Universiteit
Leiden
The Netherlands

'Met zachte drang' : uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

Verkroost, D.S.

Citation
Verkroost, D. S. (2022, October 27). '*Met zachte drang*' *: uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang*. *Meijers-reeks*. Boomjuridisch, Den Haag. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3484779

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3484779

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

E.M. MEIJERS INSTITUUT
INSTITUUT VOOR RECHTSWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

‘Met zachte drang’

Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

D.S. VERKROOST

Boomjuridisch

E.M. MEIJERS INSTITUUT

INSTITUUT VOOR RECHTSWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Binnen de Nederlandse jeugdhulpverlening komt het voor dat ouders door hulpverleners onder druk worden gezet om 'vrijwillig' mee te werken aan hulpverlening, en soms zelfs aan een uithuisplaatsing van hun kind. Dit wordt in de praktijk 'drang' genoemd. Waar het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening duidelijk bij wet zijn geregeld, ontbreekt voor het drangkader een wettelijke grondslag. Vanuit verschillende hoeken wordt hier kritiek op geuit, omdat dit leidt tot grote onduidelijkheden ten aanzien van de rechtsbescherming en verantwoordelijkheden van betrokkenen.

In dit boek worden fundamentele uitgangspunten geformuleerd die gelet op de rechtshistorie en het internationale mensen- en kinderrechtenkader aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag (behoren te) liggen. Vervolgens wordt diepgaand inzicht gegeven in het drangkader, de positie van dit kader binnen het jeugdhulpverleningsstelsel en wat dit betekent voor de rechtsbescherming en verantwoordelijkheden van betrokkenen in de praktijk. Tot slot bevat het boek aanbevelingen ter versterking van de rechten van jeugdigen en ouders die te maken krijgen met jeugdhulp op het snijvlak van het vrijwillige en gedwongen kader. Hiermee is dit boek waardevol voor beleidsmakers en professionals die werkzaam zijn in de praktijk van de jeugdhulpverlening, maar ook voor ouders, jeugdigen en overige betrokkenen.

Dit is een boek in de Meijers-reeks. De reeks valt onder verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Het onderzoek werd verricht in het kader van het facultaire onderzoeksprogramma 'Effective Protection of Fundamental Rights in a pluralist world'.

‘Met zachte drang’

‘Met zachte drang’

Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op donderdag 27 oktober 2022
klokke 16.15 uur

door

Denise Sophia Verkroost

Promotor:	prof. mr. drs. M.R. Bruning
Co-promotor:	mr. dr. Y.N. van den Brink (Vrije Universiteit Amsterdam)
Promotiecommissie:	prof. dr. mr. E.C.C. Punselie
	prof. mr. P. Vlaardingerbroek (Tilburg University)
	prof. dr. C.H.Z. Kuiper (Universiteit van Amsterdam)
	mr. dr. M.L. van Emmerik

Met dank aan de Moga-stichting voor een financiële bijdrage aan dit onderzoek.

Opmaak: AlphaZet prepress, Bodegraven

© 2022 D.S. Verkroost | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-735-7
ISBN 978-94-0011-197-4 (e-book)
NUR 822

www.boomjuridisch.nl

Dankwoord

Graag wil ik mijn oprechte dank betuigen aan de volgende personen en organisaties:

Mariëlle Bruning, aan dit proefschrift ligt geen toegekende beurs, maar jouw vertrouwen ten grondslag. Jij hebt mij laten zien hoe interessant en waardevol de rechtswetenschap binnen het jeugdrecht is. Ik kijk met veel plezier terug op onze samenwerking bij verschillende onderzoeken, het schrijven van artikelen en bij het mastervak Jeugdbescherming en Jeugdhulp. Bedankt voor alles wat ik van jou heb mogen leren en voor alle goede, inspirerende gesprekken in het kader van dit promotieonderzoek en daarbuiten.

Yannick van den Brink, mijn interesse in het jeugdrecht werd aangewakkerd tijdens de mastervoorlichting die jij verzorgde. Bedankt daarvoor, maar meer nog wil ik je bedanken voor de fijne begeleiding en waardevolle feedback tijdens het promotietraject. Jouw manier van denken en werken werkt inspirerend. Ik vind het een eer om jouw eerste promovenda te mogen zijn.

De leden van de promotiecommissie, Lies Punselie, Paul Vlaardingerbroek, Chris Kuiper en Michiel van Emmerik, wil ik hartelijk bedanken voor alle tijd en moeite die zij gestoken hebben in het lezen van het manuscript en voor hun reacties die zonder twijfel hebben gezorgd voor een verrijking van de inhoud van dit boek.

Ton Liefaard, bedankt voor het meedenken en meelezen tijdens de eerste fase van dit promotieonderzoek. Ik heb er bewondering voor hoe jij, zelfs met jouw overvolle agenda, tijd maakt en aandacht hebt voor een ander. Jaap Doek, veel dank voor het delen van jouw kennis van en ervaringen binnen de jeugdbescherming over de afgelopen jaren. Ook wil ik jullie samen ook bedanken voor alles wat ik van jullie heb mogen leren tijdens eerdere projecten.

Collega's en oud-collega's van de afdeling Jeugdrecht en het Instituut Privaatrecht, bedankt voor de fijne, inspirerende werksfeer waarbij er ook altijd oog voor elkaar was. Jill Stein, Maria de Jong-de Kruijf, Eva Schmidt, Simona Florescu, Henk Hulshof, Maryse Hazelzet, Lotte Kremers, Thijmen Nuninga, Tycho de Graaf, Ewout Cornelissen, Shuai Guo, jullie waren fijne kamergenoten. Katrien Klep en Stephanie Rap, bedankt voor het meelezen met de onderzoeksopzet en voor alles wat ik van jullie heb mogen leren over het gebruik van empirische onderzoeksmethoden.

Eva Schmidt en Nina van Capelleveen, bedankt voor de fijne en gezellige tijd in de rechtenfaculteit, maar zeker ook daarbuiten. Ik kijk ernaar uit om jullie op de dag van de verdediging aan mijn zijde te hebben staan.

Het praktijkonderzoek was niet mogelijk zonder de medewerking van de voorzitters van de casusoverleggen en alle respondenten: mijn oprechte dank voor jullie openheid en kostbare tijd.

Collega's bij de Raad voor de Kinderbescherming, bedankt voor de interesse en steun tijdens de afronding van dit boek. Ik kijk ernaar uit om de bevindingen van dit onderzoek met jullie te bespreken. Het is meer dan mooi om te zien hoe alle professionals binnen het jeugdstelsel zo bevlogen zijn om het zo goed mogelijk te doen voor kinderen.

Mijn ouders wil ik bedanken voor de onvoorwaardelijke liefde en vrijheid die ik altijd heb mogen ervaren. Ik wil jullie, maar ook mijn zusje en zwager bedanken voor wie jullie zijn en voor alles wat jullie doen voor mij en mijn gezin. Jullie gaven mij de tijd en rust om aan dit proefschrift te werken, maar zorgden ook voor de nodige ontspanning tussendoor. Daar kan ik jullie niet genoeg voor bedanken.

Alle (schoon)familie en vrienden die interesse hebben getoond en hebben meegeleefd: veel dank daarvoor! De gesprekken over de inhoud van het boek gaven mij extra motivatie om dit boek af te ronden.

Als laatste wil ik mijn dankbaarheid uitspreken richting mijn man. Jouw bijdrage is van onschatbare waarde geweest. Jij gaf oneindige liefde, vertrouwen en steun. Je staat altijd klaar voor ons gezin. Ik heb altijd mijn bevindingen en ideeën, maar ook mijn zorgen en frustraties met jou kunnen delen. Bedankt voor je oprechte interesse. Je bent een mooi mens en het is geweldig om al jouw mooie eigenschappen terug te zien in onze dochter.

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi (tijdschrift)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Appl. nr.	Applicatienummer
Art.	Artikel
Artt.	Artikelen
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bjz	Bureau jeugdzorg
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cjg	Centrum voor jeugd en gezin
C.L.B.	Commonwealth Law Bulletin (tijdschrift)
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CRM	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
CvB	College van Beroep
CvT	College van Toezicht
ECLI	European Case Law Identifier
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GI	Gecertificeerde instelling
Gw	Grondwet
Gem.wet	Gemeentewet
Gst.	Gemeentestem (tijdschrift)
HGEU	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
HRLR	Human Rights Law Review (tijdschrift)
HSR	Health Services Research (tijdschrift)
IJCR	International Journal of Children's Rights (tijdschrift)
IJHR	The International Journal of Human Rights (tijdschrift)
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

IVRK	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
IWAPV	Interdepartementale Werkgroep voor Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen
IWRV	Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen
JBPLus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus (tijdschrift)
JenV	Justitie en Veiligheid
Jha	Jeugdhulpaanbieder
JIP	Jeugdrecht in Praktijk (tijdschrift)
Jw	Jeugdwet
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
Ngo	Non gouvernementele organisatie
NILR	Netherlands International Law Review (tijdschrift)
NJB	Nederlands Juristenblad (tijdschrift)
Nji	Nederlands jeugdinstituut
NVO	Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid (tijdschrift)
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
Pgb	Persoonsgebonden budget
Rb.	Rechtbank
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvS	Raad van State
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
SLR	Stellenbosch Law Review (tijdschrift)
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TFB	Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht
Trb.	Tractatenblad
TvGR	Tijdschrift voor Gezondheidsrecht
TvJr	Tijdschrift voor Jeugdrecht
TvP	Tijdschrift voor privaatrecht
TvPP	Tijdschrift voor de Procespraktijk
WSG	William Schrikker Groep
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Verkeersrecht (tijdschrift)
VT	Veilig Thuis

VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wjhv	Wet op de jeugdhulpverlening
Wjz	Wet op de jeugdzorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WNo	Wet Nationale ombudsman
WVV	Weens Verdragenverdrag

Inhoudsopgave

Dankwoord V

Lijst van afkortingen VII

1 Inleiding 1
1.1 Vrijwillige, gedwongen en opgedrongen jeugdhulpverlening 1
1.2 Het drangkader: een niveau overstijgend vraagstuk 4
1.2.1 Individueel casusniveau: onduidelijkheid over de rechtspositie van de betrokkenen 4
1.2.2 Lokaal niveau: gemeentelijke vrijheid en mogelijke ongelijkheden 5
1.2.3 Nationaal niveau: een gejuridiseerd stelsel en tegenstrijdige doelstellingen 6
1.2.4 Internationaal niveau: minimale eisen voortvloeiende uit fundamentele mensenrechten 7
1.3 De beoogde doelen van het onderzoek 8
1.4 De centrale onderzoeksvragen 9
1.5 Onderzoeksmethoden 11
1.6 Gehanteerde terminologie en afbakening 14
1.7 Leeswijzer 17

2 Het vrijwillige en gedwongen kader in wet- en regelgeving 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Het vrijwillige kader 19
2.2.1 Inleiding 19
2.2.2 De procespositie van de minderjarige en diens ouder(s) 20
2.2.3 De start van het vrijwillige kader 20
2.2.4 Jeugdhulpverlening 24
2.2.5 Gegevensuitwisseling en dossiervorming 30
2.2.6 Beëindiging van jeugdhulp in het vrijwillige kader 33
2.3 Het gedwongen kader 34
2.3.1 Inleiding 34
2.3.2 De procespositie van de minderjarige en diens ouder(s) 34
2.3.3 De start van het gedwongen kader: het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel 35
2.3.4 De uitvoering van de ondertoezichtstelling 39
2.3.5 De inzet van jeugdhulp in het kader van een ondertoezichtstelling 41
2.3.6 Gegevensuitwisseling 42
2.3.7 De beëindiging van (jeugdhulp in) het gedwongen kader 43
2.4 Afsluitend 44

Deel I Rechtshistorische en internationaalrechtelijke grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel 47

3 Rechtshistorische ontwikkelingen 49
3.1 Inleiding 49
3.2 De introductie van de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen 50
3.2.1 Behoefte aan de mogelijkheid van overheidsbemoeienis 51
3.2.2 De Kinderwetten introduceerden de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen (1905) 53
3.3 Een uitbreiding van het pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen 54
3.3.1 Behoefte aan een tussenvariant in het stelsel van uitersten 55
3.3.2 De introductie van de ondertoezichtstelling (1922) 56
3.3.3 Uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling 58
3.3.4 Introductie van de gedwongen ontheffing 58
3.3.5 De ondertoezichtstelling en het vrij patronaat 59
3.4 Herbezinning op de positie van de jeugdbescherming 60
3.4.1 Een veranderde visie op mens, hulp en jeugdbescherming 60
3.4.2 De positie van de jeugdbescherming bediscussieerd 62
3.4.3 Wet op de jeugdhulpverlening (1990) 70
3.4.4 Het verdwijnen van het vrij patronaat 72
3.4.5 Herziening van de ondertoezichtstelling (1995) 73
3.5 Behoefte aan een lichtere maatregel als tussenvariant tussen de vrijwillige hulpverlening en de jeugdbeschermingsmaatregelen 76
3.5.1 Diverse pleidooien voor een lichtere maatregel van opgroeiondersteuning 76
3.5.2 Wet op de jeugdzorg (2005) 78
3.5.3 Beleidsvoornemens en toekomstvisies van het kabinet 84
3.5.4 De Vliegwielprojecten 88
3.6 De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen en de Jeugdwet 91
3.6.1 Doelstellingen van de stelselwijziging en herziening 92
3.6.2 De decentralisatie 93
3.6.3 Gewijzigde gronden van de jeugdbeschermingsmaatregelen 94
3.6.4 Een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel of verplichte opvoedondersteuning? 96
3.7 Ontwikkelingen na 2015 102
3.7.1 Decentralisatie, eigen kracht, het acceptatiecriterium, wachtlijsten en de GI's 103
3.7.2 Versterkte rechtsbescherming van jeugdigen en ouders 109
3.8 Afsluitend 113
3.8.1 Uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel afgeleid uit de rechtshistorie 113

3.8.2 Het jeugdhulpverleningsstelsel; juridisering en een ongeregelde ruimte 116
3.8.3 Tendensen 117

4 Internationaal- en Europeesrechtelijke context 121
4.1 Inleiding 121
4.2 Internationale standaarden 121
4.3 Het onderscheid tussen sociale en klassieke rechten 128
4.3.1 Internationaal niveau: progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen 128
4.3.2 Europees niveau: negatieve en positieve verplichtingen en de margin of appreciation 132
4.4 Een kinderrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel 133
4.4.1 Inleiding: een kinderrechtenbenadering 133
4.4.2 Het kind is drager van rechten 135
4.4.3 Verplichtingen om te respecteren, beschermen en vervullen 136
4.4.4 De algemene beginselen van het IVRK 138
4.4.5 De primaire verantwoordelijkheid van de ouders en de zich ontwikkelende vermogens van het kind 149
4.5 Toegang tot gewenste zorg en ondersteuning 152
4.5.1 Inleiding 152
4.5.2 Het recht op goede gezondheid 152
4.5.3 Ondersteuning bij de opvoeding 157
4.5.4 Participatierechten en informed consent 160
4.5.5 Tussenconclusie 163
4.6 Ingrijpen in het gezinsleven ter bescherming van het kind 164
4.6.1 Inleiding 164
4.6.2 Het recht van het kind op bescherming tegen kindermishandeling en geweld 164
4.6.3 Het recht van het kind en diens ouder(s) op respect van hun gezins- en privéleven 170
4.6.4 Procedurele rechten 176
4.6.5 Tussenconclusie 181
4.7 Afsluitend 182
4.7.1 Uitgangspunten van een jeugdhulpverleningsstelsel conform het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader 183
4.7.2 Een recht op jeugdhulpverlening? 189

5 Fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel 193
5.1 Inleiding 193
5.2 Overkoepelende doelstelling 193
5.3 Toenemende autonomie van de minderjarige 194
5.4 Primaire opvoedverantwoordelijkheid van de ouders 195
5.5 Secundaire verantwoordelijkheid van de overheid; ondersteuning 197

5.6 Secundaire verantwoordelijkheid van de overheid; bescherming 198
5.7 Gedwongen scheiding als uiterste redmiddel 201
5.8 Procedurele waarborgen 202
5.9 Betekenis voor rechtspositie en verantwoordelijkheden 204

Deel II Het 'drangkader' in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel 209

6 Het drangkader; Verslag van het deskresearch 211
6.1 Inleiding 211
6.2 Het drangkader in (onderzoeks)rapporten en literatuur 212
6.2.1 'Drang' ter voorkoming van een jeugdbeschermingsmaatregel 212
6.2.2 Zorgen over drang 214
6.2.3 Tussenconclusie op basis van onderzoeksrapporten en literatuur 218
6.3 Het drangkader in de wet en parlementaire stukken 218
6.3.1 Het drangkader in de huidige wetgeving 219
6.3.2 Het drangkader in de totstandkomingsgeschiedenis van de Jeugdwet 220
6.3.3 Het drangkader in de parlementaire stukken na 1 januari 2015 226
6.3.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit wetgeving en parlementaire stukken 234
6.4 Het drangkader in landelijke beleidsstukken 235
6.4.1 Het Handelingsprotocol van Veilig Thuis 235
6.4.2 De gezamenlijke visie van de GI's 236
6.4.3 Kwaliteitskader en protocol Beschermingstaken RvdK 237
6.4.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit landelijke beleidsstukken 238
6.5 Het drangkader in gemeentelijke informatiebronnen 238
6.5.1 Drang in de gemeentelijke verordeningen 240
6.5.2 Enkele voorbeelden van de vormgeving van drang op lokaal niveau 241
6.5.3 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit gemeentelijke stukken 250
6.6 Het drangkader in de rechtspraktijk 250
6.6.1 Beschikkingen die informatie geven over enkele materiële aspecten van het drangkader 251
6.6.2 Beschikkingen waarin uithuisplaatsingen in het kader van drang aan de orde zijn gesteld 254
6.6.3 Geen bezwaar en beroep mogelijk 257
6.6.4 Rechtmatigheid van het drangkader 258
6.6.5 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit de rechtspraak 260
6.7 Het drangkader in kwaliteitseisen en in tuchtbeslissingen van de SKJ 261

6.7.1 De wenselijkheid van het bestaan van een drangkader en van beschermingstafels 263
6.7.2 Normen waaraan beroepskrachten zich aan moeten houden 265
6.7.3 Aandacht voor de beperkte bevoegdheden en mogelijkheden in het kader van drang 271
6.7.4 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit tuchtbeslissingen van de SKJ 272
6.8 Afsluitende opmerkingen 273

7 Het drangkader; Verslag van een praktijkonderzoek 279
7.1 Inleiding 279
7.2 Gehanteerde onderzoeksmethoden 279
7.2.1 Beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden 280
7.2.2 Reflectie op de onderzoeksmethoden 286
7.3 'Drang'? 289
7.3.1 Een laatste kans ter voorkoming van gedwongen jeugdhulpverlening 290
7.3.2 'Vrijwillig, niet vrijblijvend' 292
7.3.3 Attitude of traject? 294
7.4 De procedurele vormgeving van de besluitvorming rondom drang 295
7.4.1 Gemeente A 295
7.4.2 Gemeente B 301
7.4.3 Gemeente C 307
7.5 Materiële rechtspositie van minderjarigen en ouders; factoren die besluitvorming rondom de inzet van een drangtraject beïnvloeden 313
7.5.1 Inhoudelijke factoren die meespelen bij het beleggen van een casus- of casuïstiekoverleg 313
7.5.2 Inhoudelijke factoren die meespelen bij de besluitvorming rondom de inzet van een drangtraject 316
7.6 Formele rechtspositie van minderjarigen en ouders; participatiemogelijkheden, privacy en de mogelijkheden om in rechte op te komen 318
7.6.1 Participatiemogelijkheden van ouders bij besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten 318
7.6.2 Participatiemogelijkheden van minderjarigen bij besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten 322
7.6.3 Privacy van betrokkenen 326
7.6.4 De mogelijkheid om in rechte op te komen 329
7.7 De uitvoering van drang 330
7.7.1 Betrokkenheid van het wijkteam of een GI? 330
7.7.2 Methodiek 332
7.7.3 Afspraken en consequenties 334
7.7.4 Toezicht op de uitvoering van drang 337
7.8 (Toekomst)visies 338

7.8.1 Casusoverleggen uitbreiden? 339
7.8.2 Verminderen van het aantal drangtrajecten 340
7.8.3 Grotere rol voor wijkteams 341
7.8.4 Een wettelijke grondslag? 344
7.9 Afsluitende reflecties 345

Conclusies en aanbevelingen 349

8 Het drangkader in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel; conclusies en aanbevelingen 351
8.1 Inleiding 351
8.2 Rechtshistorische en internationaalrechtelijke grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel 352
8.3 Een juridisch schemergebied in het jeugdhulpverleningsstelsel 356
8.4 Het 'drangkader' in het juridische schemergebied van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel 361
8.5 Het drangkader in het licht van de uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel 368
8.5.1 Toestemming voor de inzet van (jeugdhulp in het kader van) een drangtraject 368
8.5.2 Ingrijpen zonder toestemming moet voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid 371
8.5.3 Een effectief rechtsmiddel bij een vermeende rechtenschending 374
8.6 Beantwoording van de centrale onderzoeksvragen 375
8.7 Aanbevelingen 377
8.7.1 Aanbevelingen voor aanpassing van wetgeving, beleid en praktijk 377
8.7.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek 384
8.8 Afsluiting 386

Overzicht van de gebruikte bronnen 389

Bijlage A; Overzicht minimale kernverplichtingen 443

Bijlage B; Observatieformulier 451

Bijlage C; Topiclijst interviews 455

Bijlage D; Overzicht observaties en interviews 457

Samenvatting 459

Summary 467

Curriculum vitae 473

1 Inleiding

1.1 Vrijwillige, gedwongen en opgedrongen jeugdhulpverlening

Ruim een eeuw geleden heeft het recht met de komst van de Kinderwetten[1] een positie gekregen binnen de Nederlandse jeugdhulpverlening. Dit recht beoogde jeugdigen te beschermen. De positie van het recht, die niet altijd vanzelfsprekend is geweest, is door de jaren heen steeds verder ontwikkeld. In vergelijking met een eeuw geleden is de positie van de jeugdige,[2] diens ouder(s) en beroepskrachten die betrokken zijn bij jeugdhulpverlening in grote mate gejuridiseerd.

Binnen het huidige jeugdhulpverleningsstelsel kunnen wettelijk gezien een vrijwillig kader en een gedwongen kader (de jeugdbescherming[3]) waarbinnen jeugdhulp[4] kan worden verleend, worden onderscheiden. In het vrijwillige kader wordt jeugdhulp op vrijwillige basis door gezinnen geaccepteerd. Dit kader wordt sinds 1 januari 2015 grotendeels gereguleerd door de Jeugdwet[5] (hierna: Jw), een bestuursrechtelijke wet die de verantwoordelijke gemeenten veel ruimte geeft voor wat betreft de nadere vormgeving van de toegang tot en verlening van jeugdhulp. In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden daarnaast eisen gesteld aan de besluitvorming binnen het vrijwillige kader en zijn rechtsmiddelen neergelegd die tegen de genomen besluiten kunnen worden ingesteld. De jeugdige kan op grond van deze wet in beginsel zelf in bestuursrechtelijke gedingen optreden indien hij[6] tot redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht.[7] Het gedwongen kader is grotendeels gereguleerd door het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv). In het gedwongen kader kunnen gezinnen

---

1 *Stb.* 1901, 62; *Stb.* 1901, 63 en *Stb.* 1901, 64.

2 In dit boek worden de termen 'jeugdige', 'minderjarige' en 'kind' afwisselend gehanteerd. Zie par. 1.6 voor een toelichting op de gebruikte terminologie.

3 Hoewel in de wet en praktijk tevens de term 'kinderbescherming' wordt gebruikt, is ervoor gekozen om in dit boek de term 'jeugdbescherming' te gebruiken. Zie par. 1.6 voor een bespreking van de gebruikte terminologie.

4 Zie par. 1.6 voor een beschrijving van hetgeen in dit onderzoek onder 'jeugdhulp' wordt verstaan.

5 *Stb.* 2014, 105.

6 Omwille van de leesbaarheid wordt steeds 'hij' of 'zijn' gebruikt. Hier kan ook 'zij' respectievelijk 'haar' of een genderneutrale term worden gelezen.

7 Art. 8:21 lid 1 en 2 Awb.

binnen een jeugdbeschermingsmaatregel worden verplicht om jeugdhulp te aanvaarden. Er wordt dan ook wel gesproken van 'justitiële hulpverlening', waarbij de jeugdhulp aan gezinnen wordt opgelegd. Het gedwongen karakter[8] maakt dat de jeugdbescherming grotendeels bij wet – en daardoor in grote mate uniform – is geregeld. De jeugdbeschermingsmaatregelen kunnen door de kinderrechter worden opgelegd indien aan de daarvoor in de wet genoemde voorwaarden is voldaan.[9] De minderjarige is in beginsel onbekwaam om in de civielrechtelijke procedures op te treden.[10]

Momenteel bestaan in een aantal gemeenten trajecten binnen de jeugdhulpverlening waarbinnen een gezin een laatste kans wordt geboden om mee te werken aan de geboden hulpverlening. Dergelijke trajecten worden in parlementaire stukken, literatuur en praktijk ook wel het 'drangkader' genoemd.[11] In de Richtlijn Multiprobleemgezinnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2015[12] werd drang bijvoorbeeld omschreven als 'opgedrongen hulpverlening: de persoon in kwestie heeft een keuze, maar deze keuzevrijheid wordt ingeperkt door consequenties te verbinden aan de aard van de keuze.'[13] In de praktijk wordt drang beschouwd als een belangrijk middel om een keerpunt in het gezin te bewerkstelligen.[14] Het wordt dan ook op grote schaal toegepast.[15] Waar het vrijwillige en gedwongen kader steeds verder gejuridiseerd worden en als gevolg daarvan duidelijk bij wet zijn geregeld, lijkt het drangkader op een tegengestelde beweging te wijzen. Binnen het drangkader worden gezinnen namelijk geholpen zonder wettelijke grondslag.

8 Art. 8 EVRM; zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 106.

9 Zie artt. 1:255 lid 1 en 1:266 lid 1 BW voor de rechtsgronden van de huidige jeugdbeschermingsmaatregelen.

10 Zie bijvoorbeeld Bruning 2016, p. 76.

11 In de literatuur, parlementaire stukken en praktijk bestaan verschillende benamingen voor het drangkader of het gebruik van drang in het jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel. Voorkomend zijn de termen 'preventieve jeugdbescherming', 'uitgesteld Raadsonderzoek', 'bindende veiligheidsafspraken', 'niet-vrijblijvende hulpverlening', 'de inzet van jeugdbeschermingsexpertise' of 'intensieve casusregie zonder maatregel' (zie bijvoorbeeld Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 32; Anthonijsz e.a. 2014, p. 6). Verder wordt gesproken over 'bemoeizorg' en '*outreachend* werken'. In dit boek wordt gekozen voor de term 'drang', waarmee wordt aangesloten bij de terminologie die in de parlementaire stukken wordt gebezigd.

12 Deze richtlijnen zijn bedoeld voor beroepskrachten. De richtlijnen zijn niet juridisch bindend, maar wel als 'niet-vrijblijvend' gepresenteerd (Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015, p. 12).

13 Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015, p. 56, onder verwijzing naar Rooney 2009; zie par. 1.6 voor de definitie van drang zoals dat in dit boek centraal zal staan.

14 Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; Anthonijsz e.a. 2014; Bieleman e.a. 2012; De Jong-De Kruijf 2017; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

15 De Kinderombudsman 2015 en 2016a; Seminar Centre for Children's Rights Amsterdam 2017.

Doordat het drangkader niet bij wet is geregeld,[16] bestaan veel onduidelijkheden omtrent de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van betrokken jeugdige, diens ouder(s) en de beroepskrachten. Dit gegeven wordt met name vanuit de juridische hoek bekritiseerd.[17] Zo vindt Van Montfoort het gebruik van drang getuigen van een minachting voor de wet. 'Alsof de wet niet meer is dan een grote berg overbodige "regeltjes",' waardoor de bescherming van kinderen wordt belemmerd.[18] Drang roept verschillende vragen op die verband houden met de juridische vormgeving van het huidige jeugdstelsel. Het bestaan van drang wijst op een leemte tussen of juist overlap van de bestaande kaders. Het brengt met zich mee dat de grens tussen het vrijwillige en gedwongen kader in het jeugdstelsel – welke grens met de Jeugdwet en Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen verduidelijkt moest worden[19] – eerder wordt 'vertroebeld dan verduidelijkt'.[20] Om de woorden uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet te gebruiken: 'naarmate drang steeds vaker wordt toegepast, wordt het juridisch schemergebied tussen vrijwilligheid en dwang een steeds groter probleem.'[21]

16 Vergelijk overigens art. 14 van het Besluit gezinsvoogdij-instelling Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2010 waarin is geregeld dat een vrij patroon belast is met preventieve hulpverlening aan het gezin en de minderjarige om een ondertoezichtstelling te vermijden en tevens met de begeleiding van het gezin en de minderjarige na opheffing door de rechter in eerste aanleg van de ondertoezichtstelling. In dit artikel wordt voorts bepaald dat deze vrij patroon verantwoording schuldig is aan de instelling die hem aanwijst en dat deze instelling desgevraagd aan de rechter inlichtingen verstrekt omtrent de begeleiding van in vrij patronaat genomen minderjarigen en de resultaten daarvan.

17 Zie bijvoorbeeld Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98; Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 17-18; Drion 2016; Tielen 2015; Friele e.a. 2018, p. 82-83, 84 en 99. Zie ook Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533 en Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027 waarin dit vacuüm lijkt te worden bevestigd; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 722 waarin de minister voor Rechtsbescherming aangeeft dat "onduidelijkheid voor ouders en jeugdigen over wat preventieve jeugdbescherming precies inhoudt, waar zij wel en niet aan hoeven mee te werken en welke rechten en plichten zij hebben," niet wenselijk is. Daarbij onderschrijft de minister, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en-bescherming, het belang van een scherper onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader.

18 Van Montfoort 2018.

19 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 22.

20 Zie Lünnemann e.a. 2018, p. 50 en 52; Friele e.a. 2018, p. 532 en 547.

21 Friele e.a. 2018, p. 532 (citaat ingekort door auteur). Zie ook RSJ & RVS 2019 voor een onderzoek naar het drangkader waarin eveneens wordt geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat de grens tussen het vrijwillige en gedwongen hulpverlening wordt verhelderd. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723 waar wordt opgemerkt dat het voor gezinnen en beroepskrachten vaak niet helder is in welk wettelijk kader intensief vrijwillig of gedwongen hulp wordt geboden.

1.2 Het drangkader: een niveau overstijgend vraagstuk

De vragen die het drangkader oproept met betrekking tot de rechtspositie van de betrokkenen en de grens tussen het vrijwillige en gedwongen kader, spelen op verschillende schaalniveaus. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende casus.

> Wanneer Paulien en Martin de zorg voor hun veertienjarige dochter Lydia tijdelijk niet aan kunnen, kloppen zij bij de gemeente waarin zij woonachtig zijn aan met de vraag om ondersteuning. Vrij snel nadat zij hun hulpvraag hebben neergelegd bij de gemeente, worden zij uitgenodigd voor een gesprek waarbij afgevaardigden van de gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de Jeugdbescherming aanwezig zijn. Tijdens dit gesprek krijgen zij te horen dat zij een contactpersoon van de Jeugdbescherming krijgen toegewezen. Deze persoon gaat helpen om de opvoedsituatie te verbeteren. Tijdens het gesprek was namelijk duidelijk geworden dat de hulpverleners zich grote zorgen maken over de ontwikkeling en mogelijk ook de veiligheid van Lydia. In de brief die zij meekrijgen lezen de ouders het volgende:
> 'Deze hulpverlening is niet meer vrijblijvend, daar zijn onze zorgen te ernstig voor. Wij adviseren u dus dringend om mee te werken. Uw contactpersoon maakt samen met u en uw gezin een plan om ervoor te zorgen dat de opvoedingssituatie verbetert. Hierin staat met welke hulpverleners jullie gaan samenwerken. U bent als ouders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en ontwikkeling van uw kind. Soms kan het echter nodig zijn dat u daar professionele hulp bij krijgt. In uw geval is dat zo. Wij hopen samen met u de zorgen rondom uw kind weg te nemen.'[22]

1.2.1 Individueel casusniveau: onduidelijkheid over de rechtspositie van de betrokkenen

De ouders in de casus stapten zelf naar de gemeente om te vragen om ondersteuning bij de opvoeding van hun dochter Lydia, maar al snel wordt hun hulpvraag omgezet in een dringend advies om niet-vrijblijvende hulp te aanvaarden. Deze gang van zaken zal bij de ouders en Lydia zelf verschillende vragen kunnen oproepen. Zijn zij verplicht om mee te werken aan de hulpverlening? Zijn mogelijkheden voorhanden om – indien zij het niet eens zijn met bijvoorbeeld het toewijzen van de contactpersoon of de voorstellen van deze contactpersoon – deze opdracht aan te vechten? Kunnen zij met andere woorden in rechte opkomen tegen deze gang van zaken, en zo ja, langs welke weg? Dit zijn slechts enkele vragen die bij de ouders kunnen bestaan. Ook voor wat betreft de formele rechtspositie van Lydia roept de casus vragen op: is het terecht dat Lydia niet bij de bijeenkomst was en moet zij op de hoogte worden gesteld van de genomen beslissing? Tot slot

22 Deze casus is gebaseerd op een uitspraak van de rechtbank van Rotterdam (Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533), zoals ook is aangehaald in Verkroost, *TvJr* 2019/1.

roept de casus ook vragen op met betrekking tot de bevoegdheden van betrokken beroepskrachten. Bezitten zij de bevoegdheid om de hulpvraag van ouders om te zetten in een dringende opdracht om mee te werken? Op basis waarvan handelt de toegewezen contactpersoon en in hoeverre kan hij de ouders en Lydia bewegen om mee te werken? Ten aanzien van hulpverlening in het vrijwillige en gedwongen kader zijn duidelijke aanknopingspunten voor de antwoorden op de voorgaande vragen in wet- en regelgeving te vinden. Voor drangtrajecten is dat – als gevolg van de onduidelijke positie binnen het stelsel – niet het geval.

1.2.2 Lokaal niveau: gemeentelijke vrijheid en mogelijke ongelijkheden

De besproken casus speelt zich af binnen de context van de voor de hulpverlening aan het gezin verantwoordelijke gemeente. Decentrale overheden bezitten binnen de geldende wetgeving (zie hierna) veel vrijheid om het jeugdhulpverleningsstelsel nader vorm te geven. Zo bepalen gemeenten zelf welke jeugdhulpvoorzieningen beschikbaar zijn en langs welke weg gezinnen toegang kunnen krijgen tot deze voorzieningen. De vormgeving van het drangkader is bij gebrek aan een wettelijke regeling geheel aan de gemeenten overgelaten. De wet geeft gemeenten ook ruimte met betrekking tot de besluitvorming aangaande de inzet van het vrijwillige kader en het indienen van een verzoek tot het onderzoeken van de noodzaak van de inzet van het gedwongen kader. Een consequentie is dat de besluitvorming – en voor een groot deel ook de factoren die meewegen bij de oordeelsvorming over (de toeleiding naar) het wenselijke kader waarin de jeugdhulpverlening plaats gaat vinden – per gemeente kan verschillen.[23] In de gemeente uit de casus vond de besluitvorming bijvoorbeeld plaats aan een zogenoemde 'jeugdbeschermingstafel', waarbij de ouders wel en de minderjarige niet werden uitgenodigd. Het is denkbaar dat in een nabijgelegen gemeente minderjarigen van twaalf jaar en ouder wel worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij een jeugdbeschermingstafel of een soortgelijke bijeenkomst. Het is maar de vraag of verschillen in vormgeving van (de besluitvorming over de inzet van) het drangkader, het gebrek aan een (duidelijke) rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die bij drang betrokken zijn,[24] wenselijk zijn en gerechtvaardigd kunnen worden. Hetzelfde kan worden afgevraagd voor wat betreft het gebrek aan rechtszekerheid en de mogelijke willekeur die dit tot gevolg kan hebben.[25]

---

23 Dit blijkt onder andere uit een onderzoek naar de participatiemogelijkheden van minderjarigen in het jeugdhulpstelsel (Rap, Verkroost & Bruning 2018); Vergelijk ook Friele e.a. 2018, p. 396-397.

24 Zie ook Rap, Verkroost & Bruning 2018.

25 Zie ook Van Emmerik & Boogaard 2018.

1.2.3 Nationaal niveau: een gejuridiseerd stelsel en tegenstrijdige doelstellingen

Het jeugdhulpverleningsstelsel speelt zich af binnen de Nederlandse rechtsstaat, waar onderscheid wordt gemaakt tussen privaat- en publiekrecht en waar legaliteit, scheiding der machten, grondrechten en onafhankelijke rechtspraak als groot goed worden beschouwd. Dit brengt onder meer met zich mee dat elk overheidsoptreden moet berusten op een wettelijke grondslag (het legaliteitsbeginsel); dat de wetgevende, besturende en rechterlijke macht niet aan eenzelfde overheidsorgaan zijn toevertrouwd waardoor de machten elkaar kunnen controleren (scheiding der machten); burgers fundamentele rechten en vrijheden bezitten die het optreden van de overheid begrenzen (grondrechten) en dat burgers toegang moeten hebben tot een onafhankelijke rechters om de rechtmatigheid van overheidsoptreden ter toetsing voor te kunnen leggen (onafhankelijke rechtspraak).[26]

De Rijksoverheid draagt de eindverantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde jeugdhulpverleningsstelsel.[27] De overheid kan deze stelselverantwoordelijkheid uitvoeren door wettelijke regulering, sturing en toezicht.[28] De wettelijke kaders vormen een belangrijke begrenzing van de gemeentelijke vrijheid bij de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel. Daarbij komt dat beroepskrachten en organisaties zich bij de inzet en verlening van vrijwillige en gedwongen jeugdhulp moeten houden aan verschillende wettelijke (kwaliteits)eisen. In het gejuridiseerde jeugdhulpverleningsstelsel is het vrijwillige kader grotendeels gereguleerd door bestuursrecht en het gedwongen kader door het civiele recht.[29] De Jeugdwet is een kaderwet en geeft gemeenten meer vrijheid dan de civiele wetgeving waarin het gedwongen kader uniform is gereguleerd. Waar het drangkader en de besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel binnen het wettelijk vormgegeven stelsel gepositioneerd kan worden en welk rechtsgebied als gevolg daarvan van toepassing is, is niet op nationaal niveau verduidelijkt.

De complexiteit van de positionering van het drangkader binnen het jeugdhulpverleningsstelsel wordt vergroot doordat enige tegenstrijdigheid te bespeuren is in de doelstellingen die aan jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen. Enerzijds ligt de nadruk op het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen

26 Zie hierover onder meer Burkens e.a. 2017 en Kortmann 2016.

27 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 12, zie ook p. 85, 97 en 216; zie ook Boogaard & Van Emmerik 2018.

28 Vonk e.a. 2016, p. 124, zoals aangehaald in Boogaard & Van Emmerik 2018, p. 92; zie ook Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 92; zie bijvoorbeeld ook Kortmann 2016 over onder andere het legaliteitsbeginsel en de geldende grondrechten die in acht moeten worden genomen.

29 Zie over het onderscheid tussen het privaatrecht en het publiekrecht ook Stegerhoek 1995, p. 88-96.

van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving.[30] Anderzijds wordt beoogd jeugdigen beter te kunnen beschermen tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.[31]

Het antwoord op de vraag waar het drangkader binnen het jeugdhulpverleningsstelsel gepositioneerd kan worden, heeft grote invloed op de formele en materiële rechtspositie van de betrokken ouders en jeugdige en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten. Indien eventuele ongelijkheden, gebrek aan rechtszekerheid, gevaar van willekeur en onduidelijkheid rondom de toegang tot het recht niet (langer) gerechtvaardigd kunnen worden, is het aan de Rijksoverheid om maatregelen te treffen.[32]

1.2.4 Internationaal niveau: minimale eisen voortvloeiende uit fundamentele mensenrechten

De Nederlandse overheid is partij bij verschillende Europese en internationale verdragen en moet zich als gevolg daarvan houden aan de van toepassing zijnde verdragsbepalingen. Ook gemeenten zijn aan geratificeerde verdragen gebonden.[33] Vanwege de inbreuk op het recht op respect op gezinsleven die in het geval van gedwongen jeugdhulpverlening wordt gemaakt, gelden met name ten aanzien van het gedwongen kader internationale bepalingen die moeten worden nageleefd.[34] Binnen deze context is de afwezigheid van een duidelijke wettelijke grondslag voor de toepassing van drang en daarmee de onduidelijkheid voor wat betreft de formele en materiële rechtspositie van betrokkenen, mogelijk problematisch. Indien met de inzet van een drangkader namelijk een inbreuk wordt gemaakt op het recht op respect voor het gezinsleven van de minderjarige en diens ouders, vereist het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) onder meer een wettelijke grondslag om deze inbreuk te kunnen rechtvaardigen.[35] Ook moeten de betrokkenen effectieve middelen tot hun beschikking hebben om in rechte op te kunnen komen tegen schendingen van hun rechten.[36] Bovendien bevat het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) verschillende bepalingen inzake het recht op bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing en de plicht van de overheid om passende bijstand

30 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3.
31 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 2.
32 Zie ook artt. 7.4.1 en 7.4.2 Jw.
33 Zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 116 en *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 86.
34 Hier kan onder andere worden gedacht aan artt. 8 EVRM en 16 IVRK.
35 Art. 8 EVRM; zie ook Stegerhoek 1995, p. 8; Vergelijk ook EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden*).
36 Art. 13 EVRM.

te bieden aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden betreffende de opvoeding van het kind.[37] Daarnaast komt het kind het recht toe om gehoord te worden in aangelegenheden die op hem betrekking hebben.[38] Uit deze en andere rechten uit de beide verdragen zouden minimale kernverplichtingen kunnen worden afgeleid welke de Nederlandse staat als partij bij de verdragen in acht moeten nemen. Deze minimale verplichtingen kunnen handvatten bieden voor (de besluitvorming inzake) het drangkader, de positie van dit kader in het jeugdhulpverleningsstelsel en de rechtspositie en verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

1.3 De beoogde doelen van het onderzoek

Het voorgaande toont aan dat de huidige drangtrajecten en de besluitvorming daaromtrent leiden tot juridische vraagstukken met betrekking tot de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van betrokkenen die op meerdere schaalniveaus doorwerken. De complexiteit van deze vraagstukken wordt vergroot doordat het drangkader lijkt te zijn gepositioneerd in een 'juridisch schemergebied' tussen het vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverleningskader. Het belangrijkste doel van het onderhavige onderzoek is om dit schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening inzichtelijk te maken en de hiervoor genoemde juridische vraagstukken met betrekking tot de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van het 'drangkader' die op verschillende schaalniveaus doorwerken, nader te onderzoeken en te verhelderen. De juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel wordt, met name voor wat betreft de rechtspositie van de ouders en jeugdigen en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten die bij een jeugdhulpverleningstraject betrokken zijn, inzichtelijk gemaakt. Om dit doel te bereiken, worden de rechtshistorische ontwikkelingen die het jeugdhulpverleningsstelsel heeft doorgemaakt en het relevante internationale en Europese mensen- en kinderrechtencontext bestudeerd. Deze informatie zal niet alleen inzichten opleveren ten aanzien van het drangkader en de besluitvorming dienaangaande, maar ook leiden tot een theoretisch kader dat toegepast kan worden bij andere (actuele) vraagstukken die verband houden met de aansluiting tussen het vrijwillige en het gedwongen kader. Hierbij kan gedacht worden aan vragen met betrekking tot het vrijwillig uit huis plaatsen van jeugdigen binnen een gedwongen kader en bredere vragen die kunnen spelen met betrekking tot eventuele wijzigingen van het huidige jeugdstelsel.

37 Artt. 19, 18(2) en 3(2)(3) IVRK.
38 Art. 12 IVRK.

Met het nastreven van deze doelen beoogt het boek een wezenlijke bijdrage te leveren aan het onderzoek op het gebied van jeugdhulpverlening in Nederland. Onafhankelijk rechtswetenschappelijk onderzoek naar de rechtspositie van betrokkenen bij de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader in zijn algemeen en bij drangtrajecten in het bijzonder, is in deze vorm niet eerder verricht.[39]

1.4 De centrale onderzoeksvragen

Om de hiervoor genoemde doelen te kunnen behalen, staan in dit boek de volgende onderzoeksvragen centraal:

I. *Hoe is het drangkader gepositioneerd binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en hoe verhoudt dit kader zich tot de fundamentele uitgangspunten die blijkens de rechtshistorie en internationale en Europese kinder- en mensenrechten aan dit stelsel ten grondslag (behoren te) liggen?*
II. *Geven de bevindingen onder vraag I aanleiding tot aanpassing van het drangkader en de bijhorende rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

In dit boek zullen deze onderzoeksvragen in twee delen worden beantwoord. In het eerste deel worden de grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel in kaart gebracht, waarbij aandacht wordt besteed aan zowel de materiële als de formele rechtspositie van betrokkenen. Met de materiële rechtspositie wordt in dit onderzoek gedoeld op de gronden voor en omvang van de kaders waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend aan ouders en minderjarigen. Hierbij gaat het om degene die beslist over, de inhoudelijke factoren die kunnen leiden tot, de doelen van en de doelgroep van de inzet van jeugdhulpverlening, het uitspreken van een ondertoezichtstelling of het starten van een drangkader. Met de formele rechtspositie wordt verwezen naar de procedurele waarborgen ten aanzien van het inzetten van (een kader van) jeugdhulpverlening. Hieronder worden de mogelijkheden die ouders en minderjarigen hebben om hun materiële rechten te effectueren door een (gerechtelijke) procedure te starten en de mogelijkheden die zij hebben om deel te nemen aan de besluitvorming die betrekking heeft op hun materiële rechten, geschaard. Door

39 In hoofdstuk 6 zullen enkele onderzoeken naar het drangkader aan de orde komen. Wat dit onderzoek onder andere uniek maakt, is dat het het drangkader in de bredere – rechtshistorische en internationale – context van het jeugdhulpverleningsstelsel plaatst, focust op de formele en materiële rechtspositie van jeugdigen en ouders en op de verantwoordelijkheden van beroepskrachten en bevindingen uit bestaande documenten combineert met drie case studies.

de materiële en formele rechtspositie te bespreken, wordt een belangrijk deel van de mogelijkheden die betrokkenen hebben om op te komen tegen besluiten en gedragingen van beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel (rechtsbescherming), inzichtelijk gemaakt. De grondslagen worden voorts afgeleid uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel en de internationale en Europese mensen- en kinderrechtencontext.

Hierbij staan de volgende deelvragen centraal:

1. *Hoe is het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel juridisch vormgegeven? En wat betekent dit voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die hierbij betrokken zijn?*
2. *Welke fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel kunnen uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid?*
3. *Welke fundamentele uitgangspunten behoren gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen?*

De beantwoording van deze vragen maakt van dit deel van het boek een veelomvattend (juridisch) document aan de hand waarvan de juridische vraagstukken die op dit moment en in de toekomst (kunnen) bestaan, kunnen worden geduid, bekritiseerd dan wel opgelost. De beantwoording van deze deelvragen draagt bij aan het inzichtelijk maken van het 'juridische schemergebied' tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening.

Het tweede deel van dit boek splitst zich specifiek toe op het drangkader. Dit drangkader wordt nader bestudeerd aan de hand van de volgende deelvraag:

4. *Hoe ziet het drangkader er in wetgeving, beleid en praktijk uit? En wat leert dit over de positie van het drangkader in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel?*

Dit tweede deel van het boek zal inzicht geven in het drangkader, waarbij de focus ligt op de besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafels of soortgelijke casusoverleggen en de formele en materiële rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten daarbij.

Aan de hand van de informatie die de beantwoording van voorgenoemde deelvragen oplevert, kan de positie van het drangkader in het jeugdhulpverleningsstelsel inzichtelijk worden gemaakt. Bovendien zal, indien alle bevindingen in samenhang worden bezien, duidelijk worden in hoeverre de uitgangspunten die aan het stelsel ten grondslag liggen, aanleiding vormen tot aanpassing van het drangkader, de formele en materiële rechtspositie

van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten binnen dit kader. De laatste deelvraag is dan ook de volgende:

5. *Geven de uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen aanleiding tot aanpassingen van het drangkader en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

1.5 Onderzoeksmethoden

Voor Deel I van dit onderzoek, waarin de rechtspositie van de betrokkenen en de grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel in kaart wordt gebracht, is voornamelijk gebruik gemaakt van traditioneel juridische onderzoeksmethoden. Hiervoor zijn tot 1 juni 2022 de geldende wet- en regelgeving, rechtspraak, literatuur en overige relevante documenten bestudeerd. De huidige rechtspositie van de jeugdige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten zijn in kaart gebracht aan de hand van de huidige wet- en regelgeving (hoofdstuk 2). Hierbij is ook relevante rechtspraak betrokken. Voor het onderzoek naar de rechtshistorische ontwikkelingen (hoofdstuk 3) is voornamelijk gebruik gemaakt van wetshistorische bronnen, bestaande uit de wetgeving en parlementaire stukken vanaf het ontstaan van de eerste wetgeving op het gebied van jeugdbescherming en jeugdhulp tot vijf jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Ter ondersteuning van deze bronnen is ook gebruik gemaakt van literatuur en enkele rapporten die van belang zijn geweest voor de ontwikkeling van het huidige wettelijke kader of waarin de ontwikkelingen en relevante discussies goed zijn beschreven. Het IVRK en EVRM zijn zeer belangrijke, juridisch bindende en gezaghebbende mensenrechtendocumenten, ook indien het gaat om jeugdbescherming en jeugdhulp. Deze verdragen vormen de voornaamste bronnen waaruit informatie voor de internationale kinder- en mensenrechtencontext is geput (hoofdstuk 4). De uitleg van de verdragsbepalingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het VN-Kinderrechtencomité zijn eveneens bestudeerd. Voor zover deze relevant waren voor het onderzoek, zijn ook enkele andere mensenrechtenverdragen en internationale of Europese richtlijnen bij het onderzoek betrokken. Tot slot is ook informatie geput uit nationale en internationale literatuur met betrekking tot Europese en internationale kinder- en mensenrechten. In het vijfde hoofdstuk zullen de bevindingen van de eerste vier hoofdstukken samenkomen.

In Deel II wordt het drangkader inzichtelijk gemaakt, waarbij met name wordt gekeken naar de besluitvorming over de inzet van een drangtraject en naar de rechtspositie van de betrokken minderjarige en ouders en de verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskrachten. In hoofdstuk 6 is

relevante informatie over het drangkader in kaart gebracht door middel van *deskresearch*. Hiervoor zijn relevante documenten waarin wordt geschreven over het drangkader en de jeugdbeschermingstafels, bestudeerd. De sluitingsdatum van dit onderzoek is 1 juni 2022. Voor het tweede hoofdstuk van Deel II (hoofdstuk 7) is gebruik gemaakt van kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden. Aan de hand van *case studies*[40] is gepoogd diepgaand inzicht te verschaffen in het fenomeen 'drang' binnen de jeugdhulpverlening en -bescherming in drie Nederlandse gemeenten uit verschillende jeugdregio's.

Vanwege het feit dat het bieden van hulp in het overgangsgebied tussen het vrijwillige en het gedwongen kader niet expliciet gereguleerd is, niet schriftelijk wordt vastgelegd in een individueel besluit, per gemeente verschilt en vooral vorm krijgt in de praktijk,[41] is empirische dataverzameling van groot belang om inzicht te krijgen in het drangkader en de praktijk van de jeugdbeschermingstafel. Hierbij is bewust gekozen voor het gebruik van *kwalitatieve* empirische onderzoeksmethoden. Een eerste reden hiervoor is dat kwalitatief onderzoek geschikt is om de overleggen waar kan worden besloten tot de inzet van een drangkader gedetailleerd te beschrijven. Met kwalitatief onderzoek wordt ernaar gestreefd om een fenomeen te begrijpen in een specifieke context.[42] Naast de inhoudelijke argumenten kan, door het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden, ook de context waarbinnen besluiten worden genomen, worden betrokken.[43] Hierbij kan worden gedacht aan de interactie tussen de deelnemers aan het overleg en bijvoorbeeld de structuur van een overleg. Een tweede reden waarom is gekozen voor kwalitatieve onderzoeksmethoden, is dat het hierdoor mogelijk wordt om de gang van zaken en besluitvorming tijdens deze overleggen te leren begrijpen vanuit het perspectief van de daarbij betrokkenen. Dit wordt door de Duitse socioloog Max Weber '*Verstehen*' genoemd: de sociale realiteit wordt begrepen vanuit het perspectief van de betrokken personen.[44] Een derde reden is tot slot dat kwalitatieve onderzoeksmethoden flexibel zijn, hetgeen wenselijk is gelet op de beperkte bestaande kennis over het fenomeen drang bij de aanvang van het onderzoek. De flexibele aard van de onderzoeksmethoden maakt het mogelijk om gedurende de uitvoering van het onderzoek bepaalde bevindingen nader te onderzoeken en te verklaren.[45] Het doel van dit onderzoek is niet om de 'effectiviteit' van drang

40 Zie Yin 1994, p. 13, zoals aangehaald in Webley 2010, p. 938; zie ook Patton 2001, p. 447-452.

41 De Kinderombudsman 2016b, p. 35.

42 Zie uitgebreider Patton 1990; zie ook Kirk & Miller 1986, p. 9, zoals aangehaald in Webley 2010, p. 927.

43 Boeije 2010, p. 11, Rap 2013, p. 19, zoals ook naar wordt verwezen in Van den Brink 2018, p. 23.

44 Weber 1972; zie bijvoorbeeld ook Webley 2010; zie ook Van den Brink 2018, p. 23.

45 Zie ook Van den Brink 2018, p. 23 waar deze drie redenen, grotendeels onder verwijzing naar Boeije 2010 en Rap 2013, eveneens ten grondslag lagen aan de keuze voor kwalitatieve onderzoeksmethoden.

te meten of kwantitatieve data over de drangpraktijk te verzamelen, maar veeleer om verdiepende inzichten te verkrijgen over de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming op casusniveau in verschillende gemeenten.

Op basis van '*maximum variation sampling*'[46] zijn drie gemeenten uit verschillende jeugdregio's in Nederland geselecteerd. In deze gemeenten is het besluitvormingsproces op het overgangsgebied van vrijwillige naar gedwongen hulp geobserveerd door het bijwonen van jeugdbeschermingstafels of soortgelijke casusoverleggen. Aanvullend zijn in elke gemeente beroepskrachten geïnterviewd die in hun dagelijkse praktijk betrokken zijn bij dergelijke overleggen en/of bij het drangkader.[47] Aan de hand van de gehanteerde onderzoeksmethoden worden in hoofdstuk 7 drie gedetailleerde *case studies* gepresenteerd die diepgaande inzichten opleveren in de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming op casusniveau in de betreffende gemeenten.[48] Hoewel deze *case studies* niet representatief zijn voor de werkwijzen rondom drang in alle Nederlandse gemeenten, leveren de bevindingen wel inzichten op over de drangpraktijk die ook relevant (kunnen) zijn voor andere gemeenten en voor de (rechts)wetenschappelijke discussie over het fenomeen 'drang' in bredere zin.[49] In dit verband wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel gesproken van '*case-to-case transferability*' of '*case-to-case generalizability*'. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor generaliseren van de bezindingen niet bij de onderzoeker, maar bij de lezer of de mogelijke gebruiker van de bevindingen ligt. De onderzoeker draagt de verantwoordelijkheid om te zorgen voor gedetailleerde beschrijvingen, zodat de lezer of gebruiker van de bevindingen kan beoordelen of het ook voor hen relevant is.[50] Gelet op de gebruikte selectiemethode ('*maximum variation sampling*') en de gehanteerde kwalitatief empirische onderzoeksmethoden is het zeer aannemelijk dat de bevindingen ook voor andere gemeenten en beroepskrachten relevant en herkenbaar zijn en ook overstijgende inzichten opleveren. Hierdoor is toch een zekere mate van generaliseerbaarheid mogelijk.[51] In het zevende hoofdstuk worden de gehanteerde onderzoeksmethoden en hun krachten en beperkingen nader toegelicht.

---

46 Patton 2001, p. 46, 230, 234-235 en 243; in hoofdstuk 7 wordt deze selectie nader toegelicht en wordt hier ook op gereflecteerd.

47 Het praktijkonderzoek is gericht op de besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten en betreft geen belevingsonderzoek. De vormgeving van het besluitvormingsproces en het waarborgen van een goede rechtspositie van de jeugdige en de ouders wordt niet door de jeugdige en ouders zelf, maar door de beroepskrachten gewaarborgd. Om die reden zijn enkel interviews afgenomen met beroepskrachten die bij de uitoefening van hun functie betrokken zijn bij deze besluitvormingsprocedures en niet met jeugdigen en ouders die hierbij betrokken zijn (geweest).

48 Zie ook Denzin & Lincoln 2008.

49 Zie ook Merriam 2002.

50 Creswell 2007; Lincoln & Guba 1985.

51 Yin 1994, p. 13, zoals aangehaald in Webley 2010; Patton 2001, p. 235.

1.6 Gehanteerde terminologie en afbakening

Meerdere termen die in dit boek worden gebruikt, verdienen enige toelichting en afbakening. Dit draagt ook bij aan een goed begrip van de onderzoeksvragen en de beantwoording daarvan.

Jeugdhulp
Onder jeugdhulp wordt verstaan:

> 'ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen; het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.' (art. 1.1 Jw onder 'jeugdhulp')

Onder opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen wordt het volgende verstaan:

> '1°. psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;
> 2°. beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie in verband met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem bij een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, en
> 3°. een tekort aan zelfredzaamheid in verband met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking bij een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt.' (art. 1.1 Jw onder 'opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen')

De hiervoor genoemde definitie van jeugdhulp uit de Jeugdwet geldt zowel voor jeugdhulp binnen een vrijwillig kader als voor jeugdhulp in een gedwongen kader. In dit onderzoek wordt met name gefocust op jeugdhulp gericht op problematiek van de jeugdige en op opvoedingsproblematiek van de ouders.

Jeugdhulpverleningsstelsel: het vrijwillige en gedwongen kader
Onder jeugdhulpverleningsstelsel wordt het geheel aan wet- en regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk verstaan met betrekking tot jeugdhulpverlening. Indien een kinderrechter op verzoek een (voorlopige) ondertoezichtstelling – een van de jeugdbeschermingsmaatregelen – uitspreekt, wordt een gedwongen kader gecreëerd waarbinnen een jeugdbeschermer die werkzaam is bij een gecertificeerde instelling jeugdhulp kan opleggen. Dit gedwongen kader maakt ook onderdeel uit van het jeugdhulpverleningsstelsel en moet worden onderscheiden van het vrijwillige kader waarbij een gezin op vrijwillige basis hulp ontvangt zonder dat sprake is van een door de rechter uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel. In het Burgerlijk Wetboek worden twee jeugdbeschermingsmaatregelen onderscheiden: de (voorlopige) ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel. In dit onderzoek ligt de focus op de ondertoezichtstelling, omdat deze maatregel een gedwongen kader schept waarbinnen de minderjarige en diens ouder(s) gehouden zijn jeugdhulpverlening te aanvaarden. Een dergelijk kader wordt niet door een gezagsbeëindigende maatregel in het leven geroepen en deze maatregel valt om die reden buiten de reikwijdte van dit boek.[52] Een gedwongen kader kan overigens ook tot stand komen door een jeugdreclasseringsmaatregel of machtiging gesloten jeugdhulp. Deze 'gedwongen kaders' vallen echter eveneens buiten de omvang van dit boek. Gedwongen zorg op grond van de op 1 januari 2020 in werking getreden Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet Zorg en dwang wordt tot slot ook buiten beschouwing gelaten.

Drang
In Nederland bestaat vooralsnog geen eenduidige, uniforme definitie van drang. In dit boek staat drang als procedurele fase op de aansluiting van het vrijwillige en het gedwongen jeugdhulpverleningskader centraal (zie nader de hoofdstukken 6 en 7). In de literatuur en in de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen drang als kader of traject en drang als houding ('attitude') van een professional.[53] Drang als attitude vormt echter geen onderwerp van dit onderzoek. Wanneer in dit boek wordt gesproken van 'drang', wordt daarmee in beginsel gedoeld op een kader of traject. In het zesde en zevende hoofdstuk zullen bronnen worden beschreven waarin

52 Overigens is het nog wel relevant om te noemen dat het sinds 1 januari 2015 mogelijk is voor de kinderrechter om een gezagsbeëindigende maatregel uit te spreken zonder dat een minderjarige eerst onder toezicht was gesteld. Als gevolg hiervan vormt ook de rechtsgrond van de gezagsbeëindigende maatregel een grens tussen het vrijwillige naar het gedwongen kader. Blijkens de memorie van toelichting is de mogelijkheid om direct het ouderlijk gezag te beëindigen, gecreëerd voor situaties waarin ouders al jarenlang verslaafd zijn aan harddrugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn waardoor het al direct duidelijk is dat zij hun opvoedingsverantwoordelijkheid niet binnen een aanvaardbare termijn op zich kunnen nemen (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, p. 11 en 35).

53 Zie bijvoorbeeld Cardol, Hermans & Kuipers, *Ouderschapskennis* 2015, jrg. 18, nr. 1 en Van den Bosch 2014; zie ook *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 2.

drang aan de orde komt en zullen citaten worden weergegeven waarin 'drang' voorkomt. Hierbij kan niet altijd met zekerheid worden gezegd dat met deze term enkel op drang als kader of traject wordt gedoeld, of (ook) op drang als attitude. Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek wordt in Deel II van dit boek de voorkeur gegeven aan het gebruik van de term 'drangtraject' en wordt hiervan een definitie gegeven.

Het verdient opmerking dat de term 'drang' onder wetenschappers en beroepskrachten tot ongenoegen kan leiden. In dit boek is aansluiting gezocht bij de parlementaire stukken waarin aanvankelijk het woord 'drang' werd gebezigd. Andere termen die eveneens op het drangkader doelen zijn bijvoorbeeld 'preventieve jeugdbescherming', 'uitgesteld Raadsonderzoek', 'bindende veiligheidsafspraken', 'niet-vrijblijvende hulpverlening', 'de inzet van jeugdbeschermingsexpertise', 'intensieve casusregie zonder maatregel', 'intensieve vrijwillige hulp' of 'informele jeugdbescherming'.

'Jeugdige', 'minderjarige' en 'kind'
In dit boek worden de termen 'jeugdige', 'minderjarige' en 'kind' gebruikt. Met 'jeugdige' wordt gedoeld op de personen die in artikel 1.1 Jw als zodanig zijn aangemerkt. Dit zijn in beginsel personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt. Onder omstandigheden worden echter ook personen tussen de achttien en 23 jaar als jeugdige aangemerkt (zie art. 1.1 Jw onder 'jeugdige'). Voor zover het over het civiele recht, waar het jeugdbeschermingsrecht onderdeel van is, gaat, wordt de term 'minderjarige' gebruikt. De definitie van 'minderjarige' is echter beperkter dan die van 'jeugdige' onder de Jw en omvat slechts de personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en niet meerderjarig zijn verklaard op grond van art. 1:253ha BW (zie art. 1:233 BW). In de internationale verdragen wordt de term 'kind' gehanteerd, waarmee wordt gedoeld op de personen jonger dan achttien jaar, tenzij de meerderjarigheid eerder wordt bereikt (art. 1 IVRK, waarin de definitie van 'kind' wordt gegeven).

Ouder(s)
In de Jeugdwet wordt onder een ouder de gezaghebbende ouder, adoptiefouder, stiefouder of een ander die een jeugdige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, niet zijnde een pleegouder, verstaan (art. 1.1 Jw onder 'ouder'). In het civiele recht aangaande het gedwongen kader van jeugdhulpverlening wordt onder 'ouder' de ouder met gezag verstaan (zie bijvoorbeeld artt. 1:245 BW en 798 Rv), en is het ouderbegrip dus beperkter dan in de bestuursrechtelijke Jeugdwet. De focus ligt in dit boek op de rechtspositie van de ouder met het gezag over de jeugdige.

Beroepskracht
Onder 'beroepskracht' worden in dit boek de professionals verstaan die in het kader van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel direct bij hulpverlening aan of bescherming van een minderjarige betrokken zijn.

De meeste beroepskrachten staan in het kwaliteitsregister jeugd ingeschreven (art. 5.2.1 Besluit Jeugdwet; zie ook art. 1.1 Besluit Jeugdwet onder 'geregistreerde jeugdprofessional'). Een jeugdhulpverlener is een natuurlijk persoon die beroepsmatig jeugdhulp verleent (art. 1.1 Jw onder 'jeugdhulpverlener'). Een jeugdbeschermer (ook wel 'gezinsvoogdijwerker' genoemd; zie art. 1.1 Besluit Jeugdwet onder 'gezinsvoogdijwerker') is een medewerker van een gecertificeerde instelling die toezicht houdt op een gezin en regie houdt op de inzet van jeugdhulp binnen het kader van een ondertoezichtstelling. In dit boek worden, voor zover relevant, ook de verantwoordelijkheden van medewerkers van Veilig Thuis (hierna: VT) en van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) besproken.

Jeugdbeschermingstafel of casusoverleg
In dit boek worden regelmatig de termen 'jeugdbeschermingstafel' of 'casusoverleg' gebruikt. Hiermee wordt gedoeld op bijeenkomsten op gemeentelijk niveau waar op casusniveau beslissingen over de benodigde jeugdhulp op het grensgebied tussen het vrijwillige kader en het gedwongen kader in de aanwezigheid van verschillende beroepskrachten (waaronder de RvdK, de gemeente, een gecertificeerde instelling (hierna: GI) en VT) en soms ook betrokken gezinsleden deelnemen. Het bestaan en vervolgens ook de vormgeving en invulling van dergelijke overleggen kan per gemeente verschillen. De term 'jeugdbeschermingstafel' wordt overigens niet in alle gemeenten voor dergelijke casusoverleggen gebruikt. In de praktijk komen bijvoorbeeld ook de termen 'beschermingsoverleg' en 'jeugdbeschermingsplein' voor. Wanneer de term 'casusoverleg' wordt gebruikt, wordt gedoeld op de verschillende vormen die soortgelijke overleggen kunnen aannemen.

1.7 Leeswijzer

Dit boek vormt een tweeluik. Na een beschrijving van het vrijwillige en gedwongen kader binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en de rechtspositie van betrokkenen daarbij (hoofdstuk 2) worden in Deel I achtereenvolgens de rechtshistorische ontwikkelingen (hoofdstuk 3) en de internationale en Europese kinder- en mensenrechtencontext (hoofdstuk 4) van dit jeugdhulpverleningsstelsel geschetst. Het eerste deel wordt afgesloten met een overzicht van alle grondslagen van het jeugdhulpverleningsstelsel die voortvloeien uit de rechtshistorie en huidige nationale en internationale wetgeving en de betekenis hiervan voor de rechtspositie van jeugdigen en ouders die met jeugdhulpverlening te maken krijgen en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten (hoofdstuk 5).

In Deel II staat het drangkader centraal. In hoofdstuk 6 wordt in kaart gebracht welke informatie over drang reeds bekend is uit onder andere gepubliceerde (evaluatie)rapporten, onderzoeken, rechtspraak en beleidsstukken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 verslag gedaan van het uitgevoerde empirische onderzoek naar drang en de casusoverleggen.

Tot slot worden in het afsluitende hoofdstuk de centrale onderzoeksvragen beantwoord. Het onderzoek leidt tot aanbevelingen voor de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht ten aanzien van de juridische vormgeving van het jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel en de positie van het drangkader binnen dit stelsel (hoofdstuk 8).

2 Het vrijwillige en gedwongen kader in wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen een vrijwillig en gedwongen kader worden onderscheiden, welke in vergaande mate zijn gejuridiseerd. Het kader waarbinnen jeugdhulp wordt verleend, bepaalt de rechtspositie van de betrokken minderjarige en diens ouder(s) en de taken en verantwoordelijkheden van de beroepskrachten. In het onderhavige hoofdstuk worden zowel de materiële als de formele rechtspositie[1] in het vrijwillige en gedwongen kader beschreven.

2.2 Het vrijwillige kader

2.2.1 Inleiding

Indien een minderjarige of diens ouder(s) zelf om hulp vragen en/of aangeboden hulp accepteren, wordt in dit boek gesproken van jeugdhulpverlening in een vrijwillig kader.[2] De wens om een jeugdhulpvoorziening te treffen kan bestaan bij een jeugdige, een ouder of bij een derde.[3] Zij kunnen verschillende wegen bewandelen om gewenste jeugdhulp te verkrijgen. Het vrijwillige kader is grotendeels gereguleerd door de Jeugdwet (Jw) en Algemene wet bestuursrecht (Awb).[4] Beide wetten zijn bestuursrechtelijk van aard, waarbij het in de kern gaat om overheidsoptreden en de toetsing

---

1 Zie par. 1.4 voor een uitleg van hetgeen in dit boek onder de materiële respectievelijk formele rechtspositie wordt verstaan.

2 In par. 2.2.4 zal duidelijk worden dat jeugdhulpverlening binnen het vrijwillige kader alleen kan worden geboden nadat de betrokkenen daarvoor toestemming hebben gegeven. Afhankelijk van onder andere de leeftijd van de jeugdige kan alleen de toestemming van de gezagsdragende ouders of juist van de jeugdige vereist zijn. Dat sprake is van het vrijwillige kader betekent dientengevolge dus niet dat alle betrokken gezinsleden de jeugdhulpverlening altijd zelf wensen.

3 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 137-138.

4 Hulp kan ook worden verkregen op basis van andere wetten, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit boek focust echter op jeugdhulp op grond van de Jeugdwet.

hiervan.[5] De Jeugdwet is een 'kaderwet'; gemeenten geven middels een gemeentelijke verordening nader invulling aan hun wettelijke taken en verantwoordelijkheden.[6] In de Jeugdwet wordt onder 'jeugdhulp' zowel hulp vanwege problematiek van een jeugdige als hulp bij zorgen over de opvoeding verstaan.[7]

2.2.2 De procespositie van de minderjarige en diens ouder(s)

Doordat de belangen van de minderjarige en diens ouder(s) rechtstreeks bij besluitvorming betreffende vrijwillige jeugdhulpverlening betrokken zijn, bezitten zij de status van belanghebbende.[8] Hierdoor kunnen zij in principe in rechte opkomen tegen genomen besluiten.[9] Minderjarigen kunnen in beginsel zelfstandig in een bestuursrechtelijk geding optreden indien zij tot redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht.[10] Indien dit niet het geval is, moeten zij worden vertegenwoordigd door hun vertegenwoordigers naar civiel recht (de gezagsdragende ouder, een voogd of bijzondere curator; zie par. 2.3.2). De Jeugdwet wijkt op dit vlak enigszins af van de Awb, onder andere door leeftijdsgrenzen te stellen aan het verlenen van toestemming voor jeugdhulpverlening.[11] Voor wat betreft de procespositie van ouders is relevant dat de Jeugdwet een vrij brede definitie van 'ouder' kent, hieronder worden namelijk de gezaghebbende ouder, adoptiefouder, stiefouder of een ander die een jeugdige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, niet zijnde een pleegouder, verstaan.[12] In het vervolg van deze paragraaf wordt met het begrip 'ouder' dan ook gedoeld op deze bredere groep. Indien een bepaalde verplichting of bevoegdheid slechts geldt voor de gezagsdragende ouder, dan wordt dit nadrukkelijk vermeld.

2.2.3 De start van het vrijwillige kader

Een hulpvraag kan worden ingediend bij een daartoe door de gemeente[13] aangewezen toegangspunt, zoals een centrum voor jeugd en gezin (hierna: cjg) of wijkteam. Andere toegangswegen tot jeugdhulpverlening lopen via

---

5 Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46, waarin wordt opgemerkt dat de sterke focus op de beoordeling van schriftelijke besluiten voor de toetsing van overheidsoptreden niet passend is voor de vormgeving van de rechtsbescherming van burgers in het sociale domein.

6 Art. 2.9(a) Jw; zie VNG Modelverordening 2014.

7 Zie par. 1.6 van dit boek of art. 1.1 Jw voor de volledige definitie van 'jeugdhulp' in de Jw.

8 Artt. 1:2(1) Awb, 2.3(1) Jw en 7.3.1(2) Jw.

9 Artt. 8:1 en 7:1 Awb; zie bijvoorbeeld artt. 3:15(1), 3:41(1), 3:48(2) en 4:8 Awb.

10 Art. 8:21(2) Awb.

11 Zie artt. 7.3.4(2)(3), 7.3.5(1) en 7.3.15(1)(2)(3) Jw.

12 Art. 1.1 Jw.

13 Artt. 1.1 en 2.7a Jw; zie ook *Stb.* 2020, 78 (Wet wijziging woonplaatsbeginsel).

een huisarts, medisch specialist of jeugdarts.[14] Veilig Thuis[15] (hierna: VT) kan eveneens naar het vrijwillige kader verwijzen, waarna de jeugdhulp via het gemeentelijke toegangspunt kan worden ingezet.[16] Dit 'Veilig Thuis' fungeert als meldpunt voor gevallen of vermoedens van kindermishandeling of huiselijk geweld[17] en heeft onder andere tot taak om te adviseren, meldingen te ontvangen, te onderzoeken of sprake is van kindermishandeling of huiselijk geweld en om, zo nodig vervolgstappen te nemen. Een mogelijke vervolgstap is de overdracht naar het vrijwillige kader.[18]

Gemeenten mogen bepalen welke jeugdhulpvoorzieningen zij bieden en hoe de toegang tot deze voorzieningen wordt vormgegeven. Zij kunnen voorzieningen in de gemeentelijke verordening als algemeen of individueel bestempelen.[19] Algemene voorzieningen – meestal korte ambulante jeugdhulp of basiszorg – zijn vrij toegankelijk. De betrokkenen hoeven hiervoor niet de gemeentelijke toegangspoort te doorlopen, maar kunnen direct naar de jeugdhulpaanbieder stappen. Voor het verkrijgen van toegang tot individuele voorzieningen – die vaak meer gespecialiseerde vormen van hulp, zoals jeugdhulp met verblijf, ambulante jeugdhulp bij meervoudige of complexe problematiek en specialistische jeugdgezondheidszorg[20] – is een verleningsbesluit vereist. De hulpvrager dient hiertoe een aanvraag te doen bij een gemeentelijk toegangspunt, waar het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B&W) van de betreffende gemeente de hulpvraag vaststelt en vervolgens – na een gesprek met de jeugdige en diens ouder(s) – zal vaststellen of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn. Wanneer de problemen en stoornissen zijn vastgesteld, zal worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige om, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Nadat de

14 Artt. 2.6(1)(g) en 2.7(4) Jw; Artsen zijn hierbij gebonden aan KNMG-gedragsregels; zie ook Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 147-149.

15 Zie artt. 4.1.1-4.3.4 Wmo.

16 In 2012 werd na twaalf procent van de onderzoeken een verzoek tot onderzoek bij de RvdK gedaan. Een groot deel van deze zaken leidde niet tot een rechterlijke procedure, omdat ouders alsnog besloten mee te werken. In zestig procent van de zaken werd na afronding van het onderzoek hulp in het vrijwillige kader op gang gebracht. In de overige gevallen werd geen jeugdhulp nodig geacht (*Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 70).

17 Art. 4.1.1(2)(2) Wmo 2015; zie ook artt. 4.1.1-4.3.4 Wmo 2015.

18 Zie bijvoorbeeld Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019.

19 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8 en 138-139; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 42; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 39 en 47; zie ook *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 7-8 en 67; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 12; *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 73-74.

20 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.

noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, onderzoekt het college van B&W of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden (eigen kracht). Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn, geeft het college van B&W een verleningsbeslissing af, waarmee de stap naar de jeugdhulpaanbieder kan worden gezet.[21] De gemeente is dan verplicht de voorziening te treffen.[22] De CRvB heeft benadrukt dat de voorgenoemde stappen vragen om deskundigheid en transparantie.[23] Als het aanbod van de gemeente onvoldoende is, dan moet de gemeente uit hoofde van de jeugdhulpplicht zorgen dat het gezin toch de benodigde jeugdhulp ontvangt. De gemeente kan dan ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (hierna: pgb).[24]

2.2.3.1 Rechtsmiddelen en -waarborgen

Voor het zetten van de eerste stappen die met de hulpvraag in de hand worden gezet op een van de wegen naar jeugdhulpverlening, vereist de Jeugdwet geen toestemming van de jeugdige en diens ouders.[25] In de meeste gevallen zullen zij deze eerste stappen zelf zetten, maar het is ook denkbaar dat een derde dit doet en dat de jeugdige en diens ouder(s) hier niet altijd (direct) van op de hoogte zijn. Betrokkenen hebben op basis van de Jeugdwet in samenhang met de Awb de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen het al dan niet nemen van een verleningsbeslissing, mits aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan. Een van de voorwaarden is dat de beslissing op schrift is gesteld. Dit betekent dat in geval van een algemene voorziening niet in rechte tegen genomen beslissingen kan worden opgekomen, terwijl dit voor op schrift gestelde verleningsbeslissingen ter verkrijging van een individuele voorziening wel het geval is. Het komt voor dat in een gemeentelijke verordening is neergelegd dat een beslissing alleen op schrift wordt gesteld indien de jeugdige of diens ouder(s) dit verzoeken.[26]

---

21 Art. 2.3(1) Jw; zie ook CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, r.o. 4.3.1; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 17; *Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 31-32 en 47; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 104; *Handelingen II* 2013/14, 15, item 20, p. 2; Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 46-47 en 95; De Jongh, *Gst.* 2017/121; Bruggeman, *Gst.* 2017/120; Elferink, *Gst*. 2018/55; zie CRvB 17 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362 waarin wordt geoordeeld dat het college voldoende zorgvuldig onderzoek heeft gedaan en deugdelijk heeft gemotiveerd dat de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders toereikend zijn.

22 Art. 2.3(1) Jw; zie ook Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145.

23 CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, onder verwijzing naar art. 2.14 Jw jo. art. 2.1 Besluit Jeugdwet.

24 Art. 8.1.1 Jw; zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 75, p. 12, *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 26, 56 en 87 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 13.

25 Bruning, Rap & Verkroost 2016a.

26 Zie bijvoorbeeld art. 3(2) VNG Modelverordening 2014 waar gemeenten hun gemeentelijke verordening op kunnen baseren.

Betrokkenen kunnen tegen een schriftelijke verleningsbeslissing opkomen door bezwaar te maken bij het college van B&W van de gemeente. Het college neemt dan opnieuw een besluit. Vervolgens kunnen de betrokkenen – omdat zij het niet eens zijn met het besluit of omdat niet (tijdig) een nieuw besluit is genomen[27] – in beroep gaan bij de kinderrechter,[28] waarbij de Landelijke Procesregeling Bestuursrecht als leidraad dient.[29] De kinderrechter toetst het genomen besluit *ex tunc*.[30] Tegen de uitspraak van de kinderrechter kan vervolgens hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB).[31] De kinderrechter zou de gemeente kunnen veroordelen tot vergoeding van de schade die een ouder of jeugdige lijdt of zal gaan lijden als gevolg van bijvoorbeeld een (onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een) onrechtmatig besluit of het niet tijdig nemen van een besluit.[32] Het feit dat een schriftelijke verleningsbeslissing is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb,[33] brengt tevens mee dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het verbod op *détournement de procédure*, het specialiteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het verbod op *détournement de pouvoir*,[34] in acht moeten worden genomen. Met het aanmerken van een voorziening als individueel of algemeen of het anderszins bepalen of een schriftelijke beslissing wordt afgegeven, heeft de gemeente dus invloed op de toegang tot jeugdhulpvoorzieningen en de rechtsbescherming van betrokkenen.

---

27 Art. 6:2(1)(2) Awb.

28 Zie artt. 7:1, 8:1, 8:5 (jo. art. 1 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) en 8:6 (jo. art. 8(7) Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). De kinderrechter treedt in dergelijke procedures op als bestuursrechter.

29 Procesreglement bestuursrecht 2017; zie ook Procesreglement Civiel Jeugdrecht 2018, p. 11.

30 De kinderrechter beoordeelt of het besluit op het moment dat het genomen is, rechtmatig was.

31 Art. 10 Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak; zie ook Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145.

32 Art. 8:88 Awb; zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 20 november 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9387.

33 Deze beginselen zijn ingevolge art. 3:1(2) Awb overigens ook van toepassing op andere handelingen van bestuursorganen, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet. Zie ook art. 3:14 BW waar is bepaald dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht; zie ook HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/Ikon*).

34 Zie onder andere afdeling 3.2 Awb; het legaliteitsbeginsel en het verbod op *détournement de procédure* vloeien voort uit ongeschreven recht. Zie onder andere Nagelhout & Van Wordragen, *TFB* 2021/8 voor een bijdrage over een eventuele codificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb, mede naar aanleiding van de affaire rondom de kinderopvangtoeslag (zie kort par. 3.7.2), zie in dit kader ook *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, 15.

Naast de mogelijkheden van bezwaar en beroep, kunnen de jeugdige en diens ouder(s) ook gebruik maken van de mogelijkheid om te klagen bij de gemeente. Zij kunnen beroep doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon, die hen kan ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten.[35] De gemeente moet jeugdigen en (pleeg)ouders tijdig informeren over deze mogelijkheid en moet de vertrouwenspersoon in de gelegenheid stellen zijn taak uit te oefenen.[36] Het klachtrecht en de klachtprocedure zijn bij wet geregeld.[37] Vervolgens bestaat een mogelijkheid om te klagen bij de Kinderombudsman,[38] Nationale ombudsman[39] of een eventuele gemeentelijke (kinder)ombudsman.[40] Zij kunnen onder andere toetsen aan behoorlijkheidsnormen, die overeenkomen met de zojuist genoemde behoorlijkheidsnormen uit de Awb. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het respecteren van grondrechten, transparantie, goede informatieverstrekking, het luisteren naar de burger en fatsoenlijke bejegening.[41]

2.2.4 Jeugdhulpverlening

Het betreden van de toegangspoort naar jeugdhulp betekent niet automatisch dat de jeugdige en diens ouder(s) ook direct en daadwerkelijk hulp ontvangen. Indien een verleningsbesluit is genomen, heeft de gemeente wel de verplichting de aangevraagde jeugdhulp daadwerkelijk te leveren (een 'jeugdhulpplicht').[42] Deze hulp moet uiteindelijk bijdragen aan het in staat stellen van de jeugdige om – rekening houdend met diens leeftijd en ontwikkelingsniveau – gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren.[43] Bij jeugdhulpvoorzieningen kan worden gedacht aan persoonlijke verzorging en begeleiding, ambulante hulp (waaronder ook opvoedondersteuning), jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk, dagbehandeling, maar bijvoorbeeld ook een plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin[44] of in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.[45] Een

35 Artt. 1a.1(b), 1.1 Jw en 4.1.9(3-5) Jw; *Kamerstukken II* 2018/19, 35070, 3, p. 14.
36 Art. 2.5(1)(2) Jw.
37 Hoofdstuk 9 Awb; Gemeenten kunnen in hun verordening een eigen klachtregeling treffen (art. 2.9 Jw).
38 Artt. 11b(2)(c), 11c en 11d Wet Nationale ombudsman (hierna: WNo) jo. Titel 9.1 Awb.
39 Art. 9:18(1) jo. 9:17(a) Awb jo. art. 1 WNo.
40 Art. 9:18(1) jo. 9:17(b) Awb jo. art. 81p Gemeentewet (hierna: Gem.wet).
41 Zie de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.
42 Maar zie ook Kroeze, *JIP* 2018(3)/131 waarin wordt geconcludeerd dat het afdwingen van passende zorg in de praktijk niet eenvoudig is.
43 Art. 2.3(1) Jw.
44 Zie voor een dissertatie over de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst Van der Zon 2020a.
45 Dit blijkt uit gemeentelijke verordeningen jeugd van de provinciehoofdsteden, die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd.

uithuisplaatsing in het vrijwillige kader kan in beginsel zonder rechterlijke tussenkomst plaatsvinden. In het geval van een gesloten plaatsing is, gelet op het vrijheidsbenemende karakter ervan, wel een rechterlijke machtiging vereist (zie par. 2.2.4.1).[46]

Het familiegroepsplan

De jeugdhulpaanbieder – die de hulp onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W van de desbetreffende gemeente gaat verlenen – bekijkt eerst samen met de jeugdige en diens ouder(s) hoe de jeugdhulpverlening er uit gaat zien. Hij moet de mogelijkheid bieden een familiegroepsplan op te stellen. Dit is een hulpverleningsplan opgesteld door de ouders samen met bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de minderjarige behoren.[47] In drie situaties kan volgens de wet worden afgezien van een familiegroepsplan: de ouders geven aan dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de jeugdige geven hiertoe aanleiding of de belangen van de jeugdige worden anderszins geschaad. In deze situaties stelt de jeugdhulpaanbieder – samen met het gezin – een hulpverleningsplan op.[48]

Toestemming

De betrokkenen moeten toestemming geven alvorens de jeugdhulpaanbieder de hulp daadwerkelijk kan verlenen.[49] Uit de Jeugdwet blijkt dat, indien de jeugdige jonger is dan twaalf jaar, alleen toestemming van de gezagsdragende ouder(s)[50] benodigd is.[51] Voor jeugdhulpverlening aan een jeugdige tussen de twaalf en zestien jaar oud is, is zowel de toestemming van de gezagsdragende ouder(s) als van de jeugdige zelf vereist. Indien de jeugdige de hulp weloverwogen blijft wensen, kan aan het ontbreken van ouderlijke toestemming voorbij worden gegaan.[52] De jeugdige van zestien

46 Art. 6.1.2(1) Jw; Art. 5 EVRM; *Kamerstukken II* 2005/06, 30644, 3, p. 8-9. Deze mogelijkheid bestaat sinds 1 januari 2008 (*Stb.* 2007, 578 en *Stb.* 2007, 579); Goderie e.a. 2004; Bruning, Liefaard & Volf 2004; *Kamerstukken II* 2005/06, 30644, 3, p. 1-2.

47 Art. 1.1 Jw.

48 Art. 4.1.3(2) jo. 1.1 Jw; zie ook art. 4.2.4 Besluit Jeugdwet; overigens lijkt het familiegroepsplan niet goed van de grond te komen (zie bijvoorbeeld Lünnemann e.a. 2018, p. 8; De Kinderombudsman 2016b, p. 25)

49 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 2, artt. 7.3.1-7.3.15; zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 213-214; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 44. Deze bepalingen inzake toestemming zijn afgeleid van die in de WGBO (artt. 7:446 e.v. BW), waarbij wel rekening is gehouden met het feit dat een geneeskundige behandelingsovereenkomst een privaatrechtelijke overeenkomst van opdracht is en jeugdhulpverlening plaatsvindt binnen een publiekrechtelijk kader (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 212).

50 Zie ook Arends, *JIP* 2015(7-8)/368.

51 Artt. 7.3.15(1) jo. 7.3.4 Jw.

52 Art. 7.3.4(2) Jw.

jaar of ouder is zelf bekwaam om toestemming te verlenen.[53] Dan is geen ouderlijke toestemming vereist.[54] In de Jeugdwet is verder bepaald dat de jeugdhulpverlener de betrokkene op duidelijke wijze inlicht, die past bij zijn bevattingsvermogen, en tijdig met de betrokkene overlegt over het voorgenomen onderzoek, de voorgestelde jeugdhulp, de ontwikkelingen omtrent de jeugdhulp en over de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Een jeugdige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, wordt door hem op zodanige wijze ingelicht als past bij het bevattingsvermogen van deze jeugdige.[55] De jeugdhulpverlener moet zich hierbij laten leiden door hetgeen de betrokkene redelijkerwijze dient te weten ten aanzien van de aard en het doel van het voorgenomen onderzoek, de voorgestelde jeugdhulp of de uit te voeren verrichtingen; de te verwachten gevolgen en risico's voor de gezondheid van de betrokkene bij het voorgestelde onderzoek, de voorgestelde jeugdhulp, de uit te voeren verrichtingen en bij de mogelijkheid om jeugdhulp te verlenen; andere mogelijke methoden van onderzoek en jeugdhulp al dan niet uitgevoerd door andere hulpverleners; de staat van en de vooruitzichten met betrekking tot de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen in relatie tot de te verlenen jeugdhulp; en de termijn waarop de mogelijke methoden van onderzoek of jeugdhulp kunnen worden uitgevoerd en de verwachte tijdsduur ervan.[56] De informatieplicht is onlosmakelijk verbonden met de bepalingen over het verlenen van toestemming en wordt ook wel '*informed consent*' genoemd.[57] Indien een verrichting van niet-ingrijpende aard is, mag worden verondersteld dat de toestemming is gegeven. Het is vooralsnog niet duidelijk wanneer hier precies sprake van is.[58] De toestemmingsregels zien op de relatie tussen de hulpverlener en de jeugdige en diens ouders met gezag. Het gaat om wettelijke verplichtingen die bij overtreding kunnen leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid indien de aanbieder of instelling verwijtbaar tekort is geschoten (zie ook hierna).

53 Zie art. 7.3.5 Jw. In dit artikel wordt ook geregeld dat de minderjarige van zestien jaar en ouder bekwaam om rechtshandelingen te verrichten en aansprakelijk is voor verbintenissen die daaruit voortvloeien. Ook is hij bekwaam om in en buiten rechte op te treden in op de jeugdhulpverlening betrekking hebbende aangelegenheden (zie ook par. 2.2.2). Vergelijk ook art. 7:447 BW en *Kamerstukken II* 1999/2000, 26862, 3, p. 8-9; Raad voor het Jeugdbeleid & Nederlandse Gezinsraad 1995.

54 Artt. 7.3.4(1) jo. 7.3.5(1) Jw.

55 Art. 7.3.2(1) Jw.

56 Art. 7.3.2(2) Jw.

57 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3.

58 Zie Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145; Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 17; zie ook Arends, *JIP* 2015(7-8)/368.

Kwaliteitseisen en toezicht

Evenals de toegang, wordt ook het verlenen van jeugdhulp in het vrijwillige kader gereguleerd door het bestuursrecht.[59] De jeugdhulpaanbieder is aan verschillende kwaliteitseisen gebonden. Zo is de jeugdhulpaanbieder verplicht verantwoorde hulp te verlenen, waaronder hulp van een goed niveau, die veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de minderjarige of ouder, wordt verstaan.[60] Bovendien moet de hulpverlener bij zijn werkzaamheden de zorg van een goede hulpverlener in acht nemen, waarbij hij in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor hem geldende professionele standaard, handelt.[61] Op initiatief van verschillende beroepsverenigingen (het Nederlands Instituut van Psychologen, de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen en de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk) zijn verschillende richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming ontwikkeld die beroepskrachten ondersteunen in hun dagelijks werk. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op resultaten van wetenschappelijk onderzoek, praktijkkennis en voorkeuren van cliënten. De richtlijnen vormen een belangrijk onderdeel van de professionele standaard van beroepskrachten. Zij zijn niet juridisch bindend, maar tegelijkertijd ook niet vrijblijvend. Beroepskrachten kunnen van de richtlijnen afwijken, maar moeten dit wel goed kunnen motiveren.[62] De verantwoorde hulp wordt op basis van de Jeugdwet geborgd middels een registratie in een kwaliteitsregister.[63] Beroepskrachten zijn daarnaast verplicht om bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling gebruik te maken van de meldcode.[64] Ook kunnen gemeenten bij de inkoop nadere kwaliteitseisen stellen aan de jeugdhulp.[65] De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op het voldoen aan de kwaliteitseisen. Ook kunnen de ouder(s) en jeugdige klagen bij de (gemeentelijke) (kinder) ombudsman (zie par. 2.2.3.1). De jeugdhulpaanbieder moet een regeling treffen omtrent de behandeling van klachten van jeugdigen en ouders over gedragingen van medewerkers[66] en een cliëntenraad in het leven roepen.[67]

---

59 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 216.

60 Art. 4.1.1(1) Jw.

61 Art. 4.1.1(3) Jw.

62 Zie de website https://richtlijnenjeugdhulp.nl voor de richtlijnen en meer informatie over deze richtlijnen.

63 Art. 4.1.6(5) Jw en hoofdstuk 5 van het Besluit Jeugdwet.

64 Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling; zie ook Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Organisaties moeten een eigen meldcode ontwikkelen waarin de volgende vijf stappen opgenomen moeten worden: 1) signalen in kaart brengen; 2) overleg met een college en raadpleeg eventueel VT; 3) gesprek met cliënt; 4) wegen van huiselijk geweld/kindermishandeling; en 5) beslis of melden noodzakelijk is en of hulpverlenen of organiseren (ook) mogelijk is.

65 Zie art. 2.11(2) Jw.

66 Art. 4.2.1(1) Jw; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 169.

67 Art. 4.2.5 Jw; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 172-176.

Geregistreerde jeugdprofessionals zijn bovendien onderworpen aan het tuchtrecht van de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). Zij moeten zich houden aan de voor hen geldende beroepscode[68] en de richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming.[69] Indien een belanghebbende (of de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) meent dat de jeugdprofessional in strijd met de algemene tuchtnorm handelt, kan hij een klacht indienen bij de SKJ.[70] Een jeugdige van zestien jaar en ouder kan zelfstandig een tuchtklacht indienen. Een jeugdige die jonger is, kan ook een tuchtklacht indienen, indien hij de gevolgen van deze klacht kan overzien. Hierbij moet hij zich laten bijstaan door een meerderjarige gemachtigde.[71] De algemene tuchtnorm waar het College van Toezicht en het College van Beroep van de SKJ het handelen van de beklaagde beroepskracht aan toetsen, wordt geschonden indien sprake is van: a. enig handelen in strijd met de professionele standaard die in het jeugddomein geldt voor een behoorlijke uitoefening van het beroep waarvoor de jeugdprofessional is geregistreerd; b. elk ander handelen dat in strijd is met hetgeen een behoorlijk jeugdprofessional betaamt.[72] Hierbij gaat het er niet om of het handelen beter had gekund, maar of de beroepskracht bij het (beroepsmatig) handelen binnen de grenzen van een behoorlijke of redelijk bekwame beroepsuitoefening is gebleven. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met hetgeen ten tijde van het klachtwaardig handelen in de beroepsgroep als norm of standaard is aanvaard (waarbij de beroepscode en de zojuist genoemde richtlijnen een belangrijke rol spelen). Bij de gegrondverklaring van een klacht kan een tuchtmaatregel, zoals een waarschuwing, een berisping of een voorwaardelijke schorsing van de registratie in het Kwaliteitsregister Jeugd, worden opgelegd.[73] Op de website van de SKJ is een Beslissingen bibliotheek te vinden waar de beslissingen van de Colleges van de SKJ worden gepubliceerd.[74] Doelen van het tuchtrecht zijn bewaking van de kwaliteit van het handelen van individuele jeugdprofessionals ten behoeve van betrokkenen en het mogelijk maken dat alle beroepskrachten die in het jeugddomein werken en geregistreerd zijn, kunnen leren en zichzelf kunnen verbeteren.[75]

---

68 Waaronder de Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional 2017.

69 Zie de website Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming: https://richtlijnenjeugdhulp.nl/.

70 Regels 6.1-6.2 Tuchtreglement SKJ.

71 Regels 6.3-6.4 Tuchtreglement SKJ.

72 Regel 3.1 Tuchtreglement SKJ.

73 Regel 5.1 Tuchtreglement SKJ.

74 https://skjeugd.nl/tuchtrecht/beslissingenbibliotheek. Op het moment van afronding van het onderzoek zijn ruim 700 tuchtbeslissingen gepubliceerd in de Beslissingen bibliotheek.

75 Uit de evaluatie van vijf jaar tuchtrecht (Schackmann e.a. 2020) is onder andere gebleken dat niet alle beslissingen in de Beslissingenbibliotheek op de website van de SKJ waren opgenomen en dat de zoekfunctie van deze Beslissingenbibliotheek nog niet optimaal werkte. Het evaluatierapport bevat een aantal aanbevelingen gericht op verbetering van het lerend effect van het tuchtrecht.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de naleving van de bepalingen uit de Jeugdwet. Indien de jeugdhulpaanbieder een verplichting uit de Jeugdwet niet nakomt, kunnen de jeugdige (vertegenwoordigd door een wettelijk vertegenwoordiger, zie par. 2.3.2) en diens ouder(s) ervoor kiezen om gebruik te maken van een interne klachtprocedure bij de jeugdhulpaanbieder of een vordering tot nakoming van een recht voorleggen aan de civiele rechter. Indien zij materiële of immateriële schade hebben geleden door schending van een bepaling uit de Jeugdwet, kunnen zij ook een vordering op onrechtmatige daad baseren.[76]

2.2.4.1 Gesloten jeugdhulp

In het zesde hoofdstuk van de Jeugdwet is geregeld dat een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp kan worden geplaatst. Bij gesloten jeugdhulp gaat het om een 'zeer zware en intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdhulp waarbij de vrijheden van de jeugdige kunnen worden ingeperkt, om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt of onttrokken wordt aan de hulp die hij nodig heeft.'[77] Een jeugdige kan slechts worden opgenomen in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp nadat een kinderrechter hiertoe een machtiging heeft afgegeven. De kinderrechter kan een dergelijke machtiging verlenen indien hij van oordeel is dat de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken.[78]

Voor de procedure ter verkrijging van een machtiging gesloten jeugdhulp gelden strikte eisen en komt aan de jeugdige een sterkere rechtspositie toe.[79] De jeugdige van twaalf jaar of ouder en de jeugdige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, maar wel in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, zijn bekwaam om in en buiten rechte op te treden.[80] Hij krijgt bovendien een raadsman toegewezen.[81]

Een machtiging gesloten jeugdhulp kan worden verleend indien de jeugdige onder toezicht is gesteld, de voogdij over de jeugdige bij een GI berust of de wettelijke vertegenwoordiger met opneming en verblijf instemt.[82] Indien de jeugdige in de gesloten jeugdhulp verblijft zonder dat sprake is van een ondertoezichtstelling en de gezagsdrager de instemming

76 Artt. 3:296 en 6:162 BW; zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 68-69.
77 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 54.
78 Art. 29b(1)(3) Wjz.
79 Hoofdstuk 6 Jw en De Jong-de Kruijf 2019.
80 Art. 6.1.1(2) Jw.
81 Art. 6.1.10(4) Jw.
82 Art. 6.1.2(3) Jw.

voor de plaatsing in een gesloten accommodatie intrekt, kan de jeugdige nog gedurende maximaal veertien dagen in de gesloten accommodatie verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt.[83]

Voor een uitgebreide bespreking van de plaatsingen van jeugdigen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt verwezen naar de literatuur hierover.[84] In het kader van dit onderzoek verdient het nog wel opmerking dat een machtiging gesloten jeugdhulp een gedwongen kader schept waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend zonder toestemming van de jeugdige en diens ouder(s).[85] In dit boek staat echter enkel het gedwongen kader dat ontstaat door het uitspreken van een ondertoezichtstelling centraal (zie par. 1.6).

2.2.5 Gegevensuitwisseling en dossiervorming

In het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening kunnen verschillende (bijzondere[86]) persoonsgegevens[87] worden verwerkt[88] door onder andere gemeenten, VT en jeugdhulpverleners. Met name bij de toegang bij (multidisciplinaire) wijkteams kan het voorkomen dat informatie over gezinnen domeinoverstijgend wordt gedeeld met mogelijke complexe privacyvraagstukken tot gevolg.[89] De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)[90] en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevens-

83 Art. 6.1.2(9) Jw.

84 Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2020; Bruning & De Jong-de Kruijf, *FJR* 2015/33. In dit kader is relevant te vermelden dat De Jong-de Kruijf in haar dissertatie stelt dat gesloten plaatsingen altijd met een ondertoezichtstelling gepaard zou moeten gaan, omdat de waarborgen van de BW (zoals de geschillenregeling, toezicht door een gezinsvoogd en de mogelijkheid om ouders te verplichten hulp te aanvaarden) niet onverkort van toepassing zijn op vrijwillige plaatsingen (Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 377-378 en 408). Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 2019Z04936, p. 2. Zie ook Höfte e.a., *FJR* 2022/31 voor een bijdrage over de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp en de rol en functie van de gedragswetenschapper voordat een dergelijke machtiging wordt afgegeven.

85 Art. 7.3.4(1) Jw.

86 Bijzondere categorieën van persoonsgegevens zijn neergelegd in artt. 22-30 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (zie ook art. 9 AVG en art. 1.1 Jw). Het kan hierbij onder andere gaan om biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon (zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukken) of gegevens over de fysieke of mentale gezondheid (zie ook art. 4(14 en 15) AVG).

87 Gegevens waardoor een natuurlijk persoon identificeerbaar is.

88 Hieronder wordt onder andere het verzamelen, vastleggen, bewaren, bijwerken, opvragen, raadplegen, gebruiken, ter beschikking stellen of vernietigen van de gegevens, verstaan (zie art. 4(2) AVG).

89 Zie Rekenkamer Arnhem 2017 en Autoriteit Persoonsgegevens 2016; Dörenberg, *TvGR* 2020/1.

90 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van de Richtlijn 95/46/EU.

bescherming bevatten algemene en hoofdstuk 7 van de Jeugdwet bevat bijzondere bepalingen inzake privacy en de uitwisseling van (persoons) gegevens.[91] Bij de verwerking van persoonsgegevens moeten op grond van de AVG de beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid in acht worden genomen.[92] In artikel 6 van de AVG worden voorwaarden genoemd waaronder een verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. Hierbij kan worden gedacht aan toestemming van de betrokkenen voor deze verwerking voor een of meer specifieke doeleinden,[93] noodzakelijkheid ter bescherming van vitale belangen van de betrokkene of een andere natuurlijke persoon of noodzakelijkheid om te voldoen aan een wettelijke verplichting. In geval van bijzondere persoonsgegevens stelt de AVG striktere eisen aan de verwerking.[94]

In de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van de Jeugdwet is een overzicht te vinden van verschillende taken uit de Jeugdwet die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens en de wettelijke grondslag hiervoor.[95] Op grond van de Jeugdwet kan de gemeente (persoons)gegevens verwerken ten behoeve van een doelmatig, doeltreffend en samenhangend beleid ten aanzien van preventie, de toegang tot en verlening van jeugdhulp en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.[96] Hierbij is het van belang te noemen dat toestemming voor gegevensuitwisseling geen voldoende grondslag is voor deze gegevensuitwisseling, omdat de betrokkenen zich in een afhankelijkheidspositie van de gemeente bevinden. Dit benadrukt het belang van een duidelijke wettelijke grondslag.[97]

Veilig Thuis baseert de verwerking van persoonsgegevens op het Handelingsprotocol Veilig Thuis. Indien dit noodzakelijk is voor het onderzoek of voor het in gang zetten van vervolgstappen, heeft VT een sterke informatiepositie bij onder andere de wettelijke taken van het ontvangen van meldingen, het doen van onderzoek en de overdracht. Bij een melding

---

91 Op geneeskundige behandelingen als bedoeld in art. 7.446 BW zijn de regels over gegevensuitwisseling zoals neergelegd in de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst van toepassing (art. 7.3.1(3) Jw; zie ook Hendriks, *NJB* 2019/833).

92 Art. 5(1) AVG.

93 Onder toestemming wordt in de AVG elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of ondubbelzinnige actieve handeling aanvaard dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt, verstaan (art. 4(11) en 7 AVG). Toestemming mag niet worden geacht vrijelijk te zijn verleend indien de betrokkene geen echte of vrije keuze heeft of zijn toestemming niet kan weigeren of intrekken zonder nadelige gevolgen (AVG, overweging 42).

94 Art. 9 AVG.

95 Zie *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 105-115; zie ook art. 6(1) AVG; Op gemeentelijk niveau worden privacyprotocollen opgesteld inzake gegevensverwerking ten behoeve van de toegang naar of verlening van jeugdhulp. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 1-3.

96 Artt. 7.4.1(2) en 7.4.4(1) Jw.

97 Zie bijvoorbeeld Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

aan VT worden de persoonsgegevens van directbetrokkenen[98] vermeld, in het geval van een adviesvraag is dit niet het geval. VT heeft geen toestemming van de betrokkenen nodig voor het verstrekken van informatie over de melding aan informanten. Deze sterke positie geldt in principe niet in het geval een gezin zelf naar VT stapt met de vraag om ondersteuning. Dan moet VT wel toestemming krijgen voor het overleggen of delen van informatie aan derden. Het handelingsprotocol bevat ook regels ten aanzien van de dossiervorming en inzage in en afschrift van het dossier. Per soort gegevens in het dossier is vastgelegd welke personen recht op inzage en afschrift hebben.[99]

Jeugdhulpverleners zijn gebonden aan de regels die in hoofdstuk 7 van de Jeugdwet zijn neergelegd ten aanzien van dossiervorming en privacy. Daarin wordt onder andere geregeld dat de jeugdhulpverlener in het dossier gegevens opneemt voor zover dit noodzakelijk is voor een goede hulpverlening. Verder wordt bepaald dat de jeugdhulpverlener inzage in en afschrift van het dossier of delen daarvan verstrekt indien de betrokkene – van twaalf jaar of ouder en die in staat is tot redelijke waardering van diens belangen[100] – daarom vraagt, tenzij dit verzoek geweigerd moet worden omdat dit noodzakelijk is in het belang van bescherming van andermans persoonlijke levenssfeer.[101] Ouders kunnen het dossier van hun kind inzien zolang de jeugdige nog geen zestien jaar is. Voor het inzien van een dossier van een jeugdige van zestien jaar of ouder, hebben ouders diens toestemming nodig.[102] Een betrokkene kan verzoeken om het dossier of delen daarvan te vernietigen.[103] Bovendien moet de jeugdhulpverlener zorgen dat niet zonder toestemming van de betrokkene inlichtingen over deze betrokkene[104] dan wel inzage in of afschrift van gegevens uit het dossier aan anderen wordt verstrekt.[105] De jeugdige van twaalf jaar en ouder die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, moet zelf toestemming geven voor deze gegevensverstrekking. Voor de jeugdige jonger dan twaalf jaar moet diens wettelijk vertegenwoordiger toestemming verlenen.[106] Indien bij of krachtens de wet de verstrekking

98 Dit zijn degenen die huiselijk geweld en/of kindermishandeling begaan of ondergaan en degenen die tot hun huishouden of gezin behoren, voor zover VT directe bemoeienis met hen heeft gehad (Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 64).

99 Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 56-63.

100 Art. 7.3.15(1)(2) Jw.

101 Art. 7.3.10 Jw.

102 Art. 7.3.11(1)(2) jo. artt. 7.3.4 en 7.3.15 Jw.

103 Art. 7.3.9(1) Jw.

104 Onder andere degene aan wie rechtstreeks jeugdhulp wordt verleend, ten aanzien van wie jeugdhulpverlening wordt voorgesteld of ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel wordt uitgevoerd of de uitvoering daarvan wordt voorgesteld (art. 7.3.1(2) Jw).

105 Art. 7.3.11(1) Jw (zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 215-216 en de Regeling justitiële keteninformatisering Jeugdwet).

106 Art. 7.3.15(1)(2) Jw.

van informatie verplicht is, worden hier geen beperkingen aan gesteld.[107] Bovendien kunnen wel gegevens zonder toestemming worden verstrekt aan degene die rechtstreeks betrokken is bij de jeugdhulpverlening en degene die optreedt als vervanger van de jeugdhulpverlener, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden.[108]

Minderjarigen en ouders hebben, als hun persoonsgegevens worden verwerkt, uit hoofde van de AVG enkele rechten, waaronder het recht op informatie over de gegevensverwerking, het recht op inzage in de persoonsgegevens en het recht op correctie of vernietiging van de gegevens. Informatie over deze rechten moet op een toegankelijke en begrijpelijke wijze worden aangeboden en transparant zijn.[109]

2.2.6 Beëindiging van jeugdhulp in het vrijwillige kader

Jeugdhulp in een vrijwillig kader kan om verschillende redenen eindigen, bijvoorbeeld wanneer de aan de hulpvraag ten grondslag liggende problemen zijn opgelost, de beëindiging uit het opgestelde hulpverleningsplan volgt of de partijen overeenstemmen dat jeugdhulp wordt beëindigd. Daarnaast kan worden gedacht aan het verstrijken van de periode waarvoor een voorziening is verleend, het beëindigen van de contracten tussen de verantwoordelijke gemeente en de jeugdhulpaanbieder, een verhuizing van het gezin naar een andere gemeente en het komen te ontbreken van vereiste toestemming voor de jeugdhulpverlening. Verder zal jeugdhulp in beginsel eindigen zodra de jeugdige de achttienjarige leeftijd heeft bereikt.[110] Indien een jeugdhulpverlener gewichtige redenen aanwezig acht, kan de jeugdhulpverlening ook worden beëindigd.[111] Onder de Wet geneeskundige handelingsovereenkomst kan hiervan sprake zijn indien de samenwerkingsrelatie tussen partijen ernstig verstoord is en ieder vooruitzicht op herstel van de verhoudingen ontbreekt,[112] de hulpverlener persoonlijke gevoelens krijgt voor de patiënt of in geval van seksuele intimidatie of discriminatie door de patiënt.[113] Tot slot kan bij het uitspreken van een ondertoezichtstelling (zie par. 2.3) jeugdhulpverlening wel worden doorgezet. Deze jeugdhulpverlening vindt dan in het gedwongen kader plaats. Indien de jeugdige of diens ouder(s) het niet eens zijn met de beëindiging van de jeugdhulp, kunnen zij klagen bij degene die deze beslissing heeft genomen (zie ook par. 2.2.3.1) of opnieuw een hulpvraag indienen.

---

107 Art. 7.3.11(1) laatste volzin Jw.
108 Art. 7.3.11(2) Jw.
109 Zie onder andere artt. 14-17 AVG en overweging 39.
110 Zie art. 1.1 Jw voor enkele uitzonderingen.
111 Art. 7.3.14 Jw; Vergelijk art. 7:460 BW.
112 Rb. Noord-Nederland 22 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5005, zoals aangehaald in Wijne 2018, art. 7:460 aant. 3 'Gewichtige redenen'.
113 Wijne 2018, art. 7:460 aant. 3 'Gewichtige redenen'.

2.3 Het gedwongen kader

2.3.1 Inleiding

Het gedwongen kader zoals dat in dit onderzoek centraal staat, start zodra een kinderrechter[114] een ondertoezichtstelling uitspreekt (zie ook par. 1.6).[115] Indien in het kader van een ondertoezichtstelling wordt besloten om jeugdhulp op te leggen, wordt gesproken van 'gedwongen jeugdhulpverlening'. Het gedwongen kader wordt gereguleerd door het civielrechtelijke jeugdbeschermingsrecht, dat grotendeels is neergelegd in Titel 14 van Boek 1 BW inzake het gezag over minderjarigen. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat daarnaast regelingen inzake het civiele procesrecht.

2.3.2 De procespositie van de minderjarige en diens ouder(s)

Het geldende civiele procesrecht kent verschillende rechten en bevoegdheden aan belanghebbenden toe. In het geval van jeugdbescherming zullen in ieder geval de ouder met gezag en de minderjarige van twaalf jaar en ouder als belanghebbenden worden aangemerkt, aangezien hun rechten of verplichtingen hier rechtstreeks bij betrokken zijn.[116]

Uit het gezagsrecht zoals dat in het BW is geregeld, wordt in de rechtswetenschap en -praktijk afgeleid dat de minderjarige processueel onbekwaam is.[117] Dit houdt in dat hij niet zelfstandig een civielrechtelijke procedure kan voeren, maar hiertoe vertegenwoordigd moet worden door zijn ouder(s) met gezag, een voogd[118] of anders een bijzondere curator.[119] Op deze manier zou de minderjarige worden beschermd tegen onbezonnen procederen.[120] In het jeugdbeschermingsrecht wordt een groot aantal uitzonderingen gemaakt op deze processuele onbekwaamheid. In deze uitzonderingssituaties heeft de minderjarige van twaalf jaar en ouder de mogelijkheid om zelfstandig via een formele procedure toegang te verkrijgen tot de rechter.[121] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan

114 Zie art. 42 Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO) jo. 808 Rv.
115 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 8, p. 20.
116 Art. 798 Rv; zie ook Procesreglement Civiel Jeugdrecht 2018, p. 4.
117 Zie bijvoorbeeld Bruning 2016, p. 76.
118 Zie artt. 1:245(4) en 1:234(3) BW; Jansen, *NJB* 2016/1563, p. 2177-2183; Van Leuven & De Klerk, *EB* 2013/32.
119 Art. 1:250 BW; Werkproces benoeming bijzondere curator 2014; Valenkamp, Sondorp & Van Montfoort 2017; De Kinderombudsman 2012.
120 HR 30 januari 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5527; zie ook Van Leuven & De Klerk, *EB* 2013/32.
121 Zie voor een volledig overzicht van uitzonderingen op de processuele onbekwaamheid Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2020, p. 232-234. Zie ook Van Leuven & De Klerk, *EB* 2013/32; Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016, p. 394; Van den Hoogen & Montanus, *FJR* 2017/62; Mink, *EB* 2012/41; Van Teeffelen, *EB* 2013/62; Verschuren, *EB* 2018/15; Bruning, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2006(7/8), p. 143; De Kinderombudsman 2012, p. 50).

een verzoek tot opheffing van een ondertoezichtstelling of tot het geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren van een schriftelijke aanwijzing (zie par. 2.3.4). Ten aanzien van verzoeken tot (verlenging van een) ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing is de minderjarige in beginsel[122] procedureel onbekwaam waardoor hij in deze zaken geen zelfstandige procespartij is.[123] In het navolgende wordt steeds aangegeven of de minderjarige processueel bekwaam is of dat hij door diens wettelijk vertegenwoordiger moet worden vertegenwoordigd. Overigens hebben minderjarigen van twaalf jaar en ouder in sommige situaties ook een informele rechtsingang, in het kader waarvan zij op informele wijze (bijvoorbeeld door middel van een brief, e-mail of telefoongesprek) in contact kunnen komen met de rechter en de rechter volgens ambtshalve een beslissing kan nemen.[124]

In het Burgerlijk Wetboek wordt in de Titel aangaande de ondertoezichtstelling voornamelijk gesproken over ouders met gezag. Dit ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht om zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Onder deze verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Hierbij mogen zij geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toepassen.[125] Een enkele keer worden ook bevoegdheden toegekend aan 'degene die de minderjarige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt'.[126] In deze paragraaf wordt gefocust op de gezagsdragende ouders.

2.3.3 De start van het gedwongen kader: het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel

De materiële grens naar het gedwongen kader wordt gevormd door de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling die vereisen dat sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige, dat de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de gezagsdragende ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging van opvoeding van

122 Indien het geval van gesloten jeugdhulp is de minderjarige wel procedureel bekwaam (zie par. 2.2.4.1).

123 Voor wat betreft de gezagsbeëindigende maatregel en verzoeken die in het kader van deze maatregel kunnen worden ingediend, is aan de minderjarige geen zelfstandige rechtspositie toegekend. De reden hiervoor kan gelegen zijn in het feit dat de in par. 2.3.2 genoemde reden voor het maken van uitzonderingen op de processuele onbekwaamheid van minderjarigen in een dergelijk geval niet opgaan.

124 De minderjarige kan bijvoorbeeld gebruik maken van de informele rechtsingang om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen (art. 1:377g BW) of om een bijzondere curator te benoemen (art. 1:250 BW). Zie bijvoorbeeld ook Bruning e.a. 2020, p. 53-57.

125 Art. 1:247(1)(2) BW; zie ook art. 1:251 e.v. BW over het ouderlijk gezag.

126 Zie bijvoorbeeld art. 1:262b BW.

hun kind weer kunnen dragen.[127] De ruime formulering van deze gronden geeft de rechter vrijheid. Bovendien wordt het vereiste dat de hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd in de rechtspraktijk ruimer uitgelegd dan een stikte lezing van de wettekst doet vermoeden. De Hoge Raad heeft namelijk geoordeeld dat dit vereiste ziet op de bereidheid zorg te accepteren, maar ook op het daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg (par. 3.7.1).[128] De rechtsgronden zijn cumulatief, hetgeen betekent dat een maatregel slechts kan worden uitgesproken indien aan alle gronden is voldaan.[129] Tegelijkertijd hoeft de vervulling van de rechtsgronden niet te betekenen dat daadwerkelijk een maatregel wordt opgelegd; het uitspreken van een maatregel betreft immers een discretionaire bevoegdheid. In de literatuur worden vier categorieën ondertoezichtstellingen onderscheiden: de reguliere ondertoezichtstelling, de 'omgangsondertoezichtstelling', de ondertoezichtstelling van de ongeboren vrucht[130] en de ondertoezichtstelling van de minderjarige vreemdeling.[131] Het gaat hierbij echter steeds om dezelfde maatregel met dezelfde wettelijke basis.[132] Indien een ernstig vermoeden bestaat dat de gronden voor de ondertoezichtstelling zijn vervuld en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen, kan een minderjarige ook voor maximaal drie maanden voorlopig onder toezicht worden gesteld.[133]

2.3.3.1 Rechtsmiddelen en -waarborgen bij de start van het gedwongen kader

Naast de rechterlijke toepassing van de rechtsgronden, wordt de start van het gedwongen kader ook bepaald door geldende procedurele vereisten. Zo kan een kinderrechter in beginsel[134] enkel op verzoek een jeugdbeschermingsmaatregel uitspreken. Over het algemeen zijn deze verzoeken afkomstig van de RvdK[135] nadat deze organisatie op verzoek – van bijvoor-

127 Art. 1:255(1) BW.

128 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *JPF* 2018/72, m.nt. J.H. de Graaf; De Hoge Raad heeft de conclusie van Procureur-Generaal mr. F.F. Langemeijer (Parket bij de Hoge Raad 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1329) gevolgd.

129 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 22.

130 Art. 1:255(1) jo 1:2 BW; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 9. Zie ook RSJ 2015; Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2020, p. 326-327; Weijers, *FJR* 2015/56; Dorscheidt, *NJB* 2012/714; Dorscheidt, *NJB* 2012/1604, Enkelaar & Van der Does, *FJR* 2009/3; Herwijer, Enkelaar & Calkoen-Nauta 2013; Van Os & Hendriks, *FJR* 2010/70.

131 Art. 1:256 BW; Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2020, p. 325-326; Cardol, Faber & Lourens, *A&MR* 2014/4.

132 Zie onder andere HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766; HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009, HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:295 en HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766 voor de maatstaf die wordt gehanteerd in geval van een 'omgangsondertoezichtstelling'.

133 Art. 1:257 BW.

134 Zie art. 1:255(5) BW.

135 De RvdK is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (art. 1:238(2) BW) en als bestuursorgaan gebonden aan de Awb.

beeld een gemeente of VT – of uit eigen beweging onderzoek heeft verricht naar de noodzaak hiervan.[136] De taken en bevoegdheden van de RvdK zijn in verschillende wetten neergelegd en ten behoeve van de vervulling van zijn taak heeft de RvdK de wettelijke verplichting om zich op de hoogte te houden van de ontwikkeling van de kinderbescherming, de samenwerking met instellingen van kinderbescherming en jeugdhulpverlening te bevorderen en autoriteiten en instellingen van advies te voorzien.[137] Blijkens rechtspraak kan de op de RvdK rustende algemene zorgplicht meebrengen dat preventief maatregelen worden genomen ter voorkoming van de verwezenlijking van dreigend gevaar voor minderjarigen.[138] Doordat de rechterlijke procedure start met een verzoek, is het procesrecht zoals dat is neergelegd in de Derde en Zesde Titel van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing.[139] Hier wordt onder andere bepaald dat het verzoekschrift moet vermelden wat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige zijn en voor welke duur de ondertoezichtstelling moet gelden. Ook dient te worden vermeld of, en zo ja, op welke wijze, de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven.[140] Voorts is bepaald dat aan de gezagsdragende ouder(s) en minderjarige van twaalf jaar en ouder een afschrift van het verzoekschrift en de daarbij behorende bescheiden wordt toegezonden en dat zij worden opgeroepen voor de behandeling.[141] De gezagsdragende ouder(s) en – mits wettelijk vertegenwoordigd – minderjarige van twaalf jaar en ouder kunnen een verweerschrift indienen.[142] In verband met de belangen van de minderjarigen en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van belanghebbenden, vindt de behandeling achter gesloten deuren plaats.[143]

De civiele rechter is lijdelijk, hetgeen meebrengt dat hij slechts feiten en rechten aan zijn beslissing ten grondslag mag leggen indien deze in het geding aan hem ter kennis zijn gekomen of zijn gesteld en volgens het civiele bewijsrecht zijn komen vast te staan.[144] Volgens dit civiele bewijsrecht moet de rechter feiten of rechten die door de ene partij zijn gesteld

136 Artt. 3.1(1), 2.4(1), 3.1(1)(2) Jw; Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 12; Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) kan ook verzoeken indienen. Indien de RvdK niet tot een verzoek overgaat, kunnen ook de (pleeg)ouder(s) een verzoek indienen (art. 1:255(2) BW). Op grond van het derde lid kan de burgemeester het oordeel van de kinderrechter over de noodzakelijkheid van een ondertoezichtstelling vragen (de 'burgemeestersroute').

137 Art. 1:238(2)(3) BW.

138 Zie Rb. Den Haag 5 juni 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6667, r.o. 4.4, onder verwijzing naar EHRM 30 september 2008, appl. nr. 38000(1)/05 (*R.K. en A.K. t. Verenigd Koninkrijk)*; zie ook par. 4.6.3.

139 Art. 262 Rv.

140 Art. 799a(1) Rv.

141 Art. 800(1) Rv; zie ook art. 290(1) Rv.

142 Art. 282(1) Rv.

143 Art. 803(1) Rv.

144 Artt. 24 jo. 149 jo. 284(1) Rv.

en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand beschouwen. Degene die zich beroept op de rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt hiervan de bewijslast, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere bewijslastverdeling voortvloeit.[145] De RvdK en – bij een verlengingsverzoek – de GI moeten op grond van de Jeugdwet in rapportages en verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aanvoeren.[146] In praktijk stellen kinderrechters zich overigens wel minder lijdelijk op door waar dat mogelijk is de regie te pakken.[147] De wetgeving bevat bovendien verschillende bepalingen die een actieve houding van de kinderrechter vragen. Indien de rechter een beslissing moet nemen over een verlengingsverzoek van de GI, beslist zij niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping daartoe van de RvdK. Hij kan ook in elke stand van de zaak het advies van de RvdK inwinnen en de RvdK kan ook uit eigen beweging zijn mening kenbaar maken.[148] Verder kan de kinderrechter op verzoek van een ouder een deskundige benoemen, mits dat mede tot de beslissing van de zaak kan leiden en het belang van de minderjarige zich daartegen niet verzet.[149] De kinderrechter beslist niet dan nadat hij de minderjarige van twaalf jaar of ouder in de gelegenheid heeft gesteld hem zijn mening kenbaar te maken, tenzij het naar het oordeel van de rechter een zaak van kennelijk ondergeschikt belang betreft. Indien de minderjarige jonger is dan twaalf jaar, kan de rechter ervoor kiezen de minderjarige in de gelegenheid te stellen hem zijn mening kenbaar te maken op een door hem te bepalen wijze.[150] Bij een verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling, kan hiervan worden afgezien indien sprake is van onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige. Het horen moet dan binnen twee weken alsnog plaatsvinden, anders verliest de beschikking kracht.[151]

De uitspraak wordt in beginsel mondeling ter zitting dan wel uiterlijk twee weken na de zitting bekendgemaakt.[152] Indien een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken, worden in de beschikking de concrete ont-

145 Art. 150 Rv.
146 Art. 3.3 Jw; zie ook art. 21 Rv.
147 Zie bijvoorbeeld ook Bruning, *AA* 2020/450.
148 Art. 810(1)(2)(4) Rv.
149 Art. 810a(2) Rv; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 48; zie ook HR 5 september 2014, ECLI:HR:2014:2632, *NJ* 2014/469 m.nt. S.F.M. Wortmann.
150 Art. 809(1) Rv; Werkproces benoeming bijzondere curator 2014; Professionele standaard kindgesprekken 2015; zie ook Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016, p. 11 en 391 en de pilot van rechtbank Amsterdam zoals besproken in Rap, Verkroost & Bruning 2018. Naar aanleiding van een WODC-onderzoek (Bruning e.a. 2020) heeft de minister voor Rechtsbescherming laten weten dat de aanbeveling om de leeftijdsgrens van twaalf jaar te verlagen niet wordt overgenomen, maar dat de informatievoorziening rondom het horen verbeterd zou moeten worden zodat ook beter bekend wordt dat de rechter ook verzocht kan worden om minderjarigen jonger dan twaalf jaar te horen (*Kamerstukken II* 2020/21, 33836, 59).
151 Art. 809(3) jo. 800(3) Rv.
152 Procesreglement Civiel Jeugdrecht 2018, p. 18.

wikkelingsbedreigingen en de daarop afgestemde duur van de ondertoezichtstelling vermeld.[153] De gezagsdragende ouders en minderjarige van twaalf jaar en ouder kunnen hoger beroep instellen tegen de beslissing.[154] De minderjarige kan dit echter niet zonder wettelijke vertegenwoordiging. Daarnaast kunnen de gezagsdragende ouder(s) en minderjarige over het handelen van VT, de RvdK of de GI klagen.[155] Ook hier staat de weg naar de – tweedelijns – klachtprocedures van de (kinder)ombudsman(nen) open (zie hierover par. 2.2.3.1).

2.3.4 De uitvoering van de ondertoezichtstelling

Nadat een ondertoezichtstelling is uitgesproken, wordt een GI belast met het toezicht op de minderjarige. De GI moet ervoor zorgen dat aan de minderjarige en de gezagsdragende ouder(s) hulp en steun worden geboden zodat, in samenwerking met de ouder(s) en de minderjarige, de concrete ontwikkelingsbedreigingen binnen de duur van de ondertoezichtstelling worden weggenomen. De inspanningen zijn erop gericht de ouder(s) zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te laten dragen. Indien het ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe aanleiding geven, zijn de inspanningen van de GI ook gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. De GI bevordert tevens de gezinsband tussen de minderjarige en diens gezagsdragende ouder(s).[156] De GI is hierbij aan verschillende kwaliteitseisen gebonden welke grotendeels zijn neergelegd in de Jeugdwet en reeds in paragraaf 2.2.4 zijn besproken ten aanzien van jeugdhulpaanbieders. Daar werd reeds duidelijk dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd toeziet op de naleving en dat de mogelijkheid bestaat om over schendingen te klagen of om langs privaatrechtelijke weg nakoming of een schadevergoeding te vorderen.[157] Daarnaast zijn GI's gebonden aan het normenkader ten behoeve van de certificering waarin onder andere eisen worden gesteld aan het methodisch werken.[158]

Op grond van het Besluit Jeugdwet vindt binnen vijf werkdagen nadat de GI is belast met de uitvoering van een ondertoezichtstelling, het eerste contact tussen de jeugdbeschermer die werkzaam is bij de GI en de minderjarige en diens gezagsdragende ouder(s) plaats. Deze jeugdbeschermer informeert hen over de verzoeken die zij bij de kinderrechter kunnen

153 Art. 1:255(4) BW; Vergelijk art. 799a(1) Rv.
154 Art. 358 jo. 806(1)(a) Rv.
155 Zie voor de RvdK: Kwaliteitskader 2016, p. 10 en Interne klachtenregeling 2017; voor gemeenten zie art. 9:1 e.v. Awb en de gemeentelijke klachtregeling; voor VT zie artt. 4.2.7-5.2.11 Wmo.
156 Art. 1:262 BW.
157 Artt. 3:296 en 6:162 BW; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 68-69.
158 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

indienen.[159] Het gezin krijgt de mogelijkheid een familiegroepsplan[160] op te stellen en indien zij hier niet toe over gaan,[161] wordt schriftelijk een plan van aanpak opgesteld.[162]

De GI bepaalt of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling en overlegt hierover met de verantwoordelijke gemeente.[163] De gemeente heeft vervolgens een leveringsplicht.[164] De GI voert de jeugdhulp niet zelf uit, dat doet een jeugdhulpaanbieder.[165] Indien de ouder(s) of minderjarige onvoldoende medewerking verlenen aan de uitvoering van het opgestelde plan, niet instemmen met het plan of indien dit noodzakelijk is teneinde de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige weg te nemen, kan de jeugdbeschermer een schriftelijke aanwijzing betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige afgeven. Een dergelijke aanwijzing is pas noodzakelijk wanneer door middel van overleg en overreding de gewenste medewerking van de ouder en de minderjarige niet wordt verkregen.[166] De aanwijzingen kunnen verschillend van aard zijn, afhankelijk van wat in een concreet geval noodzakelijk is en van de beschikbare hulpverleningsmiddelen.[167] De minderjarige en gezagsdragende ouders moeten de aanwijzing opvolgen.[168] De GI kan de kinderrechter verzoeken de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen, waarbij de kinderrechter ook een dwangmiddel[169] kan verbinden aan de aanwijzing, zoals een dwangsom of lijfsdwang.[170] Voor aanwijzingen betreffende een medische behandeling en de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken respectievelijk een omgangsregeling, gelden afzonderlijke regelingen.[171]

Een schriftelijke aanwijzing is een besluit in de zin van de Awb, wat meebrengt dat de voorbereiding ervan moet voldoen aan de beginselen en eisen van de Awb (zie par. 2.2.3).[172] Schriftelijke aanwijzingen zijn uitgezon-

159 Artt. 4.2.2(1) en (2)(b) Besluit Jeugdwet.
160 Art. 1.1 Jw.
161 Art. 4.1.2 derde volzin Jw.
162 Art. 4.1.3 Jw; Vergelijk par. 2.2.4.
163 Art. 3.5(1) Jw; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 61-62.
164 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 160; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 41; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 41.
165 Art. 3.2(2) Jw.
166 Art. 1:263(1) BW; zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 3 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3341 waarin werd geoordeeld dat de noodzaak voor een schriftelijke aanwijzing ontbrak nu er tussen de ouder en de hulpverlening sprake was van een positieve samenwerking.
167 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 4-5 en 35.
168 Zie ook art. 1:263(2) BW.
169 Zie art. 611a en 585 Rv (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 28).
170 Art. 1:263(3) BW jo. artt. 611a of 585 Rv. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 28.
171 Zie artt. 1:265h en 1:265g BW; zie ook HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321 voor de beantwoording van prejudiciële vragen over onder andere de verhouding tussen de artt. 1:265g en 1:265f BW.
172 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 28; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 7; zie ook Elferink, *Gst.* 2015/111.

derd van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep;[173] het BW voorziet zelf in mogelijkheden om tegen de aanwijzing op te komen. Binnen twee weken na de verzending of uitreiking van de schriftelijke aanwijzing kunnen de minderjarige van twaalf jaar of ouder en een gezagsdragende ouder de kinderrechter verzoeken om gehele of gedeeltelijke vervallenverklaring van de aanwijzing.[174] De rechter beoordeelt vervolgens onder meer of bij de totstandkoming van de aanwijzing de voorschriften van de Awb in acht zijn genomen. Hoger beroep is uitgesloten.[175] Indien de aanwijzing langer dan twee weken geleden is afgegeven, kunnen de minderjarige en de gezagsdragende ouder(s) de GI verzoeken om intrekking van de aanwijzing.[176]

Geschillen betreffende de uitvoering van de ondertoezichtstelling kunnen door onder andere de minderjarige van twaalf jaar en ouder, gezagsdragende ouders en de GI aan de kinderrechter worden voorgelegd.[177] Hierbij is bijstand door een advocaat verplicht.[178] De kinderrechter neemt de beslissing die hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Voordat hij een beslissing neemt, onderzoekt hij of de betrokkenen tot een vergelijk kunnen komen. Gedragingen van jeugdhulpaanbieders, GI's en van voor hen werkzame personen zijn van de geschillenregeling uitgezonderd. Ten aanzien van deze gedragingen kan namelijk geklaagd worden op grond van de klachtregelingen van de jeugdhulpaanbieders en GI's zelf.[179]

Alle verzoeken in het kader van de ondertoezichtstelling moeten schriftelijk worden gedaan. Hiervoor is – met uitzondering van de geschillenregeling – geen advocaat vereist. Indien een verzoek wordt gedaan, legt de GI het plan van aanpak en een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling aan de kinderrechter en RvdK over.[180]

2.3.5 De inzet van jeugdhulp in het kader van een ondertoezichtstelling

Jeugdhulpverlening in het gedwongen kader wijkt over het algemeen niet af van de jeugdhulpverlening in het vrijwillige kader (par. 2.2.4). De vormen van jeugdhulp die in het vrijwillige kader kunnen worden verleend, kunnen ook in het gedwongen kader worden verleend. Een verschil is dat

---

173 Art. 8:5 Awb jo. art. 1 Bijlage 2 Awb.

174 Art. 1:264(1) BW; Aanwijzingen aan de minderjarige moeten ook met de ouders worden besproken (*Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 35-36); zie ook Elferink, *FJR* 2021/13.

175 Art. 807(a) Rv; Beschikkingen ingevolge art. 1:265f(2) BW (omgangsbeslissingen van de GI) zijn hiervan uitgesloten, tegen deze beschikkingen kan dientengevolge wel hoger beroep worden ingesteld.

176 Artt. 1:264 en 1:265 BW.

177 Art. 1:262b BW.

178 Art. 1:265k(1) jo. 1:262b BW; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 38, p. 2.

179 Art. 1:262b eerste volzin jo. 4.2.1 Jw. Meningen over de meerwaarde van de geschillenregeling zijn verdeeld (zie bijvoorbeeld Kok, *FJR* 2017/36 en Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98).

180 Art. 1:265k(1)(2)(3) BW.

de toestemmingsregels van de Jeugdwet niet op de jeugdhulpverlening van toepassing zijn.[181] Voor een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling is bovendien – anders dan in het vrijwillige kader – een rechterlijke machtiging vereist,[182] die verleend kan worden indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.[183] Voor opneming en verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is een specifiek daarop gerichte rechterlijke machtiging vereist.[184]

Als sprake is van een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling, kent het BW aanvullende regelingen. Zo kan de kinderrechter op verzoek bepalen dat het gezag over de minderjarige gedeeltelijk – namelijk ten aanzien van de aanmelding bij een onderwijsinstelling, het geven van toestemming voor een medische behandeling of het aanvragen van verblijfsvergunning – door de GI wordt uitgeoefend.[185] De kinderrechter kan dit doen voor zover dit noodzakelijk is in verband met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Ook kan in geval van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing het contact tussen de gezagsouder(s) en de minderjarige door de kinderrechter worden beperkt.[186] Indien de minderjarige minstens een jaar in een pleeggezin is geplaatst en de GI een wijziging wil aanbrengen in het verblijf, dan moet de kinderrechter hier toestemming voor geven.[187] Voorts is bepaald dat indien een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar of langer heeft geduurd, een verlengingsverzoek vergezeld gaat van een advies van de RvdK.[188]

2.3.6 Gegevensuitwisseling

Hetgeen in de vorige paragraaf over het delen van gegevens en dossiervorming door de jeugdhulpaanbieder is opgemerkt (par. 2.2.5), geldt eveneens voor de GI bij de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel.[189] Een groot verschil is dat de GI bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling de bevoegdheid heeft om zonder toestemming van de gezagsdragende ouder(s) informatie op te vragen bij derden. Ook hebben derden die beroepshalve over inlichtingen beschikken die betrekking hebben op de minderjarige zelf, op diens verzorging en opvoeding of op diens ouders, de

181 Art. 7.3.4(1) Jw; Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 213 en art. 7.3.4 Jw in *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 2.
182 Art. 1:265a BW.
183 Art. 1:265b(1) BW.
184 Art. 6.1.2(1) of 6.1.3(1) Jw.
185 Art. 1:265e(1) BW.
186 Art. 1:265f BW; Deze beslissing geldt als een schriftelijke aanwijzing (zie par. 2.3.4). Zie ook HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2164 en HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.
187 Art. 1:265i(1) BW.
188 Art. 1:265j(3) BW.
189 Art. 7.3.1(1) Jw.

plicht om deze inlichtingen desgevraagd aan de GI te verstrekken dan wel de bevoegdheid om deze uit eigen beweging te verstrekken, indien deze inlichtingen noodzakelijk kunnen zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling.[190] Dit betekent een beperking van het ouderlijk gezag.

2.3.7 De beëindiging van (jeugdhulp in) het gedwongen kader

De jeugdhulpverlening kan worden beëindigd doordat de GI de ingezette jeugdhulp niet meer noodzakelijk acht in het kader van de ondertoezichtstelling, de termijn waarvoor de jeugdhulp was ingezet is verstreken, of de contracten tussen de verantwoordelijke gemeente en de jeugdhulpaanbieder worden beëindigd.[191] Een uithuisplaatsing kan worden beëindigd door de GI indien deze niet langer noodzakelijk is en het belang van de minderjarige zich hier niet tegen verzet. De minderjarige van twaalf jaar of ouder, een ouder met gezag of een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, kunnen de GI bij gewijzigde omstandigheden verzoeken om de uithuisplaatsing te beëindigen of de duur ervan te bekorten. Zij kunnen de kinderrechter bovendien verzoeken om de machtiging geheel of gedeeltelijk in te trekken of de duur ervan te bekorten.[192] Naast deze omstandigheden kan de gedwongen jeugdhulpverlening ook stoppen door beëindiging van de ondertoezichtstelling, bijvoorbeeld wanneer de minderjarige de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, de duur van de ondertoezichtstelling is verlopen en niet wordt verlengd, een verlengingsverzoek wordt afgewezen of een verzoek tot opheffing van de ondertoezichtstelling wordt toegewezen of een gezagsbeëindiging plaatsvindt.[193]

Een verzoek tot verlenging of juist tot opheffing wordt door de GI ingediend, maar indien hij daar niet toe overgaat, kunnen onder andere ook ouders een dergelijk verzoeken indienen.[194] Een verzoek tot opheffing kan bovendien zelfstandig door een minderjarige van twaalf jaar of ouder worden ingediend.[195] Indien de GI een verzoek tot verlenging of opheffing indient, zullen de ouder en minderjarige als belanghebbenden worden aangemerkt (zie par. 2.3.2). Minderjarigen hebben dan geen zelfstandige rechtspositie, maar moeten worden vertegenwoordigd.

190 Art. 7.3.11(4) Jw.
191 Zie wel art. 2.4(2)(b) Jw op grond waarvan de gemeente de jeugdhulp moet inzetten die de GI nodig acht bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel.
192 Art. 1:265d(1)(2)(4) BW.
193 Zie onder andere artt. 1:258, 1:260, 1:261, 1:265j en 1:266 BW.
194 Artt. 1:260(2) en 261(2) BW.
195 Art. 1:261(2) tweede volzin BW.

2.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn de rechtsposities van betrokkenen bij jeugdhulpverlening in het vrijwillige en gedwongen kader zoals deze zijn neergelegd in de huidige wet- en regelgeving in kaart gebracht. Het is duidelijk geworden dat binnen het jeugdhulpverleningsstelsel onderscheid wordt gemaakt tussen het kader waarin de jeugdhulp wordt verleend en de jeugdhulpverlening zelf. Jeugdhulp kan op vrijwillige basis worden verleend, maar ook in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel worden opgelegd. In het laatstgenoemde geval wordt gesproken van jeugdhulpverlening in het gedwongen kader. Indien geen sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel, wordt gesproken van het vrijwillige kader. Hierbij moet wel worden bedacht dat ouders ook binnen een jeugdbeschermingsmaatregel vrijwillig hulp kunnen accepteren. Beargumenteerd kan worden dat pas daadwerkelijk sprake is van dwang of gedwongen jeugdhulpverlening wanneer ouders in het kader van een ondertoezichtstelling middels een schriftelijke aanwijzing of een machtiging uithuisplaatsing worden verplicht om de hulp te accepteren. In dit boek blijft 'gedwongen jeugdhulpverlening' echter gaan over alle jeugdhulpverlening in het kader van een ondertoezichtstelling.

Waar het vrijwillige kader voornamelijk bestuursrechtelijk van aard is, is het gedwongen kader in belangrijke mate civielrechtelijk. Tegelijkertijd zijn de actoren die in het gedwongen kader actief zijn ook gebonden aan de bestuursrechtelijke normen en de kwaliteitseisen uit de Jeugdwet. De jeugdhulpverlening zelf is – zowel in het vrijwillige als het gedwongen kader – grotendeels bij bestuursrecht geregeld. Voorts is gebleken dat de processuele bevoegdheden van de minderjarige in het bestuursrecht verschillen van die in het civiele procesrecht. Daarnaast is het ouderbegrip – onder andere voor wat betreft formele bevoegdheden – in het vrijwillige kader (met uitzondering van de toestemmingsvereisten) breder dan in het gedwongen kader. Het is dus van groot belang om te weten welk kader van toepassing is als het gaat om de vraag welke rechtspositie de betrokkenen hebben. Over het algemeen is de rechtspositie van betrokken jeugdigen en ouders, in vergelijking tot het vrijwillige kader, voor het gedwongen kader strikter bij wet geregeld. Door het ingewikkelde web aan procedures zal het voor betrokkenen echter niet altijd gemakkelijk zijn om te ontdekken welke rechtspositie zij hebben. De materiële rechtspositie van betrokkenen is bovendien niet altijd helder door de open normen die de wet bevat als het gaat om de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling en om de jeugdhulpplicht. De invulling van deze open normen kan per gemeente, arrondissement of zelfs per individueel geval verschillen.

Tot slot is het van belang om op te merken dat de hiervoor besproken wet- en regelgeving niet altijd worden uitgevoerd op de manier die de wetgever voor ogen had. Wet en praktijk zullen met andere woorden niet altijd aan elkaar gelijk zijn en kunnen zelfs sterk uiteenlopen. In de praktijk bestaat tussen het vrijwillige en gedwongen kader een 'drangkader', welk

kader in Deel II van dit boek centraal staat. In paragraaf 3.7 zal bovendien duidelijk worden dat in de jaren na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen grote zorgen bestaan ten aanzien van de inrichting en invulling van het jeugdhulpverleningsstelsel.

Deel I

Rechtshistorische en internationaalrechtelijke grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

3 Rechtshistorische ontwikkelingen

3.1 Inleiding

> 'De kinderbescherming is een sinds lang gevestigd bestel en dat betekent onder meer dat kennis van de ontwikkeling daarvan, en van kritiek die er in de loop van de tijd op geleverd is, vruchtbaar kan zijn voor hedendaagse meningsvorming – en wellicht ook kan zorgen voor enige relativering van de huidige problemen.'[1]

De huidige wetgeving inzake het jeugdhulpverleningsstelsel staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in het licht van de rechtshistorische ontwikkelingen die hieraan vooraf zijn gegaan. In het onderhavige hoofdstuk zullen deze ontwikkelingen worden beschreven voor zover zij hebben bijgedragen aan de huidige juridische vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel zoals dat in dit boek centraal staat. Hierbij wordt gefocust op het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader en de aansluiting van beide kaders. Het doel van het onderhavige hoofdstuk is niet alleen om de rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel in kaart te brengen, maar ook om hieruit grondslagen van het stelsel af te leiden. Uiteindelijk wordt in het achtste hoofdstuk ingegaan op de betekenis van de grondslagen van het jeugdhulpverleningsstelsel voor het drangkader. De ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel zijn onderzocht aan de hand van relevante nationale wetgeving en de daarbij behorende parlementaire stukken. Ter ondersteuning en verduidelijking van de wetteksten en om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen die de (voorstellen tot) wetswijzigingen hebben beïnvloed, zijn relevante beleidstukken en literatuur bij het onderzoek betrokken.[2] Uit de rechtshistorische ontwikkelingen zullen grondslagen van het jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid.

Voor wat betreft de rechtshistorische ontwikkelingen van de juridische vormgeving en aansluiting van het vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverleningskader kan een aantal perioden worden onderscheiden. Aan het

---

1 Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 17.

2 De literatuur is – na een meer algemene verkenning van de bestaande stukken en de ontwikkelingen door middel van handboeken en dissertaties – verzameld middels de zogenoemde 'sneeuwbalmethode' of 'serendipiteit' (dit woord komt uit *The Three Princes of Serendip; New Tellings of Old Tales for Everyone* van Horace Walpole en betekent zoveel als het onverwachts ontdekken van iets waardevols en bruikbaars); zie ook Wolthuis, *AA* 2008/9.

einde van de negentiende eeuw groeide de behoefte aan een wettelijke grondslag om in het gezinsleven in te grijpen ter bescherming van het kind.[3] Tot die tijd was geen dergelijke wettelijke mogelijkheid voorhanden. De jeugdhulpverlening vond op vrijwillige basis plaats. In 1905 werden de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen geïntroduceerd (par. 3.2), welke in 1922 werden aangevuld met de ondertoezichtstelling als lichtere tussenvariant (par. 3.3). De vrijwillige jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming vormden lange tijd twee gescheiden systemen, welke na een periode van kritiek en herbezinning nader tot elkaar kwamen (par. 3.4). Het pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen bleef ongewijzigd. Rond het einde van de twintigste eeuw werd vanuit verschillende hoeken de wens geuit om een lichtere maatregel te introduceren tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de lichtste jeugdbeschermingsmaatregel. In deze periode werd naast het gedwongen kader ook het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening steeds gedetailleerder bij wet geregeld (par. 3.5). Het jeugdhulpverleningsstelsel werd zo steeds verder gejuridiseerd. Voorstellen tot introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel hebben het tot op heden niet tot een wettelijke bepaling weten te behalen (par. 3.6).

3.2 De introductie van de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen

> 'Het is immers een eigenaardigheid onzer dagen, dat om eenvoudig het goede te doen geschieden, aan ieder het zijne te geven, ongelukkigen te helpen, steeds een lastig samenweefsel van menigvuldige wetsvoorschriften noodig schijnt.'[4]

Alhoewel reeds voor onze jaartelling zorg en bescherming aan jeugdigen werd geboden, is wetgeving dienaangaande relatief jong. Gedurende een lange periode ontbrak een wettelijke grondslag voor overheidsingrijpen in gezinnen ter bescherming van jeugdigen en was de vaderlijke macht absoluut en onaantastbaar.[5] De jeugdhulpverlening vond enkel plaats indien en voor zolang de vader dit wenste. Deze vrijwillige hulpverlening was niet bij wet geregeld.[6]

---

3 Zie over de bescherming van en hulpverlening aan de jeugdige in de periode voor 1901 bijvoorbeeld Bruning 2001, p. 9-17; Van Unen 1996a; Roeland 1980; Ter Schegget, 1967; Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 29; Kisch 1974, p. 3-18; Tilanus 1998, p. 8-27.

4 Van Hamel 1905, inleiding.

5 Artt. 279 en 280 Wetboek van Napoleon ingerigt voor het Koningrijk Holland 1809; artt. 353-360 Burgerlijk Wetboek 1838; Waar de eerste constitutie uit 1798 bepaalde dat gezorgd moest worden voor de opvoeding van verworpen kinderen (art. 49 Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798), bevatten latere constituties noch wetten soortgelijke bepalingen.

6 Zie Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 29; Bruning 2001, p. 9-17; Kisch 1974, p. 3-18; Tilanus 1998, p. 8-27; Roeland 1980; Ter Schegget 1967.

3.2.1 Behoefte aan de mogelijkheid van overheidsbemoeienis

De opvoeding van de kinderen van armen werd bij constitutie van 1814 als belangrijke zaak van de aanhoudende zorg van de regering aanbevolen.[7] Ondanks deze grondwettelijke aanbeveling werden overheidsbemoeienis en daarmee gepaard gaande wetgeving gedurende lange tijd niet geaccepteerd.[8] De armenzorg werd vanuit het particulier initiatief geboden[9] en pas op het moment dat armoede en criminaliteit verontrustende vormen aan begonnen te nemen, groeide de bereidheid om staatsingrijpen toe te staan ter bescherming van de maatschappij.[10] In 1854 trad de eerste Armenwet in werking, op grond waarvan de overheid volgens het 'subsidiariteitsbeginsel'[11] pas steun mocht verlenen indien geen kerkelijke of particuliere instelling met de zorg belast wilde worden.[12] Twintig jaar later trad het Kinderwetje van Van Houten, dat verbood om jeugdigen jonger dan twaalf jaar in dienst te hebben, in werking.[13] Deze wet betekende een eerste mogelijkheid voor de overheid om de ouderlijke macht in het belang van de jeugdige te beperken.[14]

---

7 Art. 141 Grondwet 1814; art. 228 Grondwet 1815; art. 226 Grondwet 1840; art. 193 Grondwet 1887; art. 193 Grondwet 1917; art. 196 Grondwet 1922; art. 201 Grondwet 1938; art. 202 Grondwet 1948; art. 109 Grondwet 1953; art. 209 Grondwet 1956; art. 209 Grondwet 1963; art. 209 Grondwet 1972.

8 Vergelijk De Rooij & Kruithof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 638, onder verwijzing naar Kossmann 1984, p. 189.

9 Tilanus 1998, p. 18.

10 Bardoul, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 255.

11 Morel S.J., *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 235-239; Hemmes, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 240.

12 *Stb.* 1854, 100; In 1965 is de wet gewijzigd in de Algemene bijstandswet en na een wijziging van deze wet in 1996 is deze in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (*Stb.* 2003, 365) en in 2015 door de Participatiewet (*Stb.* 2014, 270); Hemmes, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, p. 241; Van Dam 1960, p. 227; Traas 1967, p. 22; Nijenhuis, *Tijdschrift voor agologie* 1978/3, zoals aangehaald in Roeland 1980, p. 17.

13 *Stb.* 1874, 130; zie art. 1 Kinderwetje van Van Houten. In 1889 en 1900 traden de Wet houdende bepalingen tot het tegengaan van overmatigen en gevaarlijke arbeid van jeugdige personen en vrouwen respectievelijk de Leerplichtwet in werking; zie over de ontwikkeling van de zogenoemde 'nachtwakersstaat' naar een 'verzorgingsstaat' bijvoorbeeld ook Van Doorn 1978, p. 19, zoals aangehaald in Roeland 1980, p. 13; Bucx & Bot 2012, p. 32-33; Roeland 1980, p. 142; Thoenes 1971; Schuyt & Van der Veen 1986; Doek & Drewes 1987, p. 18.

14 Hoefnagels, *Nederlands tijdschrift voor criminologie* 1962/4; Roeland 1980, p. 37-38; Van der Linden, *FJR* 2001/12, p. 316; Hesse 1908, zoals aangehaald in Bruning 2001, p. 11; De wetsbepalingen waren overigens niet gericht op de ouders: de "hoofden of bestuurders der ondernemingen, in of bij welke het kind in dienst is bevonden" waren aansprakelijk en werden gestraft met een geldboete of gevangenisstraf (artt. 3 en 4 Kinderwetje van Van Houten). Indirect maakte deze wet wel een beperking op de vrije uitoefening van het ouderlijke gezag mogelijk.

In 1898 publiceerde de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen een rapport waarin naar voren kwam dat de zorg op dat moment te vrijblijvend was en behoefte bestond aan een wettelijke regeling die de ouderlijke macht in noodzakelijke gevallen kon beperken.[15] Dit resulteerde in voorstellen om maatregelen te introduceren waarmee de overheid in het gezinsleven zou kunnen ingrijpen.[16] Ondanks dat (beperkte[17]) overheidsinvloeden in deze periode steeds meer werden aanvaard,[18] leidden de voorstellen tot discussie over mate waarin en de grondslag waarop de overheid in het gezinsleven zou mogen ingrijpen.[19] Dat de maatregelen uiteindelijk werden aanvaard, hing onder meer samen met de grotere belangstelling voor de belangen van jeugdigen,[20] het op de achtergrond verdwijnen van de gedachte dat de opvoeding 'gewoon' aan het gezin kon worden overgelaten[21] en het feit dat in andere westerse landen reeds wetten tot stand waren gekomen die overheidsingrijpen in het gezin mogelijk maakten.[22] Verder zouden de maatregelen bijdragen aan het beschermen van de maatschappij doordat zij de opvoeding van jeugdigen zouden verbeteren en jeugdcriminaliteit zouden voorkomen:

> 'Eensdeels komt men meer en meer tot het besef dat tot beteugeling van de baldadigheid, losbandigheid en criminaliteit der jeugd meer heil moet worden verwacht van de praeventieve werking eener goede opvoeding dan van het ingrijpen van den strafrechter. Anderdeels echter leert de ervaring dat het streven van bijzondere personen en vereenigingen welke zich het lot van verwaarloosde kinderen aantrekken, belemmerd en onmogelijk gemaakt wordt door de vaak onzekere en voor de behoeften van onzen tijd weinig berekende voorschriften van ons burgerlijk recht.'[23]

Dat het subsidiariteitsbeginsel van de Armenwet zou worden toegepast, waardoor het primaat bij het particulier initiatief zou blijven liggen en de overheid pas mocht ingrijpen als het particulier initiatief hier niet toe over ging, leidde tot slot eveneens tot meer draagvlak voor de wet.[24]

---

15 Levy e.a. 1898, p. 21; De Rooij & Kruithof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 639; Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 21; Bosch 1930, p. 270-271; *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4.

16 *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; Overwater 1930, p. 38-39; Rood-De Boer, *NILR* 1987/34, nr. 2, p. 205-206; De Vries & Van Tricht 1903, p. 1 en 346-347; Bruning 2001, p. 20-26; De Rooij & Kruithof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 660; Ter Schegget 1976, p. 187; Hartog, *Reformatorisch Dagblad* 9 april 1976.

17 Zie bijvoorbeeld Levy e.a. 1898, p. 204.

18 Tilanus 1998, p. 30.

19 De Vries & Van Tricht 1907, p. 12; Van der Linden, *FJR* 2001/12, p. 316.

20 Tilanus 1998, p. 21; Weijers, *Kind en Adolescent* 2002/23; Weijers 2016, p. 10.

21 De Vries & Van Tricht 1903, p. 1; zie Tilanus 1998, p. 25; Doek 1972, p. 256.

22 Bruning 2001, p. 9, 15-16; Hudig 1974, p. 19-21; Rood-De Boer, *NILR* 1987/34, nr. 2, p. 206.

23 *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; zie ook Bruning 2001, p. 27-32; Doek 1972, p. 11; Roeland 1980, p. 36 en 41; Hudig 1974, p. 19-20; Overwater 1930, p. 36.

24 Roeland 1980, p. 39; Van Unen 1996a, p. 26-27.

3.2.2 De Kinderwetten introduceerden de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen (1905)

Met de gedachte dat de taken van staatsmacht en burgers ineenvloeien als het gaat om de bescherming en opvoeding van misdadige en verwaarloosde jeugd, traden op 1 december 1905 de Kinderwetten in werking.[25] De civiele kinderwet introduceerde twee maatregelen die de overheid de mogelijkheid boden om in het gezinsleven in te grijpen.[26] Het werd mogelijk een ouder uit het gezag te ontzetten wegens misbruik van de ouderlijke macht of grove verwaarlozing van de onderhouds- en opvoedingsverplichting, slecht levensgedrag, een onherroepelijke veroordeling wegens een aantal expliciet in de wet genoemde misdrijven die jegens een aan zijn macht onderworpen jeugdige waren gepleegd of een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van minstens twee jaar.[27] De maatregel kon alleen worden opgelegd wanneer dit in het belang van de jeugdige noodzakelijk was.[28] De ontheffing was bedoeld voor situaties waarin geen sprake was van verwijtbare plichtsverzaking door een ouder, maar de jeugdige wel gevaar liep en het nodig was dat zijn verzorging en opvoeding door anderen mogelijk gemaakt of veilig gesteld werd.[29] Een ontheffing kon worden uitgesproken indien de ouder ongeschikt of onmachtig was diens opvoedings- en verzorgingsplicht te vervullen. Verder moest het belang van de jeugdigen zich niet tegen de ontheffing verzetten en moest de ouder toestemming geven voor het uitspreken van de maatregel.[30]

Indien de rechter een verzoek van de Voogdijraad[31] tot het treffen van een maatregel toewees, betekende dit een beëindiging van de rechten en verplichtingen van het ouderlijk gezag. De maatregelen leidden in de meeste gevallen tot een uithuisplaatsing[32] en verzoeken om herstel van

---

25 *Stb.* 1901, 62 (de civielrechtelijke kinderwet), *Stb.* 1901, 63 (de strafrechtelijke kinderwet) en *Stb.* 1901, 64 (de bestuursrechtelijke kinderwet); Van Hamel 1905, inleiding; Hudig 1955, p. 24-25; Doek 1972, p. 8 en 10.

26 Daarnaast bestond de mogelijkheid van voorlopige toevertrouwing aan de Voogdijraad, een spoedmaatregel waarbij het ouderlijk gezag werd geschorst gedurende de periode waarin de Voogdijraad de noodzaak van een maatregel onderzocht (artt. 374f en 439a jo. 385b BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 464 en 506 en De Vries & Van Tricht 1905, p. 170; zie ook artt. 269, 374d(5), 439(5) en 439(3) BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903 en De Vries & Van Tricht 1905; *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; zie ook Van Veen 1955, p. 123).

27 Art. 374a BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345; deze ontzetting was voorheen een tijdelijke, bijkomende straf (artt. 9 jo. 28 en 30 WvSr 1886; Levy e.a. 1898, p. 21; De Vries & Van Tricht 1903, p. 1, 41 en 348-349; Bruning 2001, p. 11-15. *Stb.* 1902, 61; Doek & Drewes 1987, p. 285; Hudig 1955, p. 22).

28 De Vries & Van Tricht 1903, p. 351.

29 Art. 374a eerste alinea BW, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345 (zie ook p. 347); Doek & Drewes 1987, p. 285; Doek 1972, p. 11.

30 Art. 374b BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 401 en 345-347.

31 Art. 374a BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345; Organisatiebesluit Voogdijraden 1905.

32 De Vries & Van Tricht 1903, p. 347; Doek 1972, p. 12; Roeland 1980, p. 82.

het gezag[33] werden zelden toegewezen.[34] De maatregelen betekenden dus een definitieve beëindiging van het ouderlijk gezag en betroffen geen voorwaardenscheppende middelen tot hulpverlening.[35] Een particuliere instelling voor jeugdbescherming kon de jeugdige opnemen en met de voogdij worden belast.[36] De overheid schiep de voorwaarden die het mogelijk maakten dat deze – sterk verzuilde[37] – particuliere instellingen hun taken naar behoren konden verrichten.[38] Pas wanneer de particuliere sector deze taken niet op zich wilde of kon nemen, kwam de overheid in beeld en was het mogelijk om een jeugdige in een rijksinrichting te plaatsen (volgens het subsidiariteitsbeginsel).[39] De organisatie en uitvoering van de jeugdbescherming werd in de bestuursrechtelijke kinderwet (de 'Kinderbeginselenwet') geregeld. Deze wet vormde een op zichzelf staand kader[40] met onder andere beginselen en voorschriften betreffende de tenuitvoerlegging van de maatregelen.[41] De wet bevatte ook regelingen voor particuliere instellingen om in aanmerking te kunnen komen voor subsidies voor de verzorging en opvoeding van jeugdigen.[42] De kinderwetten regelden ook de mogelijkheid om een jeugdige op verzoek van de ouders (de *correction paternelle*[43]) of voogd in een tuchtschool te laten opnemen.[44]

3.3 Een uitbreiding van het pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen

> 'De ervaring heeft mijns inziens afdoende geleerd dat er op het gebied van kinderbescherming (…) onder onze nieuwe wetgeving zeer veel gedaan kan worden, doch dat men vaak gesteld wordt voor het verkeerde alternatief: alles of niets. (…) En nu zijn er juist zeer veel gevallen waarin de zaak nog wel eens kan worden aangezien, maar waar toch ook moet worden toegezien.'[45]

33 Art. 374e BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 449-451.
34 Bruning 2001, p. 45-46.
35 Doek 1972, p. 257.
36 Zie art. 421 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1905, p. 59-60 en art. 12 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 16-17 en 20.
37 Roeland 1980, p. 40-41; Dekker e.a. 2012, p. 32 en 33.
38 Van Unen 1996a, p. 24-26; Van Unen 2005, p. 19.
39 Zie bijvoorbeeld art. 12 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 190; De Vries & Van Tricht 1907, p. 11-12 en 19-21; Dekker e.a. 2012, p. 49; Bröcking 2016, p. 29.
40 Uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur; *Stb.* 1905, 209.
41 Van der Burgt 1922, p. 5-6; Delfos 1980, p. 33.
42 Zie artt. 13-15 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 196, 199 en 208; De Vries & Van Tricht 1907, p. 11-12; Van Unen 1996a, p. 54.
43 Deze mogelijkheid werd in 1921 afgeschaft, maar deed in 1936 opnieuw haar intrede (bijlage bij *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3); zie bijvoorbeeld Bruning 2001, p. 42-43 en 86-87.
44 Art. 357 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 290 en art. 442 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1905, p. 192 jo. art. 4 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 184.
45 Van Hamel, *TAK* 1907/8, p. 631 en 635, zoals aangehaald in Doek 1972, p. 28 (citaat ingekort); *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 6-7.

Met de komst van de jeugdbeschermingsmaatregelen kon voortaan onderscheid worden gemaakt tussen de niet bij wet geregelde vrijwillige (ongedwongen) hulpverlening, de ontheffing waar ouderlijke toestemming voor benodigd was en de gedwongen ontzetting. Er werd gesproken van een 'stelsel van uitersten':

> 'De rechter zal of van het nemen van eenigen maatregel, de opvoeding betreffende, moeten afzien of onmiddellijk zoo diep ingrijpen, dat de band tusschen het kind en zijn natuurlijken, door de wet als zoodanig erkenden, opvoeder vrijwel wordt verbroken.'[46]

Door de ruime formulering van de rechtsgronden[47] en ontoereikende rechterlijke motivering,[48] was het bovendien niet goed mogelijk om het bereik van de drie 'varianten' (vrijwillige hulpverlening, ontheffing en ontzetting) goed af te bakenen.[49]

3.3.1 Behoefte aan een tussenvariant in het stelsel van uitersten

In de hulpverleningspraktijk werd naar mogelijkheden gezocht om, in het belang van de jeugdige, sneller in te grijpen. Pro Juventute[50] stelde bijvoorbeeld op vrijwillige basis patronen aan die ouders bijstonden, ouders en jeugdigen pedagogisch beïnvloedden en jeugdigen eventueel uit huis plaatsten.[51] De Voogdijraad gaf waarschuwingen in de hoop dat ouders hun gedrag aanpasten, waardoor een gedwongen maatregel voorkomen kon worden. Deze vormen van hulpverlening waren niet wettelijk geregeld, waardoor het ouderlijk gezag onaangetast bleef en de hulpverleners weinig macht hadden.[52]

De Voogdijraad pleitte voor de introductie van de mogelijkheid om een ontheffing zonder toestemming van ouders uit te spreken.[53] Daarnaast werd gezocht naar een mogelijkheid om minder ingrijpend en preventief op te treden.[54] De Armenraad en Voogdijraad bespraken de wenselijkheid van de introductie van een vorm van toezicht in gezinnen ten aanzien waarvan twijfel bestond of ingegrepen moest worden. Dit toezicht zou worden uitgevoerd door een vertegenwoordiger van een instelling voor de armenzorg

---

46 *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 6; Doek 1972, p. 45; Overwater 1930, p. 40.
47 De Vries & Van Tricht 1903, p. 354 en 358-359 over het al dan niet opnemen van het woord 'ernstig' in de gronden misbruik van de ouderlijke macht of grove verwaarlozing van de onderhouds- en opvoedingsplicht.
48 Bruning 2001, p. 35-36, 44, 46 en 58-63.
49 De Vries & Van Tricht 1903, p. 349.
50 Zie bijvoorbeeld Levy e.a. 1898, p. 119; Van Unen 1996a, p. 53.
51 Koekebakker 1941, p. 156-157.
52 Hudig 1974, p. 21; Bruning 2001, p. 66-68; Allewijn 1980, p. 79 en 85-86.
53 Doek 1972, p. 15; Bruning 2001, p. 51-53.
54 Hudig 1974, p. 21; Bruning 2001, p. 54.

die al hulp in het gezin verleende. De ondertoezichtstelling werd al snel als oplossing geopperd, nu hier in het buitenland reeds positieve ervaringen mee waren opgedaan.[55]

3.3.2 De introductie van de ondertoezichtstelling (1922)

De ondertoezichtstelling dichtte de leemte in het systeem van uitersten. Het bood de overheid de mogelijkheid om de jeugdige die zodanig opgroeide dat hij met zijn zedelijke of lichamelijk ondergang werd bedreigd,[56] onder toezicht te stellen. Hierbij bleef het beginsel dat de opvoedingstaak allereerst bij de ouders berust, gehandhaafd.[57] Het reeds langer bestaande patronaat kreeg hierdoor een wettelijke grondslag,[58] waarvan de verwachting was dat het een betere uitkomst zou bereiken doordat de patronen met openbaar gezag werden gesteund. Voorheen moesten zij het enkel hebben van hun zedelijk overwicht:[59]

> 'De patroon heeft bij zijn optreden geen ander wapen dan zijn zedelijk overwicht; faalt dit, wat juist in den aanvang, wanneer kind en omgeving voor wenken ten goede veelal zeer ontoegankelijk zijn, dikwijls het geval is, dan is de strijd door den patroon verloren en van diens bemoeiingen geen resultaat meer te verwachten. Hoeveel sterker staat in zulk een geval degeen, die door een Amerikaansch, Engelsch of Belgisch kinderrechter is aangewezen: hem staat nog een beroep open op dien rechter, die het weerbarstige kind door de ernstige bedreiging met of door toediening van een gevoelige correctie tot rede kan brengen, of, zoo de ouder met hem niet medewerkt of zijn aanwijzingen veronachtzaamt, dezen er op kan wijzen, dat, bij volharding in die houding, hem de verdere opvoeding van het kind geheel kan worden ontnomen.'[60]

In de parlementaire stukken werd eveneens verwezen naar de praktijk waarin een jeugdige niet werd vervolgd indien hij en zijn ouders zich hielden aan voorwaarden die door bijvoorbeeld een ambtenaar van de kinderwetten werden gesteld. De dreigende strafvervolging gaf deze ambtenaar gezag, waardoor naar hem werd geluisterd en een groot deel van de jeugdigen niet opnieuw in het oude gedrag verviel.[61]

---

55 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7; Doek 1972, p. 28, 41 en 46; Hudig 1974, p. 20; Koekebakker 1941, p. 149-152.

56 Art. 373 BW (oud); zie *Stb.* 1921, 834 (Kamerstukken 409) en *Stb.* 1958, 590 (Kamerstukken 3767); zie HR 30 april 1928, *NJ* 1928, 1220 voor een uitleg van het begrip 'bedreiging' in de grond voor de ondertoezichtstelling.

57 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 1-2; zie ook Doek 1972, p. 45; Overwater 1930, p. 40.

58 Koekebakker 1941, p. 159.

59 Doek 1972, p. 45-46; Roeland 1967, p. 60; Asser/De Boer 1* 2010/840.

60 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7.

61 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7.

Een ondertoezichtstelling werd op een met feiten en omstandigheden onderbouwd[62] verzoek van bijvoorbeeld een ouder of de Voogdijraad uitgesproken.[63] De maatregel kon ook tegen de wil van de ouder(s) in worden uitgesproken.[64] Verder was het mogelijk om een jeugdige voorlopig onder toezicht te stellen gedurende de periode dat een verzoek tot ondertoezichtstelling werd onderzocht.[65] De bevoegdheid om een dergelijke maatregel uit te spreken en uit te voeren werd bij de – eveneens in 1922 geïntroduceerde – kinderrechter belegd.[66] De kinderrechter werd in die tijd omschreven als 'een lenig, vlug werkend en gemakkelijk toegankelijk wettelijk orgaan, dat voortdurend op de hoogte is en blijft van de jeugdige en het gezin, waartoe het behoort.'[67] Hij stelde vast of aan de wettelijke gronden werd voldaan, wees een gezinsvoogd aan[68] en hield vervolgens ook de leiding over het toezicht door de gezinsvoogd. De gezinsvoogd moest zich naar de aanwijzingen van de kinderrechter gedragen[69] en minstens maandelijks verslag uitbrengen aan de kinderrechter.[70] Indien de gezinsvoogd en de ouder(s) van mening verschilden, nam de kinderrechter een beslissing.[71] De kinderrechter sprak de maatregel dus uit en was ook nauw betrokken bij de uitvoering ervan.[72] Doek vatte dit in zijn dissertatie samen in het volgende motto: 'Een patronaat zonder kinderrechter is een onding.'[73] Het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten was ver te zoeken.[74] De rechter had bovendien niet veel rechtsregels tot zijn beschikking.[75]

De door de kinderrechter aangewezen (vrijwillige en onbetaalde[76]) gezinsvoogd bood hulp en steun aan de jeugdige en de ouders met behoud van de gezinsband. De term 'gezinsvoogd' verduidelijkte dat de persoon die het toezicht uitoefende diens aandacht aan het gehele gezin moest besteden.[77] De jeugdige kon dan ook bij zijn gezin blijven nadat een ondertoezichtstelling was uitgesproken. Het doel van de maatregel was om de bedreiging voor de jeugdige weg te nemen en een ontheffing of ontzetting

62 Art. 373a eerste volzin BW (oud).
63 Art. 373 BW (oud).
64 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7; Van der Burgt 1922, p. 20.
65 Art. 373g BW (oud).
66 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7-8; Hudig 1974, p. 22 en 23; Doek 1972, p. 70; Doek 1972, p. 29, 41-43; Van der Burgt 1922, p. 15-16.
67 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 8.
68 Art. 373e BW (oud).
69 Art. 373e eerste volzin BW (oud).
70 Art. 373l eerste volzin BW (oud).
71 Art. 373l derde volzin BW (oud); Doek 1972, p. 81; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2-3.
72 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden 2006, p. 407.
73 Doek 1972, p. 70, gebaseerd op de uitspraak van Bosch "Een kinderrechtbank zonder patronaat is een onding" (zie Doek 1972, p. 37-39).
74 Zie ook Dorhout 1955, p. 114.
75 Hudig 1974, p. 28, onder verwijzing naar De Groot 1910, p. 5 (par. 22).
76 Zie bijvoorbeeld art. 373e BW (oud); Van Unen 1996a, p. 55.
77 *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 9.

te voorkomen.[78] In de praktijk werd dit doel nagestreefd door persoonlijke beïnvloeding en de inschakeling van hulp van andere instanties.[79] De gezinsvoogd kreeg expliciet de bevoegdheid aanwijzingen aan ouders te geven om de opvoeding in goede richting te leiden, waarbij hij moest proberen de ouders 'te overreden vrijwillig te doen wat daartoe nodig is.'[80]

3.3.3 Uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling

De ontwikkeling van de ondertoezichtstelling hing lange tijd nauw samen met de taakopvattingen van de verschillende kinderrechters.[81] Zo kon het gebeuren dat, ondanks dat de ondertoezichtstelling er onder andere op gericht was dat de jeugdige bij zijn gezin kon blijven wonen, het uit huis plaatsen van een jeugdige in het kader van de ondertoezichtstelling al snel een normale zaak was geworden.[82] Voor deze gedwongen uithuisplaatsing op aanwijzing van een gezinsvoogd bestond geen expliciete wettelijke grondslag. Door een ondertoezichtstelling gedurende een lange periode in te zetten en gepaard te laten gaan met een uithuisplaatsing kon de kinderrechter *de facto* een ontzetting of ontheffing bereiken, zonder dat de rechtsgronden voor deze maatregelen waren vervuld. Dit leidde tot kritiek vanuit juridische hoek. Zo omschreef Hudig de maatregel als verkapte ontzetting of ontheffing langs een sluipweg zonder rechtswaarborgen.[83]

3.3.4 Introductie van de gedwongen ontheffing

In 1947 werd de gedwongen ontheffing geïntroduceerd voor gevallen waarin de ondertoezichtstelling te licht, maar een ontzetting te zwaar was en een ontheffing niet mogelijk was doordat ouders niet instemden.[84] Indien een ondertoezichtstelling zes maanden of langer duurde, was het mogelijk een gedwongen ontheffing uit te spreken.[85] Het moest duidelijk zijn dat

78 Art. 373k BW (oud); *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 7; Doek 1972, p. 69.
79 Koekebakker 1941, p. 187-190.
80 Art. 373k laatste volzin BW (oud).
81 Hudig 1974, p. 35; Doek 1972, p. 202; Koekebakker 1941, p. 160-161. In de literatuur is zichtbaar dat het aantal ondertoezichtstellingen gestaag groeide (van 815 jeugdigen die in 1926 op civiele titel uithuisgeplaatst waren, naar 1.793 jeugdigen in 1938 (Koekebakker 1941, p. 165)).
82 HR 24 januari 1924, *NJ* 1924, 376. *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 1; vergelijk ook artt. 373m en 373n BW (oud); Overwater, *Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming* 1927, p. 1455; Doek 1972, p. 91, 100, 102, 134 en 185-191; Hudig 1974, p. 30; Knuttel 1955, p. 76; Roeland 1980, p. 84; Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 21; Mees-Havelaar 1930, p. 218; Bruning 2001, p. 101-105.
83 Hudig 1974, p. 29; zie ook Doek 1972, p. 127-128; *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen).
84 *Stb.* 1947, 232; Doek 1972, p. 79-80.
85 Art. 374b onder b BW (oud); voorts werd een gedwongen ontheffing mogelijk in de situatie waarin een ouder als krankzinnig kon worden aangemerkt en die waarin sprake is van een ontzetting van een van de ouders en de andere ouder zich tegen een ontheffing verzette (*Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32-33 (bijlagen)).

met de ondertoezichtstelling niet het gewenste effect was bereikt en dat dit niet geheel aan de gezinsvoogd was te wijten.[86] Met de wetswijziging werd benadrukt dat de ondertoezichtstelling als korte en preventieve maatregel was bedoeld en niet was bedoeld voor uithuisplaatsingen.[87] De nieuwe wetgeving verbood uithuisplaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling echter niet uitdrukkelijk.[88] Pas in 1956 werd bij wet geregeld dat een uithuisplaatsing alleen met een rechterlijke beschikking gerealiseerd zou kunnen worden.[89] In de parlementaire stukken werd hierbij gewezen op het gevaar dat bij een te omvangrijke toepassing 'de als preventie bedoelde ondertoezichtstelling in discrediet wordt gebracht.'[90] Ook werd bij deze wetswijziging de grens tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing verduidelijkt doordat werd geregeld dat tot een gezagsontneming moest worden overgegaan indien de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar had geduurd en niet het gewenste effect had (de 'tweejaarstermijn'). Bij amendement werden uitzonderingsgronden op deze tweejaarstermijn geïntroduceerd, waaronder de mogelijkheid van vrijwillige uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling op initiatief van de ouders en met goedvinden van de gezinsvoogd.[91]

3.3.5 De ondertoezichtstelling en het vrij patronaat

Na de introductie van de ondertoezichtstelling behield het vrij patronaat een eigen plaats en functie.[92] Een grote groep 'vrije pupillen' stond op verzoek van de Voogdijraad, ouders of derden officieus onder toezicht.[93] Daarnaast bestonden allerlei vormen van vrijwillige 'algemene jeugdzorg', waarvan de organisatie erg versplinterd was.[94] De Voogdijraad had een belangrijke positie als het ging om de besluitvorming rondom de inzet van een ondertoezichtstelling of het vrij patronaat. De Voogdijraad kon in geval

86 *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen); *Kamerstukken II* 1939/40, 55, 1, p. 4 (bijlagen); Knuttel 1955, p. 78-79.

87 *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen).

88 Bruning 2001, p. 121-122 en 124; HR 17 maart 1953, *NJ* 1953, 370 en HR 9 april 1953, *NJ* 1953, 641, zoals aangehaald in *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 1.

89 *Stb.* 1955, 323; Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 157.

90 *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 4.

91 *Kamerstukken II* 1954/55, 3583, 9, 11 en 12; zie ook Bruning 2001, p. 131-132.

92 Doek 1972, p. 76-77 en 90; Overwater 1948, p. 87; Doek & Drewes 1987, p. 288-289; Knuttel 1955, p. 78-79; Asser/De Boer 1* 2010/841; de geschiedenis toont dat in de tijden van crisis, bijvoorbeeld door een tekort aan geschikte gezinsvoogden en een toename van het aantal gevallen dat voor een ondertoezichtstelling in aanmerking komt, de jeugdbescherming het vrij patronaat opzocht om de problemen op te lossen (Doek 1972, p. 121; zie voor wat betreft de verhouding met de armenzorg ook Roeland 1980, p. 61 en Mulock Houwer 1948).

93 Koekebakker 1941, p. 166.

94 Koekebakker 1941, p. 259; ook was een belangrijke rol weggelegd voor de Kinderpolitie en de medisch-opvoedkundige bureaus (Koekebakker 1941, p. 252-253).

van een verzoek om de noodzakelijkheid van het indienen van een ondertoezichtstelling te onderzoeken, namelijk concluderen dat het vrij patronaat meer voor de hand zou liggen.[95]

Na verloop van tijd gingen gezinsvoogden zich verenigen, waarbij Pro Juventute een leidende rol kreeg.[96] Deze organisatie had voor deze tijd al ervaring met het (vrij) patronaat.[97] In 1945 werd bovendien Humanitas opgericht, een instelling die zowel op het gebied van gezinsvoogdij als dat van het vrij patronaat actief was.[98]

3.4 Herbezinning op de positie van de jeugdbescherming

'Het merkwaardige huwelijk tussen hulpverlening en justitiële maatregelen.'[99]

Rond 1950 kon onderscheid worden gemaakt tussen de niet bij wet geregelde[100] vrijwillige jeugdhulpverlening[101] en de wel bij wet geregelde civielrechtelijke jeugdbescherming.[102] Het waren twee afzonderlijke wegen die leidden tot afzonderlijke vormen van hulp: jeugdigen die te maken kregen met jeugdbescherming ontvingen andere hulp dan jeugdigen die op vrijwillige basis werden geholpen.[103] De jeugdbescherming nam een geïsoleerde plek in binnen het geheel aan jeugdhulpverleningsactiviteiten. De hulpverlening zelf was, met uitzondering van de uithuisplaatsing in een rijksinrichting,[104] niet aan enige wetgeving gebonden.

3.4.1 Een veranderde visie op mens, hulp en jeugdbescherming

De periode na 1955 wordt later in de literatuur omschreven als een periode van kritiek, vertwijfeling en bezinning.[105] De visie op de mens, hulpverlening en jeugdbescherming veranderde. Zo kregen de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheden, participatiemogelijkheden en (Europese

95 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1953/54, 2814, 5, p. 4.
96 Overwater 1930, p. 44; Koekebakker 1941, p. 161.
97 Roeland 1980, p. 45.
98 Zie ook Roeland 1980, p. 79-80.
99 Brandsma, *De Stem* 1 juli 1979.
100 Zie ook Asser/De Boer 1* 2010/841.
101 Door Stegerhoek omschreven als "het niet door een rechterlijke uitspraak gedwongen verkrijgen van professionele, door de overheid gesubsidieerde hulp" (Stegerhoek 1987, p. 10-11).
102 Zie ook Van Unen 2005, p. 21 en 64.
103 Zie bijvoorbeeld Van Beugen e.a., *Sjow* 1974(2)/20, p. 451.
104 Wet van 9 november 1961 tot vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de Kinderbescherming en daarmee verband houdende wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, *Stb.* 1961, 403.
105 Bartels e.a. 1980, p. 1; Jansen 1980, p. 17.

mensen)rechten van de burger meer nadruk.[106] Ook groeide de wetenschappelijke kennis vanuit de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie.[107] Door al deze ontwikkelingen kwam de vrijwilligheid van de hulpverlening in hoog aanzien te staan en ontstond kritiek op de jeugdbescherming.[108] Ook ontstond de alternatieve hulpverlening, waar de hulpvraag van de cliënt centraal stond en gepleit werd voor de erkenning van eigen en zelfstandige wettelijke rechten van jeugdigen.[109] Bovendien nam de aandacht voor preventie toe:

> 'Noch de tuinier, noch de hovenier wachten eerst tot planten of gewassen worden aangetast door rupsen of schimmel, want dan zou de preventie geen preventie meer zijn, maar behandeling achteraf. Dit nu is het probleem van onze justitiële jeugdbescherming, dat zij eigenlijk altijd te laat in actie komt.'[110]

Dit alles vertaalde zich in een voortdurende daling van het aantal jeugdigen dat met een jeugdbeschermingsmaatregel te maken kreeg.[111]

---

106 Tilanus 1998, p. 37 en 40; Mulock Houwer 1971, p. 39; Doek & Drewes 1987, p. 40; Tonkens & Duyvendak, *Justitiële verkenningen* 2001(27)/6, p. 8; Hammerstein-Schoonderwoerd 1975; Tilanus 1998, p. 37 en 40; *Kamerstukken II* 1990/91, 21829, 1-2, p. 13-18.

107 Zie bijvoorbeeld Dekker e.a. 2012, p. 53.

108 Van Raalten 1986, p. 72-73; Coolsma & Groen 1980, p. 188-189; Nota, *Mozaïek* 1970; Dekker e.a. 2012, p. 52-53 en 78; Stegerhoek 1987, p. 103; Doek & Drewes 1987, p. 288-289; Hendriks, *De Volkskrant* 8 april 1978; Hoefnagels 1974, p. 159; zie ook Het Roze Pamflet 1969; Bakker, Noordman & Rietveld-Van Wingerden 2006, p. 409; De Recht, *Utrechts Nieuwsblad* 22 januari 1975; G. Hartstra tijdens het Jubileumcongres van Pro Juventute op 31 oktober 1975 in Noordwijkerhout; Jungschleger, *De Volkskrant* 3 december 1977; zie ook De Langen 1973, p. 130 waarin werd opgemerkt dat het justitiële apparaat pas moet worden ingeschakeld wanneer de hulpmethodieken zonder justitiële dwang ontoereikend blijken of wanneer een bindende regeling voor de toekomst noodzakelijk wordt geacht.

109 Van Bavel & De Smet 1980, p. 150; Doek 2000; Tilanus 1998, p. 42; zie ook Kamphuis 1950, zoals aangehaald in Bartels 1980, p. 9-10; Hendriks, *De Volkskrant* 8 april 1978; Seegers, *De Volkskrant* 22 april 1978; zie ook De Langen 1973.

110 Mulock Houwer 1955, p. 164-165; zie ook Hudig 1974, p. 32; Doek 1972, p. 178.

111 In de literatuur werden soms cijfers gegeven van het aantal maatregelen. Hieruit blijkt dat op 31 december 1950 14.535 jeugdigen civielrechtelijk onder toezicht stonden. Dit aantal groeide totdat het op 31 december 1961 een hoogtepunt bereikte met 20.028 jeugdigen die onder toezicht waren gesteld. De jaren daarna daalde het aantal jeugdigen dat onder toezicht stond (Doek 1972, p. 348). Voor de jaren daarna zijn gegevens beschikbaar over het aantal jeugdigen dat gedurende een geheel jaar onder toezicht heeft gestaan. Hier is een duidelijke daling zichtbaar, namelijk van 42.181 jeugdigen in 1960 tot 19.630 in 1986. Ook in de totale populatie nam het aantal kinderbeschermingspupillen af, namelijk van 93 per 10.000 jeugdigen in 1960 naar 84 per 10.000 jeugdigen in 1968. Van 1968 tot 1979 daalde dit zelfs van 84 tot 46 per 10.000 jeugdigen (zie Tilanus 1998, p. 40-41, Stegerhoek 1987, p. 110-111 en Dekker e.a. 2012, p. 54 en 90). Volgens de gegevens van de Directie Kinderbescherming is dit aantal in 1979 zelfs gedaald naar 40 per 10.000 jeugdigen (peildatum is 31 december); zie Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 11; Schuytvlot 1999, p. 25-26; Mertens, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 53; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 7.

In deze periode groeide bovendien de aandacht voor beleid op het gebied van armenzorg en jeugdhulpverlening. De komst van het Ministerie van Maatschappelijk Werk (later: het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, daarna Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en momenteel VWS) speelde hierbij een belangrijke rol. Hierdoor kreeg de overheid meer invloed op de particuliere instellingen die werkzaam waren op het terrein van de jeugdhulpverlening.[112] Het Ministerie van Maatschappelijk Werk droeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en regeling van de niet-justitiële taken met betrekking tot jeugdigen en het Ministerie van Justitie de verantwoordelijkheid voor de justitiële jeugdbescherming. Dit leidde tot ambtelijke verkokering, waarbij twee 'relatief autonome circuits' ontstonden.[113] Bovendien traden ontzuiling, een 'verstatelijking van het particulier initiatief' en professionalisering van de gezinsvoogden op.[114] Vrijwillige gezinsvoogden maakten plaats voor beroepskrachten en zij kregen met steeds meer (kwaliteits)eisen te maken.[115] De positie van de gezinsvoogdij-instellingen – die in de praktijk reeds een belangrijke taak hadden gekregen in de werving, scholing en dagelijkse leiding van en toezicht op de gezinsvoogden – werd wettelijk verankerd, waarbij zij de taak kregen om leiding en bijstand aan patronen en gezinsvoogden te bieden.[116] De vrijwillige hulpverlening ging zich bovendien organiseren in de vorm van adviesbureaus voor jeugdigen en gezinnen.[117]

3.4.2 De positie van de jeugdbescherming bediscussieerd

De positie van jeugdbescherming in het geheel van jeugdhulpverleningsactiviteiten werd onderwerp van bezinning en discussie. Dit werd gevoed door diverse rapporten, nota's en artikelen en had grote betekenis voor de verdere ontwikkeling van de jeugdbescherming en jeugdhulpverlening.

3.4.2.1 'Jeugdbeschermingsrecht' van de Commissie Wiarda

Het rapport 'Jeugdbeschermingsrecht' van de Commissie Wiarda betekende een overgang van jeugd*bescherming* naar jeugd*recht*, waarbij de jeugdige en diens gezin niet meer alleen een passief object van bescherming waren,

112 Van Unen 1996a, p. 57.
113 Van Unen 1996a, p. 59-60; Dekker e.a. 2012, p. 33, 70 en 79.
114 Van Unen 1996a, p. 32-44 en 61-62; Dekker e.a. 2012, p. 60 en 122-128; Komen 1999, p. 47-49; Visser 1980, p. 176; Van Unen wees, onder verwijzing naar Van Beugen, *FJR* 1980/2, op het gevaar dat een ongezonde situatie ontstaat 'wanneer er een primaat aan de deskundigheid verleend wordt, bevestigd door een maatschappelijke machtspositie, waardoor de burger volledig afhankelijk wordt van de hulpverlener.'
115 Broos 1989, p. 61-71; Van Unen 1996a, p. 41; Stegerhoek 1987, p. 11.
116 Art. 4 Beginselenwet voor de Kinderbescherming (met deze wet was de Kinderbeginselenwet komen te vervallen, *Stb.* 1961, 403); *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, 5, p. 6; zie ook Doek 1972, p. 175-176.
117 Zie Braaksma, *FJR* 2009/69.

maar ook dragers van rechten, plichten en verantwoordelijkheden.[118] Naar aanleiding van het rapport werd onder andere bij wet geregeld dat jeugdigen van twaalf jaar en ouder bij beslissingen betreffende het gezag in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening kenbaar te maken.[119] Het rapport bevatte ook belangrijke voorstellen betreffende de positie van de jeugdbescherming.[120] Een justitiële maatregel zou pas uitgesproken mogen worden nadat de mogelijkheden van vrijwillige hulpverlening zijn benut.[121] Hierbij benadrukte de Commissie dat de sociale voorzieningen en het maatschappelijk werk zich dusdanig hadden ontwikkeld dat steeds meer gezinnen zouden kunnen profiteren van hulp bij opvoedingsmoeilijkheden zonder inmenging door de rechter. Verder werd in het rapport voorgesteld om de ondertoezichtstelling te handhaven onder de naam 'beperking van het gezag'. Een dergelijke beperking zou plaats kunnen vinden indien een kind zodanig opgroeit dat voor zijn zedelijke of geestelijke belangen of voor zijn gezondheid ernstig gevaar is te vrezen. De kinderrechter zou gedurende de maatregel niet meer zelf moeten kunnen ingrijpen.[122] De Commissie pleitte eveneens voor verdere samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries.[123]

3.4.2.2 De discussienota van de Commissie Wiersma

In hetzelfde jaar als het rapport 'Jeugdbeschermingsrecht' verscheen ook de ministeriële discussienota van de Commissie Wiersma waarin onder meer het gebrek aan continuïteit in de hulpverlening en de organisatie van de jeugdbescherming als problematisch werden beschouwd. De Commissie zag de justitiële jeugdbescherming als een noodzakelijke maar marginale vorm van bijzondere jeugdzorg.[124] Met de nota werd beoogd een

118 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p 58; zie hierover uitgebreid Hoefnagels 1974, p. 150-151; zie ook Bakker, Noordman & Rietveld-Van Wingerden 2006, p. 412; *Kamerstukken II* 1974/75, 13548, 4, p. 7; De Nationale Federatie voor Kinderbescherming 1972; Nota, *NJB* 1972, p. 33-43; *Stcrt.* 1965, 64; Hoefnagels 1974, p. 149.

119 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 62. Hiermee werd het horen van jeugdigen zoals dat in de praktijk reeds bestond, eenduidig geregeld. Hudig 1974, p. 33; *Kamerstukken II* 1974/75, 13548, 4, p. 3 en 7; Van der Plas, *De Telegraaf* 3 mei 1980.

120 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 54-55.

121 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 137-140.

122 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 159, 162 en 170-172; zie ook Doek & Drewes 1987, p. 286-287.

123 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 141-142 (de Commissie gaf aan geen voorstander te zijn van een apart 'Ministerie voor Jeugd- en Gezinszaken', omdat dit zou leiden tot isolering van de jeugd).

124 Commissie Wiersma 1971, p. 10 en 14; *Kamerstukken II* 1970/71, 11257, 1.

discussie over de organisatie van de kinderbescherming uit te lokken.[125] Verschillende critici verweten de Commissie dat zij geen lange termijn visie had ontwikkeld over een integratie van de jeugdbescherming in het geheel aan (jeugd)welzijnszorg.[126] De werkgroep De Langste Dag kwam met een tegennota waarin werd gepleit dat de jeugdbescherming in de hulpverlening opgaat en dat het justitiële element daarbinnen marginaal zou worden. Hulp zou in beginsel op vrijwillige basis moeten worden verleend en justitiële maatregelen zouden in uiterste gevallen kunnen worden toegepast om hulpverlening mogelijk te maken. De justitiële maatregelen zouden dan slechts een voorwaardenscheppende betekenis hebben voor de hulpverlening.[127] Hoefnagels benadrukte eveneens het belang van marginalisering van de jeugdbescherming.[128] Hij merkte op dat in de discussienota nauwelijks aandacht werd besteed aan de beëindiging van maatregelen. Hij schreef dat de gezinsvoogdij belang zou hebben bij verlenging van de gezinsvoogdij en minder bij het continueren van de hulp op basis van 'vrij contact'. De vrijwillige hulp werd namelijk slechts voor vijftien procent gesubsidieerd, terwijl de justitiële hulp voor honderd procent werd gesubsidieerd[129]:

> 'Subsidie is macht, vaak machtiger dan het burgerlijk wetboek en de ministerieel neergelegde beginselen. (…) Het maakt van het instituut gezinsvoogdij een zelfbevruchtende instelling, met de verlenging als bestuiver.
> Maatschappelijke werkers in de gezinsvoogdij verzekerden mij keer op keer dat zij bij een ander subsidiesysteem veel vaker geen advies tot verlenging zouden geven en in een 'vrij contact' zouden doorgaan. Hiermede zouden zij thans echter de weerzin van hun direkteur op hun hals halen en de poten onder hun eigen

125 Zie *Kamerstukken II* 1970/71, 11257, 1 waarin de wens werd uitgesproken om de nota als discussiestuk te laten verschijnen, omdat de kinderbescherming grotendeels op privaatrechtelijke grondslag is georganiseerd zodat wijzigingen in de organisatie daarvan zoveel mogelijk met instemming van de betrokkenen zouden moeten plaatsvinden. Voor reacties zie onder andere Pro Juventute 1972; Coolsma & Groen 1980, p. 191-192; Roeland 1980, p. 120 en 147-148; Bartels 1980, p. 7; Van Beugen e.a. 1976, p. 18; Van Raalten 1986, p. 75; Hoefnagels 1971, p. 30-31 en 32-33; Keizer 1971, p. 83; Slagter, *NJB* 1973/32.

126 Zie *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 2.

127 De Langste Dag 1971; de voorstellen werden ondersteund door de Nationale Federatie voor de Kinderbescherming (zie Nationale Federatie voor de Kinderbescherming 1972a en Nationale Federatie voor de Kinderbescherming 1972b). Maar zie ook Van Beugen e.a. 1976 waarin de nota werd bekritiseerd ('Aan het einde van een lange dag zie je wel eens wat over het hoofd'), omdat de voorstellen van de Werkgroep niet overal consequent waren uitgewerkt en bijvoorbeeld het verschijnsel dat een vrijwillig gestart hulpverleningstraject gevolg kan worden door een maatregel ('fuikwerking') door de Werkgroep over het hoofd was gezien.

128 Hoefnagels 1971, p. 31.

129 Zie bijvoorbeeld ook Visser 1980, p. 175 en 177; sinds 1960 werd een vaste toeslag van vijftien procent op de wettelijke toezichten gesubsidieerd, aldus Visser.

> stoel wegzagen: subsidie-technisch zouden zij bij veel vrije contacten nl. overbodig worden. Zo laten we mensen amputeren om ze pasklaar te maken voor de oplossingen van de kinderbescherming.'[130]

Hoefnagels concludeerde dat de subsidieregeling voor gezinsvoogdij moest worden aangepast om te voorkomen dat maatregelen gehandhaafd zouden blijven om subsidie te kunnen ontvangen en om zo de jeugdbescherming te kunnen marginaliseren.[131]

Vanuit verschillende hoeken klonk de wens om de gezinsvoogdij-instellingen op te nemen in de hulpverleningsinstellingen. In de beleidsvoornemens ten aanzien van de discussienota werd de overweging belangrijk geacht dat het samenbrengen van de kinderbescherming en hulpverlening in één organisatie het mogelijk maakt om bij de overgang van vrijwillige naar onvrijwillige hulpverlening de continuïteit in het beleid en de persoon van de hulpverlener te waarborgen. Toch werd niet overgegaan tot het opnemen van de jeugdbescherming in het geheel van jeugdwelzijn. Hierbij speelde mee dat het niet duidelijk was of het jegens een cliënt geoorloofd is dat de instelling die met vrijwillige hulpverlening is begonnen, zelf het signaal geeft dat een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen moet worden. Bovendien kan hierdoor aarzeling bij de burger ontstaan om hulp te vragen wanneer hij weet dat de organisatie waarbij hij hulp zou vragen ook gedwongen hulpverlening biedt: 'Gaat niet de gedachte bij hen ontstaan, van een fuik waar men op basis van vrijwilligheid inloopt en die later een dwangbuis blijkt te zijn?'[132] Daarnaast werd het denkbaar geacht dat er situaties waren waarin het in de beleving van de jeugdige, diens ouder(s) of de hulpverlener niet mogelijk is om gezamenlijk verder te gaan. Verder was de vraag of de hulpverleningsorganisaties die op basis van vrijwilligheid werkten, bereid en in staat zouden zijn om jeugdbeschermingsactiviteiten uit te voeren. Tot slot speelde mee dat de kosten die met jeugdbeschermingsmaatregelen gepaard gingen, geheel door de overheid werden gedragen. Dit was niet vanzelfsprekend het geval in geval van hulpverlening op vrijwillige basis. Het zou complex zijn om de behoefte aan voorzieningen zo objectief mogelijk te meten en de subsidie hier vervolgens op af te stemmen.[133]

130 Hoefnagels 1971, p. 11.
131 Hoefnagels 1971, p. 30 en 32.
132 *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 3.
133 *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 3.

3.4.2.3 De Kortste Weg van jeugdbescherming naar jeugdwelzijnswerk

'Aan het einde van een lange dag zie je wel eens wat over het hoofd', schreef de Werkgroep De Kortste Weg – een werkgroep bestaande uit Van Beugen, Doek,[134] Van der Sijs en Winkler – over de nota van De Langste Dag.[135] In deze nota werd volgens de Werkgroep onder meer over het hoofd gezien dat het onderbrengen van jeugdbescherming en vrijwillige hulpverlening bij één organisatie fuikwerking met zich mee zou kunnen brengen. De Werkgroep beschouwde het als probleem dat cliënten die vrijwillig hulp ontvingen en cliënten ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was uitgesproken, in gescheiden hulpverleningssystemen terecht kwamen met 'diep in de grond verankerde, zorgvuldig beveiligde tussenschotten.'[136] Vanuit een hulpverleningsstandpunt zagen de leden van de Werkgroep geen enkele reden om jeugdigen ten aanzien van wie een beschermingsmaatregel was uitgesproken als een afzonderlijke categorie te behandelen: 'Of hebben ze soms een soort schurft waarvoor alleen maar de kinderbeschermingsinstellingen een zalfje in huis hebben?'[137] De jeugdbescherming zou uit haar isolement verlost moeten worden door justitiële bemoeienissen enerzijds en de hulpverlening anderzijds van elkaar te scheiden. Een jeugdbeschermingsmaatregel zou een middel moeten zijn om de juridische verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk te verplaatsen door het gezag van ouders geheel of gedeeltelijk te ontnemen of beperken. Van het hebben van het juridisch gezag en de daaraan verbonden uitvoerende verantwoordelijkheid, zou de daadwerkelijke hulpverlening die in het kader van de uitvoering van de maatregel wordt georganiseerd, moeten worden onderscheiden. Deze hulpverlening zou moeten worden ondergebracht bij hulpverleningsinstellingen, terwijl de juridische verantwoordelijkheid voor het opvoedingsproces van een kind bij een daartoe gespecialiseerd bureau moet worden belegd.[138]

134 Doek stelde in 1972 in zijn dissertatie dat de hulpverlening in beginsel op basis van vrijwilligheid, in een sfeer van overleg en samenwerking, zou moeten geschieden. Hij stelde voor om geen onderscheid te maken op basis van de vraag of wel of geen justitiële maatregel was opgelegd, maar op basis van de vraag of de noodzakelijke samenwerking aanwezig was. Indien de bereidheid tot samenwerking zou (komen te) ontbreken en noodzakelijk is dat hulpverlening start of wordt gecontinueerd, kan de kinderrechter verzocht worden om aan de ouders en de jeugdige de opdracht te geven om te gedogen dat de hulpverlening start of wordt doorgezet en om daaraan medewerking te verlenen (Doek 1972, p. 287-294).

135 Van Beugen e.a. 1976, p. 18.

136 Van Beugen e.a. 1976, p. 11.

137 Van Beugen e.a., *Sjow* 1974(2)/20, p. 451.

138 Van Beugen e.a. 1976, p. 9, 45-49 en 77, zie ook p. 19 en 23-24; zie ook Clemens Schröner, Rijksen & Stolp 1976; Roeland 1980, p. 108; De Ruiter & Schouten 1972; Slagter 1971, Van Beugen e.a. 1976 en Van Bennekom, *Sjow* 1979/1, zoals allen aangehaald in Bartels 1980, p. 11-13; Hudig 1974, p. 19; De Ruiter 1974, p. 182; De Ruyter 1993, p. 57-59.

Het wijkcentrum zou volgens de Werkgroep actief moeten trachten hulp op gang te brengen, voornamelijk bij minder gemotiveerde burgers.[139] Verder zou de hulpvrager een duidelijkere rechtsbescherming moeten krijgen. Met name in de vrijwillige hulpverlening bestond geen duidelijke mogelijkheid voor de hulpvrager om tegen het gebruik van de feitelijke macht door de hulpverlener op te komen en om de handelswijze van de hulpverlener te laten toetsen.[140] De voorgestelde scheiding tussen hulp en recht en de eventuele behoefte aan een wijziging of aanvulling van het pakket aan justitiële maatregelen, moest volgens de Werkgroep nog nader worden onderzocht.[141]

3.4.2.4 Eindrapportage van de Werkgroep Mik

Na een startnota van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (de Werkgroep Mik)[142] vonden experimenten op het gebied van hulp en recht en het '*outreachend*' optreden van vrijwillige hulpverleningsinstellingen plaats.[143] De Werkgroep signaleerde dat ondertoezichtstellingen gebruikt werden bij gebrek aan vormen van *outreachende* hulp.[144] De Werkgroep concludeerde onder andere dat de justitiële jeugdbescherming zo duidelijk mogelijk gescheiden zou moeten worden van het feitelijke proces van opvoeding en hulpverlening. De hulpverlening moest bovendien zo vroeg mogelijk starten en *outreachend*, van goede kwaliteit en voor iedereen gemakkelijk herkenbaar en toegankelijk zijn. De zelfstandigheid en eigen relaties van de jeugdige en diens gezin zouden hierbij zo min mogelijk aangetast moeten worden. Voorts diende er een instantie te komen tot wie de hulpvrager zich zou kunnen wenden als hem hulp werd onthouden of als hij zich door hulpverleners benadeeld voelde.[145]

---

139 Van Beugen e.a. 1976, p. 32-33.
140 Van Beugen e.a. 1976, p. 71-72.
141 Van Beugen e.a. 1976, p. 36-38.
142 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 7; Coolsma & Groen 1980, p. 193; Roeland 1980, p. 120. 'Gemengd' omdat de overheid en het particulier initiatief werden vertegenwoordigd en 'interdepartementaal' omdat de ministeries van Justitie, CRM en Volksgezondheid en Milieuhygiëne deelnamen.
143 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 8 en bijlage 6 onder III (p. 120-121).
144 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 45.
145 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 12-13, 19-29, 48-49, 88 en 90; zie ook Tilanus 1998, p. 45-47; Roeland 1980, p. 137; Hunfeld, *Utrechts Nieuwsblad* 13 januari 1977.

Ook na het eindrapport van de werkgroep Mik bleef geëxperimenteerd worden met het scheiden van hulp en recht in het geval van een ondertoezichtstelling.[146] Verder was steeds vaker sprake van *outreachende* hulpverlening op vrijwillige basis die verleend werd door gezinsvoogdijinstellingen.[147]

3.4.2.5 De bundel '75 jaar Kinderwetten' en andere bijdragen van rechtswetenschappelijke auteurs

Het duurde jaren voordat de discussie die in de nota's, rapporten en dissertaties werd gevoerd, zou worden opgepakt door de wetgevende macht. In de tussentijd werd de discussie voortgezet in de literatuur.[148] Zo werd in de bundel '75 jaar Kinderwetten' door meerdere auteurs kritiek geuit op het toenmalige stelsel van jeugdbeschermingsmaatregelen.[149] De auteurs meenden dat de scheidslijn tussen de jeugdbescherming en de andere vormen van hulpverlening grotendeels moest verdwijnen, omdat de gerechtelijke maatregel meer een verschilpunt in de sfeer van aanleiding en voorwaarden dan een wezenlijk verschilpunt in de hulp zelf vormde of zou moeten vormen.[150] Wel moest een wettelijk kader bestaan op grond waarvan de ouderlijke macht, de rechtspositie van jeugdigen en de beschikbaarheid en kwaliteit van hulpverlening goed geregeld werden.[151]

In een nummer van Justitiële verkenningen uit 1990 schreef Mertens dat de verwezenlijking van de marginalisering van de jeugdbeschermingsmaatregelen in belangrijke mate afhankelijk was van de aanwezigheid van de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening. Pas indien voldoende aanbod van vrijwillige hulpverlening bestond, zou het beleid kunnen worden dat eerst de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening worden uitgeput, voordat een jeugdbeschermingsmaatregel overwogen zou worden.[152] In ditzelfde nummer werd ook duidelijk dat het aantal kinderbeschermingspupillen sinds 1986 toenam. Van der Laan besprak potentiële verklaringen van deze toename en bracht hiermee de keerzijde van de

146 Zie bijvoorbeeld NVAGG, *GGZ-Gazet* 1978/4 en Stegerhoek 1987, p. 107 over het project "Hulp en recht".

147 Dit blijkt uit de informatiekrant van het WIJN (1977 nummer 1, d.d. 3 februari 1977); zie bijvoorbeeld ook Rutgers van der Loeff 1980, p. 74. Dit leidde wel tot de vraag welk ministerie (het welzijnsministerie of het ministerie van justitie) deze hulp moet bekostigen (Visser 1980, p. 177-178; Verdorst, *Eindhovens Dagblad* 10 maart 1977). Het WIJN (Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland) was de opvolger van de Nationale federatie voor Kinderbescherming, welke de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming had vervangen (Coolsma & Groen 1980, p. 190).

148 Rood-De Boer, *FJR* 1980/2, p. 130-159; Van Beugen, *FJR* 1980/2, p. 160-174; Roeland 1980, p. 169 en 172; Junger-Tas, *Justitiële verkenningen* 1980(6)/3, p. 9 en 35.

149 Brobbel 1980, p. 57.

150 Waaldijk 1980, p. 202.

151 Waaldijk 1980, p. 205-209.

152 Mertens, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 52-53.

marginalisering van de jeugdbescherming in beeld.[153] Hij noemde onder andere de afname van hulpverleningsmogelijkheden in het vrijwillige kader door bezuinigingen, de 'hang naar vrijwilligheid' waardoor de balans te ver was doorgeslagen en de vrijwillige hulpverlening niet altijd aan de hoge verwachtingen kon voldoen en het ten onrechte verwijzen van te zware gevallen naar de vrijwillige hulpverlening. Een andere mogelijke verklaring was dat de kritiek zich eerst alleen richtte op de gedwongen hulpverlening, maar dat na verloop van tijd ook kritiek ontstond op de vrijwillige hulpverlening. Binnen de vrijwillige hulpverlening ging het 'niet zozeer om formele dwang, maar geheel vrijblijvend is het allemaal niet', aldus Van der Laan.[154]

3.4.2.6 Notitie over de taken en positie van de RvdK

Een publicatie die in dit kader eveneens vermeldenswaardig is, is een notitie van de toenmalige staatssecretaris van Justitie over de taken en positie van de RvdK. Met deze notitie werd beoogd te voorzien in duidelijkheid ten aanzien van de diversiteit van taken van de RvdK, namelijk de wettelijke taak om jeugdbeschermingsmaatregelen te verzoeken enerzijds en de niet wettelijke taak om hulp te verlenen anderzijds. In de notitie werd beschreven dat de nadruk na 1956 steeds meer op hulpverlening op vrijwillige basis was komen te liggen. Opgemerkt werd dat het de taak van de RvdK was om rechtsregels betreffende minderjarigen te verwezenlijken ter bevordering van het welzijn van de minderjarige. De RvdK moest bij de beoordeling in hoeverre rechtstoepassing in een individueel geval het welzijn van de minderjarige kon bevorderen eerst bezien of hulpverlening op vrijwillige basis kon worden geboden. Als de rechtsregels niet vrijwillig werden nageleefd, maar het welzijn van minderjarigen toch in het geding was, moest worden besloten om tegen de zin van de betrokkenen op te treden. Een handelwijze waaraan eenieder mee wilde werken, verdiende de voorkeur. Om fuikwerking te vermijden, moest de RvdK al vanaf het begin aan gezinsleden duidelijk maken dat als op redelijke termijn geen oplossing werd gevonden, gebruik kon worden gemaakt van zijn rekestrerende of adviserende bevoegdheden. De mogelijkheid om gebruik te maken van deze bevoegdheden was steeds op de achtergrond aanwezig en kon ertoe leiden dat een gezin toch meewerkte aan de hulpverlening. De staatssecre-

153 Van 1979 tot 1985 hadden circa veertig per 10.000 jeugdigen te maken met een kinderbeschermingsmaatregel, maar na 1986 groeide dit aantal met 41 per 10.000 jeugdigen in 1986, 43 per 10.000 jeugdigen in 1987 en 47 per 10.000 jeugdigen in 1988 (peildata: 31 december); Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 12; *Kamerstukken II* 1989/90, 21300 VI, 11; *Kamerstukken II* 1988/89, 20634, 1 en 2; zie ook Tilanus 1998, p. 40-41 en Stegerhoek 1987, p. 110-111; Schuytvlot 1999, p. 26. Na 1979 was de kinderbeschermingspopulatie lange tijd stabiel door een verschuiving van de ontheffing en ontzetting naar de ondertoezichtstelling (Bavinck, *FJR* 1989/11, p. 135, zoals aangehaald in Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 12).

154 Van der Laan 1990, p. 13-21.

taris schreef dat in de praktijk was gebleken dat 'juist het voorhouden van deze unieke bevoegdheden – die ontbraken bij vrijwillige hulpverleningsinstellingen – een middel kon zijn om cliënten in een aantal gevallen tot oplossingen te brengen zonder dat daadwerkelijk van die bevoegdheden gebruik gemaakt behoefte te worden.' Zodra de betrokkenen de overtuiging hadden dat zonder jeugdbeschermingsmaatregel een bevredigende situatie kon worden bereikt, dan was het werk van de RvdK klaar.

Een laatste interessante opmerking die in de notitie werd gemaakt, is tot slot dat de rechtstoepassing aan kwaliteit zou winnen indien ter begeleiding of voorkoming van rechterlijke beslissingen voldoende vormen van hulpverlening beschikbaar zouden zijn en dat daarom een goede samenwerking essentieel was.[155] Ook in een vervolgnotitie werd opgemerkt dat effectieve hulpverlening op vrijwillige basis de behoefte aan jeugdbeschermingsmaatregelen zou kunnen doen verminderen.[156]

3.4.3 Wet op de jeugdhulpverlening (1990)

De hiervoor besproken rapporten leidden tot de formulering van drie uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de ontwikkeling van de nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv). In deze wet werden de bestuurlijke en inhoudelijke aspecten rondom jeugdhulpvoorzieningen[157] geregeld.[158] Ten eerste moest de hulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaatsvinden. Ten tweede had vrijwillige hulpverlening de voorkeur boven justitiële hulpverlening.[159]

155 *Kamerstukken II* 1983/84, 18122, 1-2.

156 *Kamerstukken II* 1984/85, 18122, 20, p. 5.

157 Onder jeugdhulpvoorzieningen werd een afgerond pakket aan activiteiten die gericht zijn op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden, verstaan (art. 1(1) sub c Wjhv); *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 13.

158 Met de Wjhv is de Beginselenwet komen te vervallen (*Stb*. 1989, 359); zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 2-4 en 13 voor een uitgebreide bespreking van de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet; zie ook Van Unen 1996a, p. 4 en 146.

159 Zie ook de nota Justitiële jeugdbescherming (de nota Kosto; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 8-10) als reactie op de rapporten van de Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (Commissie Gijsbers; Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming 1990) en van de subcommissie Kinderbescherming (Commissie Vliegenthart; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2). In deze nota werden tevens mogelijkheden verkend om een nieuwe civiele jeugdbeschermingsmaatregel (de 'maatregel van hulp en steun') in te voeren die gericht is op jeugdigen die in ernstige mate werden bedreigd met zedelijke of lichamelijke ondergang en die zich reeds in vergaande mate van het ouderlijk gezag hadden losgemaakt. De maatregel is echter nooit aan het pakket van jeugdbeschermingsmaatregelen toegevoegd. Zie ook Verslag van de 54 vergadering van de bijzondere Commissie voor het jeugdwelzijnsbeleid en vaste Commissie voor justitie op 17 juni 1991 (item 54), p. 4 en 13; zie ook het beleidsplan Recht in beweging (*Kamerstukken II* 1990/91, 21829, 1-2).

Ten derde moest de verkokering op uitvoeringsniveau worden opgeheven door intensieve samenwerking.[160] De provincies werden eindverantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening.[161] Verder werd een Inspectie ingesteld met als taak toezicht te houden op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.[162]

Voor het eerst werden de vrijwillige jeugdhulpverlening en jeugdbescherming voor wat betreft een groot aantal aspecten van organisatie, uitvoering en inhoud in één wet geregeld.[163] Niet de vraag of de hulpvraag vrijwillig of gedwongen tot stand was gekomen, maar de hulpbehoefte stond centraal.[164] Vrijwillige hulpverlening zou niet plaats mogen vinden bij verzet van de ouders. De ouder(s) en jeugdige dienden bij de besluitvorming over de in te zetten hulp te worden betrokken, waarbij moest worden gezocht naar een vorm van hulpverlening die het beste was voor de jeugdige, maar waar de ouders zich ook in konden vinden. Bij ernstige conflicten tussen ouders en hulpverleners lag de macht in geval van vrijwillige hulpverlening bij de ouders. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel wilden niet dat conflicten aan de kinderrechter werden voorgelegd, omdat daarmee een maatregelencircuit zou ontstaan naast de civielrechtelijke (en strafrechtelijke) maatregelen en de werklast van kinderrechters toe zou nemen.[165]

Verder werden de gezags- en de hulpverleningsfuncties van de gezinsvoogdij-instellingen gescheiden in de wet neergelegd.[166] Ook werden samenwerkingsverbanden ingericht die een multidisciplinair jeugdhulpadviesteam (jhat) in stand hielden. Deze teams van ervaren hulpverleners konden op verzoek een oordeel geven over de meest aangewezen behandeling indien sprake was van een zo ingewikkelde problematiek dat multidisciplinaire oordeelsvorming wenselijk was en de tot dan toe geboden hulp onvoldoende resultaat had. Ook konden de teams op verzoek van een plaatsende instantie of rechter advies uitbrengen over de vraag welke hulpverlening het meest aangewezen was.[167] In de wet werd voorrang gegeven aan plaatsingen die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel plaatsvonden en werd bepaald dat ten behoeve van jeugdigen ten aanzien

160 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 1-2; Vlaardingerbroek, *FJR* 2004/101.
161 Zie bijvoorbeeld art. 3(2) en artt. 10-13 Wjhv.
162 Art. 54(1) Wjhv; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 21.
163 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 2; zie bijvoorbeeld ook Van Unen 2005, p. 22.
164 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 18; *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 7.
165 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 9.
166 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 2-3 en 11. Voor wat betreft de gezagsfunctie worden de instellingen apart geregeld en bekostigd. Voor wat betreft de hulpverleningsfunctie was de Wjhv van toepassing.
167 Artt. 14-19 Wjhv; *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 9-10; Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen 1984, p. 44-50.

van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was uitgesproken een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening moest bestaan.[168]

Uit de evaluatie van de wet bleek onder meer dat de jeugdzorg in grote mate versnipperd was. Een van de aanbevelingen was om binnen iedere provincie en grote stad een Bureau jeugdzorg (hierna: Bjz) in te stellen die op het grensvlak van vrijwillige hulp en dwang zou gaan werken.[169] De samenwerkingsverbanden en jhat's waren niet goed van de grond gekomen.[170] Verder had de voorrangsregeling ongewenste bijwerkingen. Door deze regeling verkeerden jeugdigen die vrijwillig gebruik wilden maken van jeugdhulpverlening in een nadeliger positie en kwam het voor dat ondertoezichtstellingen werden uitgesproken om alsnog de juiste zorg aan de jeugdige te kunnen bieden.[171]

3.4.4 Het verdwijnen van het vrij patronaat

In het nieuwe jeugdstelsel werd een sterke voorkeur gegeven aan vrijwillige jeugdhulpverlening in plaats van aan gedwongen interventies. Tegelijkertijd werd ervan uitgegaan dat gedwongen interventies niet te lang uitgesteld moesten worden, omdat dit nadelig zou kunnen zijn voor de jeugdige. Dit spanningsveld leek nog een tijd een goed klimaat voor het voortbestaan van het vrij patronaat te bieden. Bij dit vrij patronaat – een 'vrijwillige ondertoezichtstelling'[172] of 'lichte OTS *avant la lettre*'[173] – trad iemand vanuit het particulier initiatief of een gezinsvoogdij-instelling in de rol van gezinsvoogd op zonder dat hier een rechter aan te pas was gekomen. Deze persoon was bij een gezin betrokken op basis van een niet-dwingende afspraak tussen de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK; de opvolger van de Voogdijraad[174]) de ouder(s), een gezinsvoogdij-instelling en de patroon.[175]

Bij de gezinsvoogdij-instellingen werd vijftien procent van de caseload gefinancierd voor de vrijwillige jeugdhulpverlening in de vorm van het vrij patronaat.[176] Vanaf het begrotingsjaar van 1995 werd echter geen budget

168 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 10; artt. 8(1), 10(2) en 24(1) Wjhv; Tilanus 1998, p. 65; *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 18 waarin het risico op een verschuiving van vrijwillige naar gedwongen zorg in geval van krapte als verantwoordelijkheid van het beleid (en niet van de wetgeving) werd aangemerkt; zie ook *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 7.

169 Taskforce 1994; Tilanus 1998, p. 110-114; zie ook Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie 1994.

170 Van Unen 2005, p. 23.

171 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 2.

172 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 27.

173 Vlaardingerbroek 2013, p. 137.

174 *Stb.* 1954, 602; zie ook *Stb.* 1956, 336; Hermans 1984, p. 327.

175 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 9 en 27; zie ook Doek 1972, p. 76-77 waar wordt gesproken over het 'officieuze patronaat'.

176 Art. 60(1)(b) Wjhv; *Aanhangsel van de Handelingen II* 1979/80, 1116, p. 2177; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 27; *Kamerstukken II* 1992/93, 22800 VI, 2, p. 106; *Kamerstukken II* 1993/94, 23400 VI, 2, p. 113; *Kamerstukken II* 1994/95, 24300, 2, p. 33; *Kamerstukken II* 1994/95, 23900 VI, 2, p. 106.

meer ter beschikking gesteld aan gezinsvoogdij-instellingen voor het vrij patronaat.[177] Met het beëindigen van deze subsidies en het verdwijnen van de vrijwilliger door de verdere professionalisering verdween uiteindelijk het vrij patronaat.[178]

3.4.5 Herziening van de ondertoezichtstelling (1995)

Enkele jaren na de inwerkingtreding van de Wjhv werd de ondertoezichtstelling herzien.[179] De rechtsprekende en uitvoerende taken werden gescheiden.[180] De kinderrechter behield enkel zijn rechtsprekende taken en kon sindsdien slechts op verzoek beslissen.[181] De gezinsvoogdij-instellingen droegen voortaan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, hetgeen een codificatie van de praktijk betekende.[182] Zij begeleidden namelijk al gezinsvoogden en patronen die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel respectievelijk het vrij patronaat bij een gezin betrokken waren.[183]

Een jeugdige kon voortaan onder toezicht worden gesteld indien hij 'zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen.'[184] Inhoudelijk werd met deze nieuwe rechtsgrond nauwelijks verandering aangebracht. Wel maakte de rechtsgrond duidelijk dat eerst de mogelijkheden in het vrijwillige kader moesten zijn benut, voordat een jeugdbeschermingsmaatregel gerechtvaardigd zou kunnen worden. De maatregel kon slechts worden uitgesproken indien op basis van medewerking en overleg geen

177 *Kamerstukken II* 1996/97, 24885, 4, p. 12; *Kamerstukken II* 1993/94, 23400 VI, 2, p. 114; *Kamerstukken II* 1994/95, 23900 VI, 2, p. 102 en 106. Zie bijvoorbeeld Braaksma, *FJR* 2009/69; zie ook *Handelingen II* 1990/91, 54, p. 13 waarin een Kamerlid het voorstel deed om het vrij patronaat een nieuw leven in te blazen. Op de BES-eilanden bestaat het vrij patronaat overigens nog wel (art. 14 Besluit gezinsvoogdij-instelling Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2010).

178 Zie ook Vlaardingerbroek 2013, p. 137.

179 *Stb.* 1995, 255; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2; zie ook *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2.

180 Zie voor kritiek op dit samengaan van taken bijvoorbeeld Doek 1972, p. 104-105; Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 10; Van Teeffelen, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2; Vlaardingerbroek 1991; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 23-24.

181 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 4-5.

182 Zie artt. 1:254(1) jo. 1:257(1) BW (oud); *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 3; Rutgers van der Loeff 1980, p. 73; zie ook het rapport Rechtzetten van de Commissie Vliegenthart waarin een dergelijke scheiding werd aanbevolen (*Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 49).

183 Art. 60(1)(b) Wjhv en art. 17(1) Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (*Stb.* 1990, 354); Knuttel & Van Hasselt 1962, p. 180 zoals ook is aangehaald in Vlaardingerbroek 2013, p. 136. Dit vrij patronaat werd inhoudelijk niet bij wet geregeld.

184 Art. 1:254(1) BW (oud).

(voldoende) verbetering van de situatie was of kon worden bereikt.[185] De RvdK diende in de rapportage aan te geven waarom een ondertoezichtstelling noodzakelijk was en waarom vrijwillige hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoorde.[186] In de wet werd duidelijk gemaakt dat het doel van de maatregel was om de bedreiging op te heffen door het bieden van hulp en steun.[187] Hierbij kon worden gedacht aan het geven van leiding aan de opvoeding of het bereikbaar maken of coördineren van jeugdhulpverlening. De ouders behielden zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding. De herziening betekende ook een uitbreiding van rechtswaarborgen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Zo moest de aanwijzing die de gezinsvoogd over de opvoeding of verzorging van de jeugdige kon geven voortaan schriftelijk worden opgesteld (zie par. 2.3.4).[188] Het niet-vrijblijvende karakter van de maatregel bleek uit het feit dat de ouders en de jeugdige deze schriftelijke aanwijzingen op moesten volgen en de geboden hulp niet konden weigeren en uit de bevoegdheid van de gezinsvoogd om de rechter te vragen een machtiging tot uithuisplaatsing van de jeugdige uit te spreken.[189] Op (het nemen van besluiten met betrekking tot) de jeugdhulpverlening die in het kader van de ondertoezichtstelling kon worden ingezet, waren de kwaliteitseisen die op grond van de Wjhv golden, van toepassing.[190] In het kader van de maatregel kon op initiatief van de gezinsvoogdij-instelling een uithuisplaatsing worden opgelegd voor maximaal één jaar.[191] De plaatsing kon steeds met één jaar worden verlengd, waarmee de bepaling dat een gedwongen uithuisplaatsing maximaal twee jaar mocht duren, kwam te vervallen.[192] De gezinsvoogdij-instelling moest uithuisplaatsingen wel zoveel mogelijk voorkomen.[193]

Tot slot werd de rechtspositie van de jeugdige en de ouders verbeterd. Door de scheiding van rechtspraak en uitvoering werd de onafhankelijk-

185 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 10-12 en 31; zie ook Bruning 2001, p. 131-132.

186 Dit was neergelegd in een normenrapport (*Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 10 en de derde bijlage bij *Kamerstukken II* 1992/93, 21980, 9).

187 Art. 1:257 leden 1 en 2 BW (oud); *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 12.

188 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 5. De schriftelijke aanwijzing betekende een extra rechtswaarborg in geval van een ondertoezichtstelling, maar van deze mogelijkheid werd in de eerste jaren weinig gebruikt gemaakt. Zo zou de schriftelijke aanwijzing een papieren tijger zijn die veel tijd kost voor de gezinsvoogd, maar in de praktijk weinig tot niets oplevert (zie Ruitenberg, *FJR* 2003/23 en Wortman, *FJR* 2002/7-8.

189 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 33.

190 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 21.

191 De meeste beslissingen tot uithuisplaatsing werden genomen tijdens het uitspreken van een ondertoezichtstelling (in 1991 gingen 1.472 van de 3.878 ondertoezichtstellingen gepaard met een uithuisplaatsing). Hieruit werd in de memorie van toelichting afgeleid dat vaak zodanig aan de bereidheid van de ouders om de jeugdige vrijwillig in een instelling of pleeggezin te laten verplaatsen, getwijfeld werd dat een ondertoezichtstelling deze uithuisplaatsing veilig moest stellen (*Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 17-18).

192 Art. 1:262(1) BW (oud); *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 17-18 en 33.

193 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 12.

heid van de rechter gewaarborgd.[194] Bovendien golden grotere rechtswaarborgen voor de uitvoering van de maatregel door de gezinsvoogd. Een verzoek in het kader van de maatregel diende bijvoorbeeld gepaard te gaan met een hulpverleningsplan en een verslag van het verloop van de maatregel, waardoor de gezinsvoogd verplicht werd om verantwoording af te leggen.[195] Besluiten in het kader van een ondertoezichtstelling, zoals het geven van aanwijzingen en het nemen beslissingen met betrekking tot een uithuisplaatsing, moesten schriftelijk worden gegeven en aan de kwaliteitseisen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)[196] en de Wjhv voldoen. Dit bracht onder meer met zich mee dat de verzoeker en andere belanghebbenden in de gelegenheid moesten worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Voorts werd van gezinsvoogdij-instellingen en andere instanties werkzaam in de jeugdhulpverlening verlangd dat zij een klachtregeling opstelden, op grond waarvan onder meer de jeugdige en diens ouders een klacht zouden kunnen indienen over gedragingen van deze instanties jegens hen.[197]

Met het verdwijnen van de vele ambtshalve beslissingsbevoegdheden en uitvoerende taken van de kinderrechter werd tevens de mogelijkheid om zelfstandig en informeel toegang te verkrijgen tot de kinderrechter om een ambtshalve beslissing uit te lokken over geschillen (een 'spreekuur' bij de kinderrechter[198]) beëindigd. Om te voorkomen dat de nieuwe wet een achteruitgang in de rechtspositie van ouders en jeugdigen betekende, werden enkele bepalingen over de toegang tot de kinderrechter toegevoegd. De ouder(s) en de jeugdige van twaalf jaar en ouder zouden zich op basis van deze bepalingen met bepaalde verzoeken, zoals de intrekking van een schriftelijke aanwijzing, zelfstandig tot de rechter kunnen wenden. Wel werd de toegang enigszins geformaliseerd doordat verzoeken bijvoorbeeld schriftelijk moesten worden ingediend.[199] Overigens werd in de wetsevaluatie van 2000 geconcludeerd dat, ondanks de verschillende regelingen ter verbetering van de rechtspositie van de betrokkenen, de rechtspositie van de belanghebbenden bij een ondertoezichtstelling nog te wensen overliet. Dit kwam mede doordat de rechtswaarborgen die in de wet zijn getroffen door de rechthebbenden niet of nauwelijks worden herkend en gebruikt en belanghebbenden onvoldoende toegang tot de rechter hebben.[200]

---

194 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 3.

195 Art. 1:265(2)(3) BW (oud).

196 De Awb is in verschillende fases in werking getreden, waarvan het eerste deel op 1 januari 1994 (*Stb.* 1992, 315); *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 2 en 3.

197 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2, 20-21 en 46; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 2 (nota Justitiële jeugdbescherming); Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (*Stb.* 1990, 354).

198 Zie bijvoorbeeld Van Teeffelen, *FJR* 2017/37.

199 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 5-6 en 23-26; zie art. 1:265(1) BW (oud).

200 De Savornin Lohman e.a. 2000; zie ook Steketee, Overgaag & Lünnemann 2003, p. 64 en 79-82.

3.5 Behoefte aan een lichtere maatregel als tussenvariant tussen de vrijwillige hulpverlening en de jeugdbeschermingsmaatregelen

> 'In de jaren zeventig is met succes afgerekend met het paternalisme – het oordelen en handelen van professionals om redenen van bestwil. (…) Bemoeizorg heet de nieuwe trend: meer en ongevraagde inmenging in het leven.'[201]

Na de inwerkingtreding van de Wjhv en de herziening van de ondertoezichtstelling werd in de wetgeving onderscheid gemaakt tussen de civielrechtelijke jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdhulpverlening zelf die in het kader van een maatregel, maar ook daarbuiten kon worden opgelegd en bij bestuursrechtelijke wet was geregeld.[202] Ten aanzien van de meeste besluiten met betrekking tot jeugdbeschermingsmaatregelen bestonden civielrechtelijke controlemogelijkheden. Tegelijkertijd waren bestuursrechtelijke beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.[203] Van een duidelijk vrijwillig *kader* met een juridische context gecreëerd door het bestuursrecht, was in deze periode nog geen sprake.[204]

3.5.1 Diverse pleidooien voor een lichtere maatregel van opgroeiondersteuning

Naarmate de tijd vorderde, werd het steeds duidelijker dat de nieuwe wetgeving de ontevredenheid in het jeugdstelsel niet (geheel) had weggenomen. Rond de eeuwwisseling ontstond vanuit de gezondheidszorg en strafrechtelijke- en civielrechtelijke hoek behoefte aan een lichtere maatregel van opgroeiondersteuning in het 'grijze gebied van de bemoeizorg' of het 'gapende gat' tussen de vrijwillige jeugdzorg en de justitiële jeugdbescherming, waarbinnen zorg werd opgedrongen.[205] Zo werd door Junger-Tas voorgesteld om 'op zijn minst aanhoudende overredingskracht op ouders en jeugdigen uit te oefenen' om aan opvoedingsondersteuningscursussen deel te nemen, als hiermee een jeugdbeschermingsmaatregel voorkomen zou kunnen worden. Ook werd door Junger-Tas voorgesteld een 'alternatieve maatregel' te introduceren waarbij de kinderrechter het (voorlopig) niet opleggen van een maatregel zou kunnen verbinden aan de voorwaarde dat de ouders deelnemen aan opvoedingscursussen. Dit zou dan gecontro-

201 Tonkens & Duyvendak, *Justitiële verkenningen* 2001(27)/6, p. 8 (citaat ingekort).
202 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 6 en 10; zie ook Doek 2000.
203 Zie onder meer artt. 2:4, 3:2-4 en 3:46 Awb; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 15 en 17; zie ook Widdershoven 1989.
204 Zie ook Stegerhoek 1987, p. 49.
205 Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 13; Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 35; Hermanns 2000, p. 109-122; zie ook Bucx & Bot 2012, p. 34

leerd moeten worden door bijvoorbeeld de RvdK of de gezinsvoogdij.[206] Van Wijk zette verschillende bestaande vormen van bemoeizorg uiteen, zoals het maken van afspraken die dienen als voorwaarden voor het niet doorverwijzen van de zaak naar de RvdK, het gedurende een onderzoek opschorten van het verzoeken van een maatregel onder de voorwaarde dat de hulpverlening wordt geaccepteerd en 'koppelverkoop'[207] met iets wat de ouder graag wil. Van Wijk achtte verduidelijking van de contouren van het reguliere hulpverleningsrecht en het jeugdbeschermingsrecht wenselijk om het mogelijk te maken dat gemakkelijker beoordeeld zou kunnen worden waar bemoeizorg mocht en moest worden toegepast: 'Als een ouder bemoeihulp slechts gedoogt uit angst voor een melding kan men zich afvragen of een formele procedure met bijbehorende rechtswaarborgen niet de voorkeur verdient.'[208]

In 2000 wijdde het kabinet een notitie aan 'niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning', hetgeen werd gedefinieerd als 'het onder drang of dwang doen accepteren door ouders van adviezen, begeleiding of hulp bij de opvoeding van hun kinderen.' Bij drang moest hierbij gedacht worden aan 'een nadrukkelijk aanbod vanuit een coöperatief model tussen instanties en ouders.' In de notitie werd opgemerkt dat in overleg met de ouders afspraken werden gemaakt die in een hulpverleningsplan werden neergelegd. Indien de afspraken niet werden nageleefd, was het in de praktijk mogelijk om de justitiële hulpverlening in te schakelen. Dit zou een rol kunnen spelen bij het overtuigen van het belang van vrijwillige medewerking.[209] Het kabinet was van mening dat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestonden om de verantwoordelijkheid van de ouders te stimuleren.[210] Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de herziene ondertoezichtstelling en het onderzoek naar de effectiviteit van de ondertoezichtstelling zou worden bezien of een wetswijziging aangewezen zou zijn.[211]

---

206 Junger-Tas 1997, p. 61-63 en 15-16; Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 11-12; Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 34; Junger-Tas 1996; zie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie 1998 voor een reactie op Junger-Tas.

207 Dat wil zeggen dat alleen aan de wensen van de ouders zal worden voldaan als deze ouders de aangeboden hulpverlening accepteren.

208 Van Wijk 1999, p. 230-237 en 273-274; Willems 1999, p. 918-930.

209 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, 1, p. 2; zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, p. 7-8 voor voorbeelden van inspanningen om een verzoek tot ondertoezichtstelling te voorkomen. *Kamerstukken II* 2000/01, 27197, 2, p. 9.

210 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, 1, p. 3.

211 Zie ook NGR 2001, waarin verslag werd gedaan van een onderzoek naar de mogelijkheden om een rechtsgrond te introduceren voor een lichte pedagogische interventie en uiteindelijk werd geconcludeerd dat kan worden volstaan met enkele wijzigingen van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling.

In de rechtswetenschappelijke literatuur bleef echter aandacht uitgaan naar de wenselijkheid van de komst van een tussenvariant. Zo stelde Bruning in haar dissertatie een nieuw maatregelenpakket voor, waar de maatregel van opvoedingsondersteuning deel van uit maakte.[212] De kinderrechter zou deze maatregel kunnen opleggen indien de jeugdige bescherming nodig had zonder dat een uithuisplaatsing aangewezen was en een lichtere vorm van hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoorde. Bij een verzoek tot het treffen van een dergelijke maatregel diende een opvoedingsplan overhandigd te worden waarin concreet werd aangegeven welke resultaten bereikt dienden te worden om de noodzaak tot de maatregel weg te nemen en welke middelen daartoe kunnen worden ingezet. De maatregel zou in beginsel voor een periode van zes maanden tot een jaar kunnen worden opgelegd.[213] Boutellier stelde eveneens een lichte vorm van gedwongen opvoedingshulp voor, om zo de grote onzekerheid die bij hulpverleners bestond wanneer zij zonder titel en hulpvraag hulpverlening oplegde, weg te nemen.[214] Verder werden in de literatuur oplossingen gezocht in het versterken van de ondertoezichtstelling en de schriftelijke aanwijzing.[215] Ook werden voorstellen gedaan om de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening te versterken, bijvoorbeeld door de hulpverleningsinstellingen *outreachend* te laten werken om te voorkomen dat de problemen erger zouden worden[216] of door de introductie van vrijwillige hulpverleningscontracten.[217] Tegelijkertijd werd in de literatuur opgemerkt dat versterking van de vrijwillige hulpverlening juridisch gezien geen voordeel hoefde te zijn, aangezien de rechtsbescherming van jeugdigen in de vrijwillige hulpverlening minder strak was geregeld.[218]

3.5.2 Wet op de jeugdzorg (2005)

Bij het lezen van de parlementaire stukken van de Wet op de jeugdzorg (hierna: Wjz) kan het idee ontstaan dat in het geheel geen vorderingen zijn gemaakt: een Eerste Kamerlid merkte op dat de problemen die in het rapport van de Commissie Mik werden beschreven, grotendeels nog steeds aanwezig waren.[219] Uit onderzoek was bovendien gebleken dat de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling voor jeugdigen met lichte

212 Bruning 2001, p. 457-459.
213 Bruning 2001, p. 459-461; Vergelijk ook Koens 1994.
214 Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 37.
215 Zie Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 5.
216 Van Yperen, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 47; zie ook Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 14.
217 Bruning, *FJR* 2002/4, p. 104-105.
218 Zie De Ruyter 1993, zoals ook wordt aangehaald in Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 27.
219 *Handelingen I* 2003/04, 22, p. 1090.

problemen laag was.[220] De Wjz[221] zou de bestaande problemen verder moeten oplossen.[222] Hierbij stonden het versterken van de voorliggende voorzieningen,[223] de totstandkoming van één centrale herkenbare en laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg,[224] de totstandkoming van een passend en samenhangend zorgaanbod en het versterken van de positie van de cliënt[225] centraal. Onder de Wjz waren de provincies verantwoordelijk voor de regie van de jeugdzorg, de gemeenten voor het lokale – preventieve – jeugdbeleid[226] en het Rijk voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van het stelsel als geheel.[227]

3.5.2.1 Jeugdbescherming en vrijwillige zorg in één stelsel

In de Wjz werden de jeugdbescherming en vrijwillige jeugdzorg ('ieder zorg waartoe een cliënt niet gedwongen wordt'[228]) in één stelsel samengebracht en werd de voorrangsregeling van de Wjhv (zie par. 3.4.3) geschrapt.[229] De jeugdbeschermingsmaatregelen bleven bij afzonderlijke, burgerlijke wet, gereguleerd,[230] maar de verschillende regelingen werden wel op elkaar afgestemd,[231] waarbij de 'waterscheiding van het hele systeem' kwam te liggen bij de vraag of iets vrijwillig of onvrijwillig gebeurde.[232] De jeugdbeschermingsmaatregelen hadden geen directe relatie met de problematiek

220 Zie Slot e.a. 2002. Uit dit onderzoek bleek dat jeugdigen met de zwaarste problemen het meest gebaat waren met een ondertoezichtstelling en dat ondertoezichtstellingen vaak gepaard gingen met een uithuisplaatsing (twee jaar na de start van de ondertoezichtstelling woonde bijna tweederde van de jeugdigen niet meer thuis; Slot e.a. 2002, p. 47). Verder bleek dat de situatie na twee jaar ondertoezichtstelling bij 28 procent van de jeugdigen verbeterd was, bij 38 procent hetzelfde gebleven was en bij 33 procent verslechterd was. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 2, met verwijzing naar Slot e.a. 2002, p. 77. Zie ook Weijers 2016, p. 18 waarin wordt verwezen naar een onderzoek uit 1952 (Clemens Schröner 1952) waarin vergelijkbare resultaten naar voren kwamen. Zie ook Bruning & Liefaard 2013, p. 18-19 en Bruning 2013, p. 38-42. Zie voor een dissertatie over effectiviteit van de jeugdbescherming Dekker 2016.

221 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 2. De Wjz is nader uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit (*Stb.* 2004, 703).

222 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18.

223 *Stb.* 2007, 306; Adviescommissie Wet op de jeugdzorg 1999, p. 14-16; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 5.

224 Zie ook Taskforce 1994 waarin wordt aanbevolen om binnen de provincies en grote steden een Bjz in te stellen als organisatie op het snijpunt van vrijwillige hulp en dwang.

225 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 5-6; Vergelijk ook Sol & Ros, *AA* 2006/4 en Den Hollander & Willems-Dijkstra, *FJR* 2012/70; zie ook Vlaardingerbroek, *FJR* 2004/101.

226 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 21; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 41; *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4611; *Handelingen II* 2002/03, 81, p. 4621; *Kamerstukken II* 2004/05, 30131, 3, p. 24.

227 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 28-34.

228 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 8, p. 20.

229 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 9 en 18-19.

230 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 27-28.

231 Art. 1(1) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 1; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 8-9.

232 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 28.

van de jeugdige, maar meer met de onmacht of onwil van de ouders of de jeugdige om de problemen onder ogen te zien en daar wat aan te doen. De jeugdbescherming was dus een interventiemogelijkheid voor jeugdigen die met een vrijwillig aanbod niet werden bereikt.[233] Voor wat betreft de hulpverlening was geen principieel onderscheid meer te maken tussen jeugdigen die op vrijwillige basis hulp ontvingen en jeugdigen ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was opgelegd.[234]

3.5.2.2 Het indicatiebesluit als toegangsbewijs tot het vrijwillige kader en de wettelijke taken van Bjz

Met de Wjz werd het vrijwillige kader in belangrijke mate gejuridiseerd en kregen de Bjz's, die in de praktijk reeds de gezinsvoogdij-instellingen hadden vervangen,[235] een wettelijke positie.[236] Het Bjz vormde de toegang tot jeugdzorg en stelde – samen met de cliënt – vast welke jeugdzorg aangewezen was.[237] Dit kon uiteindelijk leiden tot een indicatiebesluit waarmee de cliënt aanspraak (recht) op zorg kreeg.[238] Hiermee ontstond een juridisch *kader* waarbinnen jeugdhulp kon worden verleend. In geval van vrijwillige jeugdzorg maakte de cliënt zelf de keuze of hij zijn aanspraak bij een zorgaanbieder[239] tot gelding zou brengen.[240] Indien nodig kon het Bjz cliënten hiertoe motiveren. Het Bjz bevorderde dat een hulpverleningsplan tot stand kwam dat was afgeleid van het indicatiebesluit. Indien meerdere zorgaanbieders bij een cliënt betrokken waren, zag het Bjz er op toe dat afspraken over de afstemming en coördinatie werden vastgelegd in het hulpverleningsplan en dat deze afspraken door de aanbieders werden nagekomen.[241] Het hulpverleningsplan werd na overleg met de cliënt vastgesteld en behoefde – in geval van vrijwillige hulpverlening – de instemming van de cliënt.[242] Het Bjz had ook beperkte mogelijkheden om een cliënt ambulante zorg te bieden indien tijdens het indicatieproces bleek dat deze cliënt gezien de ernst van de problemen niet in aanmerking zou komen voor jeugdzorg waarop aanspraak bestond en met enige adviezen en begeleiding verder geholpen zou kunnen worden.[243] Het Bjz moest bij

233 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 9-10; zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 1-2.
234 Zie ook Van Unen 2005, p. 26.
235 In de Wjz werd steeds gesproken van 'de stichting', dit is ingevolge art. 1 Wjz een stichting die een Bjz in stand hield. *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18-19; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 12 en *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 2.
236 Zie art. 4 Wjz.
237 Art. 5(1)(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15-18; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 8, p. 2.
238 Zie ook Troisfontaine, *FJR* 2005/80.
239 Art. 19 Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 13.
240 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 11-13.
241 Art. 10(1)(g) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 17-18 en 23-24.
242 Art. 24(5)(6)(7) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 8 en 65.
243 Art. 10(3)(b) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

het uitoefenen van diens taken voortdurend bezien of een gezagsmaatregel moest worden overwogen.[244] Indien – na onderzoek daartoe door de RvdK – een ondertoezichtstelling door de rechter werd uitgesproken, werd het Bjz belast met de uitvoering van deze maatregel.[245] Tot slot was ook het advies- en meldpunt kindermishandeling onderdeel van het Bjz.[246] Het Bjz bezat dus belangrijke taken in zowel (de toegang naar) het vrijwillige als het gedwongen hulpverleningskader.

Net als onder de Wjhv, vielen de besluiten van de Bjz's onder de werking van de Awb. Dit betekende onder andere dat deze besluiten aan de beginselen en eisen van de Awb moesten voldoen. Verder hield dit in dat de cliënt tegen bijvoorbeeld indicatiebesluiten of besluiten van Bjz's die een beëindiging van de zorg inhielden, bezwaar kon maken bij het Bjz en vervolgens beroep kon instellen bij de kinderrechter.[247] Hetzelfde gold voor een aantal besluiten die het Bjz nam in het kader van een ondertoezichtstelling. Besluiten die op grond van het BW door de kinderrechter getoetst konden worden, waren echter via de negatieve lijst van de Awb uitgezonderd van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Hiermee werd voorkomen dat een dubbele rechtsgang bestond ten aanzien van besluiten die in het kader van een ondertoezichtstelling werden genomen. Buiten deze vormen van rechtsbescherming, bezaten cliënten ook de mogelijkheid om een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen[248] of om bij vermeend onrechtmatig handelen naar de civiele rechter te stappen.[249]

3.5.2.3 Extra bevoegdheden van het Bjz geïntroduceerd met een nota van wijziging

Naar aanleiding van een gezinsdrama in Roermond in 2002 werden een betere coördinatie en duidelijkere verantwoordelijkheden noodzakelijk geacht, hetgeen resulteerde in een uitbreiding van de bevoegdheden van het Bjz.[250] Hiermee werd gereageerd op de verwijten dat de jeugdhulpverlening te laat en te licht ingreep in geval van risicovolle gezinssituaties.[251]

---

244 Art. 9(1)(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18; zie ook *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 5, p. 36.

245 Art. 10(1)(b) Wjz; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

246 Art. 10(1)(e) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

247 Artt. 1:3 jo. 7:1 en 8:1 Awb; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 5, p. 63; zie ook Kok, *FJR* 2004/100 over het recht op jeugdzorg en de eisen die op grond van de Awb gelden voor het indicatiebesluit; zie ook De Boer & Van Montfoort, *Recht der werkelijkheid* 2010(31)/3.

248 Op grond van de Wet Nationale ombudsman (*Stb.* 1981, 35).

249 Art. 6:162 BW; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 51 en 52; art. 101 Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 32; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 7-8; zie bijvoorbeeld ook Van Unen 2005, p. 151-155.

250 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 19-20.

251 Hierbij, naast het gezinsdrama in Roermond, ook gedacht worden aan de zaak van Savanna in 2004; zie bijvoorbeeld Bruning, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2006(7/8), p. 239; Dekker e.a. 2012, p. 31.

Het Bjz kreeg de taak actief op te treden in situaties waarin er duidelijke aanwijzingen waren van opgroei- en opvoedproblematiek en het gezin of de jeugdige niet van plan was uit eigen beweging hulp in te schakelen.[252] In dergelijke situaties zou het Bjz contact op kunnen nemen met het gezin om de ouders en de jeugdige te motiveren de problemen onder ogen te zien, met hen na te gaan welke hulp nodig was en hen te motiveren tot het aanvaarden van hulp.[253] Hiermee werd de lacune tussen de jeugdbeschermingsmaatregel en de constatering dat hulp nodig was, opgevuld[254] door te voorkomen dat Bjz niets zonder toestemming van de cliënt zou kunnen doen en dat een jeugdbeschermingsmaatregel de enige uitzondering was. Wanneer het Bjz contact opnam met de cliënt, was deze niet verplicht om hieraan gehoor te geven. Door een *outreachende* aanpak kon het Bjz dit echter wel bevorderen.[255] De *outreachende* aanpak werd uitvoerig besproken in de Kamer. Zo merkte een Kamerlid op dat de uitbreiding van het takenpakket van de Bjz's aan het spanningsveld tussen vrijwillige en 'afgedwongen' jeugdzorg raakte.[256] Ook werd het (strafrechtelijk) justitieel casusoverleg als specifieke vorm van *outreachend* werken genoemd. Tijdens deze overleggen werd vanuit een justitiële invalshoek en een hulpverleningsperspectief gekeken naar de beste oplossing voor een kind. Bij deze overleggen waren vaak alleen justitie en politie aanwezig, maar ook het Bjz zou aan dit overleg deel kunnen nemen.[257]

Naar aanleiding van het gezinsdrama werd tevens gewezen op de noodzaak van meer 'drang in de vrijwillige hulpverlening.' Hierover werd opgemerkt dat zorg het meest effectief is als cliënten de noodzaak ervan inzien, maar dat het niet altijd mogelijk is om cliënten dit inzicht bij te brengen. De hoofdregel was dat aan een indicatiebesluit een aanvraag van een cliënt ten grondslag moest liggen. Om ook hulp op gang te kunnen brengen waar een cliënt niet nadrukkelijk om had gevraagd, had het Bjz de bevoegdheid om in een aantal gevallen zonder een (volledige) aanvraag daartoe een indicatiebesluit te nemen. Ten aanzien van de aanvraag door een ander dan degene die de zorg betrof, werd bepaald dat instemming van de cliënt in principe benodigd was. Hierop waren echter enkele uitzonderingen van toepassing. Indien de aanvraag betrekking had op een jeugdige jonger dan twaalf jaar, was de instemming van deze jeugdige niet vereist, maar wel die van diens wettelijk vertegenwoordiger. Dit gold ook indien de jeugdige ouder was dan twaalf jaar, maar niet in staat kon worden geacht tot een redelijke waardering van diens belangen ter zake. Indien een aanvraag betrekking had op een jeugdige die tussen de twaalf en zestien

252 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 2 en 16-18; zie art. 5(3) Wjz.
253 *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 7; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 17; zie ook Van Unen 2005, p. 51-54.
254 Zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 7.
255 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 17.
256 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 17-19.
257 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 6 en 28.

jaar oud was, was de instemming van de wettelijke vertegenwoordiger vereist. Indien deze vertegenwoordiger echter weigerde in te stemmen, maar de zorg voor de jeugdige noodzakelijk was en de jeugdige de zorg weloverwogen bleef wensen, kon het Bjz een besluit nemen. Indien een wettelijk vertegenwoordiger een aanvraag deed, en de jeugdige tussen de twaalf en zestien jaar oud was en weigerde in te stemmen met de aanvraag en de zorg voor de jeugdige noodzakelijk was, dan kon Bjz ook een besluit nemen.[258] Zodra vervolgens een indicatiebesluit werd genomen, was de cliënt niet verplicht om hier aanspraak op te maken. In de situatie waarin de cliënt niet gemotiveerd kon worden om de hulp te aanvaarden, had het Bjz geen mogelijkheid om hem hiertoe te verplichten. Wel kon een weigering aanleiding zijn om de RvdK hiervan op de hoogte te brengen.[259]

Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd eveneens de gezinscoach geïntroduceerd.[260] De gezinscoach kreeg de taak te bevorderen dat de hulpverlening in gezinnen met meervoudige problematiek en waarbij meerdere hulpverleningsinstanties betrokken zijn, in samenhang werd aangeboden. Hij ondersteunde het gezin, stemde de benodigde hulpverlening op elkaar af en coördineerde de uitvoering van de hulpverlening. De gezinscoach moest worden onderscheiden van de casemanagementtaken van het Bjz.[261] Gezinscoaching zou het beste kunnen worden uitgevoerd door de persoon die het vertrouwen van het gezin heeft, bijvoorbeeld een betrokken hulpverlener vanuit een lokale voorziening of een zorgaanbieder.[262] Gezinscoaching was ook mogelijk in het kader van de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel.[263] In de praktijk werden diverse projecten gestart waarbij met een gezinscoach werd gewerkt,[264] maar deze figuur kwam uiteindelijk niet goed van de grond. In de evaluatie van de Wjz kwam het woord 'gezinscoach' bijvoorbeeld in zijn geheel niet voor. In het evaluatierapport werd opgemerkt dat de casemanagementtaak van Bjz onder druk stond door gebrek aan een eenduidige landelijke norm, onvoldoende financiering en tijdgebrek.[265] Mogelijk hebben deze redenen er ook toe geleid dat de gezinscoach niet goed van de grond kwam.

---

258 Art. 7 Wjz.
259 Art. 9(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19-20.
260 Artt. 6(2) en 8(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19.
261 Art. 10(1)(f-j) Wjz; zie ook *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4601 en 4607.
262 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19; zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 19-20 en 32; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 3-4; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 46; *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4611; *Handelingen II* 2002/03, 81, p. 4622; *Kamerstukken II* 2003/04, 28168, 53; Van Unen 2005, p. 60.
263 *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, D, p. 37.
264 Vlaardingerbroek, *FJR* 2004/101.
265 Baecke e.a. 2009, p. 33.

3.5.3 Beleidsvoornemens en toekomstvisies van het kabinet

Na de inwerkingtreding van de Wjz werden voor het eerst een vrijwillig en een gedwongen hulpverleningskader onderscheiden. Via de Awb werd het vrijwillige kader steeds verder gejuridiseerd. Het vrijwillige kader en de jeugdhulpverlening waren in grote mate bestuursrechtelijk geregeld en het gedwongen kader civielrechtelijk. Daarnaast heeft de wetgevende macht geprobeerd te voorzien in de behoefte aan een tussenvariant tussen het vrijwillige en gedwongen kader door het creëren van de mogelijkheid voor de Bjz's om ouders met enige drang te bewegen tot het aanvaarden van opvoedingsondersteuning. In de periode van 2007 tot 2009 verschenen verschillende beleidsprogramma's en kabinetsvisies over de toekomst van de jeugdhulpverlening. In deze documenten werden enkele voorstellen en ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor de verdere vormgeving en aansluiting van het vrijwillige en gedwongen hulpverleningskader.

3.5.3.1 Beleidsprogramma 'Beter beschermd' en de ontwikkeling van de Deltamethode

In het kader van het beleidsprogramma 'Beter beschermd'[266] werd een casusoverleg geïntroduceerd waarbij onder andere het Bjz en de RvdK nagingen of een jeugdbeschermingsmaatregel moest worden verzocht.[267] In het adviesrapport 'Kinderen eerst' werd onder meer een verruiming van de grond van de ondertoezichtstelling voorgesteld, zodat de maatregel toegankelijk zou worden voor relatief lichtere probleemsituaties[268] en beter aan zou sluiten bij de Wjz.[269] In deze periode werd ook een nieuwe werkwijze vormgegeven voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling ('Deltamethode Gezinsvoogdij'[270]), waarbinnen de gezinsvoogd het gezin motiveerde om actief mee te doen ('engageren') en het belang van de ontwikkeling en

266 Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid 2005; *Kamerstukken II* 2003/04, 28606, 19; *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 1; *Kamerstukken II* 2003/04, 28606, 19.

267 Baecke e.a. 2009, p. 158-161.

268 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 43; Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving 2006, p. 4; zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 2 en Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid 2005, p. 14; zie bijvoorbeeld ook Vlaardingerbroek, *FJR* 2007/2.

269 Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving 2006, p. 10; art. 5(1) Wjz.

270 *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 3; zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 6; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 2 waarin het 'verbetertraject van de gezinsvoogdij' reeds genoemd wordt; zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 12; Twynstra Gudde 2009, p. 7-16. Reeds in 2002 zijn in vier regio's 'deltateams' gevormd, maar in 2006 is de Deltamethode verder uitgewerkt en in de periode van 2006 tot 2009 zijn de gezinsvoogden getraind in het werken volgens deze methode (zie PI Research & Van Montfoort 2009, p. 8; zie ook Slot & Van Montfoort 2008).

veiligheid van de jeugdige verduidelijkte ('positioneren').[271] Deze nieuwe methodiek zou een positieve invloed hebben op de duur van de ondertoezichtstelling en op de kans op en duur van een uithuisplaatsing.[272]

3.5.3.2 Beleidsprogramma van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

In het beleidsprogramma van het nieuwe Programmaministerie voor Jeugd en Gezin[273] werd onder meer nadruk gelegd op het belang van het benutten en versterken van de kracht van gezinnen. In het kader hiervan zou opvoedingsondersteuning beschikbaar moeten komen voor alle gezinnen, zou per gezin één aanspreekpunt moeten komen voor gezinsleden en betrokken hulpverleners en zou het toepassen van Eigen Kracht Conferenties – waarbij werd bezien hoe het netwerk het gezin zou kunnen ondersteunen – de regel moeten worden. Verder zouden gezinnen met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen snel de juiste hulp moeten krijgen.[274] De centra voor jeugd en gezin (hierna: cjg's)[275] werden geïntroduceerd als herkenbaar en laagdrempelig punt voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp en coördinatie van die hulp. Zij zouden – onder gemeentelijke verantwoordelijkheid – opvoedondersteuning[276] en gezinscoaching moeten bieden.[277] Daarnaast werd de nadruk gelegd op het zo vroeg mogelijk opsporen en beter aanpakken van problemen. Op deze manier zou kunnen worden voorkomen dat jeugdigen en gezinnen later zwaardere problemen krijgen. Volgens het beleidsprogramma behoorde doormodderen tot de verleden tijd: in geval van signalen dat een jeugdige of gezin problemen heeft, zou eenieder diens verantwoordelijkheid moeten nemen.[278] In het beleidsprogramma werd een oploop van vrijwillig, naar drang, naar dwang beschreven in de aanpak van jeugdigen die risico- en grensoverschrijdend gedrag vertoonden:

---

271 PI Research & Van Montfoort 2009, p. 27-48; zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.

272 Stams e.a. 2010, p. 52-59; *Kamerstukken II* 2010/11, 32202, 6.

273 *Kamerstukken II* 2007/08, 31445, 2.

274 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007; zie ook Dijkstra 2019 voor een dissertatie waaruit onder meer blijkt dat de effectiviteit van Eigen Kracht Conferenties vooralsnog niet goed kan worden onderbouwd en de vraag wordt gesteld of de inzet van dergelijke conferenties wel juist is.

275 Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, 23; *Kamerstukken II* 2006/07, 30136 en 28684, 17; Programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2008.

276 Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30136 en 28684, 17 voor een motie waarin de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze verplichte opvoedondersteuning vanuit cjg's aangeboden zou kunnen worden aan onwillige ouders, zonder dat het ouderlijk gezag (gedeeltelijk) zou worden ontnomen. Als reactie werd gegeven dat het kabinet werkte aan een voorstel om de grond van de ondertoezichtstelling te verruimen zodat eerder opvoedingsondersteuning opgelegd zou kunnen worden; Programmaministerie Jeugd en Gezin 2008, p. 17-18.

277 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 13-15.

278 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 4-8.

> 'Zo zal in iedere situatie eerst gekeken worden of de ouders en/of de jeugdige te motiveren zijn voor opvoedingsondersteuning of vormen van (jeugd)zorg. Indien zij hier niet vrijwillig aan willen deelnemen, en de situatie vraagt er wel om, wordt drang toegepast. Dit kan variëren van vormen van kordaat en vasthoudend optreden van de hulpverleners tot het aankondigen van de noodzaak van een ondertoezichtstelling bij verdere weigering om mee te werken. In de praktijk, bij voorbeeld in de gemeente Nijmegen, blijkt dat met deze vorm van drang reeds veel bereikt kan worden. In die gevallen waarin drang geen resultaat heeft kan, indien aan de wettelijke vereisten is voldaan, een ondertoezichtstelling worden opgelegd en kan dus dwang worden toegepast.'[279]

Indien ouders hulp zouden mijden terwijl de veiligheid, gezondheid of ontwikkeling van hun kind in het geding is, zouden zij actief door de hulpverlening worden opgezocht. De ouders zouden dan worden gemotiveerd om de hulp te aanvaarden en desnoods zouden zij door rechterlijke tussenkomst gedwongen kunnen worden om mee te werken.[280]

Het beleidsprogramma paste binnen het veiligheidsdenken dat in deze periode de overhand kreeg. De focus kwam te liggen op het voorkomen en uitsluiten van risico's voor jeugdigen. Er werd gesproken van een 'Savanna-effect' waarbij eerder tot ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing over werd gegaan. Niet alleen de controle op gezinnen, maar ook die op de jeugdhulpverlening nam toe. Rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor Gezondheidszorg beschreven dat onveilige thuissituaties onzichtbaar konden blijven door het tekortschieten van de samenwerking tussen beroepskrachten, het gebrek aan casemanagement en onduidelijkheid over de vraag bij wie de eindverantwoordelijkheid voor het kind zou moeten liggen. Daarnaast was sprake van lange wachtlijsten en doorlooptijden. Tot slot nam naar aanleiding van de herziening van de ondertoezichtstelling in 1995 ook de regeldruk bij de jeugdbeschermers toe.[281]

3.5.3.3 De toekomstvisie van het kabinet

Uit de evaluatie van de Wjz[282] bleek onder meer dat de afstemming tussen het vrijwillige en gedwongen kader aanzienlijk was verbeterd, maar dat een te grote druk bestond op de dure, gespecialiseerde zorg en dat de samenwerking rond jeugdigen en gezinnen tekortschoot door de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen en wettelijke systemen.[283] Ook

279 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 36; alhoewel deze passage ziet op de aanpak van jeugdcriminaliteit, blijkt uit de tekst en context dat een dergelijk continuüm ook toepasbaar is in geval van opvoedingsproblematiek.

280 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 6.

281 Zie Bruning, *PROCES* 2007/6 (zie ook hierin aangehaalde krantenartikel Sommer, *De Volkskrant* 7 juni 2017); zie ook Boutellier 2005.

282 Zie art. 110 Wjz; Baecke e.a. 2009.

283 Baecke e.a. 2009.

werd het indicatieproces als bureaucratisch bestempeld.[284] Als reactie op de evaluatie schetste het kabinet een toekomstvisie waarin onder meer werd voorgesteld de eerste lijn via de cjg's uit te bouwen, zodat de hulp dichtbij en tijdig kon worden geboden. Het activeren van de eigen kracht moest het leidende beginsel zijn bij de hulp en ondersteuning.[285] In het geval dat sprake was van problemen op meerdere gebieden, was een samenhangende en effectieve gezinsondersteuning op al de gebieden nodig, met 'één gezin, één plan' als uitgangspunt. Verder werd aangegeven dat de dreiging van een juridische maatregel in het vrijwillige kader ('drang') bij gezinnen met meervoudige problematiek voldoende was gebleken om hulpverlening te starten.[286]

Het vrijwillige en gedwongen kader zouden volgens het kabinet verder samengebracht moeten worden, omdat het gedwongen kader in veel gevallen gepaard ging met hulpverlening en omdat binnen een gezin zowel het vrijwillig als gedwongen kader gecombineerd voorkwamen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming zou ook bij gemeenten moeten komen te liggen. Wel werd opgemerkt dat met een jeugdbeschermingsmaatregel wordt ingegrepen in de rechten van ouders en jeugdigen en dat er daarom voldoende *checks and balances* zouden moeten bestaan om te waarborgen dat het ingrijpen op het juiste moment en op de juiste wijze geschiedde.[287] Het kabinet achtte het wenselijk dat een gezinsvoogdijwerker eventueel al voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag zou kunnen gaan of blijven, zodat de zorg gecontinueerd werd. De uitvoering van de jeugdbescherming zou niet bij het cjg belegd moeten worden, om zo het laagdrempelige karakter van het cjg te behouden. De Bjz's zouden zich moeten ontwikkelen tot regionale organisaties voor gedwongen hulpverlening onder gemeentelijke verantwoordelijkheid.[288]

3.5.3.4 De parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg

Naar aanleiding van een onderzoek naar de brede problematiek van de jeugdzorg achtte de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg het van belang dat hulp zo dicht mogelijk bij de jeugdige en zijn dagelijkse leefsituatie werd geboden, de nadruk lag op preventie, perverse (financiële) prikkels uit het stelsel verdwenen en de bureaucratie sterk

284 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.
285 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 5-6 en 10.
286 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 25-26; zie overigens ook de dissertatie van Boermans over de ruimte die het liberale rechtssysteem biedt voor het rechtvaardigen van gedwongen vroegtijdig overheidsingrijpen in gezinnen (Boermans 2009, zie p. 157 en 163-173). Boermans zag pas een rol voor de rechter weggelegd als de hulpverlener en ouders er samen niet uitkomen.
287 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 18-19, 32-33 en 38.
288 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 38-39.

verminderde.[289] De organisatie van preventie en vrijwillige hulpverlening zou bij gemeenten gelegd moeten worden.[290] En voor een vertrouwensband tussen hulpverlener en gezin was het nodig om de verantwoordelijkheid voor het gezin bij één hulpverlener te leggen. In bestuurlijke zin moest het gedwongen kader worden gescheiden van het vrijwillige kader. Verplichte vormen van jeugdzorg zouden altijd binnen duidelijke wettelijke kaders en na rechterlijke tussenkomt plaats moeten vinden, onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.[291]

De ministers voor Jeugd en Gezin en de minister van Justitie deelden de adviezen van de Werkgroep,[292] maar merkten wel op dat zij de uitvoering van de vrijwillige en gedwongen zorg op termijn onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zouden willen brengen en dat zij de Bjz's op de langere termijn zouden willen omvormen tot regionale aanbieders van zorg met een aanbod voor multiprobleemgezinnen in het vrijwillige en het gedwongen kader. Dit was volgens het kabinet essentieel ter bevordering van de continuïteit in de zorg en de kennis van het gezin.[293]

3.5.4 De Vliegwielprojecten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) stelde geld beschikbaar om de Deltamethodiek (zie par. 3.5.3.1) breder in te zetten in het kader van zogenoemde 'Vliegwielprojecten'.[294] Deze projecten bestonden uit vier grote ('Vliegwiel 1') en achttien kleinere ('Vliegwiel 2') projecten gericht op kwaliteitsverbetering, duurzame beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. De 'Vliegwiel 1'-projecten bouwden voort op de Deltamethode en richtten zich op het eerder inzetten van een jeugdbeschermingsaanpak bij probleemgezinnen, het liefst al in het vrijwillige kader.[295] Hiermee werd beoogd om meer samenhang aan te brengen tussen het vrijwillige en het gedwongen kader.[296] In het kader van deze projecten werd bij gezinnen waar de veiligheid en de ontwikkeling van de jeugdige in het geding waren, een gezinsvoogdijwerker of medewerker van de RvdK ingezet om het gezin te bewegen tot het aanvaarden van vrijwillige hulp om zo de veiligheid van het kind te kunnen garanderen en de inzet van een jeugdbeschermings-

289 *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8, p. 5-6; *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 XVII, 13 (zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32224, 1, p. 1 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 1; Bijlage 5 bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 2-6).
290 Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, 15.
291 *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8, p. 8, 9, 12 en 19.
292 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 5.
293 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 5, p. 2-3.
294 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 44; *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262; Anthonijsz e.a. 2014, p. 5-6.
295 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 32015, E, p. 10; *Kamerstukken II* 2012/13, 33605 VI, 5, p. 21.
296 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 295, p. 2.

maatregel te voorkomen.[297] De projecten werden vanuit de Bjz's opgezet en nader ingevuld, zodat zij optimaal aansloten op de regionale situatie.[298] Een voorbeeld is de *Signs of Safety*-methode waarbij een jeugdbeschermer in het vrijwillige kader werd ingezet in gezinnen waar vermoedelijk sprake was van kindermishandeling of waar de veiligheid en ontwikkeling van jeugdigen in het geding was.[299] Een ander voorbeeld waren de SAVE-teams in Utrecht. Binnen deze teams werd interdisciplinair gewerkt, waardoor gezinnen maar met één werker te maken kregen, ongeacht het kader waarin de hulp geboden werd. De 'Vliegwiel 2'-projecten richtten zich op verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling. De aangesloten organisaties gaven zelf invulling aan de activiteiten binnen de projecten, zodat zij aansloten op de regionale situatie.[300] Door een landelijke procesmanager en landelijke bijeenkomsten zou kennisuitwisseling tussen de verschillende organisaties worden gestimuleerd.[301]

De staatssecretaris beschouwde de Vliegwielprojecten als een voorbeeld van hoe de praktijk van jeugdbescherming er in de toekomst onder de nieuwe Jeugdwet uit zou gaan zien. Alle Bjz's zouden de methode moeten toepassen en daartoe had de staatssecretaris de gemene deler van de projecten samengevat in enkele uitgangspunten: stel het kind centraal; organiseer eerder een veilige omgeving; betrek ouders, buren, leerkrachten en anderen; verminder administratieve inspanningen; organiseer een optimale ketensamenwerking; breng verschillende disciplines in teams samen; voorkom ondertoezichtstellingen of uithuisplaatsingen; houd jeugdbeschermingsinterventies kort en krachtig; beperk wisselingen van gezinsvoogden en zorg voor een naadloze overgang naar het gedwongen kader.[302]

De belangrijkste werkzame elementen van de vernieuwingen in de jeugdbescherming werden in opdracht van het ministerie van VenJ als bouwstenen beschreven.[303] Eén van de bouwstenen was dat er één contactpersoon moest zijn voor het gezin, ter bevordering van de continuïteit in het traject. Een aantal bouwstenen had betrekking op de participatie van de ouders en de jeugdige. De bouwstenen met betrekking tot de rol

297 Aldus Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3. *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 3; *Kamerstukken I* 2013/14, 31839, I, p. 17; Van Beuningen & Kok, *FJR* 2014/60.

298 *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94, p. 61.

299 Een methodiek gericht op gezinnen waarin kindermishandeling vermoed wordt of is gesignaleerd. Zie Wiggerink & Vogel 2017 voor een werkbeschrijving van de methode; *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 3. Van Beuningen & Kok, *FJR* 2014/60; zie ook Anthonijsz 2014, p. 27-52.

300 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2-3 en *Kamerstukken II* 2013/14, 32015, E, p. 10.

301 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 5; van een georganiseerde landelijke conferentie ('Landelijke Vliegwielconferentie; Jeugdbescherming nu en na 2015') zijn het verslag en de presentaties in te zien via de website van de Rijksoverheid.

302 *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 1-3 en 5; zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 262, p. 3.

303 Anthonijsz 2014, p. 6.

van gemeenten hielden onder andere in dat er heldere afspraken gemaakt moesten worden over wie de regiefunctie in drangtrajecten uit zou voeren: een jeugdteam, sociaal wijkteam of – tijdelijk – een medewerker van de gecertificeerde instelling (de opvolger van het Bjz; hierna: GI) waarbij het wijkteam wel betrokken zou blijven. De gemeente kon ervoor kiezen om een GI in het vrijwillige kader de motiverende jeugdbeschermingsaanpak van de Deltamethode uit te laten voeren in gezinnen waar de veiligheid en ontwikkeling van een jeugdige in het geding was. Dit zou mogelijk zijn als laatste kans om gezinnen te bewegen de hulp alsnog vrijwillig te laten aanvaarden buiten een jeugdbeschermingsmaatregel om of als vorm van nazorg na een maatregel. Een volgende bouwsteen was dat overwogen kon worden om de gemeente de voorzittersrol te geven bij het opschalingsoverleg 'drang en dwang'. In Rotterdam en Haaglanden werden bestaande 'casusoverleggen Bescherming' van de RvdK en Bjz reeds gewijzigd in een overleg in regie van de gemeente (de 'jeugdbeschermingstafels', zie hierover ook par. 6.5 en hoofdstuk 7). Tijdens het overleg werd verkend welke aanpak gewenst zou zijn (niet-vrijblijvende 'drang' of een onderzoek door de RvdK naar de wenselijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel) en wie de casusregie zou voeren. Vervolgens werd door de zorgaanbieder ingezet op hulpverlening vanuit het principe '1Gezin1Plan'. Samen met de ouders (en het netwerk) werd in gezamenlijk overleg met het professionele netwerk verkend welke doelen gerealiseerd zouden moeten worden en wat daarbij de aanpak zou worden. Voor de ouders was het hiermee helder dat het traject niet langer verblijvend was. In Haaglanden werd direct het gesprek met de ouders erbij gevoerd, in Rotterdam werd eerst een besluitvormend overleg gevoerd over de aanpak en vervolgens vond een tweede gesprek met de ouders plaats. In Amsterdam bestond een uitvoerdersoverleg, waarbij naast de gezinsmanager, de hulpverleners en de RvdK ook de politie en een wijkteammedewerker aanwezig waren.[304] Door de onderzoekers werd voorzichtig geconcludeerd dat het aantal ondertoezichtstellingen was afgenomen door de Vliegwielprojecten. Hierdoor vond wel een verschuiving in categorieën van gezinnen plaats: indien toch een jeugdbeschermingsmaatregel onvermijdelijk bleek, was de maatregel per definitie zwaarder en complexer en was de gemiddelde doorlooptijd langer. Verder was sprake van een afname van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling, van het aantal machtigingen uithuisplaatsing en van het absolute aantal machtigingen.[305]

Overigens werd in deze periode ook aandacht besteed aan het belang om zicht te houden op de veiligheid van kinderen gedurende een raadsonderzoek. Het programma Beter Beschermd (zie par. 3.5.3.1) had tot kortere lijnen tussen Bjz en de RvdK geleid. In de meeste locaties werd tijdens

304 Anthonijsz 2014, p. 14.

305 Anthonijsz 2014, p. 19-20; *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 287, p. 26-27; Smit & Timmermans 2015, p. 20; *Kamerstukken II* 2014/15, 34200 VI, 1, p. 19.

een casusoverleg Bescherming door de RvdK, samen met Bjz, het besluit genomen om wel of geen raadsonderzoek te starten.[306] In verschillende regio's maakten de RvdK en Bjz tijdens het casusoverleg ook afspraken over de continuïteit van de zorg om zo te borgen dat gedurende het onderzoek door de RvdK zicht bleef bestaan op de veiligheid van de kinderen. De Inspectie jeugdzorg concludeerde in 2010 na een onderzoek dat de kwaliteit van de afspraken van de RvdK en Bjz over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, per regio varieerde.[307] De Inspectie jeugdzorg constateerde een risico voor de veiligheid van het kind in het geval dat geen vrijwillige hulpverlening in het gezin mogelijk is, waardoor gedurende een raadsonderzoek niemand meer bij het gezin binnenkomt.[308] Een van de aanbevelingen was dat de RvdK en Bjz goede voorbeelden om zicht te houden op de veiligheid van kinderen gedurende een raadsonderzoek landelijk overnemen.[309]

3.6 De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen en de Jeugdwet

De in de vorige paragraaf besproken documenten en ontwikkelingen leverden een belangrijke bijdrage aan de herziening van het jeugdstelsel per 1 januari 2015.[310] De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen[311] en de Jeugdwet[312] – waarvan de inwerkingtreding gepaard ging met bezuinigingen[313] – beoogden een transformatie (par. 3.6.1) en transitie (par. 3.6.2) van het stelsel. De wetten brachten een fundamentele herziening van de jeugdbeschermingsmaatregelen (zie par. 3.6.3), een verdere professionalisering van de jeugdzorg[314] en een verdere versterking van de rechtspositie

306 Zie Inspectie jeugdzorg 2010, p. 15-16; Protocol beschermingstaken RvdK 2013, p. 11.
307 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 10, 12 en 20-22.
308 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 12.
309 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 13; in verschillende regio's werd het toezicht gedurende een raadsonderzoek nader ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Anthonijsz e.a. 2014, p. 30-31 en 40).
310 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 1; Baecke e.a. 2009; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 7 en 8; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8; zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 142; *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 XVI, 162; *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 200; *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 240; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2 en 102-114; *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94.
311 *Stb.* 2014, 130; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 1 en 2.
312 *Stb.* 2014, 105; zie ook het Besluit Jeugdwet en de Regeling Jeugdwet.
313 Zie bijvoorbeeld Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148.
314 Onder andere door invoering van het tuchtrecht (art. 4.1.6.(5) Jw jo. 5.2.1 Besluit Jeugdwet) en art. 4.1.1(1)(3) waarin de verplichting tot het verlenen van verantwoorde hulp is neergelegd (zie ook Actieplan Professionalisering Jeugdzorg 2010; Wet Professionalisering van de jeugdzorg (*Stb.* 2014, 220); Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 49).

van de betrokkenen[315] met zich mee. Gedurende de totstandkoming van de wetgeving werd bovendien gesproken over een mogelijke introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel (par. 3.6.4).

3.6.1 Doelstellingen van de stelselwijziging en herziening

Met de nieuwe wetgeving werd beoogd het jeugdstelsel eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel om de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving te versterken. Een transformatie van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen moest onder andere leiden tot preventie en het uitgaan van eigen verantwoordelijkheden en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders met inzet van het sociale netwerk. De transformatie moest ook zorgen voor demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarnaast zou de transformatie ertoe leiden dat eerder de juiste hulp op maat zou worden geboden waardoor het beroep op dure gespecialiseerde hulp verminderd zou kunnen worden. Door meer gebruik te maken van laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning, zou kunnen worden voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen moet worden of dat de jeugdige in het strafrechtelijk kader terechtkomt. Bovendien zou de transformatie leiden tot integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'. Ook zou er meer ruimte voor beroepskrachten komen om de juiste hulp te bieden door vermindering van de regeldruk. Tot slot werd met de transformatie beoogd dat er betrokken beroepskrachten zouden komen die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.[316] De overheidsbemoeienis zou niet moeten leiden tot zorgafhankelijkheid, maar juist moeten bijdragen aan het versterken van het zorgend en probleemoplossend vermogen van de jongere en zijn omgeving. Dit zou betekenen dat zorgtaken

315 Onder meer door invoering van het familiegroepsplan (*Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 40 en 52; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 2; Slot, *JIP* 2015(2)/103), onafhankelijke cliëntondersteuning (*Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 31-32 en 47; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 104; *Handelingen II* 2013/14, 15, item 20, p. 2), de geschillenregeling (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 3 en 11; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 13-14) en de verplichting om in het verzoekschrift tot ondertoezichtstelling te vermelden of, en zo ja, op welke wijze de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de jeugdige is besproken en wat diens reactie daarop is (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 39-40; Kok, *AA* 2015/1); zie ook Van Teeffelen, *FJR* 2017/37; Lam & Schepens, *JIP* 2014(3)/172; Kramer & Ten Voorde, *FJR* 2014/61.

316 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 15.

niet te snel worden overgenomen en dat, indien wel van overheidswege ondersteuning zal worden geboden, de bemoeienis zichzelf overbodig gaat maken ('hulp tot zelfhulp').[317]

Waar met de Jeugdwet vooral werd beoogd jeugdbeschermingsmaatregelen waar mogelijk te voorkomen, was een van ideeën achter de herziening van de jeugdbeschermingsmaatregelen dat het mogelijk werd dat de overheid sneller zou kunnen ingrijpen.[318] Met de nieuwe wetgeving werd beoogd een aantal knelpunten in de jeugdbeschermingswetgeving weg te nemen om zo jeugdigen beter te kunnen beschermen tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.[319] Een goede samenwerking tussen de ketenpartners zou het mogelijk maken dat de juiste maatregelen tijdig worden getroffen, hetgeen op zijn beurt weer een positieve invloed zou hebben op de effectiviteit van de jeugdbescherming.[320] Een betere afstemming van de jeugdbeschermingsmaatregelen, een eenvoudige aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening en het voorop stellen van de jeugdige zouden eveneens bijdragen aan een effectieve en efficiënte jeugdbescherming.[321]

3.6.2 De decentralisatie

Decentralisatie van de jeugdhulp werd nodig geacht om de transformatiedoelen van de Jeugdwet te kunnen bereiken.[322] De decentralisatie zou het onder andere mogelijk maken dat perverse financiële prikkels verdwijnen, de regie bij één bestuurslaag komt te liggen en het makkelijk wordt verbanden te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid. Bovendien zou als gevolg van de decentralisatie beter maatwerk geboden kunnen worden, waarbij rekening kan worden gehouden met de lokale situatie en de mogelijkheden ('eigen kracht') en behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.[323]

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het vrijwillige en gedwongen kader en nazorg. De Bjz's zijn vervangen door GI's, die alleen in het gedwongen kader wettelijke taken hebben, namelijk de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatrege-

317 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 5 en 10; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 6, 16-17, 19, 27, 128-132 en 136; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 61; *Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 45 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 86.

318 Zie ook Huijer, *JIP* 2015(1)/49 onder verwijzing naar Uit Beijerse, Logtenberg & Rietbergen 2010 en Bruning, *AA* 2011/779.

319 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 2 en 7.

320 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 6.

321 Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 2, 6, 7 en 22; zie ook Lünnemann e.a. 2018, p. 4.

322 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 14-16, 27, 34-36 en 143-144; zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 16; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 55.

323 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3.

len.[324] Gemeenten zijn wettelijk verplicht om ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, de jeugdhulp in te zetten die de GI nodig acht.[325] Hiermee is opnieuw een regeling in het leven geroepen die voorrang geeft aan jeugdbeschermingspupillen.[326] De toegang tot de jeugdhulp ligt voortaan bij de door de gemeente ingestelde toegangspoorten (lokale (wijk)teams of cjg's).[327] Bovendien is het recht op jeugdzorg uit de Wjz vervangen door een jeugdhulpplicht van gemeenten. De gemeente moet een jeugdhulpvoorziening treffen indien de jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie. De eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders moeten hierbij het uitgangspunt zijn: pas indien zij er niet op eigen kracht uitkomen, moet de gemeente een voorziening treffen.[328] Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten onder andere verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod om te voldoen aan de jeugdhulpplicht, voor maatregelen ter bestrijding van kindermishandeling en voor de mogelijkheden voor jeugdigen en (pleeg)ouders om een beroep te doen op een vertrouwenspersoon.[329]

Tegelijkertijd is het Rijk er verantwoordelijk voor gebleven dat het systeem van de wet het mogelijk maakt de doelen te bereiken. Voorts heeft het Rijk een ondersteunende rol door het ontwikkelen van monitorinstrumenten, het bieden van handreikingen en het stimuleren van kwaliteit en innovatie. Het Rijk controleert of de handelswijzen van gemeenten zich (blijven) verhouden tot de geldende wetten en verdragen.[330]

3.6.3 Gewijzigde gronden van de jeugdbeschermingsmaatregelen

De jeugdbeschermingsmaatregelen zijn met de nieuwe wetgeving fundamenteel gewijzigd, zodat zij beter op elkaar aansluiten.[331] De gezagsbeëindigende maatregel heeft de ontheffing en ontzetting vervangen en kan ook bij de start van een jeugdbeschermingstraject worden uitgesproken, bijvoorbeeld in de situatie waarin de ouders al jarenlang verslaafd zijn aan harddrugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn.[332] Hierdoor wordt de aansluiting van het vrijwillige kader naar de jeugdbescherming niet enkel meer door de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling, maar ook door die van de gezagsbeëindigende maatregel bepaald.

---

324 Art. 3.2(1) Jw.
325 Art. 2.4(2)(b) Jw.
326 Zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.
327 Zie art. 2.6(1)(b)Jw.
328 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.
329 Art. 2.6(1) Jw.
330 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 5-6, 130 en 216; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 10; *Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 39.
331 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 2, art. 1:266 BW.
332 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 11 en 12.

Voorts zijn de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling gewijzigd. De nieuwe grond bestaat uit drie cumulatieve vereisten. Allereerst moet een minderjarige zodanig opgroeien dat hij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Deze grond is inhoudelijk ongewijzigd gebleven ten opzichte van de oude rechtsgrond en geeft wederom veel ruimte aan de rechterlijke macht. Ten tweede moet de hulpverlening die noodzakelijk is voor het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging, niet of onvoldoende worden geaccepteerd.[333] Hiermee werd beoogd te verduidelijken dat de grens tussen hulp in het vrijwillige of gedwongen kader ligt bij de acceptatie van de benodigde zorg.[334] Een Kamerlid omschreef de nieuwe rechtsgrond als 'een klein schoonheidsfoutje of een juridisch foutje' dat grote negatieve gevolgen zou kunnen hebben. De rechtsgrond zou namelijk betekenen dat de kinderrechter geen ondertoezichtstelling zou kunnen uitspreken als de ouders ter zitting verklaren dat zij de vrijwillige hulp willen accepteren, ook al is in het verleden gebleken dat de ouders niet meewerkten terwijl zij ook toen al zeiden dat zij dat de hulp wel accepteerden.[335] In de literatuur werd opgemerkt dat het criterium van acceptatie slechts een helder onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader zou kunnen aanbrengen indien sprake is van een gelijkwaardig hulpverleningsaanbod, hetgeen niet het geval was doordat (nog) geen landelijk dekkend aanbod van intensieve gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader beschikbaar was.[336] Bij amendement werd voorgesteld de oude rechtsgrond weer in de wet op te nemen,[337] maar dit voorstel werd zonder uitgebreide toelichting door de toenmalige staatssecretaris ontraden[338] en vervolgens ingetrokken.[339] Wel werd het mogelijk geacht dat de kinderrechter een ondertoezichtstelling uitspreekt indien er keer op keer vrijwillige hulpverlening in het gezin is geweest en aangetoond kan worden dat deze hulpverlening waarschijnlijk weer zal falen.[340] De striktere rechtsgrond werd in de parlementaire geschiedenis dus reeds versoepeld (zie par. 3.7.1 voor bespreking van een verdere versoepeling van de grond in de rechtspraktijk). Het laatste vereiste is dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag diens verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind binnen aanvaardbare termijn kan dragen. Indien deze verwachting er niet meer is, zou een gezagsbeëindigende maatregel aangewezen kunnen zijn.

---

333 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 22.

334 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 33-34 en 157; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 23-24.

335 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22 en *Handelingen II* 2010/11, 47, item 5, p. 7.

336 Huijer, *FJR* 2015/8; zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.

337 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22.

338 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 14;

339 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 16.

340 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 16 en 56-58; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22; zie ook *Handelingen II* 2010/11, 47, item 5, p. 63; Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 53-54, zie ook p. 7, 8 en 22-23.

De rechtsgronden van de twee jeugdbeschermingsmaatregelen vormen hierdoor elkaars spiegelbeeld. Het ijkpunt voor het bepalen van deze termijn is de periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien, die de jeugdige kan overbruggen zonder (verdergaand[341]) ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen. Deze termijn is afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van de jeugdige. Er zijn geen precieze termijnen te geven: de bepaling van de aanvaardbare termijn vereist maatwerk. Wel werd in de memorie van toelichting opgemerkt dat de termijn voor jongere kinderen over het algemeen korter zal zijn dan voor oudere kinderen.[342] In dit laatste vereiste is het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding van de jeugdige tot uitdrukking gebracht. Volgens de memorie van toelichting zou deze rechtsgrond voornamelijk van belang zijn in geval van een verlenging van de ondertoezichtstelling.[343] In de memorie van toelichting werd uitdrukkelijk gesteld dat het dragen van de verantwoordelijkheid ook kan betekenen dat de ouders accepteren dat hun kind elders wordt opgevoed of dat ouders met voortdurende hulp en steun in het kader van een ondertoezichtstelling de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de verzorging en opvoeding.[344]

3.6.4 Een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel of verplichte opvoedondersteuning?

Gedurende de totstandkomingsgeschiedenis van de huidige wetgeving werd gesproken over de wenselijkheid van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel.[345] Dit kan vooralsnog worden aangemerkt als het wettelijk sluitstuk van de discussies over de positie van de jeugdbescherming en de behoefte aan een lichtere maatregel. Het sluitstuk bevat een open einde, waardoor het juridisch grijze gebied tussen het vrijwillige kader en jeugdbeschermingsmaatregelen zich ook na de herziening van het jeugdstelsel in de praktijk verder heeft kunnen ontwikkelen (zie hoofdstuk 3 en Deel II).

3.6.4.1 Een lichtere grond van de ondertoezichtstelling

In het wetsvoorstel werd aanvankelijk voorgesteld de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling te verruimen door het woord ‘ernstig’ te schrappen, zodat ook jeugdigen met relatief lichte problemen onder toezicht gesteld

341 Vergelijk de pagina’s 10, 11 en 23 waar afwisselend wordt gesproken van ‘verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling’ en ‘ernstige schade voor zijn ontwikkeling’ (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3).

342 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 10-11 en 23.

343 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 9 en 10-11; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 10.

344 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 23.

345 Zie ook Bruning & Vonk, *TPR* 2013/2, p. 1126-1127 en 1131, waar wordt verwezen naar een ontwikkeling waarbij sneller in het gezinsleven wordt ingegrepen bij gezinsproblematiek, waarbij liever te snel en achteraf onnodig wordt ingegrepen dan te laat.

zouden kunnen worden.[346] De Raad van State (hierna: RvS) adviseerde echter om hier, zolang de doeltreffendheid van de ondertoezichtstelling niet was toegenomen, van af te zien en om een extra maatregel te creëren voor gevallen waarin het nodig was om relatief kortdurend en beperkt dwingend in het gezin in te grijpen.[347] De minister liet weten dat hier niet voor was gekozen, omdat een dergelijke maatregel, gelet op het toegenomen aanbod van niet-vrijblijvende hulpverlening waardoor vanuit de vrijwillige hulpverlening met enige 'volhardendheid' opvoedingsondersteuning kon worden geboden, niet noodzakelijk was (zie par. 3.5.4).[348] Daarbij kwam dat een nieuwe maatregel onnodige bureaucratie met zich mee zou brengen.[349]

3.6.4.2 Onderzoek naar gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader

Naar aanleiding van de voorgestelde ruimere rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling werd gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader onderzocht.[350] Hieruit bleek onder meer dat gezinsvoogden en de RvdK verschillende redenen aanvoerden waarom een ondertoezichtstelling werd opgelegd of verlengd, terwijl ouders wel bereid waren om hulp te aanvaarden. Een van de redenen was dat de ernst en aard van de problematiek en de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige hier aanleiding toe gaven. Een andere reden was dat ouders wel mee wilden werken aan de vrijwillige hulpverlening, maar hier in de praktijk niet toe in staat waren doordat zij bijvoorbeeld de hulp niet konden coördineren of onvoldoende gemotiveerd waren. Verder werd als reden genoemd dat gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader faalde, bijvoorbeeld doordat de vrijwillige hulpverlening te vrijblijvend, kortdurend of te weinig *outreachend* was, de ouders geen hulpvraag konden formuleren en er onvoldoende of geen mogelijkheid tot zorgcoördinatie en (langdurig) casemanagement in het vrijwillige kader waren. Ook werd genoemd dat een passend aanbod voor specifieke doelgroepen in het vrijwillige kader ontbrak. Gezinsvoogden gaven aan dat bij de evaluatie van een ondertoezichtstelling niet werd gekeken of de gezinsbegeleiding naar het vrijwillige kader over kon worden gedragen, maar naar de vraag of de doelen van de maatregel gerealiseerd waren en of de ontwikkeling van de jeugdige nog werd bedreigd.[351]

---

346 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 8 en 22; zie voor de overige gronden van de ondertoezichtstelling *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 2, art. 1:255 BW; zie ook Huijer, *FJR* 2015/8.

347 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 2 (met verwijzing naar Slot e.a. 2002, p. 77) en 7.

348 Hierbij wordt ook verwezen naar het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeenten in de jeugdketen *(Kamerstukken II* 2008/09, 31977, 2); zie ook de beleidsbrief van de minister voor Jeugd en Gezin, *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*, 16 november 2007; *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 20-32; *Kamerstukken II* 2009/10, 31001, 91, inclusief bijlage (blg-66959).

349 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 7.

350 Buysse, Hilhorst & Broeders 2010, p. 8.

351 Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 23-36.

Uit het onderzoek bleek dat geen dekkend aanbod van langdurige gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader ten behoeve van jeugdigen met ernstige opgroeiproblemen voorhanden was en met name de functie van zorgcoördinatie ontbrak. De overgang tussen vrijwillige en gedwongen zorg was volgens de onderzoekers groot en een tussenvorm waar drang wordt ingezet, ontbrak. Door de bestaande kloof tussen gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader te dichten, zou in een aantal gezinnen mogelijk een ondertoezichtstelling kunnen worden voorkomen.[352]

In de praktijk werden pogingen gedaan om te voorzien in een op het gezinsvoogdijwerk lijkend aanbod van langdurige gezinsondersteuning.[353] De minister van Jeugd en Gezin gaf aan dat, indien een gezin niet in staat was om zelf de regie op de hulpverlening te voeren, via het cjg in de zorgcoördinatie moest worden voorzien.[354] Ook gaf hij aan dat hij het belangrijk vond dat de continuïteit van zorg binnen het vrijwillige en gedwongen kader werd bevorderd. In de kabinetsvisie werd dan ook voorgesteld om het mogelijk te maken dat een gezinsvoogdijwerker ook voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag kon gaan en blijven.[355]

3.6.4.3 Het woord 'ernstig' opnieuw toegevoegd aan het wetsvoorstel

Uiteindelijk werd het woord 'ernstig' weer toegevoegd aan de grond voor de ondertoezichtstelling.[356] Het hiertoe strekkende amendement werd door de indieners gehandhaafd na een tevergeefse poging van de staatssecretaris om te illustreren dat een lichtere ondertoezichtstelling noodzakelijk was voor situaties waarin ouders geen vrijwillige hulpverlening accepteerden, alle mogelijkheden in het vrijwillige kader waren uitgeput, drang was uitgewerkt, sprake was van een ontwikkelingsbedreiging, maar de bedreiging nog niet ernstig genoeg was voor een ondertoezichtstelling.[357] Ter onderbouwing gaven de indieners van het amendement aan dat met de verruiming van de grond van de ondertoezichtstelling te diep zou worden ingegrepen in het gezin en de persoonlijke levenssfeer, mede gelet op de effectiviteit van

352 Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 54-58; zie bijvoorbeeld Rechtbank Breda 15 april 2008, ECLI:NL:RBBRE:2008:BD3787.

353 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 31; *Handelingen II* 2010/11, 10; *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 57-58; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9.

354 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4; zie ook Handreiking 'Eén gezin, één plan: coördinatie van zorg'.

355 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9, p. 3.

356 *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, A; art. 1:255(1) BW; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 10; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 11, 12, 13, 24 en 25. Zie ook Bruning & Vonk, *TPR* 2013/2, p. 1133, waar wordt opgemerkt dat veel kritiek bestond op het voorstel om het woordje 'ernstig' te schrappen en de vraag wordt gesteld of het ingrijpen bij lichte(re) problemen voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit art. 8(2) EVRM.

357 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 46- 60; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 3 en 9; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 6, p. 3-4; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 3-4.

de maatregel en het nog niet op orde zijn van de jeugdzorg. Bovendien werd aangegeven dat de caseload op zou lopen, hetgeen nadelig zou zijn voor gezinnen waarbij wel terecht een ondertoezichtstelling was uitgesproken. De overheid zou voor betere vrijwillige opvoedingsondersteuning moeten zorgen.[358] Een Kamerlid gaf aan dat de grond 'ernstige bedreiging' niet altijd zou voldoen, tenzij ervan zou worden uitgegaan dat de hulpverleners het criterium gaan oprekken, aan de kant schuiven of met drang en dwang of andere vormen van chantage mensen alsnog tot medewerking bewegen. De overgang naar het gedwongen kader was volgens dit Kamerlid te abrupt en hard. Hij pleitte echter niet voor een lichtere ondertoezichtstelling, maar voor een gerichte lichte maatregel, zoals ook door de RvS werd geadviseerd. Het schemergebied tussen 'verplicht' en 'vrijwillig' waarin met drang en dwang werd gedreigd om mee te werken, zou volgens hem niet te groot mogen worden.[359]

3.6.4.4 Een voorwaardelijke ondertoezichtstelling

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen werd voorgesteld een voorwaardelijke ondertoezichtstelling te introduceren, waarbij de kinderrechter zou kunnen bepalen dat een ondertoezichtstelling niet ten uitvoer zal worden gelegd zolang gedurende een periode van maximaal zes maanden aan een aantal voorwaarden – zoals het accepteren van gezinsbegeleiding – wordt voldaan.[360] De ministers zagen geen meerwaarde in deze figuur, die sterke overeenkomsten vertoonde met de voorstellen die Junger-Tas enkele jaren eerder deed (zie par. 3.5.1). Bij sommige arrondissementen zou al een praktijk bestaan waarin de kinderrechter een verzoek tot ondertoezichtstelling gedurende zes tot negen maanden aanhield onder de voorwaarde dat de ouders begeleiding accepteerden. Ook kwam het in de praktijk voor dat de RvdK hangende een beschermingsonderzoek voorwaarden stelde, waarbij de RvdK bij naleving van de voorwaarden kon besluiten geen maatregel te verzoeken.[361] De staatssecretaris zegde uiteindelijk wel toe dat hij met kinderrechters de mogelijkheid zou bespreken dat zij een verzoek tot ondertoezichtstelling aanhouden zodat eerst zou kunnen worden bezien of de mogelijkheden in het vrijwillige kader al voldoende zijn uitgeput.[362]

---

358 *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 35 en 39.
359 *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 38, 41-45 en 47.
360 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 29.
361 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 11-12 en 15; *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 46 en 56-58.
362 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 58-59; Lünnemann e.a. 2018, p. 23; zie bijvoorbeeld ook Rb. Den Haag 19 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3630; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 januari 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:1597.

3.6.4.5 De maatregel van opgroeiondersteuning

Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd bij amendement voorgesteld een maatregel van opgroeiondersteuning te introduceren, die de kinderrechter zou kunnen uitspreken indien sprake is van een ontwikkelingsbedreiging.[363] Hierdoor zou eerder kunnen worden ingegrepen, zonder dat een ingrijpende ondertoezichtstelling aan de orde zou zijn. De ondersteuning bij de uitvoering van de maatregel zou worden geboden door een GI. De maatregel zou zich richten op de concrete bedreiging en de ouders en jeugdige zouden mee moeten werken. Het zou hierbij gaan om verplichte deelname aan opvoedingsondersteuning, verplichte acceptatie van coaching of advies, deelname aan gedragstherapie of training. Indien de GI van oordeel zou zijn dat de maatregel onvoldoende werd aanvaard, zou dit door worden gegeven aan de RvdK. Dan zou alsnog een ondertoezichtstelling kunnen worden uitgesproken. De duur van de maatregel zou, behoudens een eenmalige verlenging, maximaal een jaar zijn. Het (civiele) procesrecht dat bij een ondertoezichtstelling van toepassing is, zou van overeenkomstige toepassing zijn.[364]

Het voorstel tot introductie van de maatregel van opgroeiondersteuning werd ontraden door de staatssecretaris:

> 'We hebben een juweel van een maatregel in huis: de ondertoezichtstelling. Alle varianten van licht tot zwaar ingrijpen zijn hierin mogelijk. Ik wil het voor de ouders en hun kinderen en het Bjz niet ingewikkelder maken dan nodig.'[365]

De introductie van de nieuwe maatregel zou onder meer een verzwaring van de werklast van de kinderrechter betekenen, zeker nu de verwachting was dat in het licht van artikel 8 EVRM – in verband met de regels van subsidiariteit en proportionaliteit (zie par. 4.6.3) – eerst voor de lichtste maatregel gekozen zou worden en vervolgens pas een overgang naar de ondertoezichtstelling zou worden gemaakt. Ook was het verschil tussen de maatregelen onduidelijk. Verder zou niet efficiënt kunnen worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden. Bij verzwaring van de problematiek zou eerst een beschermingsonderzoek door de RvdK plaats moeten vinden. Dit zou onduidelijkheid meebrengen voor de gezinnen en tijd kosten die anders in het gezin geïnvesteerd had kunnen worden, aldus de staatssecretaris.[366] Ondanks dat het voorstel door de staatssecretaris werd ontraden, werd het amendement wel aangenomen door de Tweede Kamer.[367]

---

363 Zie ook Kok, *FJR* 2011/86.
364 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 40; *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 55-56.
365 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 43.
366 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 43.
367 *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, A, afdeling 3B; zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, B.

Uit onderzoek bleek dat de nieuwe maatregel een stijging van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en een verhoging van de kosten met zich mee zou brengen. De verschuiving van het aantal kinderen van de ondertoezichtstelling naar de maatregel van opgroeiondersteuning zou beperkt zijn.[368] In het rapport werd als aanbeveling meegegeven dat zou kunnen worden overwogen om de ondertoezichtstelling uit te breiden naar een aantal specifieke doelgroepen.[369] Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gaf de staatssecretaris aan dat het denkbaar was dat de maatregel van opgroeiondersteuning een toegevoegde waarde zou kunnen hebben.[370] Voor de uitvoering ervan achtte hij de Deltamethode geschikt. Volgens de staatssecretaris zou artikel 8 EVRM niet dwingen tot het opleggen van een maatregel van opgroeiondersteuning voordat aan de ondertoezichtstelling toegekomen zou kunnen worden. De maatregel moet proportioneel zijn ten aanzien van het probleem en dat betekent niet dat standaard de lichtste maatregel verzocht zou moeten worden. De maatregelen van opgroeiondersteuning en ondertoezichtstelling verschilden volgens de staatssecretaris op essentiële punten, namelijk de grond van de maatregel (een bedreiging versus een ernstige bedreiging), de duur van de maatregel (één maal verlengen versus onbeperkt verlengen), de gerichtheid van de maatregel (gericht versus niet gespecificeerd) en de bevoegdheden binnen de maatregel (geen bevoegdheden versus de mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke aanwijzing en het doen van een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing). Indien niet zou worden meegewerkt aan de maatregel van opgroeiondersteuning, zou een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging kunnen worden verzocht.[371]

Door de ontwikkelingen die in het kader van de Jeugdwet gaande waren, werd de maatregel van opgroeiondersteuning uiteindelijk niet nodig en zelfs ongewenst geacht.[372] Door intensieve inzet in het vrijwillige kader (zie par. 3.5.4) zou een jeugdbeschermingsmaatregel en daarmee onnodig zwaar ingrijpen in het gezinsleven zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.[373] Indien ingrijpen in het gezin desondanks noodzakelijk zou zijn, zou dit door middel van een ondertoezichtstelling bewerkstelligd kunnen worden. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet werd gesteld dat het wetsvoorstel nadrukkelijk wil bevorderen

> 'dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbescher-

368 Bijleveld Advies 2012, p. 6-9 en 17-20.
369 Bijleveld Advies 2012, p. 21.
370 *Kamerstukken I* 2011/12, 32015, C, p. 11.
371 *Kamerstukken I* 2011/12, 32015, C, p. 14.
372 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 39; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 99.
373 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 71.

> mingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking.'[374]

De maatregel van opgroeiondersteuning zou een extra bureaucratische en kostbare schakel inbouwen. In het nieuwe stelsel zou om die reden geen plaats zijn voor een nieuwe gedwongen maatregel. Uiteindelijk verviel het onderdeel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen waarin de maatregel van opgroeiondersteuning werd geregeld.[375] De staatssecretaris gaf aan dat hij er op vertrouwde dat de ontwikkelingen in het kader van de Vliegwieltrajecten de verplichte maatregel opgroeiondersteuning in het gedwongen kader onnodig maakten.[376] Ook gaf hij aan dat de experimenten, waaronder projecten die in het kader van de Vliegwielprojecten waren uitgezet, ook onder de nieuwe wetgeving voortgezet zouden kunnen worden. Hierbij kan worden verwezen naar het eerste lid van artikel 12.1.1 Jeugdwet, waarin het expliciet mogelijk wordt gemaakt om te experimenteren met het oog op een doelmatigere en doeltreffendere uitvoering van de Jeugdwet, waarbij een optimale samenhangende uitvoering van het vrijwillige en gedwongen kader voorop staat. In dit wetsartikel wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze experimenten bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld voor een periode van maximaal drie jaar en dat in deze regelgeving kan worden afgeweken van de bepaling dat een GI geen jeugdhulp aan mag bieden.[377] Deze uitzondering is gemaakt om de ontwikkeling van vernieuwende organisatie- en werkvormen, waarbij de GI zelf ook jeugdhulp verleent, niet te frustreren.[378]

3.7 Ontwikkelingen na 2015

De eerste jaren na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen kunnen worden omschreven als een periode waarin het jeugdhulpverleningsstelsel sterk in ontwikkeling was en tegelijkertijd onderwerp was van grote zorgen en kritiek. De eerste evaluaties van de nieuwe wetten waren kritisch,[379] ook volgden berichten over gemeenten met financiële tekorten en over organisaties die omvielen

374 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 16; voor een verdere bespreking van deze passage wordt verwezen naar hoofdstuk 6.
375 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 39 en 99; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60 en 73; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 75, p. 3; *Handelingen II* 2013/14, 15, item 19, p. 4.
376 *Handelingen II* 2013/14, 12, item 32, p. 37.
377 Art. 12.1.1(1) jo. 3.2(2) Jw.
378 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 256-257.
379 Friele e.a. 2018 en Lünnemann e.a. 2018.

elkaar in vrij rap tempo op.[380] Ook werd voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de Kinderwetten gestaakt door jeugdzorgmedewerkers[381] en publiceerden de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid eind 2019 een zeer kritisch rapport over de jeugdbeschermingsketen in het algemeen en de taakuitvoering door de GI's in het bijzonder.[382] Het voert te ver om alle zorgen en kritieken tot in detail te behandelen, maar in deze paragraaf zullen op basis van gepubliceerde (onderzoeks)rapporten wel enkele ontwikkelingen en zorgen worden besproken die relevant zijn voor het jeugdhulpverleningsstelsel en met name de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader en de rechtspositie van betrokkenen.

3.7.1 Decentralisatie, eigen kracht, het acceptatiecriterium, wachtlijsten en de GI's

In de eerste evaluatie van de Jeugdwet werd onder meer geconcludeerd dat gemeenten volop bezig waren om de transitie te realiseren, maar dat de door de wetgever gewenste transformatie in de praktijk nog op gang moest komen.[383] Deze transformatie werd bemoeilijkt door ontoereikende budgetten bij gemeenten als gevolg van de flinke bezuinigingen die met de decentralisatie gepaard waren gegaan.[384] Daarnaast had de decentralisatie geleid tot grote verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld in de criteria die worden gesteld aan de kwaliteit van zorg en organisaties en de vormgeving van lokale wijkteams.[385] 'De decentralisatie van het stelsel leidt er toe dat de keten op veel plekken, in een verschillend tempo, met wisselend succes en wisselende kwaliteit, opnieuw wordt uitgevonden.'[386] In het gedecentraliseerde stelsel hebben wijkteams een belangrijke rol gekregen. Het gebrek aan voldoende expertise en handelingsverlegenheid bij deze teams vormde

380 Zie bijvoorbeeld Spreksel, *Trouw* 7 december 2019, Ullenbroeck, *BN DeStem* 22 juli 2019 en Mudde, *VNG Magazine* 24 mei 2019; zie ook Weijers, *NJB* 2021/25 en Lam & Schepens, *TvJr* 2021/3.

381 Zie bijvoorbeeld Pauw, *NOS nieuws* 2 september 2019.

382 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a en 2019b; zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd 2020 en Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2021 voor de voortgangsrapportages (zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022 voor een update).

383 Friele e.a. 2018, p. 536.

384 Victoor, Coppenhagen & de Groot 2018, p. 194-196; zie ook De Koster, *Binnenlands bestuur* 13 april 2017; Friele e.a. 2018, p. 14; zie bijvoorbeeld Vriesema, *NRC.nl* 18 oktober 2018, Peeters e.a. 2019, Niessen 2019 en Batterink e.a. 2019.

385 Friele e.a. 2018, p. 549; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; Van Beuningen, *FJR* 2016/11; zie ook Lünnemann e.a. 2018, p. 58; De Kinderombudsman 2018a. De decentralisatie maakt maatwerk mogelijk (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3; zie ook Victoor, Coppenhagen & de Groot 2018, p. 194), maar kan ook leiden tot willekeur en rechtsonzekerheid (Van Tol, *FJR* 2016/16).

386 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 3.

in de eerste jaren na de decentralisatie een punt van zorgen.[387] Bij deze teams zou onduidelijkheid bestaan over de toepassing van het uitgangspunt van 'eigen kracht' (zie par. 3.6.1), waardoor onterecht of te lang zou worden ingezet op eigen kracht en lichte interventies bij kwetsbare gezinnen terwijl zwaardere middelen geboden waren.[388]

In de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen werd onder andere genoemd dat het acceptatiecriterium uit de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling in de praktijk heeft geleid tot strijd en verwarring, waardoor verzoeken tot onderzoek te lang achterwege blijven.[389] Met dit acceptatiecriterium werd beoogd duidelijk te maken dat het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader is gelegen in de acceptatie van de noodzakelijke hulp. In de rechtspraak is zichtbaar dat ondertoezichtstellingen ook werden uitgesproken terwijl de noodzakelijke zorg werd geaccepteerd.[390] De rechters onderbouwden de beslissing om een ondertoezichtstelling uit te spreken soms extra met argumenten die zijn gelegen in de meerwaarde van de maatregel dan wel de betrokkenheid van een jeugdbeschermer bij het gezin, bijvoorbeeld de wenselijkheid van

387 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 69 met verwijzingen naar De Koster, *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017 en De Koster, *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017 en De Kinderombudsman 2016a, p. 9, 10, 38, 39-40, 50, 54 en 56; Friele e.a. 2018, p. 545; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44 en 49; De Kinderombudsman 2018a, p. 3-4; De Kinderombudsman 2015, p. 28, 29 en 39; De Kinderombudsman 2016b, p. 45; zie ook Lam & Schepens 2017 waarin wordt gesproken over een kapitaalvernietiging voor wat betreft opgebouwde kennis, kwaliteit en aanbod. Zie ook Toezicht Sociaal Domein 2020.

388 De Kinderombudsman 2016b, p. 23, 25, 26 en 45; De Kinderombudsman 2018a, p. 2-4; Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 69 met verwijzingen naar De Koster, *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017, De Koster, *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017 en De Kinderombudsman 2016a, p. 9, 10, 38, 39-40, 50, 54 en 56; Friele e.a. 2018, p. 527, 533 en 545; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44 en 49; De Kinderombudsman 2015, p. 28, 29 en 39; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 26; Bastiaanssen e.a. 2018, p. 338 en 341; Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016a en Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016b; zie bijvoorbeeld Bredewold e.a. 2018 waarin onder andere wordt geconcludeerd dat het aanspreken van het eigen netwerk en zelfredzaamheid in de praktijk nauwelijks effect heeft; Dijkstra e.a. 2016; Bucx e.a. 2018, p. 243-248. Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 22 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:911.

389 Lünnemann e.a. 2018, p. 2018, p. 6, 20-24 en 59; zie ook Huijer, *FJR* 2015/8; *Kamerstukken I* 2018/19, 34880, D, p. 14.

390 Zie onder andere Gerechtshof Den Haag 22 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:911; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4425, Gerechtshof Amsterdam 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 augustus 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:3560, Gerechtshof Den Haag 6 september 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2794, Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107, Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334 en Rechtbank Den Haag 1 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14844; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6767 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6765.

toezicht en coördinatie of de noodzaak van een stok achter de deur.[391] In 2018 oordeelde de Hoge Raad dat het vereiste dat de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, ziet op de bereidheid die zorg te accepteren, maar eveneens op het (in voldoende mate) daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg. Indien een ouder onvoldoende in staat is de noodzakelijke zorg daadwerkelijk te benutten, staat een bereidverklaring tot acceptatie van de zorg niet in de weg aan een ondertoezichtstelling.[392] Hiermee is het accent verschoven van de acceptatie van de vrijwillige hulp naar het benutten en het effect van de vrijwillige hulp. Dit lijkt een stap in de richting van de oude rechtsgrond (zie par. 3.4.5).[393] In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat onderzocht moet worden of de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling aanpassing behoeft.[394]

Een volgende belangrijke zorg heeft te maken met het feit dat passende zorg niet tijdig beschikbaar en onvoldoende toegankelijk[395] is. Ten eerste is uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet gebleken dat gemeenten hun verplichting om te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend

391 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:865; Rechtbank Amsterdam 6 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4374; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1207; Gerechtshof Amsterdam 4 april 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1173; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6129; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6765; Rechtbank Gelderland 11 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4911; Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12109; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4418; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4662 en Rechtbank Den Haag 20 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14219.

392 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *JPF* 2018/72, m.nt. J.H. de Graaf; de Hoge Raad heeft de conclusie van Procureur-Generaal mr. F.F. Langemeijer (Parket bij de Hoge Raad 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1329) gevolgd.

393 Huijer en Weijers meenden – onder verwijzing naar het onderzoek naar gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader (par. 3.6.4.2) – dat de ruimere uitleg van het acceptatiecriterium geen steun vindt in de (totstandkomingsgeschiedenis van de) wet en dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de wetgever de verruiming van het acceptatiecriterium niet heeft beoogd. Zij vroegen zich af of het acceptatiecriterium goed is gekozen door de wetgever (Huijer & Weijers, *FJR Updates* 16 april 2018). Pieters zag daarentegen wel ruimte in de wet om het acceptatiecriterium in te vullen op de manier dat de Hoge Raad heeft gedaan: 'Een ouder die van goede wil is en hulp wil accepteren, brengt niet automatisch altijd mee dat een geconstateerde ontwikkelingsbedreiging van een kind zal worden verminderd. Het ligt vaak gecompliceerder (openstaan voor en accepteren van hulp betekent niet dat de hulp ook effectief is) en dan moet er in het belang van het kind soms een verderstrekkende maatregel binnen een gedwongen kader kunnen worden genomen.' (Pieters, *FJR* 2018/48).

394 Lünnemann e.a. 2018, p. 7 en 37; zie ook Nji 2020 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 724 waarin eveneens wordt opgemerkt dat de gronden in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen nader worden bezien. In deze stukken wordt overigens ook ingegaan op de grond 'ernstige ontwikkelingsbedreiging' en de vraag of deze rechtsgrond aangescherpt moet worden door een gesloten wettelijk normenkader. Deze vraag wordt in de stukken ontkennend beantwoord.

395 Jeugdigen en ouders kunnen de toegang tot jeugdhulp nog onvoldoende vinden. Zie bijvoorbeeld Friele e.a. 2018, p. 538; zie ook De Koster, *Binnenlands bestuur* 16 april 2018.

aanbod van jeugdhulp onvoldoende waarmaken.[396] Dit terwijl een toereikend, gelijkwaardig en (tijdig) beschikbaar aanbod van jeugdhulpvoorzieningen een belangrijke voorwaarde lijkt te zijn om acceptatie leidend te laten zijn bij de aansluiting van het vrijwillige naar het gedwongen kader.[397] Alleen indien in het vrijwillige kader passende hulpverlening is aangeboden, kan worden beoordeeld of de hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd (en benut).[398] Een ontoereikend aanbod in het vrijwillige kader zou anders kunnen leiden tot de wens dat een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken om zo de benodigde hulp in te kunnen zetten.[399] Ten tweede bestaan bij de wijkteams, VT, de aanbieders van specialistische zorg, de RvdK en de GI's wachtlijsten en soms zelfs een instroomstop.[400] De meest kwetsbare kinderen komen hierdoor steeds opnieuw op wachtlijsten terecht, zonder dat hulp tot stand komt. Hiermee wordt volgens de Inspecties geen recht gedaan aan de urgentie van een jeugdbeschermingsmaatregel.[401] Bovendien neemt de complexiteit van de problematiek van gezinnen met een ondertoezichtstelling toe; jeugdbeschermers hebben alleen nog maar te maken met meervoudig complexe problematiek en ouders in complexe scheidingen.[402]

De toename van de complexiteit van de problematiek, maar ook de juridisering van het werk, bureaucratie en de verschillende manieren waarop cliënten klachten kunnen indienen, zorgen voor extra mentale druk

396 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 96; zie bijvoorbeeld De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

397 Zie bijvoorbeeld Huijer, FJR 2015/8.

398 Zie ook art. 2.6(1)(a) Jw; Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 53-54.

399 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2018/19, 34880, D, p. 14; ook bestaan zorgen over de feitelijke toegang tot hulp in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel (Friele e.a. 2018 p. 552-553; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a). De financiële kwetsbaarheid en de aanbestedingsprocedures brengen risico's voor de continuïteit en kwaliteit van de hulpverlening voor jeugdigen mee (De Kinderombudsman 2019, p. 2; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11 en 42-43; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 31-32 en 48; Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; De Kinderombudsman 2016b, p. 50).

400 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b; Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018; zie bijvoorbeeld Kroeze, *JIP* 2018(3)/131; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; zie ook Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 55; Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 16; zie ook De Kinderombudsman 2018b; De Kinderombudsman 2016a, p. 55; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 28. Uit onderzoek van Van Montfoort en collega's naar de samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen in de gemeenten in Midden- en West-Brabant blijkt dat er gemiddeld meer dan acht maanden tijd zit tussen de melding van onveiligheid en het eerste contact van een gezin met een jeugdbeschermer (Van Montfoort e.a. 2018, p. 66-76); Zorg voor de Jeugd 2022; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022; Pieters, *FJR* 2022/28.

401 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 15.

402 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

bij jeugdbeschermers. De verslaglegging en verantwoording in geval van dergelijke procedures kosten ook extra tijd.[403] Het doel van de stelselherziening om de regeldruk voor beroepskrachten te verminderen lijkt daarmee niet behaald.[404] Daarbij komt dat sprake is van een groot verloop en een klein aanbod van personeel, waarbij de organisaties in de keten allemaal in dezelfde vijver vissen.[405] De Inspecties concludeerden eind 2019 in een zeer kritisch rapport dat de gecertificeerde instellingen – die opereren op de 'intensive care van de samenleving'[406] – hun wettelijke opdracht om kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging te beschermen, onvoldoende kunnen uitvoeren. Dit komt onder andere door de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, verloop en verzuim, onvoldoende direct inzetbare passende hulp[407] en onvoldoende financiële zekerheid.[408] In verschillende gerechtelijke uitspraken hebben ook rechters de noodklok geluid over de uitvoering van de hulpverlening door de GI.[409]

403 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

404 Friele e.a. 2018, p. 546; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 51; zie ook De Kinderombudsman 2019, p. 2, waarin wordt opgemerkt dat 'handelen in het belang van het kind wordt bemoeilijkt door systemen, wetten, regels, afspraken, organisatiebelangen en financiële onmogelijkheden.' Zie ook Van Tol, *FJR* 2016/16; zie ook Straatman, *JIP* 2016(1)/45.

405 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 18; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 3 en 5; De Kinderombudsman 2018a, p. 3; zie ook De Kinderombudsman 2015, p. 38-39; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 27; Rotering, *NRC* 25 februari 2019; zie ook *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, W.

406 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

407 In mei 2022 hebben de RvdK en GI's een brandbrief gestuurd aan de minister voor Rechtsbescherming, staatssecretaris van VWS en de voorzitter van de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs waarin aandacht wordt gevraagd voor het gebrek aan passende hulp en de gevolgen voor het kunnen beschermen van kinderen (RvdK & GI's 2022).

408 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 4 en 24; In een eerste voortgangsrapportage werd geconcludeerd dat voor de langere termijn een positieve beweging in gang is gezet, maar dat de jeugdbescherming en -reclassering nog niet op orde zijn en een doorbraak nodig is (Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2020). In een voortgangsrapportage uit 2021 wordt onder andere opgemerkt dat grote verschillen bestaan tussen regio's als het gaat om de voortgang die geboekt is naar aanleiding van de rapportages. Zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022 voor een korte update. Zie over de financiële tekorten ook Hilderink e.a. 2020.

409 Gerechtshof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1910, Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416 en Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666; zie ook *JPF* 2019/138 voor een annotatie van J.H. de Graaf deze uitspraken. Zie ook Bruning, *AA* 2020/450.

Oplossingen voor de bestaande zorgen worden onder andere gezocht in het verbeteren van de samenwerking tussen schakels in de keten,[410] het samenvoegen van een aantal organisaties in de keten,[411] het prioriteren welke cliënten in het vrijwillige kader en welke in het gedwongen geholpen kunnen worden[412] en het onderzoeken van mogelijkheden om eerder, vóór de fase van multidisciplinaire besluitvorming bij de GI, in samenwerking met gezin, zorgaanbieders en financier te komen tot een besluit over passende hulp.[413] Meermaals wordt in (onderzoeks)rapporten geconcludeerd dat een verduidelijking van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader gewenst is.[414] In een reactie op de publicaties van de inspecties hebben de ministers van VWS en Rechtsbescherming laten weten dat zij menen dat een niet vrijblijvende manier van (boven-)regionaal samenwerken van gemeenten nodig is om de continuïteit van specifieke vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen. Zij stelden onder andere voor om opnieuw te regelen op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal) welke vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering worden georganiseerd, meer eenheid te scheppen in de toegang tot jeugdhulp, de organisatie en uitvoering van jeugdbescherming te verbeteren en om te onderzoeken hoe de jeugdhulpplicht beter is af te bakenen.[415] In 2020 hebben zij in hun brieven 'Perspectief voor de jeugd' de beide Kamers geïnformeerd over de voorstellen om de organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te verbeteren.[416] De kern van deze brieven is dat regionale samenwerking nodig is om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken beter te borgen. Zij schrijven dat gemeenten hun opdrachtgeverschap moeten

410 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 5.

411 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XVI, 107; Rotering, *NRC* 25 februari 2019; Van Montfoort e.a. 2018, p. 73-74; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 28 waarin de algemeen directeur van de RvdK aangeeft dat de RvdK van plan is samen met GI's, gemeenten en VT te werken aan het verkorten van de routes in de jeugdbescherming; zie ook Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44. Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b; Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XVI, 116 voor een aangenomen motie om met het oog op de verkorting van de jeugdbeschermingsketen te bezien hoe het feitenonderzoek en de rechterlijke toets in andere Europese landen zijn vormgegeven.

412 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 699; zie ook RSJ & RVS 2019, p. 53.

413 Zie Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 26; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 699, p. 13.

414 Zie bijvoorbeeld Friele e.a. 2018, p. 532 en 547; Lünnemann e.a. 2018, p. 50 en 52, RSJ & RVS 2019.

415 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 699; zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 31839, 670; zie ook *Kamerstukken I* 2019/20, 34104 V en 31839 (verslag van een mondeling overleg zoals vastgesteld op 4 februari 2020); zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 703 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 721.

416 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723 en *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, O.

verstevigen door regionale samenwerking, dat jeugdzorgaanbieders hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur moeten versterken, dat er kaders moeten komen voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop, dat de bescherming van jeugd en gezin effectiever moet worden, dat het toezicht versterkt moet worden en dat geleerd moet worden van mooie ontwikkelingen in de praktijk.[417] Er liepen op het moment van het verschijnen van de brieven van de ministers verschillende actieprogramma's en pilots die zouden moeten leiden tot een verbetering van het stelsel.[418] De pandemie en de maatregelen die als gevolg daarvan zijn geïntroduceerd, hebben echter ook consequenties gehad voor de jeugdbescherming en de voortgang van de onderzoeken en voorstellen.[419] In maart 2021 is een toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming toegestuurd aan de Tweede Kamer.[420] De RSJ heeft hier enkele maanden later advies over uitgebracht.[421] Ten tijde van de afronding van dit onderzoek, wordt het toekomstscenario nog verder uitgewerkt en lopen diverse pilots in het land.[422] In de slotrapportage van het Actieprogramma voor de Jeugd wordt opgemerkt dat de rechtspositie en rechtsbescherming deel uitmaken van de uitwerkpunten van het toekomstscenario en dat ook de rechtspositie van minderjarigen op het snijvlak van vrijwillige intensieve hulp en het gedwongen kader hieronder vallen.[423]

3.7.2 Versterkte rechtsbescherming van jeugdigen en ouders

Een van de conclusies van de eerste evaluatie van de Jeugdwet is dat een aantal bestuursrechtelijke instrumenten niet goed tot hun recht komen in het specifieke domein van de Jeugdwet.[424] Gemeenten leggen hun beslissingen over individuele jeugdhulpvoorzieningen niet altijd vast in de vorm van een beschikking. Dit terwijl dit wel vereist is op grond van de Awb. Ook voldoen besluiten die aan de rechter zijn voorgelegd vaak niet aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen. Bovendien is het vaak onduidelijk of en

417 Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 730, *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, P en *Kamerstukken I* 2020/21, 31839, Q waarin wordt geïnformeerd over de stand van zaken van deze voorstellen.

418 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018, Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018, De best passende zorg voor kwetsbare jongeren 2019 en Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder schade 2019.

419 Zie hierover onder andere *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 730, *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, P en *Kamerstukken I* 2020/21, 31839, Q.

420 *Kamerstukken II* 2020/21, 31839, 771, inclusief bijlage.

421 RSJ 2021.

422 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, 812; *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, V; *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, 853; *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, Y.

423 Zorg voor de Jeugd 2021, p. 50.

424 Friele e.a.2018, p. 551; zie ook Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145 over de rol van de bestuursrechter die volgens hen, net als in de Wmo, volledig in plaats van marginaal zou moeten toetsen. Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

welke deskundigheid is ingezet voor het bepalen van de benodigde jeugdhulp. Dit wordt vanuit het perspectief van de rechtsbescherming zorgelijk geacht. Deze observatie legt de spanning bloot tussen enerzijds de wens de noodzakelijke flexibiliteit in te bouwen om tegemoet te kunnen komen aan veranderende hulpbehoeften en te komen tot maatwerk en vermindering van de regeldruk en anderzijds eisen die voortvloeien uit de noodzaak rechtsbescherming te bieden aan burgers.[425] Gemeenten voldoen verder niet altijd aan de eisen van zorgvuldige besluitvorming en motivering. Ook de regels van de Awb met betrekking tot de aanvraagprocedure worden door veel gemeenten niet op juiste wijze gevolgd.[426] Bovendien wordt de juridische route van bezwaar en beroep ingewikkeld geacht voor cliënten. De mogelijkheden van bewaar en beroep en de klachtprocedures bij de gemeente worden maar beperkt gebruikt. Wel dienen cliënten tuchtklachten in. Deze mogelijkheid is feitelijk niet bedoeld als instrument ter versterking van de rechtspositie van cliënten of ter genoegdoening van cliënten, maar heeft wel veel impact op de beroepskrachten.[427] In de evaluatie van de Jeugdwet wordt dan ook opgemerkt dat nader onderzoek nodig is naar de vraag of de wijze waarop het tuchtrecht nu is vormgegeven proportioneel en effectief is voor het domein van jeugdhulp en jeugdbescherming.[428] Verder wordt in de eerste evaluatie van de Jeugdwet opgemerkt dat een gejuridiseerd stelsel minder goed past bij de populatie en setting van het sociale domein. Geadviseerd wordt om na te gaan welke alternatieven van betekenis kunnen zijn, waarbij *mediation* en de gemeentelijke ombudsman of kinderombudsman als voorbeelden worden genoemd.[429]

De rechtspositie van jeugdigen en ouders in het vrijwillige en gedwongen kader is met de nieuwe wetgeving versterkt. Deze rechtspositie wordt met enige regelmatig besproken in (evaluatie)rapporten. Zo werd meerdere malen aandacht gevraagd voor het beter informeren van jeugdigen en ouders over de toegang tot jeugdhulp en over hun rechtspositie[430] en voor het horen van jeugdigen.[431] In dit kader is een wijziging van artikel

425 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 95-96; Friele e.a. 2018, p. 528-529, 547 en 551.

426 Berkel schrijft bijvoorbeeld dat gemeenten een hulpvraag in hun verordening niet als aanvraag, maar als melding beschouwen, waardoor het de hulpvrager ontbreekt aan de rechtsbescherming die de Awb pas biedt zodra sprake is van een aanvraag (Van Berkel, *NJB* 2018/495). Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46 en de VNG Modelverordening 2014.

427 Friele e.a. 2018, p. 533, 548 en 552; Van Teeffelen, *FJR* 2018/52; zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

428 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98.

429 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98-99; Friele e.a. 2018, p. 548 en 552.

430 Friele e.a. 2018, p. 527 en 528. Zie bijvoorbeeld Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 17 en 19; De Kinderombudsman 2016b, p. 44. Ook worden zorgen geuit over privacy risico's (De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; zie ook Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98; De Kinderombudsman 2016b, p. 30-33).

431 Lünnemann e.a. 2018, p. 7-8 en 35-36; De Kinderombudsman 2018a, p. 3; zie ook De Kinderombudsman 2016b, p. 45. Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; zie ook Rap, Verkroost & Bruning 2018.

7.3.2 van de Jeugdwet relevant. Aan het eerste artikellid is toegevoegd dat de jeugdhulpverlener tijdig met de betrokkene overlegt over onder andere de voorgestelde jeugdhulp en de geconstateerde problemen. Ook is in de Jeugdwet nieuw opgenomen dat de jeugdhulpverlener zich bij de verplichting om te informeren en te overleggen onder andere laat leiden door hetgeen de betrokkene redelijkerwijze moet weten ten aanzien van de te verwachten gevolgen en risico's voor de gezondheid van de betrokkene bij de mogelijkheid om jeugdhulp te verlenen (zie uitgebreider par. 2.2.4).[432] De informatieplicht moet in samenhang worden gezien met het toestemmingsvereiste dat geldt voor vrijwillige jeugdhulpverlening ('*informed consent*').[433] Onder invloed van veranderingen van het beeld over de zorgrelatie van het klassieke medische model waarin het advies van de hulpverlener leidend is naar een waarbij de patiënt als gesprekspartner van de hulpverlener wordt gezien, is het zojuist genoemde artikellid gelijktijdig met de bepaling van de WBGO waarvan dit artikel is afgeleid, aangepast.[434] Een dialoog tussen hulpverlener en de betrokkene zou ook ten goede komen aan het wederzijds vertrouwen en getrouwheid in het benutten van de hulpverlening.[435]

Daarnaast is 'waarheidsvinding' of 'zorgvuldig feitenonderzoek' een belangrijk thema binnen het jeugdhulpverleningsstelsel.[436] Uit de stukken blijkt verder dat het in de praktijk voorkomt dat minderjarigen zonder de vereiste rechterlijke machtiging vrijwillig in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp worden geplaatst[437] en dat minderjarigen tegen hun wil en de wil van hun ouders uit huis worden geplaatst in een vrijwillig kader.[438] Ook in het kader van de aanpak voor gedupeerde ouders en kinderen van de kinderopvangtoeslagaffaire[439] is opnieuw aandacht gevraagd voor de praktijk waarin minderjarigen in het vrijwillige kader onder drang uit huis zijn geplaatst (zie daarover meer in par. 6.3.3).[440] Recentelijk groeit de aan-

---

432 Art. 7.3.2(2)(b) Jw; zie *Stb.* 2019, 224.

433 *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3.

434 Zie art. 7:448(1) BW en *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3.

435 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3-4.

436 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 44; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; zie bijvoorbeeld Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 68 en 98. Uit de bestudering van beschikkingen uit 2017 waarin een ondertoezichtstelling centraal stond, blijkt dat de mening van de jeugdige slechts in een enkel geval expliciet in de beschikking is opgenomen. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 510, *Kamerstukken II* 2018/19, 33836, 41, Nji 2020 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 724. Zie ook Van Zanten & Brenninkmeijer, *FJR* 2011/76 en Huijer, *NJB* 2014/673 over waarheidsvinding binnen de jeugdbescherming.

437 *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 538; zie ook De Jong-de Kruijf, *FJR* 2018/26.

438 Zie bijvoorbeeld Stokmans, *NRC* 22 april 2019.

439 Zie voor meer informatie onder andere de website van Rijksoverheid (https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag).

440 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, 979; Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag 2022; zie ook CBS 2021.

dacht voor ondersteuning van jeugdigen door mentoren. Het inzetten van informele mentoren maakt ook onderdeel uit van een van de actielijnen van het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd.[441]

Gedurende de afgelopen jaren wordt met enige regelmaat de complexiteit van de rechtspositie van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht bekritiseerd.[442] Het uitgangspunt in het civiele recht dat de minderjarige processueel onbekwaam is, zou volgens sommigen gewijzigd moeten worden, waarbij aangesloten zou kunnen worden bij de Awb op grond waarvan minderjarigen zelf in het geding kunnen optreden indien zij tot redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht.[443] Anderen vragen zich af of een sterkere juridische positie wel in het belang van de minderjarige is: de minderjarige wordt hierdoor namelijk geconfronteerd met juridische procedures terwijl hij onbezorgd kind moet kunnen zijn.[444]

In 2020 is een WODC-rapport gepubliceerd waarin wordt geconcludeerd dat de formele procespositie, het hoorrecht en de ondersteuning van minderjarigen in familie- en jeugdprocedures aanpassing verdienen. Voor wat betreft de formele procespositie wordt geconcludeerd dat de hoofdregel dat minderjarigen procesonbekwaam zijn, is ondergesneeuwd door vele uitzonderingen en dat het civiele recht op dit punt afwijkt van andere rechtsgebieden. Een ruime meerderheid van de bij het praktijkonderzoek betrokken deskundigen is het er niet mee eens dat de hoofdregel moet worden dat minderjarigen procesbekwaam zijn. Verder vindt een meerderheid van de deskundigen dat minderjarigen onvoldoende ondersteuning krijgen tijdens procedures en ook vinden veel deskundigen dat de mogelijkheden om een bijzondere curator te benoemen, moeten worden verruimd.[445] In het rapport worden diverse aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van onder andere de formele procespositie van minderjarigen. De minister voor Rechtsbescherming heeft in een reactie op het rapport laten weten dat hij de aanbevelingen tot uitbreiding van de (in)formele procespositie van minderjarigen met het oog op dejuridisering en de-escalatie niet overneemt. Ook heeft hij in zijn brief aangegeven dat de huidige formulering van artikel 1:250 BW al voldoende ruimte biedt om indien nodig een bijzondere curator aan te wijzen en dat hij dus geen aanleiding ziet om dit artikel te wijzigen.

441 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 13, 17 en 23; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 702.

442 Jansen, *NJB* 2016/1563, p. 2177-2183; Bruning 2016, p. 90; Van Leuven & De Klerk, *EB* 2013/32.

443 Art. 8:21(2) Awb; Jansen, *NJB* 2016/1563, p. 2177-2183; zie ook Liefaard, *FJR* 2015/12 onder verwijzing naar artikel 5 IVRK; zie ook De Kinderombudsman 2012, p. 50. Overigens is het wel de vraag hoe vaak minderjarigen daadwerkelijk worden toegelaten om zelfstandig in een bestuursrechtelijke procedure op te treden.

444 Zie bijvoorbeeld Verschuren, *EB* 2018/15.

445 Bruning e.a. 2020, p. 7-8, 220, 231, 240, 250-251.

Wel moedigt hij de mogelijkheid aan dat het gangbare praktijk wordt voor het kind om bij kindgesprekken een steunfiguur mee te kunnen nemen.[446]

3.8 Afsluitend

3.8.1 Uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel afgeleid uit de rechtshistorie

In dit hoofdstuk is de juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel vanuit een rechtshistorisch perspectief bezien. De focus lag hierbij op de vormgeving van het vrijwillige en gedwongen kader en meer in het bijzonder op de aansluiting van deze kaders. Uit de rechtshistorische ontwikkelingen kunnen verschillende uitgangspunten van het huidige jeugdhulpverleningsstelsel worden gedestilleerd. Deze uitgangspunten hangen nauw met elkaar samen en beogen bij te dragen aan een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de jeugdige. Het uiteindelijke doel van jeugdhulp en -bescherming is om hulp te verlenen in geval van problemen met betrekking tot de opvoeding of het opgroeien van de jeugdige en om jeugdigen te beschermen tegen ernstige ontwikkelingsbedreigingen.

I In het jeugdhulpverleningsstelsel staat de jeugdige voorop

De jeugdhulpverlening is gericht op de bescherming van de jeugdige. De eerste Kinderwetten beoogden jeugdigen – en daarmee ook de maatschappij – te beschermen. Het uiteindelijke doel om jeugdigen te beschermen heeft altijd vooropgestaan. Verschillende incidenten hebben er rond het begin van de huidige eeuw aan bijgedragen dat de nadruk binnen het jeugdhulpverleningsstelsel ligt op het verminderen en uitsluiten van risico's voor de ontwikkeling van het kind. In dit kader past de vrij recente toename van wet- en regelgeving en controle op gezinnen en beroepskrachten, een streven naar betere samenwerking tussen beroepskrachten en behoefte aan duidelijkheid over de eindverantwoordelijke voor de jeugdige.

II In het jeugdhulpverleningsstelsel ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheden en krachten van gezinsleden

De rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel hebben laten zien dat – mede onder invloed van internationale mensenrechten – sinds halverwege de twintigste eeuw een sterke nadruk is komen

446 *Kamerstukken II* 2020/21, 33836, 59, p. 4-7; Pieters noemt deze aanbeveling 'spijtig' nu hij had gehoopt dat het WODC-onderzoek een stimulans zou vormen voor het serieuzer nemen van de rechtspositie van kinderen in het Nederlands recht (Pieters, *FJR* 2022/26). Zie ook Mol 2021 over het recht van kinderen op participatie in familierechtzaken. Zie ook Lieber, *FJR* 2021/39 voor een reactie aan de minister waarin wordt opgemerkt dat het noodzakelijk is om serieus na te denken over de procesbekwaamheid van minderjarigen.

te liggen op vrijwilligheid. De zelfstandigheid en eigen relaties van de gezinsleden mogen zo min mogelijk worden aangetast. Bovendien moeten de jeugdige en diens ouder(s) zoveel mogelijk worden betrokken bij de (besluitvorming inzake de) jeugdhulpverlening. Dit blijkt onder meer uit het streven van de Jeugdwet om de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin te versterken. Het uitgangspunt van eigen kracht heeft als het ware het subsidiariteitsbeginsel dat ten tijde van de Kinderwetten overheersend was, opnieuw geïntroduceerd. Daarnaast wordt het kind door de jaren heen steeds meer als persoon met eigen rechten beschouwd.

III Passende jeugdhulp dient toegankelijk en (tijdig) beschikbaar te zijn

De toegangspoort tot jeugdhulpvoorzieningen moet herkenbaar en toegankelijk zijn. Dit betekent ook dat fuikwerking, waarbij gezinnen het gedwongen kader in worden gezogen, zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat ouders niet naar een toegangspunt stappen uit angst voor maatregelen die tegen hun wil worden opgelegd. Bovendien moet een passend en dekkend aanbod van jeugdhulp – onder andere van langdurige gezinsbegeleiding en mogelijkheden tot zorgcoördinatie en casemanagement – en voldoende deskundigheid aanwezig en tijdig beschikbaar zijn, zodat wordt voorkomen dat een jeugdbeschermingsmaatregel enkel wordt uitgesproken vanwege onvoldoende aanbod of gebrek aan expertise in het vrijwillige kader of door enkel tijdsverloop. Het gedwongen kader moet eveneens tijdig beschikbaar zijn voor gezinnen waarbij dit noodzakelijk is. Problemen dienen eerder opgespoord en aangepakt te worden en de overheid moet tijdig ingrijpen indien dit noodzakelijk is.

IV Binnen de jeugdhulpverlening is continuïteit van belang

Indien sprake is van jeugdhulpverlening, moet de continuïteit in de hulpverlening en in de persoon van de hulpverlener zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Al vanaf de inwerkingtreding van de eerste jeugdbeschermingswetgeving werd gezocht naar mogelijkheden om een geleidelijke, naadloze overgang van vrijwillige naar het gedwongen jeugdhulpverlening en weer naar de vrijwillige hulpverlening mogelijk te maken. Recente voorbeelden zijn de pogingen om de jeugdbeschermingsaanpak al in het vrijwillige kader in te zetten en het uitgangspunt van de Jeugdwet van ‘één gezin, één plan, één regisseur’.

V Binnen het jeugdhulpverleningsstelsel is voldoende ruimte voor de beroepskracht om maatwerk te bieden

Het wordt tegenwoordig van belang geacht dat de jeugdhulpverlening goed aansluit op de behoeften en wensen van het gezin. Door de decentralisatie staan de verantwoordelijken voor het jeugdhulpverleningsstelsel dichter bij de burger, zodat zij beter op de lokale omstandigheden in kunnen spelen. Door beroepskrachten voldoende ruimte te geven (bijvoorbeeld ook door vermindering van de regeldruk) en rechtsgronden voor de jeugdbescher-

mingsmaatregelen vrij open te formuleren, kan per gezin worden bezien door welke aanpak de jeugdige het beste wordt beschermd.

VI Jeugdhulpverlening is met voldoende rechtswaarborgen omkleed
De jeugdhulpverlening en de kaders waarbinnen deze jeugdhulpverlening kan plaatsvinden, zijn tegenwoordig vrij gedetailleerd bij wet geregeld. Met name de gedwongen jeugdhulpverlening moet een wettelijke grondslag hebben en met voldoende *checks and balances* zijn omkleed. Hierbij zijn duidelijke wettelijke kaders, duidelijke rechtsposities van de betrokken jeugdige, ouder(s) en beroepskracht(en), transparante besluitvorming, rechterlijke tussenkomst en toezicht van belang. Tegelijkertijd gaat van een wettelijke grondslag gezag uit: indien gedwongen ingrijpen niet bij wet zou zijn voorzien, zou de hulp te vrijblijvend zijn. De ouders zouden de hulp op elk gewild moment stop kunnen zetten, waardoor de ontwikkeling van het kind in gevaar zou kunnen komen. De laatste jaren is ook het vrijwillige kader steeds gedetailleerder bij wet geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan de regelgeving inzake het verkrijgen van een aanspraak op jeugdhulp in het vrijwillige kader (het indicatie- of verleningsbesluit) en aan de verplichting van gemeenten en jeugdhulpaanbieders om een klachtregeling op te stellen. De op vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening van toepassing zijnde wet- en regelgeving is neergelegd in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke documenten.

VII Een jeugdbeschermingsmaatregel is een uiterste redmiddel (subsidiariteit)
In sommige situaties kan het nodig zijn om een jeugdbeschermingsmaatregel uit te spreken. Wel wordt in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel de marginalisering van de jeugdbescherming zoveel mogelijk nagestreefd. Enerzijds wordt beoogd dat zo min mogelijk jeugdigen het gedwongen kader ingaan. De nadruk ligt op preventie en op versterking van het vrijwillige kader. Jeugdbeschermingsmaatregelen worden pas uitgesproken indien dit noodzakelijk wordt geacht en wordt verwacht dat dit doeltreffend is. Indien vrijwillige jeugdhulpverlening tot de mogelijkheden behoort, zal een jeugdbeschermingsmaatregel niet noodzakelijk zijn. Anderzijds dienen zoveel mogelijk jeugdigen uit het gedwongen kader te stromen. Indien een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd, moet gezinsvoogd zich richten op het overbodig maken van zichzelf en van de maatregel. Hiertoe moet de gezinsvoogd goede ondersteuning bieden aan de ouders en de competenties van het gezin vergroten. Het gedwongen kader moet zo kort mogelijk duren en zo licht mogelijk zijn. Bovendien moeten zware vormen van ingrijpen zoveel mogelijk worden voorkomen. Een uithuisplaatsing of beëindiging van het ouderlijk gezag kan alleen plaatsvinden indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de jeugdige.

De grondslagen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zo kan een spanning ontstaan tussen het benadrukken van vrijwilligheid enerzijds en het tijdig inzetten van de juiste hulp anderzijds. Daarnaast is een spanning

denkbaar tussen de versterking van de rechtspositie van betrokkenen en de professionalisering van het stelsel en het mogelijk maken van maatwerk en het voorkomen van bureaucratie. Bij de ontwikkeling waarbij het acceptatiecriterium wordt verruimd, lopen de grondslagen dat het belang van de jeugdige voorop staat, dat de nadruk ligt op de eigen krachten en verantwoordelijkheden van het gezin, dat een jeugdbeschermingsmaatregel een uiterste redmiddel is, dat continuïteit van belang is en dat passende jeugdhulp toegankelijk en (tijdig) beschikbaar is, samen. De ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsbescherming van betrokkenen laten zien dat een spanning kan bestaan tussen de grondslagen dat jeugdhulpverlening met voldoende rechtswaarborgen is omkleed en dat voldoende ruimte bestaat voor beroepskrachten om maatwerk te bieden. Dat de grondslagen met elkaar op gespannen voet kunnen staan, kan tot gevolg hebben dat de grondslagen niet altijd volledig waargemaakt kunnen worden. De beschreven ontwikkelingen laten bovendien zien dat wetgeving en praktijk uiteen kunnen lopen en dat het geen vanzelfsprekendheid is dat bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening met voldoende rechtswaarborgen is omkleed of dat passende jeugdhulp (tijdig) beschikbaar is.

De grondslagen kunnen elkaar juist ook versterken. Het belang van een goed aanbod van jeugdhulpverlening in het vrijwillige kader gaat hand in hand met het streven de jeugdbescherming te marginaliseren. Op basis van de rechtshistorische ontwikkelingen kan worden gesteld dat in geval van spanningen en correlaties van de grondslagen het hoofddoel van het jeugdhulpverleningsstelsel, namelijk de bescherming van jeugdigen tegen ernstige ontwikkelingsbedreigingen en de verlening van hulp in geval van problemen met betrekking tot de gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de jeugdige, leidend moet zijn.

3.8.2 Het jeugdhulpverleningsstelsel; juridisering en een ongeregelde ruimte

De bescherming en zorg van jeugdigen is eeuwenoud, maar wetgeving dienaangaande is relatief jong. Gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw is, als reactie op de groeiende behoefte aan een mogelijkheid om ter bescherming van de jeugdige en de maatschappij in het gezinsleven in te grijpen, een pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen tot stand gekomen. De eerste jeugdbeschermingsmaatregelen hadden een definitieve beëindiging van het ouderlijk gezag tot gevolg en het duurde niet lang voordat in de hulpverleningspraktijk werd gezocht naar een variant tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de zware jeugdbeschermingsmaatregel in. Zo werden op vrijwillige basis patronen aangewezen die gezinnen begeleidden. Door gebrek aan een wettelijke grondslag bezaten deze patronen echter weinig macht. Met de introductie van de ondertoezichtstelling werd in een wettelijke grondslag voorzien. Het vrij patronaat bleef echter bestaan. In de eerste helft van de twintigste eeuw heeft het gedwongen kader dus te maken gehad met een grote juridiseringsslag.

De civiele jeugdbeschermingsmaatregelen en de – niet bij wet geregelde – vrijwillige jeugdhulpverlening konden worden beschouwd als twee afzonderlijke wegen waarlangs verschillende vormen van hulp werden verkregen. Halverwege de twintigste eeuw kwam de vrijwillige jeugdhulpverlening in hoog aanzien te staan. In deze periode werden vrijwillige gezinsvoogden vervangen door beroepskrachten en werd de rechtspositie van betrokkenen versterkt. De rechtswaarborgen namen toe. De jeugdhulpverlening werd voortaan in één wet geregeld, ongeacht of deze werd geboden in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel of op vrijwillige basis.

Rond het einde van de twintigste eeuw komt een einde aan het vrij patronaat. Niet lang daarna ontstond behoefte aan een lichtere maatregel van opgroeiondersteuning. Dit leidde echter niet tot de introductie van een nieuwe jeugdbeschermingsmaatregel. Wel werd de vrijwillige jeugdhulpverlening gejuridiseerd. Zo ontstond met de introductie van het indicatiebesluit een vrijwillig *kader* waarbinnen jeugdhulp kon worden verleend. Bovendien voorzag de wet in mogelijkheden om op te treden in situaties waarin duidelijke aanwijzingen waren van opgroei- en opvoedproblematiek en het gezin niet van plan was uit eigen beweging hulp in te schakelen. Gedurende de parlementaire behandeling van Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen en de Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking zijn getreden, werd voorgesteld om een lichte maatregel van opgroeiondersteuning aan het jeugdbeschermingspakket toe te voegen. Dit voorstel heeft de wettekst zoals die in 2015 in werking is getreden, uiteindelijk niet gehaald. Ontwikkelingen in het vrijwillige kader, uitvloeisels van de Vliegwielprojecten waarbij de jeugdbeschermingsaanpak in het vrijwillige kader werd ingezet, zouden hiervan een belangrijke oorzaak zijn.

Momenteel is de jeugdhulpverlening dusdanig vormgegeven dat wettelijk gezien een vrijwillig en gedwongen kader van elkaar kunnen worden onderscheiden. Binnen deze kaders kan jeugdhulp worden verleend. Het gedwongen kader wordt als uiterste redmiddel gezien dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In de huidige wetgeving betreffende het jeugdhulpverleningsstelsel staat het kind voorop en wordt gefocust op de eigen krachten en verantwoordelijkheden van het gezin. De jeugdhulp moet binnen dit stelsel tijdig beschikbaar zijn, afgestemd zijn op het gezin en met voldoende rechtswaarborgen zijn omkleed. Continuïteit in de hulpverlening wordt van belang geacht. In Deel II zal duidelijk worden dat in de recente jeugdhulpverleningspraktijk verschillende manieren zijn gevonden om te voorzien in een soort vrij patronaat waarbij de jeugdbeschermingsaanpak reeds in het vrijwillige kader wordt ingezet (ook wel 'drang' of 'preventieve jeugdbescherming' genoemd).

3.8.3 Tendensen

De rechtshistorische ontwikkelingen tonen een juridisering van zowel het gedwongen als het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening en van de jeugdhulpverlening zelf. De jeugdhulpverlening op vrijwillige

basis en in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel zijn wettelijk gezien samengebracht. Bovendien zijn gedurende de rechtshistorie het veiligheidsdenken en de rechtswaarborgen toegenomen. Door middel van wetgeving werden steeds meer mogelijkheden gecreëerd om het gezag van ouders over hun kinderen in te perken en die van de jeugdbescherming te vergroten. Tegelijkertijd met de vergroting van de rol en verantwoordelijkheden van de overheid, is rechtspositie van de jeugdige en diens ouder(s) die met – gedwongen of vrijwillige – jeugdhulpverlening te maken hebben, meermaals versterkt. Daarnaast heeft ook een professionaliseringsslag plaatsgevonden, waarbij beroepskrachten zich aan steeds meer wettelijke regelingen en standaarden moeten houden bij de besluitvorming inzake en de uitvoering van vrijwillige of gedwongen jeugdhulpverlening.

Overigens laten de rechtshistorische ontwikkelingen ook zien dat enerzijds de verantwoordelijkheden van de overheid groeien en de overheid actiever en eerder ingrijpt in het gezinsleven, terwijl anderzijds de nadruk ligt op het versterken van de eigen krachten en verantwoordelijkheden van gezinnen. Tevens laten de rechtshistorische ontwikkelingen zien dat wetgeving en de uitvoeringspraktijk niet altijd met elkaar overeenkomen en elkaar onderling beïnvloeden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de verschillende codificaties van de praktijk, de discussies over de scheiding van hulp en recht en de huidige zorgen over het jeugdhulpverleningsstelsel. Verder zijn de budgetten en de verdeling hiervan over de verschillende ministeries een terugkerend thema.

Tot slot is een belangrijke bevinding dat het bestaan van een ongeregelde ruimte waarbinnen hulpverlening wordt geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht, als een rode draad door de gehele rechtshistorie van het jeugdhulpverleningsstelsel heen loopt. De huidige wetgeving die hinkt op twee ogenschijnlijk tegenstrijdige doelstellingen, namelijk het versterken van de eigen krachten en verantwoordelijkheden van gezinsleden enerzijds en het eerder ingrijpen ter bescherming van het kind anderzijds, vormt hiervan een voorlopig sluitstuk. Met het voorgaande lijkt samen te hangen dat de vraag hoe ver beroepskrachten mogen of moeten gaan in het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel door ouders te motiveren om vrijwillig jeugdhulp te aanvaarden, tot op heden onbeantwoord is gebleven. Het antwoord op deze vraag is echter zeer relevant voor de juridische vormgeving van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening en voor de vormgeving van het huidige 'drangkader' (zie verder Deel II).

In het onderhavige hoofdstuk werd ook duidelijk dat reeds sinds de invoering van de Kinderwetten vormen van drang hebben bestaan. Hierbij kan worden gedacht aan de waarschuwingen die de Voogdijraad aan het begin van de twintigste eeuw gaf in de hoop dat gezinsleden hun gedrag aanpasten en aan het vrij patronaat dat tot het einde van de twintigste eeuw bestond. Voordat het huidige 'drangkader' in Deel II van dit boek nader wordt geïntroduceerd, wordt in hoofdstuk 4 de internationale context waar-

binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel functioneert, inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de grondslagen die uit de wetshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel en het internationale kinder- en mensenrechtenkader afgeleid kunnen worden, samengevoegd. In dit vijfde hoofdstuk wordt bovendien ook ingegaan op de betekenis van deze grondslagen voor de in het tweede hoofdstuk besproken rechtsposities van de betrokken jeugdigen en ouder(s) en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

4 Internationaal- en Europeesrechtelijke context

4.1 Inleiding

Het grote belang dat aan internationale en Europese kinder- en mensenrechten kan worden gehecht,[1] het feit dat de internationale en Europese verdragen door ratificatie verplichtingen voor de Nederlandse overheid meebrengen en de invloed die het internationale kader heeft gehad op de rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel,[2] benadrukken het belang van en rechtvaardigen een benadering van het jeugdhulpverleningsstelsel vanuit een kinder- en mensenrechtenperspectief. In het onderhavige hoofdstuk wordt de internationale context geschetst waarbinnen het jeugdhulpverleningsstelsel functioneert. Het belangrijkste doel van dit hoofdstuk is om fundamentele uitgangspunten te formuleren die gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader ten grondslag moeten liggen aan een jeugdhulpverleningsstelsel.

Nadat de relevante internationale standaarden zijn geïntroduceerd (par. 4.2), wordt stilgestaan bij het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten (par. 4.3). Vervolgens worden belangrijke elementen van een kinderrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel besproken (par. 4.4). Deze eerste paragrafen vormen de context voor de daaropvolgende paragrafen waarin achtereenvolgens de materiële en procedurele rechten van het kind, de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van ouders en de plichten en verantwoordelijkheden van de overheid worden besproken ten aanzien van de toegang tot zorg en ondersteuning (par. 4.5) en inbreuken op het gezinsleven ter bescherming van het kind (par. 4.6). In de afsluitende paragraaf zullen minimale eisen worden geformuleerd die uit het in kaart gebrachte internationale kader voortvloeien (par. 4.7).

4.2 Internationale standaarden

Nederland heeft zich gecommitteerd aan verschillende verdragen. De bepalingen van deze verdragen maken na ratificatie automatisch deel uit van de

1 Zie bijvoorbeeld Freeman 2011a en Freeman 2011b over kinderrechten. Muntarbhorn 2017, p. 19-22.

2 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 62-64 en p. 1-2, 41, 42 en 55; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 48, 54 en 88-89; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 21 en 116; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 42.

nationale rechtsorde,[3] waardoor de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht direct aan de bepalingen zijn gebonden. Dit betekent onder andere dat de nationale rechter geschillen en open normen verdragsconform moet interpreteren.[4] Hij kan bepalen dat partijen een beroep kunnen doen op een verdragsbepaling ('rechtstreekse werking').[5] Hierbij kijkt hij naar de totstandkomingsgeschiedenis[6] en inhoud[7] van de bepaling. Gemeenten zijn ook gebonden aan de bepalingen,[8] maar de nationale overheid draagt de eindverantwoordelijkheid.[9] Ook zijn documenten van toezichthoudende comités, rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) en overige internationale documenten bestudeerd. Ter ondersteuning van deze documenten is gebruik gemaakt van relevante rechtswetenschappelijke literatuur.

---

3 Artt. 93 en 94 Grondwet; HR 3 maart 1919, NJ 1919/371 (*Grenstractaat Aken*). Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: HGEU) vormt hierop een uitzondering. Dit Handvest is met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon juridisch bindend binnen Nederland. Het Handvest werkt ongeacht de artt. 93 en 94 Gw door in de Nederlandse rechtsorde. Zie bijvoorbeeld Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2020; Barkhuysen & Bos, *JBPlus* 2011/1; Van Harten & Grootelaar, *NTM|NJCM-Bull.* 2014/14; Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 35-36 en 38.

4 HR 16 november 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC0044; EHRM 13 juli 2004, appl. nr. 69498/01 (*Pla en Puncernau t. Andorra*); EHRM 16 december 2008, appl. nr. 23883/06 (*Khurshid Mustafa en Tarzibachi t. Zweden*); Asser/Hartkamp *3-I* 2019/220-231; Hartkamp 2014; Van Dam, *VR* 2014/164; De Bruijn-Lückers 1994, p. 111 en 26-43; Sieburgh, *THEMIS* 2015/1, p. 3 en 4; Van Emmerik, *O&A* 2010/32. Of rechten ook tussen burgers of private organisaties (zoals een jeugdhulpverleningsorganisatie) onderling gelden, wordt zowel op internationaal niveau als op nationaal niveau niet duidelijk beantwoord (Van Buitenen, *TvPP* 2011/5, p. 154-155, onder verwijzing naar Verhey 1990, p. 21; Mijnarends, *AA* 2000/2, p. 82-91; Asser/Hartkamp *3-I* 2019/226 en 227; Rb. Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619 (zie ook *NJB* 2013/234)); Smits 2003; De Vos 2010).

5 Art. 93 Grondwet; Vlemminx & Meuwese 2019a; *Kamerstukken II* 1955/56, 4133 (R19), 7, p. 4; *Handelingen II* 1979/80, p. 4433 en 4441. Zie Van Rossem & Spijkers, *THEMIS* 2016/3, p. 140 over de wenselijkheid dat het eindoordeel over rechtstreekse werking bij de rechter ligt; Fleuren 2004, p. 309-310; Pulles 2014, p. 37.

6 Art. 2(2) Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. *Kamerstukken II* 1979/80, 15049 (R1100), 7, p. 18. Zie *Kamerstukken II* 1992/93, 22855 (R1451), 3 ten aanzien van het IVRK.

7 HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (*Spoorwegstaking*), r.o. 3.2; HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044 (*Artikel 11 Vrouwenverdrag*), r.o. 3.3.3; HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (*Rookverbod*), r.o. 3.5.2; HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549; CRvB 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461; CRvB 3 juli 1986, ECLI:NL:CRVB:1986:AM9384; Boogaard & Uzman, *AA KwartaalSignaal* 2018/147, p. 8636-8637; Kuiper-Slendebroek, *AA* 2016/2, p. 84.

8 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 5; VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 23; zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 116 en *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 86.

9 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 75-77, VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 23 en 27(c)(i); EHRM 26 september 2006, appl. nr. 57516/00 (*Société de Gestion du Port de Campoloro and Société fermière de Campoloro t. Frankrijk*), zoals wordt aangehaald in Barkhuysen & Van Emmerik 2011, p. 17. Zie ook Vonk 2016, p. 124. Zie bijvoorbeeld ook VN-Kinderrechtencomité 2016a (Frankrijk), par. 49-50, VN-Kinderrechtencomité 2018 (Spanje), par. 9(b), VN-Kinderrechtencomité 2019 (België), par. 9 en 10(b); zie ook Liefaard, Doek & Verkroost 2018, p. 179-180.

Het IVRK

Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK)[10] is het belangrijkste verdrag op het gebied van kinderrechten met nagenoeg universele gelding.[11] Op de naleving van het Verdrag wordt toezicht gehouden door het VN-Kinderrechtencomité.[12] Dit doet het Comité onder andere via de verplichting van staten om te rapporteren over de huidige situatie in de lidstaat met betrekking tot kinderrechten.[13] De rapportageprocedure resulteert uiteindelijk in *concluding observations* waarin het Comité onder meer aanbevelingen doet ter verbetering van de realisatie van kinderrechten in de lidstaat. Het VN-Kinderrechtencomité heeft overigens geen middelen om lidstaten te dwingen aan hun rapportageverplichting te voldoen en om aanbevelingen af te dwingen.[14] Inmiddels zijn honderden *concluding observations* gepubliceerd. Voor dit onderzoek zijn de tot de sluitingsdatum[15] van dit onderzoek gepubliceerde concluding observations aan het adres van Nederland en omringende landen bestudeerd (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Luxemburg) en in kaders besproken voor zover de inhoud van deze documenten relevant is voor de vormgeving van een jeugdhulpverleningsstelsel. Het VN-Kinderrechtencomité kan verder *General Comments* publiceren. Deze – niet bindende[16] – documenten geven handvatten voor de interpretatie van de verdragsbepalingen. Een aantal van deze *General Comments* bevat voor het jeugdhulpverleningsstelsel relevante overwegingen. Ook is met een optioneel protocol – dat Nederland niet heeft geratificeerd – een klachtprocedure

10 *Trb*. 1990, 170. Hieraan gingen diverse – niet bindende – verklaringen vooraf: de Geneva Declaration of the Rights of the Child (Volkenbond, 26 september 1924), UN Declarations of the Rights of the Child (1959 en 1959); zie ook Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1978a en 1978b. Het IVRK is in 2000 en 2014 uitgebreid met drie protocollen (*Trb.* 2001, 63 en *Trb.* 2001, 130; *Trb.* 2001, 36 en *Trb.* 2001, 131 en UN Doc A/RES/66/138). Nederland is sinds 9 maart 1995 aan het IVRK gebonden (*Trb*. 1995, 92) en heeft de eerste twee protocollen geratificeerd (*Trb.* 2001, 130 en *Trb.* 2009, 192). Zie onder andere Detrick, Doek & Cantwell 1992 voor een beschrijving van de totstandkoming van het IVRK.

11 Enkel de Verenigde Staten van Amerika hebben het IVRK niet bekrachtigd. Het Verdrag is wel ondertekend, maar de voor ratificatie benodigde tweederde meerderheid in de Senaat is niet behaald (zie bijvoorbeeld Attiah, *Washington Post* 21 november 2014). Verder hebben enkele lidstaten voorbehouden gemaakt.

12 Art. 43(2) IVRK.

13 Art. 44 IVRK; zie art. 45(a) IVRK; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 59; Kinderrechtencollectief 2014; Kaandorp & Van Os, *FJR* 2008/89; Liefaard, *NTM/NJCM-Bull.* 2013/37; Sloth-Nielsen & Bolscher 2020, p. 27-38.

14 Herhaling van standpunten en aanbevelingen lijkt de enige manier om het niet-opvolgen van aanbevelingen te 'bestraffen'; zie ook Liefaard, *NTM/NJCM-Bull.* 2013/37.

15 1 juni 2022.

16 In Doek 2020, p. 16-25 wordt duidelijk gemaakt dat *General Comments* gezaghebbende bronnen zijn voor de interpretatie en de concrete toepassing van het IVRK, maar ook dat beleidsmakers, wetgevers en anderen die betrokken zijn bij de toepassing van kinderrechten niet of nauwelijks op een zichtbare wijze gebruik maken van de aanbevelingen in de *General Comments*.

in het leven geroepen.[17] Het is denkbaar dat de uitspraken van het VN-Kinderrechtencomité naar aanleiding van ingediende klachten leiden tot nadere uitleg van verdragsbepalingen.[18]

De rechters in Nederland zijn terughoudend en niet eenduidig in het toekennen van rechtstreekse werking aan de bepalingen uit het IVRK.[19] Een aantal verdragsbepalingen en *General Comments* zijn door het EHRM betrokken bij de interpretatie en toepassing van het EVRM, langs welke weg zij eveneens rechtstreekse werking kunnen verkrijgen in Nederland (zie hierna).[20] Belangrijke onderdelen van de artikelen 3, 9, 12 en 13 van het IVRK (een inhoudelijke bespreking van deze bepalingen volgt hierna) hebben bovendien de basis gevormd van het – rechtstreeks werkende – artikel 24 HGEU.[21] In dit kader is ook nog relevant om te noemen dat het IVRK de bepalingen die zijn neergelegd in het recht van een staat of het in die staat geldende internationale recht die meer bijdragen aan de verwezenlijking van kinderrechten, niet aantasten.[22]

Het IVBPR en IVESCR

Andere verdragen die eveneens van betekenis (kunnen) zijn voor het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel zijn het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR)[23] en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna:

17 UN Doc A/RES/66/138; zie ook Phillips, *FJR* 2012/35.

18 Pulles 2014, p. 8; Doek, *FJR* 2021/47. De jurisprudentie van het VN-Kinderrechtencomité wordt online gepubliceerd (https://juris.ohchr.org). Vooralsnog is geen voor dit onderzoek relevante uitspraak gepubliceerd.

19 Ruitenberg 2003, p. 148-156; Van Emmerik, *NJCM-Bulletin* 2005/30, p. 714-716; Pulles 2014, p. 9, 16, 17 en 38; Limbeek & Bruning 2015, p. 89-104; Vlemminx & Meuwese 2019b; Pulles, *Handicap & Recht* 2017/1. De Graaf e.a. 2012, p. 275-276 (zie ook p. 286); Leijten, *Regelmaat* 2016/4; Pulles 2014; Limbeek & Bruning 2015, p. 89-104; Pulles, NJB 2011/4; Volgens verschillende auteurs vervaagt het onderscheid tussen rechtstreekse werking en verdragsconforme interpretatie (De Graaf e.a. 2015, p. 263 en 274; Van Emmerik, *NJCM-Bulletin* 2005/30, p. 714-716; Pulles 2014; Ruitenberg 2003, p. 148-156).

20 Art. 32(1) EVRM; EHRM 21 februari 1975, appl. nr. 4451/70 (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*), zoals aangehaald in Vlemminx & Meuwese 2019b; EHRM 21 november 2001, appl.nr. 35763/97 (*Al-Adsani t. Verenigd Koninkrijk*), par. 55; Art. 31(3)(c) Weens Verdragenverdrag (hierna: WVV; *Trb.* 1972, 51 en *Trb.* 1985, 79); European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights & Council of Europe 2015, p. 30-31. Kilkelly 2015; zie bijvoorbeeld EHRM 10 september 2019, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*). De Kinderombudsman houdt eveneens toezicht op de naleving van kinderrechten (artt. 11b en 11c Wet Nationale ombudsman), daarnaast zijn verschillende gemeentelijke kinderombudsmannen actief (Bruning e.a. 2017, p. 81-85). VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 97, VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 46 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 2*, 2002.

21 In Nederlandse rechtspraak is art. 24 HGEU meerdere keren aan de orde gekomen, met name in vreemdelingenzaken (Van Harten & Grootelaar, *NTM|NJCM-Bull.* 2014/14, p. 195); zie ook EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 135.

22 Artt. 41 IVRK.

23 *Trb.* 1978, 177 en *Trb.* 2012, 69.

IVESCR).[24] Het VN-Mensencomité respectievelijk het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten hebben door de jaren heen verschillende *General Comments* gepubliceerd, welke net als die van het VN-Kinderrechtencomité niet juridisch bindend, maar wel gezaghebbend zijn. Het VN-Kinderrechtencomité acht *General Comments* van andere VN-Comités ook relevant voor de rechten die in het IVRK zijn opgenomen.[25] Enkele van deze *General Comments*, waaronder die over het recht op goede gezondheid en de aard van de overheidsverplichtingen,[26] zijn relevant voor het jeugdhulpverleningsstelsel en zijn om die reden bij dit onderzoek betrokken.

Het EVRM

Op regionaal niveau is het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM)[27] een belangrijk document. De in dit verdrag neergelegde rechten gelden voor alle burgers en dus ook voor kinderen. Het EHRM heeft zich, ter verzekering van een effectieve bescherming van de individuele fundamentele rechten van het EVRM, naar aanleiding van klachten[28] meermaals over vermeende kinderrechtenschendingen gebogen: 'The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective.'[29] Uitspraken van het EHRM worden onderdeel van de verdragsbepaling waarop zij betrekking hebben.[30] Inmiddels bestaat een 'imposant jurisprudentieel bouwwerk'[31] dat eveneens relevant is voor de verwezenlijking van kinderrechten.[32] Het EHRM betrekt zo nodig ook andere internationale normen, zelfs indien de lidstaat de documenten waarin deze normen zijn

24 *Trb.* 1969, 100 en *Trb.* 1978, 178.

25 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 5; VN-Kinderrechtencomité, *Day of general discussion on "Resources for the rights of the child – responsibility of states" – Recommendations*, 2007c, par. 49. Beginsel 25 van de Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1987 (UN Doc. E/CN.4/1987/17). Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft voor een aantal rechten minimale kernverplichtingen uiteengezet (bijlage A).

26 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2000 en 1990.

27 *Trb.* 1951, 154 en *Trb.* 1990, 156. Het EVRM is tot stand gekomen binnen de Raad van Europa (*Stb.* 1951, J 341; Gerards, *AA* 2010/10, p. 726-729). Met het EVRM werden rechten van de UVRM (*Trb.* 1969, 99) bindend.

28 Art. 34 EVRM en Raad van Europa 2018b. Zie artt. 33 en 47 EVRM voor andere wegen waarlangs het EHRM bereikt kan worden.

29 EHRM 9 oktober 1979, appl. nr. 6289/99 (*Airey t. Ierland*), par. 24; Van Bueren 2007, p. 15; Gerards, *AA* 2010/10, p. 727-728.

30 Zie bijvoorbeeld Gerards & Fleuren 2013, zoals ook wordt aangehaald in Bruning & Florescu, *BW-krant Jaarboek* 2016/30, p. 170. Zie ook Barkhuysen & Van Emmerik 2017, p. 30-31.

31 Barkhuysen & Van Emmerik 2011, p. 10.

32 EHRM 25 april 1978, appl. nr. 5856/72 (*Tyrer t. Verenigd Koninkrijk*), par. 31.

neergelegd, niet heeft geratificeerd.[33] Ook hier geldt dat de verdragsbepalingen geen beperking maken op andere in een land geldende rechten.[34] Het EHRM geeft nationale autoriteiten wel een zekere mate van beoordelingsvrijheid bij de realisering van rechten (zie par. 4.3.2). De einduitspraak van het EHRM is bindend: de oude toestand moet worden hersteld (*restitutio in integrum*) en toekomstige schendingen moeten worden voorkomen. Het EHRM kan bovendien een billijke genoegdoening toekennen aan de benadeelde ten laste van de staat.[35]

Een gevolg van de mogelijkheid van burgers om over vermeende rechtenschendingen te klagen bij het EHRM, is dat de lidstaat min of meer verplicht is de bepalingen in de nationale rechtsorde op te nemen en burgers de mogelijkheid te geven om in een gerechtelijke procedure een beroep te doen op de bepalingen. Burgers moeten namelijk eerst de nationale rechtsmiddelen uitputten voordat zij bij het EHRM kunnen klagen.[36] Indien de klager kan aantonen dat geen effectief nationaal rechtsmiddel openstond, kan de klacht niet leiden tot niet-ontvankelijkheid vanwege het niet voldoen aan de verplichting om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten.[37]

In 2019 is het zestiende Protocol bij het EVRM in Nederland in werking getreden, waardoor het mogelijk is geworden voor de hoogste rechterlijke instanties om het EHRM te verzoeken om een – niet bindend – advies uit te brengen over principiële vragen over de uitlegging of toepassing van de rechten en vrijheden van het EVRM.[38]

---

33 EHRM 12 november 2008, appl. nr. 34503/97 (*Demir en Baykara t. Turkije*), par. 86 en EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*), par. 41; Vlemminx, *NJB* 2008/1265; Vlemminx, *NTM/NJCM-Bull.* 2010/35; Binder & Schobesberger, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2015/51. Pulles 2014, p. 40-42; Van Bueren 2007, p. 19-21; Vlemminx, *NJB* 2008/1265; Leijten, *Regelmaat* 2016/4; zie HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079; EHRM 12 november 2008, appl. nr. 34503/97 (*Demir en Baykara t. Turkije*), met annotatie Vlemminx (*AB* 2009, 297); Gerechtshof 's-Gravenhage 27 juli 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164, r.o. 3.6.

34 Art. 53 EVRM.

35 Artt. 41 en 46(2) EVRM.

36 Art. 35(1) EVRM; EHRM 10 september 2010, appl. nr. 31333/06 (*McFarlane t. Ierland*), zoals weergegeven in Van Hellemondt, in: Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht 2017; zie ook EHRM 15 november 1996, appl. nr. 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*); zie Barkhuysen 1998.

37 Vlemminx, *NJB* 2008/1265; zie ook Vlemminx, *NTM/NJCM-Bull.* 2003/28; Vlemminx, *AA* 2004/9; Gerards, *AA* 2010/10, p. 727; Donders, *AA* 2014/4, p. 255; Vlemminx & Meuwese 2019b. Dit geldt overigens niet ten aanzien van art. 13 EVRM (Lückers, in: Tekst & Commentaar Personen- en Familierecht 2018; Van Hellemondt, in: Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht; Barkhuysen, Van Emmerik & Loof 2000, p. 14).

38 Art. 1(1) en 5 Protocol nr. 16 bij het EVRM; *Trb.* 2014, 74; *Trb.* 2019, 38; zie Valk, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2019/2. Zie bijvoorbeeld EHRM 10 april 2019, request nr. P16-2018-001 (*Advisory opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother requested by the French Court of Cassation)*. Alle adviezen worden gepubliceerd op de website van het EHRM (Case-law > Advisory opinions under Protocol No. 16).

Diverse richtlijnen

In het hoofdstuk wordt een enkele keer verwezen naar de *Guidelines for the alternative care of children* van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.[39] Deze richtlijnen zijn vastgesteld ter verbetering van de implementatie van het IVRK en andere relevante bepalingen betreffende de bescherming en het welzijn van het kind dat niet meer door zijn eigen ouders wordt verzorgd of het risico loopt om van zijn ouders te worden gescheiden.

Ook wordt verwezen naar de *Guidelines on child-friendly justice* van het Comité van ministers van de Raad van Europa.[40] Deze richtlijnen beogen te verzekeren dat alle rechten van het kind, waaronder het recht op informatie, vertegenwoordiging, participatie en bescherming, volledig gerespecteerd worden in juridische procedures en alternatieven voor dergelijke procedures.

Tot slot zijn de *Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence* van de Raad van Europa bestudeerd.[41] Deze richtlijnen beogen – in lijn met de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité en het onderzoek van de VN uit 2006 naar geweld tegen kinderen[42] – de ontwikkeling en implementatie van een geïntegreerde nationale strategie voor de bescherming van kinderen tegen geweld te bevorderen, de rechten van kinderen te beschermen en alle vormen van geweld tegen kinderen te voorkomen en bestrijden.[43]

De hiervoor genoemde richtlijnen zijn niet bindend, maar zijn wel gebaseerd op beginselen uit bindende verdragen zoals het IVRK en EVRM. Bovendien wordt door het EHRM regelmatig verwezen naar de richtlijnen, langs welke weg zij een bindende status kunnen krijgen.[44]

---

39 Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142, 24 februari 2010.

40 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice, Document CM 2010/147/Add.2 final, 17 november 2010.

41 Council of Europe Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence (Recommendation CM/Rec(2009)10 of the Committee of Ministers).

42 Pinheiro 2006.

43 Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence, par. 2.1. Zie ook Bruning & Doek, *International Journal on Child Maltreatment* 2021.

44 Zie bijvoorbeeld EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 102; EHRM 18 juli 2019, appl. nr. 37748/13 (*R.V. en anderen t. Italië*), par. 71; EHRM 3 oktober 2017, appl. nr. 23022/13 (*D.M.D. t. Roemenië*); zie Liefaard, *FJR* 2018/41 voor het belang van kindvriendelijke rechtspraak voor kinderen; zie ook Liefaard, *FJR* 2017/19; Het VN-Kinderrechtencomité heeft in *concluding observations* meermaals naar de richtlijnen verwezen.

4.3 Het onderscheid tussen sociale en klassieke rechten

4.3.1 Internationaal niveau: progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen

Voor wat betreft de internationale mensenrechten kan onderscheid worden gemaakt tussen klassieke (burgerlijke en politieke) en sociale (economische, sociale en culturele) rechten. Klassieke rechten bewaken de vrijheid van burgers door te bepalen dat de overheid niet (zomaar) inbreuk mag maken op rechten van burgers.[45] Sociale rechten geven de overheid richtinggevende instructienormen[46] waarvan de verwezenlijking kosten en inspanningen met zich mee kunnen brengen. Waar klassieke rechten voortkomen uit de strijd tegen onderdrukking en absolutisme, komen sociale rechten voort uit de strijd om het dagelijks brood.[47] Het onderscheid heeft invloed op de precieze omvang en inhoud van de verplichtingen van de overheid en de afdwingbare rechten van het kind en diens ouder(s).[48]

Het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten is op internationaal niveau duidelijk terug te zien in het IVBPR waarin de klassieke rechten zijn neergelegd en het IVESCR waarin de sociale rechten zijn neergelegd.[49] Het IVRK bevat zowel klassieke als sociale rechten. Uit artikel 4 IVRK volgt dat de klassieke rechten onmiddellijk gerealiseerd moeten worden en dat sociale rechten gerealiseerd moeten worden in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking.[50] Het VN-Kinderrechtencomité heeft een aantal rechten als klassieke rechten bestempeld[51] en van een aantal andere bepalingen aangegeven dat zij elementen bevatten die als klassieke rechten zijn te bestempelen.[52] Tegelijkertijd heeft het VN-Kinder-

45 Zie ook Liefaard, Doek & Verkroost 2018, p. 172.

46 Koopmans 1976; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13932, 3, p. 12-13 en 45; Leijten, *Regelmaat* 2016/4; Liefaard, Doek & Verkroost 2018, p. 172-173; Coomans, *NTM/NJCM-Bull.* 2013/49, p. 603-604; zie ook Van Sasse van Ysselt, *RegelMaat* 2016/4 over sociale grondrechten uit de Grondwet.

47 Koopmans 1976.

48 Zie ook Leijten 2015, p. 208-222 en Simbo, *Law Democracy & Development* 2013/17, p. 489-490.

49 Artt. 2(2) IVBPR en 2(1) IVESCR; UN Doc. A/2929, 1 juli 1955, par. 18-30; *Kamerstukken II* 1975/76, 13932 (R1037), 3, p. 13; VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *An evaluation of the obligation to take steps to the 'maximum extent of available resource' under an optional protocol to the covenant*, 2007; zie ook Sutherland, *SLR* 2015/26, p. 284-286.

50 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 25; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 7; Eide & Eide 2006, par. 7; Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights 1997, par. 8.

51 Namelijk artt. 7, 8, 13-17 en 37(a) IVRK (VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 6); zie ook Liefaard, Doek & Verkroost 2018, p. 173-174 waarin analoog aan de verdeling van rechten in het IVBPR en IVESCR is bepaald welke rechten onder de klassieke rechten kunnen vallen en welke onder de sociale rechten.

52 Onder andere artt. 2, 3, 6 en 12 IVRK, VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 6.

rechtencomité benadrukt dat klassieke en sociale rechten met elkaar vervlochten (‘*inextricably intertwined*’)[53] en van even groot belang zijn:

> ‘The Committee underlines the fact that children’s rights are interdependent and indivisible and that caution should be exercised in differentiating between economic, social and cultural rights on the one hand, and civil and political rights on the other. The realization of economic, social and cultural rights will frequently affect children’s ability to fully exercise their political and civil rights, and vice versa.’[54]

Ondanks dat alle rechten van het IVRK nauw met elkaar samenhangen, blijft het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten relevant voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de realisatie van deze rechten. Zo zijn de concepten van progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen enkel toepasselijk bij de realisatie van sociale rechten.[55] Bovendien lijkt het erop dat door de nationale rechter aan klassieke rechten eerder rechtstreekse werking wordt toegekend.[56]

4.3.1.1 Progressieve realisatie

Klassieke rechten dienen onmiddellijk gerealiseerd te worden, ongeacht de beschikbare middelen.[57] Ten aanzien van de sociale rechten geldt dat een gebrek aan middelen in de weg kan staan aan de realisatie. Hier is het concept van progressieve realisatie (of ‘geleidelijke verwezenlijking’) van toepassing. De verplichtingen om de rechten zonder discriminatie te realiseren en om binnen een redelijke termijn stappen te nemen richting het bereiken van de volledige realisatie van de relevante rechten, zijn hiervan uitgezonderd en moeten onmiddellijk worden nagekomen.[58]

---

53 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 6; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *Day of general discussion on “Resources for the rights of the child – responsibility of states” – Recommendations*, 2007c, par. 27.

54 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 30; zie ook Freeman 2011, p. 21. Zie over de holistische benadering van de bepalingen ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 7; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 7*, 2006, par. 3; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 11(a) en 59

55 Zie ook Vlemminx 2009.

56 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1975/76, 13932 (R1037), 3, p. 13; Vlemminx, *NTM/NJCM-Bull.* 2003/28; Vlemminx, *NJB* 2008/1265; Gerards, *AA* 2010/10, p. 727; Leijten, *Regelmaat* 2016/4; Donders, *AA* 2014/4, p. 255. Zie ook Van Rossem & Spijkers, *THEMIS* 2016/3, p. 139; Boogaard & Uzman, *AA KwartaalSignaal* 2018/147, p. 8636; zie ook Pulles 2014, p. 24-26.

57 Art. 2(2) IVBPR; zie bijvoorbeeld Sepúlveda 2003, p. 130-131.

58 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 3*, 1990, par. 1 en 2; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 72; VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 12*, 1999a, par. 16; zie VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 20*, 2009a, par. 7; zie ook Beginsel 21 van de Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1987 (UN Doc. E/CN.4/1987/17); zie ook Sepúlveda 2003, p. 164-184.

Het concept van progressieve realisatie houdt in de eerste plaats in dat de staat ernaar moet streven dat de rechten zoveel als mogelijk worden verwezenlijkt binnen de context van het volledige gebruik van de maximaal beschikbare bronnen.[59] De staat moet bovendien zorgen voor vooruitgang in de implementatie van deze rechten. Een eenmaal behaalde mate van verwezenlijking van een recht geldt in beginsel als de minimale grens waarop een staat een bepaald recht moet realiseren.[60] De staat mag niet opzettelijk maatregelen treffen die een teruggang in de verwezenlijking van de sociale rechten inhouden.[61]

In geval van een economische crisis mogen maatregelen die een teruggang in de realisatie van een recht betekenen, pas worden genomen nadat zij zorgvuldig zijn overwogen en alternatieven zijn onderzocht. Verzekerd moet worden dat kinderen hier het minst door worden geraakt.[62] De regressieve maatregelen mogen nooit de minimale kern van een recht (zie par. 4.3.1.2) aantasten. Ten aanzien van het recht op een goede gezondheid is expliciet door het VN-Kinderrechtencomité opgemerkt dat een teruggang in de realisatie van het recht niet is toegestaan.[63]

Het concept van progressieve realisatie beperkt de vrijheid die staten genieten bij de realisatie van sociale rechten dus enigszins. Bovendien heeft het tot gevolg dat de omvang van de verplichtingen per staat kan verschillen en door verloop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn.[64] De rapportageverplichting die staten op grond van internationaal recht hebben, vormt een belangrijk middel om de progressieve realisatie van de sociale rechten te monitoren.[65] Hierdoor is de controle op de realisatie van

59 Zie ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 3*, 1990, par. 2 en 11 en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 23*, 2016b, par. 50; zie ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 1*, 1981, par. 7; VN-Kinderrechtencomité 2016c, p. 34; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 8.

60 Zie ook Brems, *HRLR* 2009/9, p. 354-355.

61 VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 31; VN-Kinderrechtencomité, *Day of general discussion on "Resources for the rights of the child – responsibility of states" – Recommendations*, 2007c, par. 46-47.

62 VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 31; vergelijk ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 18*, 2006b, par. 21 en Beginsel 23 van de Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1987 (UN Doc. E/CN.4/1987/17); VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 3*, 1990, par. 9; VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 13*, 1999b, par. 43-45.

63 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 72 en 74; zie ook VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 32 en 47.

64 Zie ook Noriega, *UCL Journal of Law and Jurisprudence* 2012/166, p. 175 en 176.

65 VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 32; zie ook par. 33.

deze rechten grotendeels afhankelijk van de toegankelijkheid en kwaliteit van gegevensverzameling van de staat.[66]

4.3.1.2 Minimale kernverplichtingen

Voor wat betreft de sociale rechten geldt het concept van de minimale kernverplichtingen (‘*minimum core obligations*’).[67] Het gaat hierbij om:

> ‘the essential element or elements without which it loses its substantive significance as a human right and in the absence of which a State party should be considered to be in violation of its international obligations.’[68]

Deze kernverplichtingen moeten onmiddellijk worden gerealiseerd, waarna vervolgens het recht op progressieve wijze moet worden gerealiseerd.[69] De minimale kern mag nooit worden aangetast, ook niet in tijden van economische crisis.[70] Het VN-Kinderrechtencomité heeft ten aanzien van het hoorrecht[71] en het recht op het genot van de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard minimale kernverplichtingen geformuleerd.[72] Ten aanzien van de overige bepalingen van het IVRK lijkt het VN-Kinderrechtencomité terughoudend te zijn als het gaat om het uiteenzetten van de minimale kern.

---

66 Zie ook Brems, *HRLR* 2009/9, p. 356; Spronk-van der Meer 2014, p. 49. Of het concept van progressieve realisatie ook in een nationale gerechtelijke procedure door kan werken, is afhankelijk van de nationale rechter (zie Den Exter, *JLME* 2005/33, p. 700).

67 Dit concept is geïntroduceerd door het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 3*, 1990, par. 10); zie ook Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights 1997, par. 9; zie ook VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 31 waarin wordt verwezen naar VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1999, VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000 en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *An evaluation of the obligation to take steps to the ‘maximum extent of available resource’ under an optional protocol to the covenant*, 2007.

68 Chapman & Russell 2002, p. 9.

69 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 3*, 1990, par. 10; zie Chapman & Russell 2002, p. 14; Van Bueren 2002, p. 160.

70 VN-Kinderrechtencomité 2016c, par. 31; zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *Day of general discussion on “Resources for the rights of the child – responsibility of states” – Recommendations*, 2007c, par. 48-49.

71 Eerder gaf het VN-Kinderrechtencomité aan dat artikel 12 IVRK in ieder geval elementen bevat die als klassiek recht zijn aan te merken (VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 6).

72 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 48-49 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 73. Leijten heeft geconcludeerd dat de minimale kern niet alleen kan worden afgeleid uit het recht zelf, maar ook uit externe bronnen, zoals consensus onder staten over de garanties die minimaal geboden moeten worden of het oordeel van professionals over hetgeen als basisstandaard moet worden aangemerkt (Leijten 2015, p. 217-218 en 221).

In *General Comments* van andere VN-Comités wordt vaker ingegaan op de minimale kernverplichtingen. Deze *General Comments* kunnen relevante aanknopingspunten bieden voor de rechten van het IVRK.[73]

4.3.2 Europees niveau: negatieve en positieve verplichtingen en de margin of appreciation

Op Europees niveau is het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten eveneens zichtbaar. Het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) bevat sociale mensenrechten[74] en het EVRM klassieke rechten.[75] Dit onderscheid lijkt wel te vervagen.[76] Zo buigt het EHRM zich steeds vaker over sociale rechten en heeft het EHRM meermaals positieve verplichtingen uit de klassieke rechten – die over het algemeen negatieve verplichtingen op de staat leggen om zich te onthouden van inbreuken op deze rechten – van het EVRM afgeleid.[77] Deze positieve verplichtingen vragen om actief handelen van de overheid om zo rechten of belangen te beschermen en verzekeren en vertonen voor wat hun aard betreft dus overeenkomsten met sociale rechten.[78] Het EHRM heeft het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten bovendien genuanceerd, onder andere door te overwegen dat de klassieke rechten uit het EVRM ook gevolgen hebben van sociale of economische aard.[79]

---

73 Zie bijvoorbeeld VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 13*, 1999b, par. 57 voor de minimale kernverplichtingen van het recht op onderwijs. Zie ook bijlage A.

74 Het ESH is door Nederland geratificeerd. Een collectieve klachtenprocedure maakt het mogelijk voor organisaties om schendingen van de rechten die in het ESH zijn neergelegd, voor te leggen aan het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Zie ECSR 27 oktober 2009, nr. 47/2008 (*Defence for Children International (DCI) t. Nederland*), NTM|NJCM-Bull. 2010/2, m.nt. A. Buyse voor de behandeling van een door Defence for Children ingediende klacht over het Nederlandse beleid ten aanzien van de opvang van minderjarigen zonder verblijfsvergunning. Het oordeel van het ECSR luidde dat met het Nederlandse beleid de rechten van kinderen op onderdak en bescherming werden geschonden en dat de menselijke waardigheid van de kinderen werd aangetast.

75 Zie ook Binder & Schobesberger, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2015/51.

76 Vergelijk ook Koopmans 1976.

77 EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*); Forder 1995, p. 25; Vlemminx, *NTM/NJCM-Bull*. 2003/28; Van Bueren 2007, p. 16; zie ook Akandji-Kombe 2007; San Giorgi 2012, p. 50.

78 Zie bijvoorbeeld EHRM 26 maart 1985, appl. nr. 8978/80 (*X. en Y. t. Nederland*), EHRM 9 oktober 1979, appl. nr. 6289/73 (*Airey t. Ierland*) en EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*); zie ook Sepúlveda 2003, p. 124-125; Forder 1995, p. 31; Gerards, *AA* 2010/10, p. 727; Vlemminx, *NTM/NJCM-Bull.* 2003/28; zie ook Vonk 2016, p. 203; zie ook Leijten 2015 over de bescherming van sociaaleconomische belangen door het EHRM.

79 EHRM 9 oktober 1979, appl. nr. 6289/73 (*Airey t. Ierland*), par. 26; Forder 1995, p. 31-33; Buck 2014, p. 87.

Ondanks deze relativering van het onderscheid tussen klassieke en sociale rechten geeft het EHRM staten wel een ruimere beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*) in zaken waarbij het gaat om verplichtingen die verband houden met het prioriteren van de verdeling van beperkte middelen en het nemen van bezuinigingsmaatregelen, hetgeen voornamelijk het geval is bij sociale rechten.[80] Naarmate deze '*margin of appreciation*' ruimer is, toetst het EHRM terughoudender.[81] De verantwoordelijkheid om de rechten te eerbiedigen, ligt namelijk in de eerste plaats bij de staat. Bovendien hebben de nationale autoriteiten in beginsel direct contact met de betrokkenen op het moment van de besluitvorming.[82] Wel wordt deze beoordelingsvrijheid enigszins ingeperkt als het gaat om het waarborgen van de rechten van kinderen.[83]

4.4 Een kinderrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel

4.4.1 Inleiding: een kinderrechtenbenadering

In de preambule[84] van het IVRK is te lezen dat het kind vanwege diens lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft, waaronder passende wettelijke bescherming.[85] De overheid is op grond van het IVRK verplicht om het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor diens welzijn en om ouders passende bijstand te bieden bij hun opvoedingsverantwoordelijkheid.[86]

---

80 EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 27677/02 (*Sentges t. Nederland*), onder verwijzing naar EHRM 28 oktober 1998, appl. nr. 87/1997/871/1083 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), par. 116, EHRM 28 februari 2002, appl. nr. 54725/00 (*O'Reilly en anderen t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 29 juli 2002, appl. nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*), par. 75; EHRM 20 mei 2014, appl. nr. 4241/12 (*McDonald t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 30 november 2000, appl. nr. 39712/98 (*La Parola en anderen t. Italië*); San Giorgi 2012, p. 94; Leijten 2015; zie ook Binder & Schobesberger, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2015/51, p. 56-57.

81 Zie Gerards, *HRLR* 2018/18 voor een verhandeling over de beoordelingsvrijheid van staten en de strategie van *incrementalism* waarbij het EHRM geleidelijk nieuwe algemene beginselen vaststelt.

82 Zie bijvoorbeeld EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 136.

83 EHRM 26 oktober 2006, appl. nr. 39948/023848/04 (*Wallová en Walla t. Tsjechië*); EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 48609/06 (*Nencheva en anderen t. Bulgarije*).

84 Een preambule is niet bindend, maar vormt wel een belangrijke bron van uitleg van de (bedoelingen van) het verdrag (zie art. 31 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (*Trb.* 1985, 79; hierna: WVV)).

85 Zie ook art. 19(1) IVRK.

86 Artt. 3(2) en 18(2) IVRK; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 5.

Alhoewel de relevante verdragen niet expliciet verplichten dat een jeugdhulpverlenings- en jeugdbeschermingsstelsel[87] aanwezig moet zijn, kan dit wel uit het internationale kader in zijn totaliteit worden afgeleid. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in *General Comment* nr. 13 over het recht van het kind op bescherming tegen geweld een beschrijving gegeven van een kinderrechtenbenadering welke sturing kan geven aan de vormgeving van een kinderrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel:

> 'Respect for the dignity, life, survival, well-being, health, development, participation and non-discrimination of the child as a rights-bearing person should be established and championed as the pre-eminent goal of States parties' policies concerning children. This is best realized by respecting, protecting and fulfilling all of the rights in the Convention (and its Optional Protocols). It requires a paradigm shift away from child protection approaches in which children are perceived and treated as "objects" in need of assistance rather than as rights holders entitled to non-negotiable rights to protection. A child rights approach is one which furthers the realization of the rights of all children as set out in the Convention by developing the capacity of duty bearers to meet their obligations to respect, protect and fulfil rights (art. 4) and the capacity of rights holders to claim their rights, guided at all times by the rights to non-discrimination (art. 2), consideration of the best interests of the child (art. 3, para. 1), life, survival and development (art. 6), and respect for the views of the child (art. 12). Children also have the right to be directed and guided in the exercise of their rights by caregivers, parents and community members, in line with children's evolving capacities (art. 5). This child rights approach is holistic and places emphasis on supporting the strengths and resources of the child him/herself and all social systems of which the child is a part: family, school, community, institutions, religious and cultural systems.'[88]

Deze kinderrechtenbenadering vormt de basis van deze paragraaf. Ingevolge deze benadering kan het uiteindelijke doel van beleid met betrekking tot kinderen, namelijk het zonder onderscheid respecteren van de waardigheid, het leven, het welzijn, de gezondheid, de ontwikkeling en de participatie van het kind, worden behaald door te erkennen dat het kind drager is van rechten (par. 4.4.2) die gerespecteerd, beschermd en vervuld moeten worden (par. 4.4.3). Vervolgens komen de verdragsbepalingen die het VN-Kinderrechtencomité als algemene beginselen heeft aangemerkt aan de orde (par. 4.4.4). Tot slot komen de primaire opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders en de zich ontwikkelende vermogens van het kind aan bod (par. 4.4.5). Deze paragraaf bevat kortom een bespreking van belangrijke elementen voor een vormgeving van een jeugdhulpverleningsstelsel in overeenstemming met internationale en Europese kinderrechten.

---

87 Zie voor enkele definities van het jeugdbeschermingsstelsel onder andere Save the Children 2013, p. 31 en UNICEF 2012.

88 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 59; zie ook *Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence*, par. 5.2

4.4.2 Het kind is drager van rechten

Uit de beschrijving van de kinderrechtenbenadering blijkt dat het kind niet enkel als object van bescherming moet worden beschouwd, maar ook als rechtssubject, een drager van rechten.[89]

> 'The Convention asserts the status of the child as an individual person and holder of human rights. The child is not a possession of parents, nor of the State, nor simply an object of concern.'[90]

Het IVRK bevat niet alleen bepalingen die het kind beschermen, maar ook bepalingen die voorzieningen verschaffen aan kinderen en die het kind recht geeft om te participeren.[91] De overheid moet deze bepalingen op passende en doeltreffende wijze algemeen bekend maken.[92]

In internationale documenten worden expliciet verschillende rechten aan het kind toegekend. Een aantal van deze rechten is in het bijzonder relevant als het gaat om jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Dit betreft in de eerste plaats de vier verdragsbepalingen die door het VN-Kinderrechtencomité als algemene beginselen zijn aangemerkt (zie par. 4.4.4). Daarnaast heeft het kind het inclusieve recht op goede gezondheid (art. 24(1) IVRK; art. 12(1) IVESCR[93]), op respect voor de menselijke waardigheid en lichamelijke en geestelijke integriteit en bescherming (artt. 3 en 8 EVRM; artt. 7 en 17 IVBPR; artt. 16, 19 en 32-37(a) IVRK[94]), op persoon-

89 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 3(c); VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 18; Bruning & Florescu, *BW-krant Jaarboek* 2016/30, p. 169; Doek, *Child Abuse & Neglect* 2009/33, nr. 11; zie ook Bruning e.a. 2020, p. 81 onder verwijzing naar Parkes 2013, p. 5; zie bijvoorbeeld VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 17*, 1989a, waarin de nadruk nog voornamelijk ligt op de bescherming van het kind.

90 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 47; zie ook Kaime 2011, p. 55-85. Zie ook EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 171, onder verwijzing naar Resolutie 66/138 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (19 december 2011), *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*, UN Doc A/RES/66/138; European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights & Council of Europe 2015, p. 19.

91 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 18 en 3. In de literatuur wordt dit onderscheid ook wel aangeduid met de 'drie P's': *provision*, *protection* en *participation* (zie Blaak e.a. 2012, p. 44-45).

92 Art. 42 IVRK; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 66-70.

93 Zie ook de preambule Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie.

94 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 13 en V VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 21 en 26; EHRM 9 maart 2004, appl. nr. 61827/00 (*Glass t. Verenigd Koninkrijk*), par. 70.

lijke autonomie en zelfbeschikking (art. 8 EVRM[95]; art. 24 IVRK[96])[97] en op respect voor het gezinsleven (art. 8 EVRM; art. 16(1)(2) IVRK). Ook komen het kind verschillende procedurele rechten toe zoals het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel (artt. 6 en 13 EVRM[98]). Bij de uitoefening van zijn rechten heeft het kind, afhankelijk van zijn ontwikkelende vermogens, recht op leiding en begeleiding (art. 5 IVRK[99]; zie par. 4.4.5).

Verder heeft het kind onder andere recht op persoonlijke vrijheid (artt. 37(b) IVRK; 5 EVRM), op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind (art. 27(1) IVRK), op rust en vrije tijd (art. 31(1) IVRK) en op onderwijs (artt. 28 en 29 IVRK). Het IVRK kent bovendien enkele rechten toe aan specifieke groepen kinderen. Zo heeft het kind dat slachtoffer is van verwaarlozing, exploitatie, misbruik, foltering of andere vormen van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, recht op lichamelijk en geestelijk herstel en herintegratie in de maatschappij (art. 39 IVRK). Het kind dat van diens ouder(s) is gescheiden, heeft recht om persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contact te onderhouden met zijn ouder(s) (art. 9(3) IVRK). Het kind dat uit huis is geplaatst, heeft recht op bijzondere bescherming en bijstand van overheidswege (art. 20(1) IVRK) en op periodieke evaluatie van zijn behandeling en van alle andere omstandigheden die verband houden met diens plaatsing (art. 25 IVRK). Het gehandicapte kind heeft tot slot recht op bijzondere zorg (art. 23(2) IVRK).

4.4.3 Verplichtingen om te respecteren, beschermen en vervullen

Op internationaal niveau wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen verplichtingen die uit klassieke en sociale[100] rechten voortvloeien. Het gaat hierbij om de verplichtingen om te respecteren (*respect*), de verplichtingen

95 EHRM 20 maart 2017, appl. nr. 5410/03 (*Tysiąc t. Polen*), par. 107 (zie ook *NJCM-Bulletin* 2007/107, m. nt. A.C. Hendriks. Zie ook EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 169 en 171; EHRM 29 juli 2002, appl. nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*), par. 61.

96 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 21.

97 Zie ook De Langen 1973, p. 42, 140-141; De Langen 1989; De Graaf 2010.

98 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 119-120 ten aanzien van het recht op goede gezondheid; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 40-47.

99 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 84.

100 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 25-27; Sepúlveda 2003, p. 157-173 waarin wordt beargumenteerd dat het zuiverder is om onderscheid te maken tussen verplichtingen die uit deze rechten voortvloeien, in plaats van tussen sociale en klassieke rechten. In dit hoofdstuk wordt, in navolging van de bestudeerde primaire bronnen, zowel het onderscheid in klassieke en sociale rechten als het onderscheid in de verplichtingen om te respecteren, beschermen en vervullen gehanteerd.

om te beschermen (*protect*) en de verplichtingen om te vervullen (*fulfil*).[101] De verplichting om te respecteren houdt in dat de staat moet afzien van (in) directe inbreuken op het recht. De verplichting om te beschermen vraagt van staten om maatregelen te nemen die voorkomen dat derden inbreuk maken op het recht. En de verplichting om te vervullen vraagt om passende maatregelen die het mogelijk maken om het recht volledig te realiseren.[102] Binnen de verplichting om te vervullen kan onderscheid worden gemaakt tussen verplichtingen om te faciliteren, verschaffen[103] en bevorderen.[104] De verplichting van de staat om te faciliteren vraagt van staten dat zij maatregelen nemen die het mogelijk maken voor individuen en groepen om de rechten te genieten en om hen hierbij te ondersteunen. De verplichting om te verschaffen geldt indien een individu of groep, door redenen waar zij geen invloed op hebben, niet bij machte is om de rechten zelf te realiseren. De verplichting om te bevorderen houdt tot slot in dat de staat acties moet ondernemen die zorgen dat de inhoud van het recht gecreëerd en gehandhaafd wordt. De typen verplichtingen kunnen overlappen en zijn onderling afhankelijk. Rechten kunnen niet volledig gerealiseerd worden door slechts een type verplichtingen te vervullen.[105]

Het VN-Kinderrechtencomité verwacht van staten dat zij alle kinderrechten respecteren, beschermen en vervullen[106] en dat zij bij de verdeling van de beschikbare budgetten ter realisatie van kinderrechten ook rekening houden met dit onderscheid.[107] Het VN-Kinderrechtencomité heeft vooralsnog enkel voor het recht op goede gezondheid duidelijk gemaakt welke

101 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 27; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 71-74; Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights 1997; zie bijvoorbeeld ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 33; zie ook Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1987, par. 66; VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 24*, 2017, par. 12-24.
De VN-comités lijken door het gebruik van verschillende werkwoorden ook onderscheid te maken in gradaties van verplichtingen. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van een sterke verplichting (*a strong duty of action*), aandringen (*urge*) en sterk bemoedigen (*strongly encourage*) van staten om tot bepaalde acties over te gaan.

102 Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights 1997, par. 6; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 27.

103 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 12*, 1999a, par. 15 en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 13*, 1999b, par. 46.

104 Deze laatste categorie is voor het eerst geïntroduceerd in VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 37.

105 Zie ook San Giorgi 2012, p. 49.

106 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 16(d); VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 59.

107 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 27; VN-Kinderrechtencomité, *Day of general discussion on "Resources for the rights of the child – responsibility of states" – Recommendations*, 2007c, par. 49.

verplichtingen om te respecteren, beschermen en vervullen de staat heeft.[108] Uit de *concluding observations* volgt echter niet in hoeverre het onderscheid in de typen verplichtingen meewerkt bij het monitoren van de realisatie van de rechten.[109]

In de literatuur wordt het onderscheid in de typen verplichtingen onder andere betrokken bij de concepten van progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen, en dus met name bij sociale rechten.[110] Chapman en Russell stellen dat de verplichtingen om te respecteren die uit het IVESCR voortvloeien, geen kosten met zich mee brengen en zo fundamenteel zijn, dat zij als minimale verplichtingen moeten gelden. Hetzelfde zou gelden voor de verplichtingen om te beschermen, ongeacht of zij gepaard zouden gaan met kosten. Ten aanzien van de verplichtingen om te vervullen geldt volgens hen dat zij tot de minimale kern behoren voor zover zij meebrengen dat de staat passende wetgevende, bestuurlijke, juridische en andere maatregelen moet nemen. Voor de overige verplichtingen om te vervullen, zou het concept van progressieve realisatie van toepassing zijn (zie par. 4.3.1.1).

4.4.4 De algemene beginselen van het IVRK

De rechten van het IVRK zijn ondeelbaar en onderling van elkaar afhankelijk. Alle rechten maken het voor het kind mogelijk om zijn mentale en fysieke mogelijkheden, persoonlijkheid en talenten in de ruimst mogelijke mate te ontwikkelen. De rechten van het IVRK moeten dus steeds in relatie tot de andere rechten worden gelezen en geïnterpreteerd. In dit kader zijn door het VN-Kinderrechtencomité vier bepalingen als algemene beginselen (*'general principles'*) aangewezen, namelijk de non-discriminatiebepaling (art. 2 IVRK), de bepaling over de belangen van het kind (art. 3(1) IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK) en het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK).[111] Deze bepalingen bevatten niet alleen op zichzelf staande rechten, maar moeten ook in overweging worden genomen bij de interpretatie en implementatie van andere rechten.[112] Het VN-Kinderrechtencomité heeft opgemerkt dat de vier bepalingen die de algemene

108 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 71-74. Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft ten aanzien van meerdere rechten het onderscheid tussen de typen verplichtingen uiteengezet (VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 34-37 en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 22*, 2016a, par. 40-48); Vergelijk ook San Giorgi 2012, p. 50 en Sepúlveda 2003, p. 247.

109 Zie bijvoorbeeld ook Koch 2009.

110 Zie bijvoorbeeld Fenwick 2002, p. 69-71; Eriksson 2002, p. 144-145; Künnemann 2002, p. 179-182; Chapman 2002, p. 205-214; Van Bueren 2002, p. 149; San Giorgi 2012, p. 45-49; zie ook Leijten 2015.

111 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 12.

112 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 2 en 17; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 1; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 22; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 20*, 2016d, par. 14; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 38.

beginselen vormen in ieder geval elementen bevatten die als klassieke rechten zijn aan te merken.[113] Het EHRM heeft de *general principles* van het IVRK niet expliciet als zodanig erkend, maar zij dienen tegenwoordig wel als basis bij het werk van de Raad van Europa.[114] Verder zijn het verbod op discriminatie en het absolute recht op leven in het EVRM neergelegd[115] en heeft het EHRM meermaals naar het recht van het kind om gehoord te worden en het concept van de belangen van het kind verwezen.[116] Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.2 hebben onder andere de artikelen 3 en 12 van het IVRK de basis gevormd van het artikel 24 HGEU.[117] Dit artikel heeft rechtstreekse werking en komt ook voor in rechtspraak van het EHRM.[118]

4.4.4.1 Non-discriminatie (art. 2 IVRK)

De rechten die in het IVRK zijn neergelegd, moeten worden geëerbiedigd en gewaarborgd zonder discriminatie op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.[119] In paragraaf 4.2.1.1 werd al duidelijk dat het zonder onderscheid realiseren van de rechten van het IVRK een onmiddellijke verplichting van de staat is.

---

113 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 6, maar zie ook par. 4.3.1.2 waarin werd opgemerkt dat het VN-Kinderrechtencomité minimale kernverplichtingen van het recht om gehoord te worden, heeft geformuleerd, hetgeen erop zou wijzen dat het hoorrecht een sociaal recht betreft.

114 Raad van Europa 2016, p. 4.

115 Zie artt. 14 en 2 EVRM.

116 Zie EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 94, 97 en 171; EHRM 20 juni 2011, appl. nr. 18830/07 (*Plaza t. Polen*), par. 44; EHRM 2 mei 2016, appl. nr. 71776/12 (*N.Ts. en anderen t. Georgië*), par. 40-44, waarin ook wordt ingegaan op *General Comment* nr. 12 van het VN-Kinderrechtencomité; zie ook EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 30943/96 (*Sahin t. Duitsland*), par. 73-78 waarin wordt ingegaan op het recht van het kind om gehoord te worden. EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 51312/16 (*M.K. t. Griekenland*); zie ook artt. 3 en 6 van het Europees Verdrag inzake de uitoefening van de rechten van het kind van de Raad van Europa. Zie ook Bruning e.a. 2020, p. 102-109 voor een bespreking van rechtspraak van het EHRM waarin aandacht wordt besteed aan de procespositie van kinderen in civiele procedures.

117 Art. 24 HGEU luidt als volgt: 1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid. 2. Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging. 3. Ieder kind heeft er recht op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

118 Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2020; Barkhuysen & Bos, *JBPlus* 2011/1; EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 135.

119 Art. 2(1) IVRK. Zie ook artt. 2(2) IVESCR, 2(1), 24(1) en 26 IVBPR en 1 jo. 14 EVRM.

Het IVRK bevat bovendien een bepaling die ten opzichte van non-discriminatiebepalingen in andere mensenrechtenverdragen uniek is, namelijk dat de staat alle passende maatregelen treft om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.[120]

Het recht op non-discriminatie vraagt volgens het VN-Kinderrechtencomité om actief handelen. De overheid moet maatregelen nemen om discriminatie te voorkomen en om gelijke mogelijkheden voor kinderen te kunnen verzekeren.[121] De overheid moet extra aandacht besteden aan het voorkomen dat kinderen slachtoffer worden van dubbele discriminatie, bijvoorbeeld omdat zij een meisje zijn en een handicap hebben.[122] De toepassing van het non-discriminatiebeginsel betekent overigens niet dat van een identieke behandeling sprake hoeft te zijn.[123]

Abramson heeft drie elementen van het recht op non-discriminatie uiteengezet: 1) de overheid mag een drager van het recht niet anders behandelen dan een ander persoon (of personen) als het gaat om een specifiek belang, omdat de drager van het recht tot een bepaalde categorie behoort; 2) deze ongelijke behandeling leidt tot aantasting in het genieten door deze drager van dat belang in vergelijking tot de andere persoon (of personen) die dit belang genieten; en 3) dat belang is beschermd door een ander recht in het IVRK.[124] Dit laatstgenoemde element wijst erop dat het non-discriminatiebeginsel samen met een ander recht moet worden ingeroepen.

Ook in geval van decentralisatie moet de overheid discriminatie voorkomen.[125] Het Comité bij het IVESCR heeft expliciet verboden dat bij de verwezenlijking van de rechten uit het IVESCR wordt gediscrimineerd op basis van verblijfplaats:

120 Art. 2(2) IVRK.

121 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 12 en 30; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 41; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 9,* 2007b, par. 8; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 60 en 72(b); VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19*, 2016c, par. 41-42; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 11*, 2009a, par. 23.

122 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 9,* 2007b, par. 10; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 8; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 50.

123 Zie ook VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 18*, 1989b.

124 Abramson 2008, par. 33-61.

125 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 41; zie ook Toebes, *Health and Human Rights* 2006/9; zie voor besprekingen van de voor- en nadelen van decentralisatie voor de verwezenlijking van kinderrechten onder andere Williams 2011, p. 258; Couzens, *SLR* 2011/137, p. 155-159; Buijsen, *AA* 2014/6, p. 449; Koeman, *NTB* 2015/6; Liefaard, Doek & Verkroost, p. 181; Munneke 2016, p. 88; Boogaard & Van Emmerik 2018; Van Emmerik & Boogaard 2018; Engels, *Gst.* 2017/165; Cohen, *NTM/NJCM-Bull.* 2017/26.

> 'The exercise of Covenant rights should not be conditional on, or determined by, a person's current or former place of residence; e.g. whether an individual lives or is registered in an urban or a rural area, in a formal or an informal settlement, is internally displaced or leads a nomadic lifestyle. Disparities between localities and regions should be eliminated in practice by ensuring, for example, that there is even distribution in the availability and quality of primary, secondary and palliative health-care facilities.'[126]

De verplichtingen van de overheid strekken zich eveneens uit tot de private sector:[127]

> 'States parties should create an environment of non-discrimination and take steps, including through the allocation of resources, to ensure that all their government branches, levels and structures, as well as civil society and the business sector, actively advance the right of children to be free from discrimination.'[128]

In 2016 uitte het VN-Kinderrechtencomité in *concluding observations* gericht aan het Verenigd Koninkrijk zorgen over de ongelijkheid in de toegang tot voorzieningen van gezondheidszorg. Met name kinderen die tot minderheden behoren, migranten, kinderen die in armoede of in achtergestelde gebieden leven, kinderen die uit huis geplaatst of gedetineerd zijn, kinderen met HIV of AIDS, LHBTI-kinderen en intersekse kinderen zijn hier de dupe van.[129] Ook in *concluding observations* aan het adres van Nederland werden zorgen geuit over mogelijke ongelijkheden onder de verschillende gemeenten in de toegang tot diensten als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg (zie het kader in par. 4.5.2).[130]

4.4.4.2 De belangen van het kind (art. 3(1) IVRK)

Bij alle maatregelen die worden genomen door openbare en particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, door rechterlijke instanties, door bestuurlijke autoriteiten of door wetgevende lichamen en betrekking hebben op kinderen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.[131] Ook bij het dragen van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind zijn de belangen van het kind de allereerste zorg van de ouders.[132] In andere bepalingen van het IVRK wordt eveneens

126 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 20*, 2009a, par. 34.
127 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 11*, 2009a, par. 23; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 16*, 2013c, par. 14.
128 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 20*, 2016d, par. 43.
129 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2016b, par. 58-59.
130 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 2015, par. 12.
131 Art. 3(1) IVRK.
132 Art. 18(1) IVRK.

naar de belangen van het kind verwezen.[133] Bovendien moet worden aangenomen dat elke bepaling van het IVRK in het belang van het kind is.[134]

Het VN-Kinderrechtencomité heeft het belang van het kind uitgelegd als drievoudig concept. Het betreft allereerst een wezenlijk recht dat plichten voor de overheid meebrengt en voor een rechter ingeroepen kan worden. Daarnaast is het een fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel: als een wettelijke bepaling op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden, gaat de interpretatie waardoor de belangen van het kind het meest gediend wordt, voor. Tot slot is het belang van het kind een procedurele regel. Indien een beslissing genomen wordt die mogelijk invloed heeft op een kind of een groep kinderen, moet als onderdeel van het besluitvormingsproces de mogelijke impact van de beslissing op dit kind of deze kinderen worden geëvalueerd.[135] Omdat kinderen minder mogelijkheden hebben dan volwassenen om zich sterk te maken voor hun eigen belangen, moeten de besluitvormers zich beter bewust zijn van hun belangen: 'If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked'. De besluitvormer moet alle rechten en belangen van de betrokkenen analyseren en afwegen, waarbij de belangen van het kind een hogere prioriteit krijgen.[136] Dit impliceert dat het kind in de gelegenheid wordt gesteld om zijn mening te uiten, waarbij aan deze mening een passend belang wordt gehecht (zie par. 4.4.4.4).[137]

Het concept van het belang van het kind is complex en afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het VN-Kinderrechtencomité heeft een niet-uitputtende en niet-hiërarchische lijst opgesteld met elementen die betrokken kunnen worden bij het beoordelen van de belangen van het kind.[138] Een aantal elementen is relevant voor het jeugdhulpverleningsstelsel. Zo beschouwt het VN-Kinderrechtencomité het voorkomen van een scheiding van het kind van het gezin en het in stand houden van het gezin als belangrijke componenten van het jeugdhulpverleningsstelsel.[139] Het eerste uitgangspunt moet zijn dat het in het belang van het kind is dat het – zoveel als mogelijk – binnen het eigen gezin wordt verzorgd met de nodige steun voor het kind en het gezin.[140] De overheid moet zorgen voor steun voor de ouders bij het dragen van hun ouderlijke verantwoordelijkheden en voor herstel of verbetering van de capaciteiten van het gezin om voor het kind te zorgen. Een scheiding van het kind van diens ouders is een laatste redmiddel en mag alleen worden overwogen indien

133 Artt. 9(1)(3), 21, 37(c) en 40(2)(b)(iii) IVRK; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 3; Het concept van het belang van het kind is in de literatuur veelvuldig besproken en wordt niet door alle rechtswetenschappers positief onthaald (zie bijvoorbeeld Cantwel 2017, Župan 2017, Eekelaar, *IJCR* 2015/23, p. 3-26).

134 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a. par. 4.

135 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 6.

136 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 37 en 39.

137 Zie art. 12(1) IVRK.

138 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 48-79.

139 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 60; zie ook art. 9(1)(3) IVRK.

140 Dit blijkt bijvoorbeeld uit art. 9 IVRK.

de noodzakelijke steun voor het gezin om de gezinsband te behouden niet effectief genoeg is om het risico op verwaarlozing of onveiligheid te vermijden.[141] Indien een scheiding onvermijdelijk is, moet de overheid zorgen dat de gezinssituatie wordt beoordeeld door een multidisciplinair team van goed opgeleide beroepskrachten met geschikte juridische betrokkenheid, zodat verzekerd wordt dat geen andere oplossing bestaat dat meer in het belang van het kind is.[142] De bescherming en zorg van het kind omvatten ook het welzijn en de ontwikkeling van het kind. Bij het beoordelen van de belangen van het kind moet ook de veiligheid van het kind worden overwogen, waarmee wordt gedoeld op het recht op bescherming tegen kindermishandeling of exploitatie. Hierbij moet ook worden gekeken naar de mogelijke toekomstige gevolgen van de beslissing voor de veiligheid van het kind.[143] Verder moeten het recht op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en de gezondheid van het kind centraal staan bij de beoordeling van de belangen van het kind.[144] Als meer dan één mogelijke behandeling voor het kind bestaat, of als de uitkomst van een behandeling onzeker is, moeten alle voordelen, mogelijke risico's en bijwerkingen van mogelijke behandelingen worden afgewogen. De mening van het kind moet hierbij een passend gewicht krijgen. Het kind moet goed worden geïnformeerd, zodat hij de situatie en de belangen die daarbij spelen kan begrijpen en op een goed geïnformeerde manier toestemming kan geven voor een behandeling (par. 4.5.4).[145]

Het kan voorkomen dat verschillende elementen die betrokken moeten worden bij de beoordeling van de belangen van het kind, met elkaar kunnen conflicteren. Hierbij noemt het VN-Kinderrechtencomité het behoud van het gezin en de noodzaak om het kind te beschermen tegen het risico op geweld of misbruik door ouders. In dergelijke situaties moeten de elementen tegen elkaar worden afgewogen om zo tot een oplossing te komen die in het belang van het kind is. Hierbij mag niet worden vergeten dat het doel van het beoordelen en bepalen van de belangen van het kind is om de volledige erkenning van de rechten van het kind en de holistische ontwikkeling van het kind te verzekeren.[146] De belangen van het kind kunnen tot slot nooit gebruikt worden ter rechtvaardiging van geweld of lichamelijke of andere vernederende bestraffingen.[147]

---

141 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 61-63.

142 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 64; Guidelines on child-friendly justice, par. 16-18.

143 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 71-74.

144 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 12-14 en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 24.

145 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 77 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 31.

146 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 82 en 4.

147 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 26; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 61.

Het EHRM heeft in diens rechtspraak met betrekking tot de uithuisplaatsing van kinderen regelmatig naar het concept van het belang van het kind verwezen. Het EHRM heeft erkend dat de belangen van het kind, afhankelijk van hun aard en ernst, voorrang kunnen hebben op de belangen van de ouders.[148] Bij de afweging van de belangen geeft het EHRM wel een ruimere beoordelingsvrijheid aan de overheid, aangezien de beoordeling van de belangen van het kind afhankelijk zijn van de omstandigheden van de individuele casus en de overheid dichter bij de betrokkenen staat. Het EHRM beoordeelt of de nationale rechters de belangen zorgvuldig hebben getoetst.[149] De nationale rechter moet bij het identificeren van de belangen van het kind en bij het beoordelen van de noodzaak van een uithuisplaatsing aantonen dat hierbij rekening is gehouden met onder andere de leeftijd, rijpheid en geuite wensen van het kind, de mogelijke gevolgen voor het kind van deze scheiding van zijn ouders en de relatie van het kind met zijn familieleden.[150] Zie over de belangenafweging in geval van een inbreuk op het recht op privé- of gezinsleven verder paragraaf 4.6.3.

4.4.4.3 Het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK)

Het kind heeft het inherente recht op leven.[151] Daarnaast moet de overheid in de ruimst mogelijke mate mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind waarborgen.[152] Het VN-Kinderrechtencomité heeft uit dit laatste recht afgeleid dat de overheid een omgeving moet creëren waarin de menselijke waardigheid wordt gerespecteerd en de holistische ontwikkeling van elk kind wordt verzekerd.[153] 'Ontwikkeling' is een holistisch concept dat de fysieke, mentale, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind omvat.[154] De maatregelen ter implementatie van dit recht moeten zijn gericht op het bereiken van de optimale ontwikkeling voor alle kinderen.[155] De verschillende rechten van het kind op bescherming tegen bijvoorbeeld kindermishandeling en exploitatie (zie par. 4.6.2) hangen nauw samen met het recht op leven en ontwikkeling.

---

148 Zie EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 30943/96 (*Sahin t. Duitsland*), par. 66; zie ook EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 89; EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 134; EHRM 21 juli 2016, appl. nr. 16899/13, (*Kocherov en Sergeyeva t. Rusland*), par. 95; EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 68.

149 EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 138-151.

150 EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 135.

151 Art. 6(1) IVRK.

152 Art. 6(2) IVRK.

153 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 42.

154 Zie ook Peleg, *IJCR* 2013/21 waarin wordt voorgesteld om de 'capability approach' te gebruiken om het begrip 'ontwikkeling' beter te kunnen begrijpen; zie ook Peleg 2019 voor een analyse van de interpretatie van het recht op ontwikkeling door het VN-Kinderrechtencomité en een voorstel voor een nieuw kader voor de analyse van het recht van het kind op ontwikkeling.

155 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 12.

Ondanks dat het VN-Kinderrechtencomité geen *General Comment* heeft gewijd aan artikel 6 IVRK, wordt in de *General Comments* wel regelmatig naar dit algemene beginsel verwezen. Zo merkt het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nr. 12 op dat kindparticipatie een middel is om de volledige ontwikkeling van de persoonlijkheid en de zich ontwikkelende vermogens van het kind in overeenstemming met artikel 6 IVRK, te stimuleren.[156] In *General Comment* nr. 7 over de implementatie van kinderrechten in de vroege levensjaren, wordt benadrukt dat het recht op overleven en ontwikkeling alleen op holistische wijze kan worden geïmplementeerd, door de handhaving van alle andere bepalingen van het IVRK, waaronder het recht op goede gezondheid, een toereikende levensstandaard, een gezonde en veilige omgeving, door het respecteren van de verantwoordelijkheden van ouders en door het bieden van ondersteuning en kwalitatief goede diensten. In deze *General Comment* is verder opgemerkt dat de gezondheid en het psychosociale welzijn van jonge kinderen in veel opzichten van elkaar afhankelijk zijn en risico lopen in geval van ongunstige levensomstandigheden, verwaarlozing en mishandeling. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in dit document voorts opgemerkt dat kinderen in het bijzonder kwetsbaar zijn voor onder andere schade door onbetrouwbare, inconsistente relaties met ouders en verzorgers en kindermishandeling en dat zij om die reden extra aandacht verdienen.[157]

Nowak heeft in een commentaar de verplichtingen van de overheid om het recht op leven en ontwikkeling te respecteren, beschermen en vervullen uiteengezet. De verplichting om te respecteren verwijst hierbij naar de traditionele verplichting om af te zien van ongerechtvaardigd overheidsingrijpen.[158] Bij de verplichting om het recht op leven te beschermen gaat het om de horizontale effecten van het recht: het verplicht de overheid om het recht te beschermen tegen inbreuken door private partijen. Zo moet de overheid maatregelen nemen om geweld, misbruik, exploitatie, verwaarlozing en andere praktijken die het leven van een kind kunnen bedreigen, te voorkomen (zie ook par. 4.6.2).[159] De verplichting om te vervullen ziet op de verplichting van de overheid om de ontwikkeling van het kind holistisch te benaderen en veelomvattende positieve maatregelen te nemen om – in de ruimst mogelijke mate – het overleven en de gezonde ontwikkeling van het kind te vervullen. In het kader van deze verplichting om te vervullen, verwijst Nowak naar de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van het kind. De overheid moet verzekeren dat het kind niet wordt gescheiden van zijn ouders en dat kinderen die wel van hun ouders zijn gescheiden een persoonlijke relatie en contact met diens ouders behouden. In geval van serieuze vormen van geweld, misbruik en verwaarlozing wordt hierop een uitzondering gemaakt. De overheid heeft

156 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 79.
157 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 7*, 2006, par. 10 en 36.
158 Nowak 2005, par. 25-37.
159 Nowak 2005, par. 38-57.

de verplichting om de verantwoordelijkheden van de ouders te respecteren en faciliteren, bijvoorbeeld ook door financiële ondersteuning en de totstandkoming en ontwikkeling van jeugdzorg(voorzieningen). De staat moet bovendien maatregelen nemen die zorgen voor een omgeving waarbinnen het kind zich op gezonde wijze kan ontwikkelen (zie ook par. 4.6.2).[160]

4.4.4.4 Het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK)

Het recht van het kind dat in staat is diens eigen mening te vormen om diens mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan deze mening een passend belang wordt gehecht, benadrukt de rol van het kind als een actieve deelnemer in de bevordering, bescherming en het monitoren van zijn rechten.[161] Samen met het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie, kan het hoorrecht tot de kern van het geheel aan participatierechten van het kind worden gerekend.[162] In dit verband wordt 'participeren' door het VN-Kinderrechtencomité omschreven als:

> 'ongoing processes, which include information-sharing and dialogue between children and adults based on mutual respect, and in which children can learn how their views and those of adults are taken into account and shape the outcome of such processes.' [163]

Het recht om gehoord te worden geldt in alle aangelegenheden die het kind betreffen en dus ook in alle gerechtelijke en bestuurlijke procedures die het kind betreffen, waaronder ook in procedures betreffende jeugdhulpverlening of jeugdbescherming. Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat artikel 12 met name verbonden is aan het concept van het belang van het kind: artikel 3 IVRK kan niet goed worden toegepast als de inhoud van artikel 12 IVRK niet gerespecteerd wordt, en vice versa.[164]

Het VN-Kinderrechtencomité heeft een *General Comment* (nr. 12) gewijd aan artikel 12 IVRK. Hierin wordt opgemerkt dat een tokenistische (dat wil zeggen een plichtmatige of symbolische) benadering waardoor kinderen worden beperkt in het uiten van hun mening of waardoor geen passend belang aan de mening van het kind wordt gehecht, moet worden vermeden.[165] De overheid wordt ontmoedigd om leeftijdsgrenzen te hanteren als

160 Nowak 2005, par. 58-78.
161 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5*, 2003b, par. 12; zie over art. 12 IVRK bijvoorbeeld ook Bruning e.a. 2020, p. 84-93.
162 Zie ook de Guidelines on child friendly justice; zie ook Bruning & Van der Zon, *NTM/NJCM-Bull.* 2013/38, p. 514.
163 Artt. 13(1), 14(1), 15(1) en 17 IVRK; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 3, 13, 68-69, 80-83 en 133.
164 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 68 en 70-74.
165 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 132.

het gaat om het horen van kinderen. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat zeer jonge kinderen ook een mening kunnen vormen, zelfs als zij deze mening nog niet verbaal kunnen uiten.[166] Het is volgens het VN-Kinderrechtencomité voldoende dat het kind voldoende begrip heeft om in staat te zijn om op een passende wijze zijn mening te vormen, het is dus niet nodig dat het kind alle kennis over de zaak waarover hij zijn mening moet uiten, bezit.[167] In de *Guidelines on child-friendly justice* wordt eveneens nadrukkelijk genoemd dat een kind niet enkel op basis van zijn leeftijd uitgesloten moet worden van de mogelijkheid om gehoord te worden.[168] Het kind moet zijn mening vrijelijk, zonder druk, kunnen uiten. Het kind heeft bovendien het recht om zijn eigen mening te uiten, en niet de mening van een ander.[169] De overheid moet zich volgens het VN-Kinderrechtencomité bewust zijn van de mogelijke negatieve gevolgen van het onbezonnen uitoefenen van dit recht, vooral in het geval van zeer jonge kinderen of wanneer het kind slachtoffer is geweest van misbruik of geweld.[170] De overheid moet zorgen voor een omgeving waarin het kind zich gerespecteerd en veilig voelt wanneer het diens mening uit.[171] Ook moet een kind niet vaker dan noodzakelijk worden gehoord. Het horen van het kind is namelijk een complex proces dat een traumatisch effect kan hebben.[172] De overheid moet er verder voor zorgen dat het kind alle nodige informatie en adviezen krijgt om een beslissing te nemen die in zijn belang is.[173]

Aan de mening van het kind moet een passend belang worden gehecht, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind. Alleen luisteren naar het kind is dus onvoldoende, de mening van het kind moet daadwerkelijk meegenomen worden in de besluitvorming wanneer het kind in staat is om zijn mening te uiten. Welk gewicht aan mening moet worden gehecht, is niet alleen afhankelijk van de leeftijd, maar ook van de rijpheid van het kind. Bij de rijpheid van het kind gaat het om het vermogen van het kind om de gevolgen van een kwestie te begrijpen en beoordelen. Het gaat om de capaciteit van het kind om zijn mening op een redelijke en onafhankelijke wijze te uiten. Hoe groter de impact van de uitkomst van de beslissing op het leven van het kind is – bijvoorbeeld in het geval van een uithuisplaatsing -, hoe relevanter een passende beoordeling van de rijp-

166 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 21; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 7*, 2006, par. 14; VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands* 2022, par. 16-17.

167 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 21.

168 Guidelines on child-friendly justice, par. 47.

169 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 22.

170 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 21.

171 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 23.

172 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 24; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 66-69, Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 3-4 en Ruiz-Casares e.a., *IJHR* 2017/21, p. 6 over de voor- en nadelen van participatie.

173 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 16 en 25.

heid van het kind is. Uit onderzoek is gebleken dat informatie, ervaring, omgeving, sociale en culturele verwachtingen en de mate waarin het kind steun krijgt, invloed hebben op de ontwikkeling van de capaciteiten van het kind om een mening te uiten.[174]

Het kind kan rechtstreeks of door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling gehoord worden.[175] Het VN-Kinderrechtencomité noemt in dit kader dat in veel zaken een risico bestaat op een belangenconflict tussen het kind en de vertegenwoordiger die het meest voor de hand ligt, namelijk de ouders. Als het kind gehoord wordt door tussenkomst van een vertegenwoordiger – zoals diens ouder(s) –, is het dan ook van groot belang dat de mening van het kind goed wordt overgedragen aan degene die het besluit neemt.[176]

In het *General Comment* worden vijf stappen besproken die genomen moeten worden om het recht om gehoord te worden, te realiseren:

1 Degenen die verantwoordelijk zijn voor het horen van het kind moeten verzekeren dat het kind geïnformeerd is over zijn recht om zijn mening te uiten en over de gevolgen die het uiten van de mening kan hebben op de uiteindelijke beslissing. Het kind moet op passende wijze worden voorbereid op het horen. Hij moet informatie krijgen over hoe, wanneer en waar het horen plaats zal vinden en wie hierbij aanwezig zullen zijn. Hierbij moet de besluitvormer rekening houden met de opvattingen van het kind.
2 De context waarin het kind zijn mening geeft, moet bemoedigend en behulpzaam zijn. Het kind moet er zeker van zijn dat naar hem geluisterd wordt en dat zijn mening serieus wordt overwogen. Het horen moet de vorm van een gesprek aannemen.
3 Aan de mening van het kind moet een passend belang worden gehecht. Als het kind zijn mening op een redelijke en onafhankelijke manier kan vormen, moet de besluitvormer de mening van het kind als significante factor meenemen in de besluitvorming.
4 De besluitvormer moet het kind informeren over de uitkomst van het proces en de wijze waarop de mening van het kind is meegenomen. Hiermee wordt gegarandeerd dat het horen niet alleen een formaliteit is.
5 De wetgeving moet voorzien in klachtprocedures of rechtsmiddelen voor het geval dat het recht om gehoord te worden niet in acht is genomen. Kinderen moeten kunnen klagen bij bijvoorbeeld een ombudsman en moeten deze ombudsman weten te vinden.[177]

174 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 28-30.
175 Art. 12(2) IVRK.
176 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 36-37.
177 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 40-47; zie ook Guidelines on child-friendly justice, par. 44-49.

Deze stappen dienen te worden genomen bij elke belangrijke beslissing binnen de jeugdhulpverlening, zowel in het vrijwillige als het gedwongen kader. Alle procedures waarin een kind gehoord wordt of kan participeren, moeten transparant en informatief, vrijwillig, respectvol, relevant, kindvriendelijk, inclusief en veilig zijn. De procedure moet worden ondersteund door getrainde volwassenen en er moet oog zijn voor mogelijke risico's van het delen van een mening. Ook moet het kind een terugkoppeling krijgen over hetgeen met diens mening is gedaan en moet de participatie van het kind worden geëvalueerd.[178] Het investeren in de realisatie van het recht van het kind om gehoord te worden, behelst volgens het VN-Kinderrechtencomité een duidelijke en onmiddellijke verplichting van de overheid.[179]

In paragraaf 4.3.1 werd al genoemd dat het VN-Kinderrechtencomité kernverplichtingen van artikel 12 IVRK op een rij heeft gezet. Dit gaat onder andere om de verplichting om een onafhankelijk mensenrechteninstituut, zoals een Kinderombudsman, op te richten; om te zorgen voor training over artikel 12 IVRK en de toepassing ervan in de praktijk voor alle beroepskrachten die met en voor kinderen werken; om passende voorwaarden te verzekeren voor het ondersteunen en bemoedigen van kinderen om hun mening te uiten en om te verzekeren dat aan deze mening een passend gewicht wordt gehecht, door voorschriften die stevig zijn verankerd in wetten en regelmatig op hun effectiviteit worden geëvalueerd; en om negatieve houdingen die in de weg staan aan de volledige realisatie van het recht op gehoord te worden te bestrijden door publieke campagnes.[180]

4.4.5 De primaire verantwoordelijkheid van de ouders en de zich ontwikkelende vermogens van het kind

De rechten van het kind brengen ook positieve verplichtingen mee voor anderen dan de overheid, namelijk voor de ouders van het kind.[181] Ingevolge de preambule van het IVRK zijn de lidstaten ervan overtuigd dat

> 'aan het gezin, als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van kinderen in het bijzonder, de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen.'

Het kind moet, 'voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid,' opgroeien in 'een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip.'[182] Het gezin wordt op internationaal en Europees

178 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 134.
179 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 135.
180 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 49.
181 Zie ook Boermans 2009, p. 53.
182 Zie ook art. 23(1) IVBPR.

niveau beschouwd als de kern van de samenleving.[183] Het gezin heeft de primaire positie in de verzorging en bescherming van het kind.[184]

In het IVRK is expliciet neergelegd dat ouders[185] de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind en de primaire verantwoordelijkheid voor het – naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden – waarborgen van de omstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind, dragen.[186] De ouders moeten de rechten van hun kind eerbiedigen en het belang van hun kind is hun allereerste zorg.[187] Alhoewel het EVRM en IVRK geen gedetailleerde beschrijvingen bevatten van hoe ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid moeten dragen, verschaffen de internationale documenten wel kaders die hierbij behulpzaam kunnen zijn.[188] Het VN-Kinderrechtencomité heeft het verzekeren van de welzijn, gezondheid en ontwikkeling van het kind als het ultieme doel van de opvoeding en bescherming van het kind aangemerkt.[189] Ouders moeten hun kind, met inachtneming van de zich ontwikkelende vermogens van het kind, koesteren, beschermen en ondersteunen bij het op een gezonde manier groeien en ontwikkelen.[190] Het opvoeden van het kind is daarnaast een internationaal erkend recht van ouders.[191] Het IVRK is het enige mensenrechtenverdrag waarin staten expliciet worden

183 Dit vloeit onder andere voort uit het recht op respect voor het gezinsleven (artt. 8 EVRM en 16 IVRK); zie ook Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 3.

184 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 3(h) en 66; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 67; zie ook artt. 23(1) IVBPR en 10 IVESCR.

185 In het IVRK worden de verantwoordelijkheden ten aanzien van de realisatie van kinderrechten gelegd bij 'ouders', 'wettelijke voogden', 'leden van de familie in de ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik', of 'anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind'. Uit de verdragstekst is geen duidelijke lijn op te maken van degenen die tot de kring van verantwoordelijken behoren. Hetzelfde kan geconcludeerd worden met betrekking tot de kring die in de *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité als eerste verantwoordelijke voor de opvoeding van het kind worden aangemerkt.

186 Artt. 18(1) en 27(2) IVRK. Zie ook artt. 9, 16 IVRK en 8 EVRM waaruit ook de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voortvloeit.

187 Art. 18(1) IVRK; zie VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 26 en 47. Het VN-Kinderrechtencomité beoogde met *General Comment* nr. 14 ook handvatten te bieden voor de besluitvorming van ouders met betrekking tot hun kind (VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 10). Het VN-Kinderrechtencomité heeft ook het belang van het respecteren van de participatierechten van kinderen door ouders benadrukt (VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 90). Het feit dat ouders op internationaal niveau niet direct op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken, nuanceert overigens wel de betekenis van de internationale verantwoordelijkheden en plichten van ouders (zie bijvoorbeeld ook Spronk-van der Meer 2014, p. 106).

188 Zie bijvoorbeeld ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 46.

189 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 18.

190 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 78.

191 Artt. 18(4) IVBPR en 8 EVRM.

vereist om de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders te eerbiedigen.[192]

Bij de verwezenlijking van de kinderrechten moeten de zich ontwikkelende vermogens van het kind in acht worden genomen.[193] In artikel 5 IVRK is bepaald dat de overheid de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders voor het voorzien in passende[194] leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van diens rechten moet eerbiedigen op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.[195] Hieruit volgt dat ouders hun rol constant moeten afstemmen op de ontwikkeling van het kind en zich terughoudender moeten opstellen naarmate het kind meer kennis, ervaring en begrip heeft. Indien het kind nog jong is, zal het in grote mate afhankelijk zijn van de ouders voor het uitoefenen van diens rechten en het klagen over vermeende schendingen van deze rechten.[196] Naarmate het kind zich verder ontwikkelt, veranderen de ouderlijke plichten van het leiden en begeleiden geleidelijk in de plicht om te adviseren en later in het op gelijke voet uitwisselen van ideeën.[197]

Indien de ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van hun kind niet kunnen dragen, dan heeft de overheid de verantwoordelijkheid om het kind te beschermen, bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden aan ouders bij de opvoeding van hun kind of door in het gezinsleven in te grijpen.[198] De overheid heeft de verplichting om de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor jeugdzorg te waarborgen.[199] Uit de *Guidelines for the alternative care of children* blijkt bovendien dat de overheid beleid moet ontwikkelen dat mogelijkheden van ouders om voor hun kinderen te zorgen, bevordert en versterkt en gezinnen in hun kracht zet.[200] Het voorkomen van scheiding van het kind van diens ouder(s) en het behoud van de eenheid van het gezin zijn belangrijke onderdelen van het jeugdbeschermingssysteem.[201] In de volgende paragrafen worden de verantwoordelijkheden en plichten van de overheid in het kader van jeugdhulpverlening nader besproken.

192 Zie ook Van den Boom 2016, p. 804.
193 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 7*, 2006 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 20*, 2016d voor *General Comments* (nrs. 4 en 7) over de verwezenlijking van rechten van jongere kinderen respectievelijk de verwezenlijking van rechten van adolescenten.
194 Zie VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 28.
195 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 69, 84 en 91.
196 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 6.
197 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 44; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 84.
198 Zie onder andere artt. 16, 18(2) en 19 IVRK en 8 EVRM; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 3(h).
199 Art. 18(2) IVRK.
200 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 3 en 33.
201 Art. 9 (1) IVRK; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 60.

4.5 Toegang tot gewenste zorg en ondersteuning

4.5.1 Inleiding

Nu in de vorige paragraaf de meer algemene bepalingen en beginselen die relevant zijn voor de vormgeving van een nationaal jeugdhulpverleningsstelsel zijn bestudeerd, zal in deze paragraaf stil worden gestaan bij een specifiek onderdeel van dit jeugdhulpverleningsstelsel, namelijk de toegang tot gewenste zorg. Relevante bepalingen dienaangaande zijn met name te vinden in het IVRK. Een hulpvraag kan zijn gelegen in de gezondheid van het kind, in dat geval is het recht op goede gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van gezondheid, van belang (par. 4.5.2).[202] Hierbij kan ook worden gedacht aan hulpvragen ten aanzien van psychische problemen of verstandelijke beperkingen van jeugdigen. Indien de hulpvraag is gericht op gewenste ondersteuning bij de opvoeding, zijn de verplichtingen van de overheid om passende bijstand aan ouders te verlenen en om de ontwikkeling en kwaliteit van instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen te waarborgen, relevant (par. 4.5.3).[203] Bij de besluitvorming met betrekking tot de toegang tot zorg zijn bovendien enkele procedurele rechten van het kind relevant, waarbij gedacht kan worden aan het recht om gehoord te worden, het recht op informatie en het recht op *informed consent* (par. 4.5.4).

4.5.2 Het recht op goede gezondheid

Het kind heeft op grond van het IVRK en IVESCR recht op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid (hierna: op goede gezondheid):

> De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid. De Staten die partij zijn, streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden (art. 24 lid 1 IVRK).[204]

Het EVRM bevat geen soortgelijk recht, maar in artikel 8 wordt 'de bescherming van de gezondheid' wel genoemd als een van de gronden die een inbreuk op het recht op respect voor het privé- of gezinsleven kunnen rechtvaardigen (zie par. 4.6.3).[205] Bovendien heeft het EHRM zich meerdere

202 Art. 24(1) IVRK; zie ook art. 23 IVRK met betrekking tot het gehandicapte kind.

203 Artt. 18(2) en 3(2)(3) IVRK; zie ook Eide & Eide 2006, par. 11. Hulpvragen kunnen ook gelegen zijn armoede (art. 27 IVRK).

204 Zie ook art. 12(1) IVESCR.

205 Art. 8(2) EVRM; EHRM 19 februari 1998, appl. nr. 14967/89 (*Guerra e.a. t. Italië*); zie ook artt. 2 en 3 EVRM waaruit een recht op bescherming tegen schade kan worden afgeleid; Hendriks 2009; Spronk-van der Meer 2014, p. 211; Council of Europe, *Guidelines on child-friendly health care*, 21 September 2011. Zie bijvoorbeeld ook Leijten 2015, p. 351.

malen gebogen over kwesties op het gebied van gezondheid(szorg).[206] Het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten hebben ieder een *General Comment* gewijd aan het recht op goede gezondheid. Beide comités hebben opgemerkt dat het recht op goede gezondheid onmisbaar is voor de uitoefening van andere mensenrechten en tegelijkertijd nauw gerelateerd is aan en afhankelijk is van andere mensenrechten.[207] De gezondheid van het kind moet volgens het VN-Kinderrechtencomité worden benaderd vanuit het kinderrechtenperspectief dat alle kinderen recht hebben op mogelijkheden om te overleven, groeien en ontwikkelen binnen de context van fysieke, emotionele en sociale welzijn, tot diens volledig potentieel (zie ook par. 4.4.1 en 4.4.4.3).[208] Het recht op goede gezondheid omvat de vrijheid om beschikking te hebben over de eigen gezondheid en het eigen lichaam (zelfbeschikking en autonomie).[209] Hieronder valt het recht om gevrijwaard te blijven van ingrijpen, bijvoorbeeld door foltering of gedwongen medische behandelingen.[210] De mate waarin het kind beschikking heeft over de eigen gezondheid en het eigen lichaam groeit naarmate het kind volwassener wordt.[211] Uit artikel 24 IVRK en het *General Comment* nr. 15 van het VN-Kinderrechtencomité blijkt ook dat het kind ook de verantwoordelijkheid draagt om een goede gezondheid na te streven. Hiertoe moet het kind het goede voorbeeld en instructies krijgen.[212] Het recht op een goede gezondheid omvat naast vrijheden ook aanspraken, zoals het recht op toegang tot faciliteiten, goederen, diensten en voorzieningen die gelijke kansen bieden voor kinderen om de hoogst mogelijke mate van gezondheid te genieten.[213]

De overheid moet op grond van het eerste lid van artikel 24 IVRK het recht op goede gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid erkennen (verplichting om te respecteren). De overheid moet ernaar streven dat geen enkel kind diens recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden (verplichting om te beschermen). Geestelijke gezondheidsproblemen

206 Zie voor een bespreking hiervan bijvoorbeeld Dute, *NTM/NJCM-Bull.* 2015/4.

207 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 1 en 3; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 7.

208 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 1 en 2; Art. 12 IVESCR; Declaration of Alma-Ata (International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978); VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 11.

209 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 23-24; VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 8.

210 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 8.

211 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 21.

212 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 19, 30 en 59; art. 24(2)(e) IVRK.

213 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 23-24; zie ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 8.

moeten vroegtijdig worden ontdekt en behandeld.[214] Kinderen die risico's lopen vanwege de omgeving waarin zij zich bevinden, verdienen speciale aandacht, waarbij kan worden gedacht aan bevordering van een beschermende en ondersteunende omgeving.[215] Uit de *General Comment* van het Comité bij het IVESCR volgt dat de overheid moet zorgen dat beroepskrachten goed opgeleid zijn en volgens ethische gedragsregels handelen.[216] Kinderen, verzorgers, beleidsmakers, politici en beroepskrachten die met kinderen werken, moeten worden onderwezen over het recht van het kind op gezondheid en over bijdragen die zij kunnen leveren aan de realisatie van dit recht.[217] Ook moet de overheid verzekeren dat de capaciteiten van het kind voldoende zijn ontwikkeld zodat zij hun recht op gezondheid af kunnen dwingen.[218]

In het tweede lid van artikel 24 IVRK wordt een steviger beroep gedaan op de overheid: de overheid moet de volledige verwezenlijking van dit recht nastreven (verplichtingen om te vervullen).[219] Het Comité bij het IVESCR heeft opgemerkt dat hieronder ook verplichtingen van de overheid vallen om maatregelen te nemen die het mogelijk maken dat individuen en de gemeenschap het recht op goede gezondheid kunnen genieten en hierbij ook worden ondersteund (*obligation to facilitate*); om het recht te verschaffen indien individuen of groepen hiertoe niet in staat zijn (*obligation to provide*); en om actie te ondernemen om te zorgen voor een goede gezondheid van de bevolking en om deze goede gezondheid zo nodig te herstellen (*obligation to promote*).[220] In de verdragsbepaling worden verschillende maatregelen opgesomd die de overheid moet nemen, waaronder maatregelen om de verlening van de nodige medische hulp en gezondheidszorg aan alle kinderen te waarborgen. Ook moeten maatregelen worden genomen om te waarborgen dat alle geledingen van de samenleving en met name ouders en kinderen toegankelijke, begrijpelijke en passende informatie krijgen over gezondheid en worden ondersteund bij het gebruik van deze informatie.[221] Verder moet de overheid maatregelen nemen om preventieve gezondheidszorg en begeleiding voor ouders te ontwikkelen. De preventieve gezondheidszorg moet zijn gericht op de belangrijkste factoren die de gezondheid

214 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 38.
215 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 39.
216 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 35.
217 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 93.
218 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 6.
219 Zie bijvoorbeeld ook Nowak 2005, par. 74; VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 33-37 en 50-52; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 71-74; vergelijk ook Malagala, *C.L.B.* 2009/463, p. 475; zie ook San Giorgi 2012, p. 45-49.
220 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 37, zie ook par. 36 en 52.
221 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 58-59; zie ook VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 22.

kunnen belemmeren, zoals ongevallen, geweld, middelenmisbruik en psychosociale en geestelijke gezondheidsproblemen. Bij zwangere vrouwen, hun partners en jonge kinderen moet een gezonde en niet-gewelddadige leefstijl worden bevorderd.[222] Het VN-Kinderrechtencomité beschouwt geweld en lichamelijke bestraffing als gevaar voor een goede gezondheid en benadrukt de noodzaak van het treffen van passende maatregelen om lichamelijke en andere vernederende vormen van bestraffing uit te bannen, van het creëren van een omgeving dat het kind beschermt tegen geweld en van de ondersteuning van ouders en verzorgers bij een gezonde opvoeding (zie verder par. 4.6.2).[223]

De realisatie van artikel 24 IVRK loopt volgens het VN-Kinderrechtencomité volgens een cyclus van plannen, implementeren, monitoren en evalueren, waarbij kinderen moeten kunnen participeren. In het kader van deze cyclus moet de overheid verzekeren dat alle voorzieningen van gezondheidszorg in overeenstemming zijn met de criteria van '*availability, accessibility, acceptability and quality*' (de 'AAAQ-criteria'). Dit houdt in dat:

- een voldoende hoeveelheid aan diensten beschikbaar is (*availability*);
- de diensten niet-discriminatoir, fysiek toegankelijk en betaalbaar zijn en dat begrijpelijke informatie beschikbaar is over het bevorderen van gezondheid en behandelingsmogelijkheden (*accessibility*);
- faciliteiten, goederen en diensten dusdanig ontworpen en geïmplementeerd zijn dat zij volledig rekening houden met en respect hebben voor de medische ethiek, de behoeften, verwachtingen, cultuur, meningen en talen van kinderen, en waarbij speciale aandacht is voor bepaalde groepen (*acceptability*); en dat
- de faciliteiten, goederen en diensten wetenschappelijk en medisch passend en van goede kwaliteit zijn (*quality*).[224]

Het VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten heeft hier bovendien aan toegevoegd dat nationale strategieën en actieplannen gebaseerd moeten zijn op de beginselen van *accountability*, *transparency* en *independence of the judiciary* om het recht effectief te implementeren.[225]

---

222 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 62.

223 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 64 en 68; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 10-11 en 18; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 4*, 2003a, par. 12 en 35(a) en VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 23 ten aanzien van adolescenten.

224 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 112-116; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 4*, 2003a, par. 37; VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 12; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 162-173.

225 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 54-55; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 91-92 over accountability; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 173-179 waarin aan de AAAQ-criteria ook de criteria van *adaptability*, *accountability* en *participation* of *patient-satisfaction* worden toegevoegd.

Verder moet de overheid zorgen dat het recht van burgers om te participeren bij de besluitvorming die betrekking heeft op hun ontwikkeling, ook wordt meegenomen bij de ontwikkeling van beleid, programma's of strategieën.[226] De overheid moet verzekeren dat privatisering van de gezondheidszorgsector geen bedreiging vormt voor de beschikbaarheid, toegankelijkheid, aannemelijkheid en kwaliteit van de faciliteiten, goederen en diensten.[227]

Het recht op goede gezondheid betreft een sociaal recht, hetgeen betekent dat de concepten van progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen van toepassing zijn. De overheid moet onmiddellijk actie ondernemen om de verplichtingen met prioriteit en zonder onderscheid te implementeren.[228] Welke maatregelen precies genomen moeten worden om het recht op goede gezondheid te implementeren, is voor een groot deel afhankelijk van de betreffende lidstaat. Elke lidstaat heeft een ruimte waarbinnen beoordeeld kan worden welke maatregelen het meest aangewezen zijn.[229] Wel hebben het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten kernverplichtingen van het recht van het kind op gezondheid uiteengezet. Volgens het VN-Kinderrechtencomité gaat het hierbij om het evalueren en eventueel herzien van wetten en beleid; het verzekeren van een universele dekking van goede basisgezondheidszorg, inclusief preventie, gezondheidsbevordering, behandelingen en essentiële medicijnen; het bieden van een passende reactie op de onderliggende factoren die de gezondheid van het kind beïnvloeden; en het ontwikkelen, implementeren, monitoren en evalueren van beleid en actieplannen die een op mensenrechten gebaseerde benadering van het vervullen van het recht op goede gezondheid bevatten.[230] Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft onder andere het zonder onderscheid verzekeren van het recht op toegang tot faciliteiten, goederen en diensten, het verzekeren van gezondheidszorg met betrekking tot de voortplanting, zwangerschap en het kind en het zorgen voor passende training voor personeel, waaronder ook onderwijs over gezondheid en mensenrechten, als kernverplichtingen of verplichtingen met vergelijkbare prioriteit aangemerkt.[231]

---

226 Zie bijvoorbeeld VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 54.

227 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 35.

228 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 30-31; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 72.

229 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 53.

230 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 73.

231 VN-Comité inzake de economische, sociale en culturele rechten, *General Comment No. 14*, 2000, par. 43-44; zie bijlage A voor alle kernverplichtingen; zie ook Den Exter, *JLME* 2005/33, p. 699.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft meermaals zorgen geuit over het bestaan van wachtlijsten voor passende voorzieningen.[232] In 2004 en 2009 uitte het VN-Kinderrechtencomité hier ook in *concluding observations* gericht aan Nederland zorgen over.[233] De staat werd aanbevolen om de oorzaken van de wachtlijsten te onderzoeken.[234] In de *concluding observations* die in 2015 werden gericht aan Nederland werden zorgen geuit zorgen over de tijdsdruk waaronder de decentralisatie van de jeugdhulp plaats moest vinden, wat gevolgen zou kunnen hebben voor de kwaliteit, tijdigheid en capaciteiten van gemeenten om de nieuwe taken uit te voeren. Ook werden zorgen geuit over de mogelijke ongelijkheden onder de verschillende gemeenten in de toegang tot diensten. Het VN-Kinderrechtencomité had de staat aanbevolen om te verzekeren dat de gemeenten voldoende en passende capaciteiten en middelen hebben om de nieuwe taken tijdig en zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van diensten voor kinderen uit te voeren. Ook werd de overheid aangespoord om te verzekeren dat de kinderen in alle gemeenten gelijke toegang hebben tot diensten van goede kwaliteit en dat deze diensten in overeenstemming met passende standaarden worden verschaft.[235]

4.5.3 Ondersteuning bij de opvoeding

In paragraaf 4.4.5 werd de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van hun kind reeds benoemd. De overheid draagt een secundaire verantwoordelijkheid en biedt zo nodig ondersteuning.[236] Het kan voorkomen dat ouders een beroep doen op deze ondersteuning of bijstand. De hulpvraag is dan niet zozeer gelegen in de gezondheid van het kind, maar in de opvoedingsvaardigheden of -verantwoordelijkheden van de ouders.

In het tweede lid van artikel 18 van het IVRK is bepaald dat de overheid passende bijstand moet verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden betreffende de opvoeding van het kind en ook de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor jeugdzorg moet waarborgen. Verder is de overheid op grond van het tweede lid van artikel 3 van het IVRK verplicht om het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor diens welzijn, waarbij rekening moet worden gehouden met de rechten en plichten van de ouders. De overheid moet ingevolge het derde lid van deze bepaling ook waarborgen dat

232 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark*, 2017, par. 44-45 en VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium*, 2019, par. 27.

233 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands and Aruba),* 2004, par. 44(a) en VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations: Netherlands,* 2009b, par. 39.

234 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations: Netherlands,* 2009b, par. 40.

235 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 2015, par. 12-13.

236 Zie bijvoorbeeld ook Van den Boom 2016, p. 804.

de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht. Bovendien is in het derde lid van artikel 27 IVRK ten aanzien van het recht op een toereikende levensstandaard geregeld dat de staten passende maatregelen nemen om de ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken. Het bieden van ondersteuning aan ouders zal eraan bij kunnen en moeten dragen dat ouders in staat zijn om de rechten van hun kind te respecteren, beschermen en vervullen.[237]

Het VN-Kinderrechtencomité heeft geen *General Comment* gewijd aan ondersteuning door de overheid bij de opvoeding door de ouders van hun kind. Wel heeft het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nr. 7 over de realisering van rechten van jonge kinderen duidelijk gemaakt dat bij het plannen van zorg en voorzieningen rekening moet worden gehouden met het uitgangspunt dat de realisering van de rechten van jonge kinderen grotendeels afhankelijk is van het welzijn en de beschikbare middelen van degenen die verantwoordelijk zijn voor hun verzorging. De ondersteuning moet het geven van educatie over opvoeding en het begeleiden van ouders omvatten. Ook moet ondersteuning worden geboden aan ouders op een manier die positieve relaties met jonge kinderen aanmoedigt en het begrip van de rechten en belangen van het kind vergroot. De staat moet zich richten op voorzieningen die de rollen van ouders aanvullen en die zoveel mogelijk samen met ouders zijn ontwikkeld, onder andere door actieve samenwerking tussen ouders, beroepskrachten en andere betrokkenen bij de ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.[238] De overheid moet het ook mogelijk maken dat ouders hun verantwoordelijkheid voor het recht van het kind op goede gezondheid kunnen dragen. Hiertoe moet de overheid verzekeren dat ouders, verzorgers en anderen die de verplichting en verantwoordelijkheid hebben om het recht op gezondheid te respecteren, bevorderen en vervullen, voldoende bewustzijn, kennis en capaciteiten bezitten. De overheid moet zorgen voor effectieve interventies die goed ouderschap ondersteunen, waaronder training van opvoedvaardigheden en het ondersteunen van gezinsbegeleiding.[239] Uit *General Comment* nr. 12 blijkt dat de overheid ouders door wetgeving en beleid moet bemoedigen om naar het kind te luisteren en een passend belang te hechten aan de mening van het kind.

237 Zie bijvoorbeeld Van den Boom 2016, p. 811.
238 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 7*, 2006, par. 20 en 29.
239 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 67.

De overheid moet opvoedprogramma's promoten die ingaan op wederzijds respect tussen de ouders en het kind, de betrokkenheid van het kind bij besluitvorming, de gevolgen van het geven van een passend belang aan de meningen van alle gezinsleden, de zich ontwikkelende vermogens van het kind en manieren waarop omgegaan kan worden met conflicterende meningen binnen het gezin.[240] Tot slot heeft het VN-Kinderrechtencomité in een *General Comment* over het recht van het kind op bescherming tegen geweld opgemerkt dat de overheid de positieve en actieve verplichting heeft om ouders en verzorgers te ondersteunen om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van het kind te verzekeren.[241] Uit het IVRK blijkt voorts dat de overheid maatregelen moet nemen ter voorkoming van kindermishandeling.[242]

Uit de *Guidelines for the alternative care of children* blijkt dat de overheid moet verzekeren dat gezinnen toegang hebben tot steun bij de opvoeding. Ook moet de overheid beleid ontwikkelen dat de opvoedvaardigheden van ouders bevorderen en versterken.[243] Het beleid moet erop zijn gericht om gezinnen in hun kracht te zetten door het geven van attitudes, vaardigheden, mogelijkheden en middelen die het mogelijk maken dat zij op passende wijze zorgen voor de bescherming, zorg en ontwikkeling van hun kind. Er moeten onder andere diensten zijn die gezinnen versterken, bijvoorbeeld door de positieve relatie tussen ouders en kind en conflictoplossende vaardigheden te bevorderen. Ook moeten ondersteunende sociale diensten voorhanden zijn, zoals dagopvang, mediation, behandeling van drugsmisbruik, financiële ondersteuning en diensten voor ouders en kinderen met beperkingen. Dergelijke diensten, die met voorkeur geïntegreerd en niet-opdringerig van aard zijn, moeten direct toegankelijk zijn en moeten het gezin als partner betrekken.[244] In de richtlijnen worden verschillende methoden genoemd die gebruikt moeten worden ter ondersteuning van het gezin, zoals huisbezoeken, bijeenkomsten met andere gezinnen, bijeenkomsten waarbij de individuele casus besproken wordt en het veiligstellen van afspraken die gemaakt zijn met het betreffende gezin.[245] Als het gezin zelfs met passende ondersteuning niet in staat is om passende zorg te bieden aan het kind of het kind in de steek laat of afstaat, is de overheid er verantwoordelijk voor dat de rechten van het kind beschermd worden en dat er alternatieve zorg geboden wordt met of door bevoegde lokale autoriteiten of gemachtigde maatschappelijke organisaties.[246] In paragraaf 4.6 wordt nader ingegaan op de bescherming van het kind van overheidswege.

240 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 92-94.
241 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 5; zie ook art. 18(1)(2) IVRK.
242 Art. 19(2) IVRK.
243 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 3 en 33.
244 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 34.
245 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 35.
246 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 5.

In 2009 uitte het VN-Kinderrechtencomité in de *concluding observations* gericht aan Nederland zorgen over het gebrek aan passende diensten gericht op preventie en vroegtijdige interventie in gezinnen op het lokale niveau, waardoor aan kinderen geen passende hulp werd geboden. Een van de aanbevelingen was om stappen te nemen om gezinnen te betrekken bij het voorkomen en oplossen van hun problemen.[247] In 2017 heeft het VN-Kinderrechtencomité Denemarken aanbevolen om positieve, niet-gewelddadige en participatoire vormen van opvoeding en discipline te promoten en om ondersteuning te bieden aan ouders die hier problemen mee hebben.[248]

4.5.4 Participatierechten en informed consent

In alle aangelegenheden die het kind betreffen, heeft het kind dat zijn mening kan vormen het recht om deze mening vrijelijk te uiten, waarbij aan deze mening een passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid (art. 12 IVRK; par. 4.4.4.4). Dit recht moet, samen met het recht op informatie,[249] worden gerespecteerd bij besluitvorming met betrekking tot gezondheidszorg of opvoedondersteuning.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft specifiek ten aanzien van besluitvormingsprocedures met betrekking tot gezondheidszorg opgemerkt dat het kind moet worden betrokken op een manier die in overeenstemming is met diens ontwikkelingsniveau. Hij moet op passende en toegankelijke wijze informatie krijgen over de voorgestelde behandeling en de effecten en uitkomsten van deze behandeling.[250] Uit de *Guidelines on child-friendly justice* volgt dat kinderen en hun ouders vanaf het eerste moment dat zij betrokken raken bij besluitvormingsprocessen van bevoegde autoriteiten, zoals voorzieningen van gezondheidszorg, tijdig en adequaat moeten worden geïnformeerd over hun rechten. Zij moeten informatie krijgen over de lengte van de procedures, mogelijkheden van hoger beroep en over mogelijkheden om te klagen bij onafhankelijke klachtmechanismen. Ook moeten zij relevante informatie krijgen over het systeem en de procedures, over de bestaande ondersteuning voor het kind wanneer het deelneemt aan procedures, de mogelijke uitkomst van de procedure en de beschikbaarheid van bijvoorbeeld zorgvoorzieningen en organisaties die ondersteuning kunnen bieden.[251] Het verschaffen van informatie aan de ouder mag geen alternatief zijn voor het delen van informatie aan het kind.[252] De overheid moet zorgen dat het kind toegang kan krijgen tot vertrouwelijke medische begeleiding en advies zonder dat hiervoor ouderlijke toestemming moet

247 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations: Netherlands,* 2009b, par. 39-40.
248 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark*, 2017, par. 18(b).
249 Art. 17 IVRK.
250 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 100.
251 Guidelines on child-friendly justice, par. 1(1).
252 Guidelines on child-friendly justice, par. 1(3).

worden gegeven.[253] Degene die beslist over de in te zetten hulpverlening of ondersteuning moet de mening van het kind meenemen in de besluitvorming.[254] De overheid moet ervoor zorgen dat beroepskrachten hiertoe worden getraind in de rechten en behoeften van kinderen en in het communiceren met kinderen van alle leeftijden en ontwikkelingsfasen.[255] Tot slot moet de overheid zorgen dat het kind zijn mening en ervaringen kan delen ten aanzien van de zorgvoorzieningen.[256]

Ten aanzien van het recht op goede gezondheid bestaat een recht op *informed consent*. Dit recht vloeit onder andere voort uit de rechten op autonomie, zelfbeschikking en privacy die op hun beurt weer uit het recht op privéleven zoals is neergelegd in artikel 8 EVRM voortvloeien (zie ook par. 4.6 waar duidelijk zal worden dat een inbreuk op dit recht onder omstandigheden gerechtvaardigd kan worden). Het recht op *informed consent* brengt mee dat degene op wie een behandeling betrekking heeft, voorafgaand aan deze behandeling op zodanige manier moet worden geïnformeerd dat hij *informed consent* kan geven.[257] De toestemming moet vrijelijk en ondubbelzinnig zijn gegeven. Bovendien moet gegeven toestemming desgewenst ook weer kunnen worden ingetrokken.[258] Bij kinderen kan ook toestemming van de ouders benodigd zijn.[259] Het VN-Kinderrech-

253 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 101. Zie ook Pieterse, *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg* 2010/73, p. 233 en 237.

254 Zie over de verschillende gradaties waarin jeugdigen kunnen participeren ook de zogenoemde 'participatieladder' van Hart (Hart 1992 en 1997; zie ook Shier, *Children and Society* 2001/15).

255 Zie ook Guidelines on child-friendly justice, par. 14 en 15.

256 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 104.

257 Zie bijvoorbeeld EHRM 5 oktober 2006, appl. nr. 5725/01 (*Trocellier t. Frankrijk*). Zie ook EHRM 6 april 1994, appl. nr. 21132/93 (*Peters t. Nederland*) waaruit blijkt dat relatief kleine medische onderzoeken kunnen plaatsvinden zonder toestemming van de patiënt indien deze verplicht zijn gesteld door bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak. Zie ook artt. 5 en 6 Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (*Trb.* 1999, nr. 58) op basis waarvan handelingen op het gebied van gezondheidszorg alleen mogen worden verricht nadat de betrokken persoon vrijwillig, op basis van verkregen informatie, zijn toestemming heeft gegeven. Hij krijgt vooraf de benodigde informatie over de doel en aard van de handeling en de gevolgen en risico's ervan. Als een minderjarige onbekwaam is om toestemming te geven, mag de handeling alleen worden verricht met machtiging van zijn vertegenwoordiger of een bij de wet aangewezen autoriteit, persoon of instantie. Met de mening van de minderjarige wordt als een in toenemende mate bepalende factor rekening gehouden, al naar gelang zijn leeftijd en mate van volwassenheid.

258 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 maart 2004, appl. nr. 61827/00 (*Glass t. Verenigd Koninkrijk*). Het is echter wel de vraag hoe vrijwillig toestemming is als sprake is van een machtsverhouding. Zie bijvoorbeeld ook Raad van Europa 2018a, par. 47 waarin deze vraag ook wordt opgeworpen, maar niet wordt beantwoord.

259 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk*); zie ook EHRM 9 maart 2004, appl. nr. 61827/00 (*Glass t. Verenigd Koninkrijk*) waarin voorbij is gegaan aan de wensen van de ouders en waarbij geen mogelijkheid bestond om de beslissing van de dokters aan een rechter voor te leggen. Vergelijk ook EHRM 27 juni 2017, appl. nr. 39793/17 (*Gard en anderen t. Verenigd Koninkrijk*) en Hammond-Browning, *Journal of Bioethical Inquiry* 2017, 14(4).

tencomité heeft opgemerkt dat de zich ontwikkelende vermogens van het kind van invloed zijn op hun mogelijkheden om onafhankelijke besluiten te nemen over gezondheidsproblemen. Het VN-Kinderrechtencomité acht het positief dat in sommige landen een leeftijd is vastgesteld waarna het kind zelf toestemming moet geven voor een behandeling en moedigt andere staten aan om hetzelfde te doen.[260] Het VN-Kinderrechtencomité acht het essentieel dat kinderen, ouders en hulpverleners beschikken over passende en op kinderrechten gebaseerde richtlijnen voor instemming, toestemming en vertrouwelijkheid.[261] Ten aanzien van adolescenten heeft het VN-Kinderrechtencomité opgemerkt dat zij het recht op *informed consent* kunnen hebben in geval van gezondheidsvoorzieningen:

> 'Before parents give their consent, adolescents need to have a chance to express their views freely and their views should be given due weight, in accordance with article 12 of the Convention. However, if the adolescent is of sufficient maturity, informed consent shall be obtained from the adolescent her/himself, while informing the parents if that is in the "best interest of the child" (art. 3).'[262]

De adolescent heeft recht op privacy en vertrouwelijkheid, het recht om geïnformeerd te worden over de voorgenomen behandeling en om *informed consent* te geven voor deze behandeling. Hiertoe moet de adolescent vertrouwelijk advies krijgen met betrekking tot de behandeling zodat hij *informed consent* kan geven. De betrokken beroepskrachten moeten getraind worden in deze rechten van adolescenten.[263] De overheid moet verder verzekeren dat adolescenten toegang hebben tot informatie die essentieel is voor hun gezondheid en ontwikkeling en dat zij mogelijkheden hebben om deel te nemen aan de besluitvorming met betrekking tot hun gezondheid.[264] Het VN-Kinderrechtencomité noch het EHRM heeft duidelijk gemaakt vanaf welke leeftijd of mate van rijpheid een recht op *informed consent* bestaat. Wel heeft het VN-Kinderrechtencomité in een *General Comment* over de implementatie van de rechten van adolescenten het volgende opgemerkt:

> 'States should review or introduce legislation recognizing the right of adolescents to take increasing responsibility for decisions affecting their lives. The Committee recommends that States introduce minimum legal age limits, consistent with the right to protection, the best interests principle and respect for the evolving capacities of adolescents. For example, age limits should recognize

260 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12*, 2009c, par. 102.
261 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 21.
262 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 4*, 2003a, par. 28; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 20*, 2016d, par. 39.
263 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 4*, 2003a, par. 29; Guerreiro & Fløtten 2017, p. 690-698.
264 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 15*, 2013b, par. 35(b)(d).

> the right to make decisions in respect of health services or treatment (…). In all cases, the right of any child below that minimum age and able to demonstrate sufficient understanding to be entitled to give or refuse consent should be recognized. The voluntary and informed consent of the adolescent should be obtained whether or not the consent of a parent or guardian is required for any medical treatment or procedure.'[265]

Het lijkt erop dat er momenteel geen overeenstemming bestaat vanaf welke leeftijd een jeugdige bekwaam wordt geacht om beslissingen te nemen, bijvoorbeeld door goed geïnformeerd toestemming te geven voor medische behandelingen.[266] Ouders hebben ook hier de verantwoordelijkheid om hun kind te voorzien van passende ondersteuning (art. 5 IVRK).

4.5.5 Tussenconclusie

Toegang tot gewenste zorg kan worden verkregen naar aanleiding van een daartoe ingediende hulpvraag. Deze hulpvraag kan bijvoorbeeld zijn gericht op de gezondheid van het kind of de opvoedvaardigheden van de ouders. Met name het IVRK bevat bepalingen die in dit kader relevant zijn. Het recht op goede gezondheid is uitgewerkt door het VN-Kinderrechtencomité en het Comité behorend bij het IVESCR. Aan de ondersteuning door de overheid van ouders bij de opvoeding van hun kind heeft het VN-Kinderrechtencomité slechts summier aandacht besteed. Deze opvoedondersteuning is in de *Guidelines for the alternative care of children* uitgebreider toegelicht. Uit de internationale verdragen volgt dat de overheid de primaire opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders moet respecteren en de verplichting heeft om, indien dit nodig is, passende bijstand en ondersteuning te bieden. De verdragsbepalingen geven echter geen antwoord op de vraag of en in hoeverre ouders de ondersteuning moeten accepteren. Ook is veel ruimte aan de staat gegeven om te bepalen wat het verlenen van passende bijstand precies inhoudt.

Voor alle besluitvorming met betrekking tot de inzet van zorg voor het kind geldt dat ouders en kind moeten worden betrokken en geïnformeerd. Ieder geval voor adolescenten die volwassen genoeg zijn, geldt ten aanzien van besluiten aangaande behandelingen met betrekking tot hun gezondheid of ontwikkeling een recht op *informed consent*. Ondanks dat dit niet expliciet uit de internationale verdragen, richtlijnen, commentaren en rechtspraak blijkt, kan worden beargumenteerd dat dit recht ook ten aanzien van opvoedondersteuning moet gelden (zie hierover verder par. 4.7.2).

---

265 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 20*, 2016d, par. 39.

266 Zie bijvoorbeeld ook Grootens-Wiegers e.a., *BMC Pediatrics* 2017/120.

4.6 Ingrijpen in het gezinsleven ter bescherming van het kind

4.6.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader besproken aangaande de toegang tot gewenste gezondheidszorg voor het kind en ondersteuning aan ouders bij het dragen van hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kind. Deze zorg en ondersteuning kunnen ook zonder een daaraan voorafgaande hulpvraag worden geboden. De overheid draagt namelijk de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van het kind en is ook verplicht om rechten van het kind te beschermen. In dit kader is met name het recht van het kind op bescherming tegen geweld en kindermishandeling (par. 4.6.2) relevant. Indien dit noodzakelijk is, kan de overheid ter bescherming van het kind in het gezinsleven van ouder en kind ingrijpen (par. 4.6.3). In geval van dergelijk gedwongen ingrijpen in het gezinsleven, gelden enkele procedurele rechten van het kind en van de ouder(s) die gerespecteerd moeten worden. Zo moeten het kind en diens ouder(s) bij besluitvorming met betrekking tot een eventuele scheiding van het kind van diens ouder(s) in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord (par. 4.6.4).

4.6.2 Het recht van het kind op bescherming tegen kindermishandeling en geweld

Op grond van artikel 3 EVRM mag niemand worden onderworpen aan foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, waaronder mishandeling door andere burgers.[267] Deze verdragsbepaling heeft absolute gelding.[268] Uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat een *minimum level of severity* bereikt moet zijn om binnen het bereik van artikel 3 EVRM te vallen. Of dit minimum is bereikt, hangt af van de omstandigheden van de zaak, zoals de aard, context, duur, de fysieke en mentale gevolgen van de mishandeling en in sommige gevallen ook van het geslacht, de leeftijd en de gezondheid van het slachtoffer.[269] In geval van kindermishandeling zal het minimum eerder bereikt zijn dan wanneer het gaat om een minder

267 Zie EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*).

268 Art. 15(2) EVRM.

269 EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 131; EHRM 23 september 1998, appl. nr. 100/1997/884/1096 (*A. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 20; zie ook Bruning & Doek, *International Journal on Child Maltreatment* 2021.

kwetsbaar slachtoffer.[270] Ook volgens het VN-Kinderrechtencomité hebben kinderen vanwege hun aard, afhankelijkheid en kwetsbaarheid meer bescherming nodig tegen vormen van geweld.[271] Geen enkele vorm van geweld is volgens het VN-Kinderrechtencomité acceptabel.[272] Het kind heeft op grond van het artikel 19 IVRK recht op bescherming tegen

> alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft (art. 19 IVRK).[273]

De rechten van het kind op bescherming tegen geweld, kindermishandeling of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing zijn gerelateerd aan het fundamentele recht op respect voor de menselijke waardigheid en lichamelijke en geestelijke integriteit, waarvan de realisatie essentieel is om kinderrechten te bevorderen (zie ook par. 4.4.4.3).[274]

Het recht van het kind op bescherming tegen kindermishandeling en geweld betreft volgens het VN-Kinderrechtencomité een klassiek recht, dat onmiddellijk geïmplementeerd moet worden. Ongeacht de economische omstandigheden, moet de overheid alle mogelijke maatregelen treffen ter verwezenlijking van het recht van het kind.[275] De overheid moet afzien van (in)directe inbreuken op het recht van het kind op bescherming tegen kindermishandeling en geweld (verplichting om te respecteren) en moet maatregelen nemen die voorkomen dat bijvoorbeeld ouders of anderen in de thuissituatie een inbreuk maken op dit recht van het kind (verplichting om te beschermen).[276] Indien sprake is van geweld of kindermishandeling,

---

270 Zie ook Bruning & Doek, *International Journal on Child Maltreatment* 2021, waarin wordt opgemerkt dat het aannemelijk lijkt dat de drempel om een schending van art. 3 EVRM vast te stellen vandaag de dag lager is dan voorheen. Inmiddels zijn er diverse uitspraken waarin de nadruk is gelegd op het belang van de leeftijd van het slachtoffer bij het bepalen of de drempel is bereikt. Zij verwijzen ook naar twee bijdragen van O'Mahony, waarin wordt geschreven dat het onwaarschijnlijk lijkt dat er in het geheel geen drempel meer is als het gaat om een minderjarig slachtoffer. Wel kunnen minder zware gevallen van lichamelijke bestraffingen onder art. 8 EVRM vallen. De drempel van art. 8 EVRM zou lager zijn dan die van art. 3 EVRM (O'Mahony, *International Journal of Children's Rights* 2019/4 en O'Mahony, *European Human Rights Law Review* 2019/24).

271 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 21.

272 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 17; zie ook par. 19-32 voor een uiteenzetting van de verschillende vormen van mishandeling.

273 Art. 19(1) IVRK; zie bijvoorbeeld Pinheiro 2006; zie ook artt. 32-37 IVRK.

274 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 13-14.

275 Zie bijvoorbeeld VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 65; VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 22.

276 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 23 september 1998, appl. nr. 100/1997/884/1096 (*A. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*), par. 70; zie ook O'Mahony, *International Journal of Children's Rights* 2019/4, p. 663.

is de overheid dus verplicht om bescherming en ondersteuning te bieden, waarbij voorbij kan worden gegaan aan de autonomie of vrijheden van het kind en zijn ouder(s) (zie ook par. 4.6.3). Daarnaast moet de overheid passende maatregelen nemen die het mogelijk maken om het recht volledig te realiseren (verplichting om te vervullen). In artikel 19 IVRK wordt de overheid verplicht alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied te nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen geweld, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft. Deze maatregelen dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.[277]

Het VN-Kinderrechtencomité heeft de verplichtingen die uit het recht van het kind op bescherming tegen geweld en kindermishandeling voortvloeien nader uitgewerkt in *General Comments* 8 en 13.[278] Hierin heeft het VN-Kinderrechtencomité ook verwezen naar artikel 39 IVRK op grond waarvan de overheid alle passende maatregelen moet nemen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de herintegratie in de maatschappij van een kind dat het slachtoffer is geweest van welke vorm ook van verwaarlozing, exploitatie of misbruik; foltering of welke andere vorm ook van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing; of gewapende conflicten. Dit herstel en deze herintegratie moeten plaatsvinden in een omgeving die bevorderlijk is voor de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind.[279]

In de internationale en Europese documenten wordt het belang van de (proactieve) preventie van geweld benadrukt.[280] Op grond van artikel 8 EVRM heeft het kind recht op privéleven, waaronder ook diens lichamelijke integriteit valt. De overheid heeft de positieve verplichting om burgers te verzekeren dat hun recht op integriteit effectief wordt

277 Art. 19(2) IVRK.

278 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a.

279 Zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 37; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 41(f).

280 Zie onder andere VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 38 en 66; *Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence*, par. 3.1.

verzekerd.[281] Hieruit vloeit de verplichting van de overheid voort om het kind te beschermen tegen geweld door derden.[282] Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid maatregelen moet nemen die effectieve bescherming bieden aan kinderen en andere kwetsbare personen en die redelijke stappen omvatten om mishandeling waarvan de autoriteiten wetenschap (moeten) hebben, te voorkomen.[283] Deze maatregelen moeten zijn gericht op het waarborgen van het respect voor de menselijke waardigheid en de bescherming van de belangen van het kind.[284] Hierbij is het van belang dat de overheid snel en voortvarend optreedt, met name in geval van reële en onmiddellijke dreiging voor de lichamelijke en geestelijke integriteit van kinderen.[285] Daarnaast volgt uit de *Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence* van de Raad van Europa het belang van preventieve maatregelen waarbij het kind centraal staat, waarbij de focus ligt op het gezin, die multidisciplinair zijn en die gericht zijn op het vervullen van de behoeften van het kind en het gezin.[286] Het VN-Kinderrechtencomité heeft in *General Comment nr. 13* opgemerkt dat het gezin het grootste potentieel heeft om het kind te beschermen en geweld te voorkomen. Het gezin kan het kind steunen en de kracht geven om zichzelf te beschermen. Het versterken en ondersteunen van het gezin en het werken met gezinnen met uitdagingen moet daarom prioriteit krijgen bij de bescherming van kinderen. De overheid moet alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat volwassenen die verantwoordelijk zijn voor de zorg, begeleiding en opvoeding van het kind de rechten van kinderen respecteren en beschermen.[287] Tegelijkertijd erkent het VN-Kinderrechtencomité ook dat het meeste geweld binnen het gezin plaatsvindt en dat het noodzakelijk kan zijn om in te grijpen als het kind wordt blootgesteld aan geweld door gezinsleden.[288] Preventie omvat

281 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 maart 2004, appl. nr. 61827/00 (*Glass t. Verenigd Koninkrijk*), par. 74-83 en EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 27677/02 (*Sentges t. Nederland*); zie ook Gijselaar 2021 voor een uitgebreide bespreking van de positieve verplichtingen op grond van het EVRM.

282 Zie bijvoorbeeld EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 45285/12 (*Hadzhieva t. Bugarije*).

283 EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*), par. 73; EHRM 23 september 1998, appl. nr. 100/1997/884/1096 (*A. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 22; EHRM 26 maart 1985, appl. nr. 8978/80 (*X. en Y. t. Nederland*), par. 21-27; EHRM 28 oktober 1998, appl. nr. 87/1997/871/1083 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), par. 116; EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 136; zie ook EHRM 28 mei 2013, appl. nr. 3564/11 (*Eremia t. Republiek Moldavië*).

284 Zie bijvoorbeeld EHRM 29 juli 2002, appl. nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*), par. 65; zie bijvoorbeeld ook EHRM 28 augustus 2013, appl. nr. 3564/11 (*Eremia t. Republiek Moldavië*) over de verplichting van de overheid om kinderen te beschermen tegen huiselijk geweld.

285 EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 54227/15 (*V.C. t. Italië*), *ECHR* 2018/82 met annotatie R.S.B. Kool.

286 Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence, par. 3.1.

287 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 72(d), 41(h) en 43(b)(c).

288 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 72(d).

onder meer maatregelen die een respectvolle opvoeding die vrij is van geweld, bevorderen en die de oorzaken van geweld aanpakken.[289] Het VN-Kinderrechtencomité noemt een aantal van deze preventieve maatregelen, waaronder maatregelen

> 'supporting parents and caregivers to understand, embrace and implement good child-rearing, based on knowledge of child rights, child development and techniques for positive discipline in order to support families' capacity to provide children with care in a safe environment.'[290]

Justitiële betrokkenheid moet waar mogelijk preventief zijn, proactief positief gedrag bemoedigen en negatief gedrag verbieden. Het moet onderdeel zijn van een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak die de sectoren overstijgt; die beroepskrachten die met kinderen, verzorgers, gezinnen en gemeenschappen werken, ondersteunt; en die een volledig scala aan voorzieningen van jeugdzorg en bescherming faciliteert en toegankelijk maakt. Het kan bijvoorbeeld gaan om geschilbeslechting, eigen kracht-conferenties ('*family group conferencing*'), maar ook om een jeugdbeschermingsmaatregel (zie par. 4.6.3).[291]

> Het VN-Kinderrechtencomité heeft in een aantal *concluding observations* opmerkingen gemaakt over preventieve ondersteuning aan ouders. In de *concluding observations* gericht aan het Verenigd Koninkrijk werden zorgen geuit over situaties waarin vroegtijdige interventies niet tijdig hadden plaatsgevonden, ouders geen passende ondersteuning hadden gekregen en de belangen van het kind niet zorgvuldig waren getoetst bij het nemen van beslissingen met betrekking tot de zorg voor het kind. Ook waren er zorgen over de vele wisselingen van hulpverleners die bij het kind betrokken waren. Er werd aanbevolen om de pogingen om aan ouders passende ondersteuning te bieden bij de opvoeding van hun kind, te intensiveren. Verder werd aanbevolen om kinderen al in een vroeg stadium te informeren over plannen met betrekking tot de hulp.[292]

Uit de bestudeerde documenten blijkt daarnaast de belangrijke en unieke rol van de hulpverlener. De hulpverlener draagt verantwoordelijkheden en taken in relatie tot de overheid en in relatie tot het kind en de ouders. Hij heeft een belangrijke rol in het identificeren van geweld en kindermishandeling of -verwaarlozing en het nemen van de passende maatregelen.[293] Het

289 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 46; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 38.
290 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 47(c)(i).
291 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 54(c) en 55(a)(b).
292 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2016b, par. 50, 52 en 53.
293 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 39, 43 en 48-49; Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 46; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 99 en 106.

wordt van groot belang geacht dat hulpverleners goed worden getraind in kinderpsychologie, de ontwikkeling van het kind, het werken met kinderen en het op objectieve wijze overwegen van verkregen informatie.[294] Daarnaast moeten zij goed op de hoogte zijn van de rechten van het kind, waaronder ook het recht op privacy (zie ook par. 4.6.3).[295] Bovendien moeten zij effectief samenwerken, relevante informatie rapporteren en delen met relevante beroepskrachten en goed handelen naar aanleiding van ontvangen informatie om zo het kind te beschermen tegen (verdere) schade.[296] De overheid moet verzekeren dat een ieder die, binnen de uitvoering van zijn werk, verantwoordelijk is voor de preventie van, bescherming tegen en reactie op geweld, de behoeften van het kind in kaart brengt en de rechten van het kind respecteert.[297] Het VN-Kinderrechtencomité heeft opgemerkt dat bij ontvangst van een melding van geweld eerst de behoeften die het kind, de hulpverleners en het gezin op de korte en lange termijn hebben, op participatieve en multidisciplinaire wijze beoordeeld moeten worden. Vervolgens moeten de resultaten van deze beoordeling met de betrokkenen worden gedeeld en moeten het kind en het gezin worden verwezen naar voorzieningen om aan de vastgestelde behoeften te voldoen. Tot slot moeten follow-up en evaluatie van de toereikendheid van de interventie plaatsvinden.[298]

De overheid moet zorgen dat in geval van beschuldigingen van mishandeling een effectief formeel onderzoek wordt uitgevoerd, hetgeen uiteindelijk moet kunnen leiden tot bestraffing van degene die verantwoordelijk was voor deze mishandeling.[299] In geval van mishandeling kan ook worden overgegaan tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Het EHRM heeft hierover opgemerkt dat:

---

294 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 94; Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence, par. 4.2 en 6.2; zie ook Spronk-van der Meer 2014, p. 265-267; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark*, 2017, par. 44-45 en VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium*, 2019, par. 27 waarin het VN-Kinderrechtencomité zorgen heeft geuit over het feit dat in Vlaanderen minder dan tachtig procent van de jeugdzorgmedewerkers getraind is.

295 Zie bijvoorbeeld ook Bruning & Zlotnik 2018.

296 Zie onder andere EHRM 26 november 2002, appl. nr. 33218/96 (*E. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*), par. 97-101 (zie ook *NJCM-Bulletin* 2003/5, m.nt. M.R. Bruning); zie ook Bruning & Zlotnik 2018.

297 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 5; zie par. 38-44 voor een opsomming van verschillende maatregelen die de overheid moet nemen op grond van art. 19 IVRK.

298 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 13*, 2011, par. 50.

299 Zie bijvoorbeeld EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 111, 136, 147 en 163; zie ook VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 40-43 waarin wordt opgemerkt dat de beslissing om ouders te vervolgen en veroordelen met grote zorgvuldigheid moet worden genomen.

> 'Child protection measures will, generally, cause parents distress and on occasion humiliation, if they are suspected of failing, in some way, in their parental responsibilities. However, given the responsibility of the authorities under Article 3 to protect children from serious abuse, whether mental or physical, it would be somewhat contradictory to the effective protection of children's rights to hold that authorities were automatically liable to parents under this provision whenever they erred, reasonably or otherwise, in their execution of their duties.'[300]

In geval van mishandeling of verwaarlozing zal de overheid de verantwoordelijkheid van de ouders voor de verzorging en opvoeding van het kind (tijdelijk) gedeeltelijk of zelfs geheel over kunnen en soms zelfs moeten nemen. Dergelijk overheidsingrijpen staat in de volgende subparagraaf centraal.

4.6.3 Het recht van het kind en diens ouder(s) op respect van hun gezins- en privéleven

Alle personen hebben op grond van het EVRM en IVRK recht op respect voor hun privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie:

> Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
> Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (art. 8 leden 1 en 2 EVRM).[301]

Voor het gezinsleven is het essentieel om met elkaar samen te leven zodat de gezinsleden[302] in elkaars gezelschap mogen vertoeven en relaties zich op een normale manier kunnen ontwikkelen.[303] Dit houdt onder andere in dat het kind door zijn ouders wordt opgevoed en dat ouders hun kind opvoe-

---

300 EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk*), par 35.

301 Zie ook art. 16 IVRK.

302 Gezinsleven kan ook bestaan tussen broers en zussen en tussen grootouders en kleinkinderen (zie EHRM 2019, par. 321-325).

303 EHRM 2019, par. 235, onder verwijzing naar EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*), par. 31 en EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*), par. 59 en 169; EHRM 22 juni 1989, appl. nr. 11/1988/144/209 (*Eriksson t. Zweden*), par. 58; EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 82. Voor een bespreking van de precieze omvang van het recht op gezinsleven wordt verwezen naar de rechtspraak en literatuur (zie bijvoorbeeld EHRM 2019 en VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 59 waarin wordt opgemerkt dat 'gezin' breed moet worden opgevat).

den.[304] Het recht op privéleven kent geen duidelijke, afgebakende definitie en omvat meerdere aspecten van de fysieke en sociale identiteit van een persoon,[305] het recht op persoonlijke ontwikkeling, privacy (bescherming van persoonlijke, gevoelige gegevens van een individu[306]), integriteit en autonomie.[307]

Het recht op gezins- en privéleven betreft een klassiek recht, dat door de overheid gerespecteerd moet worden. Daarnaast heeft de overheid positieve verplichtingen om het gezins- en privéleven te beschermen.[308] Uit de artikelen 3 en 8 EVRM vloeit namelijk het belang van bescherming van kinderen indien hun fysieke en mentale welzijn wordt bedreigd, voort.[309] Om het recht op privéleven te beschermen, is de staat verplicht om kinderen effectief te beschermen tegen geweld door andere individuen.

Uit de verdragsteksten blijkt verder dat beperkingen op het recht op respect van het privé- en gezinsleven door enig openbaar gezag onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. Een uithuisplaatsing van een kind, beëindiging van het ouderlijk gezag of het uitwisselen van persoonsgegevens maken bijvoorbeeld inbreuk op het recht.[310] Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien aan de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde voorwaarden is voldaan. Ingevolge dit tweede lid kunnen inbreuken gerechtvaardigd worden indien zij bij wet zijn voorzien[311] en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Nadat het EHRM heeft vastgesteld dat sprake is van een inbreuk op het gezinsleven, onderzoekt het EHRM eerst of de inbreuk bij wet is voorzien.

---

304 Zie ook Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 11.

305 Zie ook Bou-Sfia 2021 voor een onderzoek naar de betekenis van het internationale recht op identiteit voor het Nederlands familierecht.

306 Zie EHRM 2019, par. 135-182; zie ook de Guidelines on child-friendly justice, par. 6-10.

307 Zie bijvoorbeeld EHRM 29 juli 2002, appl. nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*), par. 61 en EHRM 4 december 2008, appl. nrs. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 66; zie ook EHRM 2019, par. 65-70.

308 Zie bijvoorbeeld EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*).

309 Zie bijvoorbeeld EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 74-78.

310 Zie bijvoorbeeld EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*); EHRM 26 februari 2002, appl. nr. 46544/99 (*Kutzner t. Duitsland*); zie bijvoorbeeld ook De Bruijn-Lückers 1994, p. 293.

311 Een soortgelijke beperkingsgrond is ook terug te vinden in het tweede lid van de artt. 9, 10 en 11 EVRM. Volgens de originele tekst van het EVRM vereist art. 8(2) EVRM echter dat de beperking "*in accordance with the law*" moet zijn, terwijl in de artikelen 9, 10 en 11 EVRM staat dat de beperking op het recht dan in het eerste lid van deze artikelen is neergelegd, moet zijn "*prescribed by law*". Tekstueel lijken deze vereisten van elkaar te verschillen, maar in de literatuur en praktijk lijkt – net zoals in de Nederlandse vertaling – geen onderscheid te worden gemaakt (zie bijvoorbeeld De Bruijn-Lückers 1994, p. 54).

Het EHRM evalueert of er een nationale wet[312] aanwezig is en of deze duidelijk, toegankelijk en voorzienbaar is.[313] De burger moet zijn gedrag kunnen afstemmen op de wet en de wet moet de beoordelingsvrijheid van de autoriteiten duidelijk afbakenen.[314] Vervolgens beoordeelt het EHRM of de wetgeving waarin de inbreuk mogelijk wordt gemaakt, een van in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde belangen beoogd te beschermen. Aangenomen kan worden dat een jeugdbeschermingsmaatregel een geoorloofd doel dient, aangezien het beoogt de lichamelijke of geestelijke gezondheid van het kind te beschermen.[315] Ten aanzien van de vraag of een jeugdbeschermingsmaatregel gerechtvaardigd kan worden, is met name de vraag of de inbreuk noodzakelijk was in een democratische samenleving, relevant. Hierbij gaat het om de vraag of de inmenging in redelijke verhouding staat tot het doel dat wordt beoogd (een proportionaliteitstoets). '*The notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued*.'[316] Indien sprake is van geweld of kindermishandeling en de minimale drempel van zwaarte van artikel 3 EVRM is behaald, zal een inbreuk op het recht op respect voor het privé- en gezinsleven gerechtvaardigd kunnen worden (zie par. 4.6.2).[317]

Uit de rechtspraak van het EHRM, artikel 9 IVRK en de *Guidelines for the alternative care of children*[318] blijkt dat het scheiden van het kind van diens ouders, bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing of beëindiging van het ouderlijk gezag, zoveel als mogelijk moet worden voorkomen. Een scheiding van het kind van diens ouders moet worden ondersteund door 'sufficiently sound and weighty considerations', waarbij het niet voldoende is dat het kind beter af zou zijn als het uit huis geplaatst zou worden.[319] De impact van een maatregel op de ouders en het kind en de mogelijke alternatieven voor het scheiden van het kind van zijn gezin

312 De grond voor de inbreuk kan in een nationale wet, maar ook in bijvoorbeeld professionele gedragsregels, ongeschreven beginselen of internationale verdragen zijn neergelegd. Instructies of juridische bronnen met een hoge mate van flexibiliteit, met niet-bindende bepalingen en die niet toegankelijk zijn, vormen meestal onvoldoende rechtvaardiging voor een inbreuk (Roagna 2012, p. 37); zie ook De Bruijn-Lückers 1994.

313 Zie bijvoorbeeld EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*), par. 61; EHRM 25 maart 1983, appl. nr. 5947/72 (*Silver en anderen t. Verenigd Koninkrijk*). Zie bijvoorbeeld Bruning & Florescu, *BW-krant Jaarboek* 2016/30, p. 184.

314 Zie bijvoorbeeld ook EHRM 2019, par. 15-21.

315 Zie bijvoorbeeld EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 87. Zie ook De Bruijn-Lückers 1994, p. 293.

316 EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 88.

317 Zie ook Hendriks, *TvGR* 2008/1, onder verwijzing naar EHRM 11 september 2006, appl. nr. 35504/03 (*Konrad e.a. t. Duitsland*).

318 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 14.

319 EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*), par. 72; EHRM 12 juli 2001, appl. nr. 25702/94 (*K. en T. t. Finland*), par. 173; zie bijvoorbeeld ook EHRM 26 februari 2002, appl. nr. 46544/99 (*Kutzner t. Duitsland*).

moeten zorgvuldig zijn beoordeeld voordat de maatregel wordt uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel).[320] Als een minder ingrijpende maatregel hetzelfde doel kan bereiken als dat met een uithuisplaatsing wordt beoogd, is een uithuisplaatsing niet gerechtvaardigd.[321] Bij de beoordeling van de noodzaak van de maatregel moet ook worden bezien wat in het belang van het kind is (zie ook par. 4.4.4.2).[322] Met betrekking tot een permanente plaatsing van een kind in een pleeggezin met het oog op adoptie heeft het EHRM geoordeeld dat dit slechts in uitzonderlijke situaties plaats mag vinden en slechts gerechtvaardigd kan worden als de belangen van het kind hiertoe dwingen ('*an overriding requirement pertaining to the child's best interests*').[323] Het EHRM heeft erkend dat de belangen van het kind, afhankelijk van hun aard en ernst, voorrang kunnen hebben op de belangen van de ouders.[324] In *Y.C. t. Verenigd Koninkrijk* heeft het EHRM het concept van het belang van het kind verder uitgewerkt:

> 'In identifying the child's best interests in a particular case, two considerations must be borne in mind: first, it is in the child's best interests that his ties with his family be maintained except in cases where the family has proved particularly unfit; and second, it is in the child's best interests to ensure his development in a safe and secure environment.'[325]

De gezinsbanden mogen slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden worden verbroken en er moet alles aan worden gedaan om de persoonlijke relaties in stand te houden en te herstellen.[326] Wanneer het handhaven van de gezinsbanden echter schadelijk is voor de gezondheid en ontwikkeling van het kind, dan kan de ouder niet met succes een beroep doen op artikel 8 EVRM om ervoor te zorgen dat de gezinsbanden gehandhaafd blijven.[327] Het EHRM geeft de overheid – afhankelijk van de aard van de kwestie van de ernst van de betrokken belangen – een ruime beoordelingsruimte, met

320 Zie EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 93, onder verwijzing naar EHRM 12 juli 2001, appl. nr. 25702/94 (*K. en T. t. Finland*), par. 166.
321 Zie EHRM 26 oktober 2006, appl. nr. 23848/04 (*Wallová en Walla t. Tsjechië*), par. 74.
322 EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 89; zie ook par. 4.6.2.2.
323 EHRM 7 augustus 1996, appl. nr. 17383/90 (*Johansen t. Noorwegen*), par. 78; zie ook EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 49-56.
324 Zie EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 30943/96 (*Sahin t. Duitsland*), par. 66; zie ook EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 89; EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 134; EHRM 21 juli 2016, appl. nr. 16899/13, (*Kocherov en Sergeyeva t. Rusland*), par. 95; EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 68.
325 EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 134; zie ook EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), par. 136; zie ook EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 69.
326 Zie bijvoorbeeld ook EHRM 10 september 2019, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*) en EHRM 22 december 2020, appl. nr. 64639/16 (*M.L. t. Noorwegen*).
327 EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 134.

name als het gaat om het beoordelen van de noodzaak van een inbreuk op de eerbiediging van het gezinsleven door het bieden van zorg aan het kind.[328]

De Raad van Europa heeft naar aanleiding van kritiek op jeugdbeschermingsstelsels in landen waarbij kinderen vrij snel en op ingrijpende wijze van hun ouders werden gescheiden, een resolutie en aanbeveling aangenomen waarin wordt benadrukt dat een uithuisplaatsing een uiterste middel is en gepaard moet gaan met maatregelen gericht op terugplaatsing van het kind en met voldoende contactmogelijkheden.[329] In geval van het bieden van zorg en een eerste beslissing om het kind uit huis te plaatsen, is de beoordelingsvrijheid van de overheid ruim. Bij verdere beperkingen van het gezinsleven zal de beoordelingsruimte echter kleiner zijn, zeker als het gaat om een lange scheiding van het kind van zijn ouders.[330]

> 'The Court has indicated that the authorities enjoy a wide margin of appreciation in assessing the necessity of taking a child into care. However, a stricter scrutiny is called for in respect of any further limitations, such as restrictions placed by the authorities on parental rights of access, and of any legal safeguards designed to secure an effective protection of the right of parents and children to respect for their family life, as such further limitations entail the danger that the family relations between the parents and a young child are effectively curtailed. The making of a placement order in respect of a child must be subject to the closest scrutiny.'[331]

In dit kader is verder relevant om op te merken dat verkeerde gerechtelijke uitspraken of beoordelingen niet automatisch tot de conclusie leiden dat artikel 8 EVRM is geschonden. De autoriteiten hebben de verplichting om kinderen te beschermen en kunnen niet elke keer aansprakelijk worden

328 EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 90, onder verwijzing naar EHRM 16 oktober 2002, appl. nr. 56547/00 (*P., C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 114-116; zie bijvoorbeeld ook EHRM 2019, par. 242, onder verwijzing naar EHRM 30 december 2008, appl. nr. 38000(1)/05 (*R.K. en A.K. t. Verenigd Koninkrijk*); zie ook EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 90; EHRM 7 augustus 1996, appl. nr. 17383/90 (*Johansen t. Noorwegen*), par. 64.

329 Zie Raad van Europa 2015a en 2015b; zie ook Raad van Europa 2018a voor een recenter document waarin het voorkomen van uithuisplaatsingen en het belang van gezinsherenigingworden benadrukt. Deze documenten worden ook aangehaald in de annotatie van Bruning (*EHRC* 2019/235) bij EHRM 10 september 2019, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*). Zie over de noodzaak van frequente omgang tussen ouders en hun kind(eren) en het werken aan terugplaatsing ook Bruning & Van der Zon, *NTM/NJCM-Bull*. 2022/1.

330 Zie EHRM 2019, par. 243-244 en 300, onder verwijzing naar onder andere EHRM 13 juli 2000, appl. nr. 25735/94 (*Elsholz t. Duitsland*), EHRM 14 april 2003, appl. nr. 27751/95 (*K.A. t. Finland*), EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*), par. 81 en 169; EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 92-93.

331 EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 137; zie ook EHRM 30 november 2017, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*), par. 104; zie ook Bruning & Van der Zon, *NTM/NJCM-Bull*. 2022/1.

gehouden wanneer echte en redelijke zorgen over de veiligheid van kinderen achteraf onjuist blijken te zijn.[332] Het VN-Kinderrechtencomité heeft eveneens opgemerkt dat beslissingen om formeel te interveniëren in het gezin, gelet op de afhankelijke status van het kind en de unieke intimiteit van gezinsleden, met grote zorgvuldigheid moeten worden genomen. Volgens het VN-Kinderrechtencomité mag dit alleen indien het noodzakelijk is om het kind te beschermen tegen significante schade en indien het in het belang van het kind is. Hierbij moet een passend belang gehecht worden aan de mening van het kind (zie par. 4.6.4 en 4.4.4.4).[333]

Indien een kind wordt gescheiden van diens ouders door middel van een uithuisplaatsing, gelden op grond van het internationale recht verschillende verplichtingen van de overheid. Zo moet de overheid zorgen voor bijzondere bescherming en bijstand[334] en voor een andere vorm van zorg, zoals een plaatsing in een pleeggezin of in geschikte instellingen voor jeugdzorg. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal.[335] Vrijheidsbeneming, bijvoorbeeld door een plaatsing in een gesloten accommodatie, geldt bovendien als laatste redmiddel en mag slechts voor een zo kort mogelijke en passende duur plaatsvinden.[336]

Het kind dat door bevoegde autoriteiten uit huis geplaatst is ter verzorging, bescherming of behandeling in verband met zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid heeft recht op een periodieke evaluatie van de behandeling en de omstandigheden die verband houden met de plaatsing.[337] Uit de *Guidelines* vloeit bovendien voort dat hereniging van het kind met diens ouder(s) moet worden bevorderd. Een multidisciplinair team zal in overleg met de verschillende betrokkenen, waaronder het kind en het gezin, beoordelen of de hereniging van het kind met diens gezin mogelijk en in het belang van het kind is, welke stappen hiervoor nodig zijn en wie hier toezicht op houdt. De doelen van de hereniging en de taken van het gezin en de verzorger moeten op papier worden gezet en alle betrokkenen moeten het hiermee eens zijn. Op regelmatige basis moet passend contact mogelijk worden gemaakt tussen het kind en zijn gezinsleden. De daadwerkelijke hereniging moet geleidelijk en onder toezicht verlopen.[338]

---

332 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk), par. 69 (zie ook het citaat uit deze zaak in par. 4.6.2) en EHRM 30 december 2008, appl. nr. 38000(1)/05 (*R.K. en A.K. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 36.

333 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 8*, 2007a, par. 41.

334 Art. 20(1) IVRK.

335 Art. 20(2)(3) IVRK.

336 Zie art. 5 EVRM, art. 37(b) IVRK en art. 9 IVBPR; zie hierover uitgebreid De Jong-De Kruijf 2019.

337 Art. 25 IVRK.

338 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 49-42.

Uit artikel 8 EVRM vloeit eveneens de positieve verplichting om maatregelen nemen om te zorgen dat de familieband zich kan ontwikkelen en om het mogelijk te maken dat ouder(s) en kind herenigd worden indien zij van elkaar gescheiden zijn.[339] Hierbij moeten de betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen, waarbij de overheid wederom een ruime beoordelingsvrijheid heeft.[340]

> 'In carrying out this balancing exercise, the Court will attach particular importance to the best interests of the child which, depending on their nature and seriousness, may override those of the parent.'

Indien de gezondheid en ontwikkeling van het kind beschadigd worden door hereniging, zal de ouder geen beroep op artikel 8 EVRM kunnen doen om hereniging te bewerkstelligen.[341]

Zoals gezegd wordt met het delen van gevoelige of persoonlijke gegevens een inbreuk op het recht op privéleven gemaakt. Een dergelijke inbreuk moet eveneens gerechtvaardigd kunnen worden op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM. In de *Guidelines on child-friendly justice* is opgenomen dat de overheid moet zorgen voor beperkte toegang tot documenten waarin persoonlijke en gevoelige gegevens van kinderen zijn neergelegd, in het bijzonder in het geval van procedures die betrekking hebben op kinderen. Als de overdracht van dergelijke gegevens noodzakelijk en in het belang van het kind is, moet de overheid deze overdracht reguleren. Bovendien moeten beroepskrachten vertrouwelijk met deze gegevens omgaan.[342]

4.6.4 Procedurele rechten

In de paragrafen 4.4.4.4 en 4.5.4 is reeds genoemd dat het kind dat in staat is een eigen mening te vormen, in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord in gerechtelijke en bestuurlijke procedures die het kind

339 Zie bijvoorbeeld EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 84; EHRM 22 juni 1989, appl. nr. 11/1988/144/209 (*Eriksson t. Zweden*), par. 71; EHRM 17 januari 2001, appl. nr. 40031/98 (*Gnahoré t. Frankrijk*), par. 51; zie EHRM 2019, par. 243-244 en 300, onder verwijzing naar onder andere EHRM 13 juli 2000, appl. nr. 25735/94 (*Elsholz t. Duitsland*), EHRM 14 april 2003, appl. nr. 27751/95 (*K.A. t. Finland*), EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*), par. 81 en 169.

340 EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 85 en EHRM 17 januari 2001, appl. nr. 40031/98 (*Gnahoré t. Frankrijk*), par. 52.

341 EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 93, onder verwijzing naar EHRM 7 augustus 1996, appl. nr. 17383/90 (*Johansen t. Noorwegen*), par. 78; zie bijvoorbeeld ook Bruning & Zlotnik 2018, p. 333 waarin wordt opgemerkt dat het respecteren van de rechten van ouders nooit mag betekenen dat het kind in een onveilige omgeving opgroeit.

342 Guidelines on child-friendly justice, par. 8, 10 en 18.

betreft.[343] Het EHRM heeft een dergelijk recht van het kind ook afgeleid uit het recht op persoonlijke autonomie zoals voortvloeit uit artikel 8 EVRM.[344]

Het EVRM bevat ook enkele procedurele rechten. Zo heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. De uitspraak wordt in beginsel in het openbaar gewezen, maar de belangen van de minderjarige en de bescherming van het privéleven van de procespartijen kunnen meebrengen dat de rechtszaak achter gesloten deuren plaatsvindt.[345]

Daarnaast heeft een ieder wiens rechten en vrijheden die in het EVRM zijn vermeld, zijn geschonden, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie (*ubi ius ibi remedium*), ook indien de schending is begaan door een persoon in de uitoefening van een ambtelijke functie.[346] Dit recht houdt in dat over een vermeende rechtenschending geklaagd moet kunnen worden en dat deze klacht vervolgens ook daadwerkelijk wordt onderzocht met het EVRM als toetsingskader.[347] Het gaat om een effectieve toegang tot een rechter.[348] Indien geen volledig rechtsherstel (*restitutio in integrum*) mogelijk is, moet een schadevergoeding toegekend kunnen worden.[349] Het EHRM heeft overigens wel bepaald dat dit artikel niet vereist dat een kind van twaalf jaar en ouder zelfstandig een procedure over een jeugdbeschermingsmaatregel moet kunnen voeren. Het kan volstaan dat een wettelijke vertegenwoordiger dit ten behoeve van het kind doet.[350] Het EVRM stelt overigens zelf geen minimale leeftijd aan de mogelijkheid om gebruik te maken van het individuele klachtrecht en in het verleden zijn dan ook verschillende zaken met succes door of namens kinderen aangebracht.[351]

---

343 Art. 12(1)(2) IVRK.

344 EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), par. 169-171; zie ook Bruning & Doek, *International Journal on Child Maltreatment* 2021; zie ook Bruning & Mol 2021.

345 Art. 6(1) EVRM.

346 Art. 13 EVRM; zie ook VN-Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten 2013 en Bruning e.a. 2020, p. 81-83 over *access to justice* voor kinderen.

347 Zie bijvoorbeeld EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*), par. 105-111.

348 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 1979, appl. nr. 6289/72 (*Airey t. Ierland*), par. 28; zie ook art. 14 IVBPR.

349 Zie bijvoorbeeld EHRM 17 januari 2012, appl. nr. 52013/08 (*Mosendz t. Oekraïne*), par. 121; EHRM 18 juni 2002, appl. nr. 48939/99 (*Oneryildiz t. Turkije*). EHRM 3 april 2001, appl. nr. 27229/95 (*Keenan t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*).

350 EHRM 25 februari 1992, appl. nr. 61/1990/252/323 (*Margareta en Roger Andersson t. Zweden*).

351 Van Bueren 2007, p. 16. Sinds het bestaan van het IVRK is een toename zichtbaar in het aantal klachten dat door kinderen is ingediend (Graziani 2017, p. 130; Tulkens 2008, p. 18-19).

In de *Guidelines on child-friendly justice* wordt nadrukkelijk opgemerkt dat elementen van een eerlijk proces, zoals het legaliteitsbeginsel, proportionaliteit, het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot een rechter ook gegarandeerd moeten worden voor kinderen en niet beperkt mogen worden onder het mom van de belangen van het kind.[352] Bovendien worden in dit document richtlijnen gegeven voor de organisatie van procedures. Zo moeten kinderen in overeenstemming met hun leeftijd en ontwikkeling worden behandeld in een kindvriendelijke omgeving. Het kind moet voorafgaand aan de procedure bekend worden gemaakt met de opzet van de procedure en de rollen van de betrokken beroepskrachten. Verder moet de taal worden aangepast aan het kind. Kinderen mogen worden bijgestaan door een volwassene die zij zelf mogen kiezen, tenzij is besloten dat deze persoon er niet bij mag zijn. Ook moet de lengte van de bijeenkomst worden afgestemd op de spanningsboog van het kind. Er moeten voldoende pauzes worden ingebouwd en de bijeenkomst mag niet te lang duren. De bijeenkomst moet in een kindvriendelijke omgeving plaatsvinden en ook de wachtruimte moet kindvriendelijk zijn.[353] Ook moet het kind een goede terugkoppeling krijgen van de beslissing die is genomen en informatie krijgen over mogelijkheden die hij heeft om hier bijvoorbeeld over te klagen.[354]

Uit rechtspraak van het EHRM blijkt voorts dat ouders in het kader van het beginsel *equality of arms* – dat onderdeel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces[355] – de mogelijkheid moeten krijgen om te reageren om rapporten, dat een openbare terechtzitting plaatsvindt en dat de uitspraak in beginsel in het openbaar wordt gedaan (van dit laatste kan worden afgezien als belanghebbenden een afschrift van de uitspraak kunnen krijgen en als belangrijke uitspraken worden gepubliceerd).[356] Hiermee wordt transparantie en het belang van toezicht benadrukt.[357]

Op grond van het IVRK mag een scheiding van een kind en diens ouder(s) tegen hun wil slechts plaatsvinden indien bevoegde autoriteiten in overeenstemming met toepasselijke procedures en onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing besluiten dat dit noodzakelijk is. Bij deze procedure moeten alle betrokken partijen in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.[358] Het VN-Kinderrechtencomité noemde in *General Comment* nr. 14 dat '*where a decision will have a major impact on a child or children, a greater level of protection and detailed procedures to consider their best interests is appropriate.*'[359]

352 Guidelines of child-friendly justice, onder III(E)(2) en par. 34.
353 Guidelines on child-friendly justice, par. 54-63.
354 Guidelines on child-friendly justice, par. 75.
355 Art. 6 EVRM.
356 EHRM 21 september 2006, appl. nr. 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk)*, par. 81-104.
357 Zie ook Bruning, *FJR* 2007/1.
358 Art. 9(1)(2) IVRK.
359 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 20.

Bij de beoordeling van de belangen van het kind moet worden gekeken naar de veiligheid van het kind op het moment van de besluitvorming, de mogelijkheid van risico's en schade in de toekomst en andere gevolgen van de beslissing voor de veiligheid van het kind.[360]

Het EHRM heeft uit artikel 8 EVRM procedurele verplichtingen afgeleid die in acht moeten worden genomen tijdens het besluitvormingsproces die mogelijk leidt tot het treffen van maatregelen die inbreuk maken op het recht op gezins- en privéleven. Deze verplichtingen gelden in het bijzonder indien deze besluitvorming gericht is op de bescherming of zorg van kinderen.[361] Het besluitvormingsproces moet eerlijk zijn en de belangen van de betrokken individuen respecteren.[362] Dit vereist dat de betrokkenen worden betrokken bij het besluitvormingsproces.[363] Ouders moeten hun zaak volledig kunnen presenteren en de nationale rechters moeten de gehele gezinssituatie diepgaand beoordelen. De betrokken belangen moeten bovendien op redelijke en gebalanceerde wijze worden beoordeeld, waarbij niet uit het oog mag worden verloren wat de beste oplossing voor het kind is.[364] De nationale rechter moet zijn oordeel baseren op voldoende feitelijke gronden.[365] Bepaald moet worden of, in het licht van de bijzondere omstandigheden van de zaak en de ernst van de te nemen beslissingen, de ouders betrokken zijn bij de besluitvorming in een mate die voldoende is om hun belangen voldoende te beschermen. Indien sprake is van een crisissituatie kan hier wel van worden afgeweken.[366] Bovendien mogen procedures niet te lang duren, zeker als hierdoor een beslissing om het kind niet meer met zijn ouder(s) te herenigingen alleen door tijdsverloop wordt genomen.[367] Het EHRM heeft ook het belang van toegang tot informatie benadrukt:

---

360 VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14*, 2013a, par. 71-74.

361 Zie bijvoorbeeld EHRM 24 februari 1995, appl. nr. 16424/90 (*McMichael t. Verenigd Koninkrijk*), par. 92.

362 EHRM 8 juli 1987, appl. nr. 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 62-64; EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 91; EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 94.

363 Zie bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2006, appl. nr. 39948/023848/04 (*Wallová en Walla t. Tsjechië*), par. 47 en EHRM 26 februari 2002, appl. nr. 46544/99 (*Kutzner t. Duitsland*), par. 56.

364 Zie bijvoorbeeld EHRM 2019, par. 288; zie ook EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 80. Zie over de rechtspositie van ouders binnen jeugdbeschermingsprocedures Hepping 2021.

365 Zie bijvoorbeeld EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*), par. 80-81; EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*); EHRM 8 juli 1987, appl. nr. 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 september 2019, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*), par. 225; zie ook EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 28945/95 (*T.P. en K.M. t. Verenigd Koninkrijk*).

366 Zie onder andere EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 93; EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*), par. 95.

367 Zie EHRM 24 februari 1995, appl. nr. 16424/90 (*McMichael t. Verenigd Koninkrijk*); zie ook Guidelines on child-friendly justice, par. 51.

> 'It is essential that a parent be placed in a position where he or she may obtain access to information which is relied on by the authorities in taking measures of protective care or in taking decisions relevant to the care and custody of a child. Otherwise, the parent will be unable to participate effectively in the decision-making process or put forward in a fair or adequate manner those matters militating in favour of his or her ability to provide the child with proper care and protection.'[368]

Het EHRM hecht grote waarde aan procedurele vereisten. Indien bij een procedure inzake een inbreuk op het recht op gezinsleven de procedurele rechten van betrokkenen onvoldoende zijn geëerbiedigd, kan dit leiden tot het oordeel dat sprake is van een schending van artikel 8 EVRM.[369]

In de *Guidelines for the alternative care of children* zijn enkele nadere vereisten opgenomen, zo moeten ouders het recht hebben om in beroep te gaan tegen de genomen beschikking en toegang hebben tot passende wettelijke vertegenwoordiging.[370] De besluitvorming met betrekking tot alternatieve zorg moet plaatsvinden door een rechterlijke, bestuurlijke of andere passende en erkende procedure, met rechtswaarborgen, inclusief – waar dat passend is – wettelijke vertegenwoordiging van het kind in elke gerechtelijke procedure. De besluitvorming moet gebaseerd zijn op een strikte beoordeling, planning en evaluatie, door vastgestelde structuren en mechanismen en moet per geval en door voldoende gekwalificeerde personen in een multidisciplinair team plaatsvinden.[371] Alle betrokkenen moeten de nodige informatie verkrijgen waarop zij hun mening kunnen baseren. Om de naleving van deze bepalingen te vergemakkelijken, moet de overheid zorgen voor passende training van beroepskrachten die verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de best mogelijke zorg. De beoordeling moet snel, zorgvuldig en grondig gebeuren. Hierbij moeten de onmiddellijke veiligheid en het welzijn van het kind, en zijn zorg en ontwikkeling op de langere termijn in acht worden genomen, evenals de persoonlijke karakteristieken, de ontwikkeling, de achtergrond, de gezinsomgeving, medische geschiedenis en speciale behoeften van het kind.[372] Het kind en zijn ouders of vertegenwoordigers moeten volledig worden geïnformeerd over de mogelijke opties van alternatieve zorg, de gevolgen van elke optie en de rechten en verplichtingen die zij hebben. Bij de voorbereiding, handhaving en evaluatie van een beschermende maatregel moeten de ouders en

368 EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 92; zie EHRM 24 februari 1995, appl. nr. 16424/90 (*McMichael t. Verenigd Koninkrijk*), par. 92.

369 EHRM 8 juli 1987, appl. nr. 9840/82 (*B. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 65; zie ook EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*), par. 91 en 98; EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*); EHRM 26 februari 2002, appl. nr. 46544/99 (*Kutzner t. Duitsland*).

370 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 47.

371 Zie ook Guidelines on child-friendly justice, par. 16-18.

372 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 57-58.

verzorgers betrokken worden en moeten hun behoeften en wensen worden gerespecteerd.[373]

In de *Guidelines on child-friendly justice* wordt genoemd dat alternatieven voor juridische procedures, zoals *mediation*, aangemoedigd moeten worden wanneer deze het meest in het belang van het kind zijn. Dergelijke alternatieven mogen echter geen obstakel vormen voor het kind om toegang tot de rechter te verkrijgen. Het kind moet de mogelijkheid hebben om – goed geïnformeerd over onder andere de mogelijke gevolgen van elke optie en met de mogelijkheid om advies of ondersteuning te krijgen – te kiezen tussen een juridische procedure of een bestaand alternatief voor een dergelijke procedure. Het alternatief voor een juridische procedure moet eenzelfde niveau van juridische waarborgen en respect voor de rechten van het kind garanderen.[374]

> In *concluding observations* aan het adres van Denemarken werd opgemerkt dat het VN-Kinderrechtencomité het waardeerde dat de overheid zorgde voor voldoende middelen voor preventieve maatregelen om uithuisplaatsingen van kinderen te vermijden. Wel werd opgemerkt dat er zorgen bestonden over het bericht vanuit de gemeente Kopenhagen dat er beslissingen waren genomen om kinderen in de alternatieve zorg te plaatsen zonder een wettelijke basis, zonder '*party consultation*', zonder instructies te geven over de mogelijkheid om te klagen, zonder een toets van het recht van het kind op contact en zonder een actieplan voor het kind en dat er ook berichten zijn dat dit ook in andere gemeenten is gebeurd.[375]

4.6.5 Tussenconclusie

Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind en de overheid kan passende bijstand verlenen. Bovendien kan de overheid onder omstandigheden zelfs verplicht zijn om bijstand te verlenen. Het is hierbij de vraag vanaf welk punt ouders en kind ondersteuning moeten accepteren en een inbreuk op het recht op privé- of gezinsleven kan worden gerechtvaardigd. Het werd duidelijk dat slechts in uitzonderlijke situaties sprake kan zijn van een gerechtvaardigd scheiden van het kind van diens ouder(s), bijvoorbeeld in geval van ernstige situaties waarbij sprake is van geweld of mishandeling in de thuissituatie.[376] Binnen het internationaal kader ligt de nadruk op het voorkomen van geweld en van een gedwongen scheiding van het kind van diens ouder(s). Het is denkbaar dat deze rechten conflicteren, bijvoorbeeld in het geval waarin moet worden overwogen of een inbreuk op het recht op respect voor het gezinsleven moet worden

---

373 Guidelines for the Alternative Care of Children, par. 64-65. Het kind wordt niet genoemd in dit rijtje van personen die moeten worden betrokkenen.

374 Guidelines on child-friendly justice, par. 25-26.

375 VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark*, 2017, par. 26.

376 Vergelijk ook Eide 2006, par. 50, zoals aangehaald in Spronk-van der Meer 2014, p. 77 inzake art. 27 IVRK.

gemaakt om het kind te beschermen tegen mishandeling. Gelet op de holistische werking van het IVRK en de *general principles* zal in een dergelijk geval moeten worden beoordeeld wat het meest in het belang van het kind is. Om de belangen van het kind te kunnen beoordelen, dient het kind gehoord te worden. Het belang van een eerlijk besluitvormingsproces waarbij de belangen van de betrokkenen worden gerespecteerd, blijkt eveneens uit de rechtspraak van het EHRM. Het EHRM heeft geoordeeld dat verschillende procedurele rechten in acht moeten worden genomen indien wordt overwogen om een inbreuk te maken op het recht van een kind of diens ouder(s) op respect voor het gezins- en privéleven, met een scheiding van kind en ouder(s) tot gevolg.

Uit de rechtspraak van het EHRM kan geen positieve verplichting van de staat om ouders actief te ondersteunen bij de opvoeding, worden afgeleid.[377] Wel zal preventieve overheidsbemoeienis als een lichter alternatief voor een jeugdbeschermingsmaatregel kunnen gelden en als zodanig in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de voorkeur verdienen.

4.7 Afsluitend

Het kind is – net als zijn ouder(s) – drager van internationaal erkende fundamentele rechten. Zo heeft hij recht op goede gezondheid, op bescherming tegen geweld en kindermishandeling, op respect voor zijn privé- en gezinsleven en heeft hij procedurele rechten. Bij de realisatie van deze rechten gelden ingevolge het vijfde *General Comment* van het VN-Kinderrechtencomité de non-discriminatiebepaling, de belangen van het kind, het recht op leven en ontwikkeling en het recht om gehoord te worden als algemene beginselen. De kinder- en mensenrechten brengen verplichtingen voor de overheid mee die in acht genomen moeten worden bij de vormgeving van een jeugdhulpverleningsstelsel.

De overheid moet de rechten van het kind zonder onderscheid nastreven door deze te respecteren, beschermen en vervullen. Zij moet bovendien zorgen dat degenen die plichten dragen om de rechten van het kind te respecteren, beschermen en verzekeren, hiertoe in staat zijn of worden gebracht. Hierbij kan worden gedacht aan ouders, verzorgers, hulpverleningsorganisaties, hulpverleners of anderen die verantwoordelijkheden dragen voor de verzorging van een kind. Ook moet de overheid zorgen dat het kind zijn capaciteiten als de drager van rechten kan ontwikkelen zodat hij zijn rechten kan claimen. Een consequentie van de ratificatie van internationale en Europese mensenrechtenverdragen is dat de Nederlandse overheid is gebonden aan de mensen- en kinderrechten die hierin zijn neergelegd en over de realisatie van deze rechten moet rapporteren (met betrekking tot de realisering van de rechten uit het IVRK) dan wel

377 Maar vergelijk ook Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 11 en Veldkamp 2001.

naar aanleiding van een klacht aansprakelijk kan worden gehouden voor schendingen van de rechten (door het EHRM). Het feit dat ouders, lokale overheden en beroepskrachten belangrijke schakels zijn in het jeugdhulpverleningsstelsel, benadrukt het belang van effectief toezicht op de realisatie van de rechten op nationaal niveau, van vertaling van de Europese en internationale rechten in nationale wet- en regelgeving die in de praktijk kunnen worden toegepast en van een goede training van beroepskrachten in mensen- en kinderrechten.

De Europese en internationale documenten geven de nationale overheid veel ruimte als het gaat om de vormgeving van het nationale jeugdhulpverleningsstelsel. De verdragsbepalingen zijn vrij ruim geformuleerd en ook de toezichtsmechanismen en nadere toelichtingen en interpretaties van VN-Kinderrechtencomité en het EHRM geven de staat vrijheid. Verschillende voor het jeugdhulpverleningsstelsel relevante rechten betreffen bovendien sociale rechten, verplichtingen om te vervullen en positieve verplichtingen ten aanzien waarvan de vrijheid van staten nog groter is. Bij de realisatie van dergelijke rechten kunnen beperkte middelen een reden zijn waarom zij nog niet volledig zijn geïmplementeerd. Wel gelden ten aanzien van de sociale rechten (zoals het recht op goede gezondheid) de concepten van progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen, en de verplichting om onmiddellijk stappen te nemen richting de realisatie van het recht zonder enig onderscheid. Ook is de overheid ten aanzien van deze verplichtingen verantwoordelijk voor een goede verdeling van beschikbare middelen. Het recht van het kind op bescherming en op respect voor het privé- en gezinsleven zijn klassieke rechten en dienen wel onmiddellijk gerealiseerd te worden. Tegelijkertijd hebben nationale autoriteiten een ruime beoordelingsvrijheid bij het beoordelen van de noodzaak om in te grijpen in het gezin waardoor een inbreuk wordt gemaakt op het recht van het kind en diens ouder(s) op bescherming van het gezinsleven. Met inachtneming van de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie bij sociale rechten en het onderscheid tussen verplichtingen van de overheid om de klassieke en sociale rechten te respecteren, beschermen en vervullen, bieden de internationale en Europese verdragen, richtlijnen, commentaren en rechtspraak een kader met uitgangspunten voor een kinder- en mensenrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel.

4.7.1 Uitgangspunten van een jeugdhulpverleningsstelsel conform het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader

Uit het bestudeerde internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader kan worden afgeleid dat de belangrijkste doelstelling van een jeugdhulpverleningsstelsel is om de menselijke waardigheid en een optimale ontwikkeling van het kind te verzekeren. Ieder kind heeft – zonder onderscheid – recht op mogelijkheden om te overleven, groeien en ontwikkelen binnen de context van zijn fysieke, emotionele en sociale welzijn, tot diens volledig potentieel. De rechten van het kind op menselijke waardigheid en

een optimale ontwikkeling kunnen alleen worden geïmplementeerd door alle andere kinderrechten te handhaven. Deze rechten zijn nauw aan elkaar gerelateerd en onderling afhankelijk van elkaar. Om het uiteindelijke doel van menselijke waardigheid en een optimale ontwikkeling van het kind te bereiken, moet een aantal uitgangspunten ten grondslag liggen aan het jeugdhulpverleningsstelsel. In deze afsluitende paragraaf worden zes fundamentele uitgangspunten onderscheiden die aan het nationale jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag moeten liggen om conform het geldende internationaal- en Europeesrechtelijke kinder- en mensenrechtenkader te zijn. Deze uitgangspunten vormen essentiële minimale eisen waaraan het jeugdhulpverleningsstelsel moet voldoen.

I Het kind is drager van rechten; autonomie en zelfbeschikking

Het kind is een rechtssubject dat eigen rechten draagt en heeft daarnaast recht op bijzondere zorg en bescherming. In internationale en Europese verdragen zijn bepalingen neergelegd die het kind voorzieningen verschaffen en die hem recht geven om te participeren. Een belangrijk recht van het kind (maar ook van zijn ouders; zie hierna onder *II*) is het *recht op respect voor zijn gezinsleven* (art. 8 EVRM en art. 16 IVRK). Dit brengt mee dat hij met zijn ouders en andere gezinsleden kan samenleven en dat zij in elkaars gezelschap mogen vertoeven. Daarnaast heeft het kind recht op respect voor zijn privéleven. Uit dit recht op privéleven vloeit *het recht op persoonlijke autonomie en zelfbeschikking* voort (art. 8 EVRM), welk recht met name lijkt te gelden in samenhang met het recht op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid (art. 24 IVRK) en diverse participatierechten (zie hierna onder *VI*). Het kind heeft de vrijheid te beschikken over zijn eigen lichaam en gezondheid. Deze vrijheid groeit naarmate het kind volwassener wordt (zie ook art. 5 IVRK). Het recht op zelfbeschikking zoals dat voortvloeit uit het recht op goede gezondheid brengt mee dat het kind – na het bereiken van een bepaalde mate van volwassenheid – *informed consent* moet geven voorafgaand aan een behandeling met betrekking tot zijn gezondheid (zie ook art. 12 IVRK; zie verder par. 4.7.1 onder *VI*). In par. 4.7.2 zal de vraag worden gesteld of het kind ook recht heeft op *informed consent* in geval van jeugdhulpverlening of ondersteuning.

Het recht op respect voor het privé- en gezinsleven wijst op de terughoudende rol van de overheid. Inbreuken op dit recht moeten zoveel als mogelijk worden voorkomen. Dit neemt echter niet weg dat inbreuken op dit recht onder omstandigheden ter bescherming van het kind en diens rechten gerechtvaardigd kunnen zijn. Een inbreuk moet bij wet zijn voorzien (legaliteit), de lichamelijke of geestelijke gezondheid van het kind of andere in artikel 8 lid 2 EVRM genoemde belangen beschermen en in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel (proportionaliteit). Verder moeten de gevolgen van de inbreuk op het kind en diens ouder(s) en de mogelijke alternatieven zorgvuldig zijn beoordeeld (zorgvuldigheid en subsidiariteit).

II Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid

In de Europese en internationale documenten wordt het gezin erkend als de kern van de samenleving en natuurlijke omgeving voor de ontwikkeling van het kind. *De ouders dragen de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind*, waarbij het belang van hun kind de eerste zorg is (art. 18(1) IVRK). Het verzekeren van welzijn, gezondheid en ontwikkeling van het kind wordt door het VN-Kinderrechtencomité gezien als het ultieme doel van de opvoeding en bescherming van het kind. Ouders moeten hun kind koesteren, beschermen en ondersteunen bij het op een gezonde manier groeien en ontwikkelen. De ouders moeten de rechten van het kind eerbiedigen. Ook hebben zij de verantwoordelijkheid, het recht en de plicht om het kind bij de uitoefening van diens rechten te voorzien van passende leiding en begeleiding, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind (art. 5 IVRK). Ouders bezitten volgens het VN-Kinderrechtencomité de grootste mogelijkheden om het kind te beschermen en geweld te voorkomen. Buiten de plicht om de rechten van het kind in acht te nemen en de verantwoordelijkheid om het kind op te voeden, hebben ouders het recht hun kind naar eigen inzichten op te voeden (artt. 18(4) IVBPR en 8 EVRM). Zij hebben net als hun kind het recht op respect voor het gezinsleven (art. 8(1) EVRM).

De overheid draagt de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind. Zo moet de overheid zorgen voor passende ondersteuning aan ouders bij de uitoefening van hun primaire verantwoordelijkheid (*III*) en voor bescherming in geval van bijvoorbeeld geweld of kindermishandeling (*IV*).

III De overheid moet zorgen voor passende ondersteuning en voorzieningen

Uit hoofde van de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind, *moet de overheid ouders ondersteunen om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van het kind te verzekeren*. De overheid moet het kind verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, waarbij rekening wordt gehouden met de rechten en plichten van zijn ouders (art. 3(2) IVRK). De overheid moet zorgen voor passende ondersteuning (artt. 18(2) IVRK). Deze ondersteuning omvat onder andere educatie over opvoeding en de begeleiding van ouders. De ondersteuning aan ouders moet de rollen van ouders aanvullen, zoveel mogelijk met ouders zijn ontwikkeld en de samenwerking tussen ouders, beroepskrachten en andere betrokkenen bevorderen. Ook is de overheid verantwoordelijk voor voorzieningen voor zorg voor en bescherming van kinderen. Deze instellingen, voorzieningen en diensten die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of bescherming van kinderen moeten voldoen aan de door bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, gezondheid, het aantal personeelsleden, de geschiktheid van de personeelsleden en bevoegd toezicht (artt. 3(3) en 18(2) IVRK).

Het recht van het kind op goede gezondheid brengt bovendien de verplichting voor de overheid mee om ernaar te streven dat geen enkel kind zijn recht op toegang tot voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van gezondheid wordt onthouden (art. 24(1) IVRK). Het kind moet toegang hebben tot faciliteiten, goederen, diensten en voorzieningen om de hoogst mogelijke mate van gezondheid te kunnen genieten (art. 24(2) IVRK). De overheid moet waarborgen dat de nodige medische hulp en gezondheidszorg aan alle kinderen wordt verleend en moet maatregelen nemen om preventieve gezondheidszorg en begeleiding voor ouders te ontwikkelen. De voorzieningen van gezondheidszorg moeten beschikbaar, toegankelijk, aannemelijk en van goede kwaliteit zijn (de zogenoemde 'AAAQ-criteria'). Deze verplichtingen om te vervullen gelden voor de overheid in de ruimste mate waarin de beschikbare middelen dit toelaten. In de realisatie van dit recht mag in principe geen achteruitgang optreden. Door internationale mensenrechtencomités zijn enkele kernverplichtingen van de overheid geformuleerd, waarbij het onder andere gaat om een passende reactie op de onderliggende factoren die de gezondheid van een kind beïnvloeden en passende training voor personeel in gezondheid en mensenrechten.

IV Bescherming tegen geweld of kindermishandeling

Het kind heeft recht op respect voor de menselijke waardigheid en lichamelijke en geestelijke integriteit (artt. 3 en 8 EVRM; artt. 16, 19 en 32-37(a) IVRK; artt. 7 en 17 IVBPR). De realisatie van deze fundamentele rechten zijn essentieel om de andere rechten van het kind te bevorderen. Geweld en lichamelijke bestraffingen maken inbreuk op de fundamentele rechten van het kind op respect voor menselijke waardigheid en integriteit en vormen een gevaar voor een goede ontwikkeling en gezondheid van het kind. De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid brengt in dit geval zware verplichtingen mee om het kind te beschermen. *De overheid moet het recht op bescherming tegen geweld en kindermishandeling (art. 19 IVRK en art. 3 EVRM) onmiddellijk implementeren en moet maatregelen nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen van geweld door derden*. De nadruk moet liggen op het voorkomen van geweld. De overheid moet maatregelen nemen die effectieve bescherming bieden aan kinderen en die redelijke stappen omvatten om mishandeling waarvan de autoriteiten wetenschap (moeten) hebben, te voorkomen. Ouders zijn volgens het VN-Kinderrechtencomité het beste in staat om hun kind(eren) te beschermen en geweld te voorkomen, maar tegelijkertijd heeft het comité ook erkend dat het meeste geweld binnen het gezin plaatsvindt. Bij de maatregelen die genomen worden, moet ondersteuning en versterking van het gezin volgens het VN-Kinderrechtencomité prioriteit krijgen. Maatregelen moeten verzekeren dat volwassenen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en zorg van het kind de rechten van het kind respecteren en beschermen. Ouders moeten worden ondersteund bij het begrijpen, omarmen en implementeren van een goede opvoeding gebaseerd op kennis van de rechten van het kind, de ontwikkeling

van het kind en technieken voor positief disciplineren. Op deze manier zouden de capaciteiten van het gezin om het kind in een veilige omgeving op te voeden en te verzorgen, worden ondersteund. Justitiële betrokkenheid moet zoveel mogelijk preventief zijn, positief gedrag bemoedigen en negatief gedrag verbieden. Deze betrokkenheid moet onderdeel uitmaken van een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak die sectoren overstijgt, beroepskrachten die met kinderen, verzorgers, gezinnen en gemeenschappen werken ondersteunt en een volledig scala aan voorzieningen van jeugdzorg en bescherming faciliteert en toegankelijk maakt. Hulpverleners moeten worden getraind in onder andere de rechten en ontwikkeling van het kind en het op objectieve wijze overwegen van ontvangen informatie. Ook moeten zij effectief samenwerken, relevante informatie rapporteren en delen met relevante beroepskrachten en goed handelen naar aanleiding van ontvangen informatie om het kind te beschermen tegen (verdere) schade.

Zodra een minimaal niveau van zwaarte van geweld of kindermishandeling is bereikt – hetgeen bij kinderen sneller het geval is –, moet de overheid passende maatregelen treffen. Hierbij kan het gerechtvaardigd zijn om inbreuk te maken op het recht van het kind en diens ouder(s) op respect voor het privé- of gezinsleven, bijvoorbeeld door het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbij (een gedeelte van) de verantwoordelijkheid van de ouders voor de verzorging en opvoeding van het kind (tijdelijk; zie par. 4.7.1 onder *V*) wordt overgenomen. Beslissingen om formeel te interveniëren in een gezin door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel moeten, gelet op de afhankelijke status van het kind (zie ook par. 4.7.1 onder *I*) en de unieke intimiteit van gezinsleden (zie ook par. 4.7.1 onder *II*) met grote zorgvuldigheid worden genomen. Ook de beginselen van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit zijn hierbij van groot belang. Een inbreuk moet bij wet zijn voorzien, in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel en lichtere alternatieven moeten eerst zorgvuldig worden overwogen. Hierbij moet het scheiden van ouders en kind zoveel mogelijk worden voorkomen (zie onder *V*). Overigens is op Europees niveau erkend dat autoriteiten de verplichting hebben om kinderen te beschermen en niet elke keer aansprakelijk kunnen worden gehouden wanneer echte en redelijke zorgen over de veiligheid van kinderen achteraf onjuist blijken te zijn.

V Een scheiding van het kind van diens ouder(s) is een ultimum remedium

Het scheiden van het kind van diens ouder(s), bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing of een beëindiging van het ouderlijk gezag, kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn, maar moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Het VN-Kinderrechtencomité acht het in het belang van het kind dat hij zoveel mogelijk binnen zijn eigen gezin wordt verzorgd. Een scheiding van kind en ouders kan alleen plaatsvinden in geval van voldoende solide en zwaarwegende overwegingen. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin dusdanige vermoedens van kindermishandeling bestaan dat de drempel van onmenselijke behandeling van artikel 3 EVRM wordt overschreden (zie ook onder *IV*). De gevolgen van een scheiding en mogelijke alternatieven

moeten zorgvuldig worden beoordeeld. Hierbij moet rekening worden gehouden met de belangen van het kind en diens ouders (zie ook onder *VI*). De belangen van het kind kunnen voorrang hebben op die van de ouder(s). Bij het afwegen van de belangen van het kind moet worden betrokken dat het in het belang is dat zijn banden met het gezin worden gehandhaafd, tenzij het gezin bijzonder ongeschikt is gebleken en dat het in zijn belang is dat zijn ontwikkeling in een veilige omgeving wordt verzekerd. Een inbreuk op het recht op respect voor het privé- en gezinsleven moet bij wet zijn voorzien. Deze wet moet het voor de burger mogelijk maken om zijn gedrag hierop af te stemmen en ook moet de wet de beoordelingsvrijheid van autoriteiten duidelijk afbakenen. Het EHRM geeft de nationale overheid overigens een ruime beoordelingsvrijheid bij het beoordelen van de noodzaak van een inbreuk op het recht op respect voor het privé- en gezinsleven door het bieden van zorg en de eerste beslissing om het kind uit huis te plaatsen. Bij verdere beperkingen van het gezinsleven en in geval van een langdurende scheiding van het kind van diens ouder(s) wordt deze beoordelingsruimte kleiner.

Indien een kind uit huis is geplaatst, is de overheid aan verschillende verplichtingen gebonden. De overheid moet bijzondere bescherming en bijstand bieden en zorgen voor een andere vorm van zorg. Hereniging van het kind met diens ouders moet worden bevorderd, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat het kind regelmatig contact met zijn gezin kan hebben. Ook hier moeten de belangen van het kind en die van diens ouder(s) worden afgewogen, waarbij de overheid een ruime beoordelingsvrijheid heeft. Een scheiding van het kind van diens ouders waarbij tevens sprake is van vrijheidsbeneming is een laatste redmiddel en mag slechts voor een zo kort mogelijke en passende duur plaatsvinden.

VI Het kind en diens ouder(s) moeten worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot zorg, ondersteuning en ingrijpen

Het kind dat in staat is een eigen mening te vormen, moet in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord in gerechtelijke en bestuurlijke procedures die het kind betreffen (art. 12 IVRK). Dit recht vloeit ook voort uit het recht op autonomie (zie onder *I*). Aan de uitoefening van dit recht worden idealiter geen leeftijdseisen verbonden. Ook moet de overheid zorgen dat het kind op een passende manier alle nodige informatie krijgt om dit recht goed uit te kunnen oefenen. Het kind moet op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier worden gehoord. De procedure moet worden ondersteund door getrainde volwassenen, waarbij ook oog is voor mogelijke risico's die het kind loopt bij het delen van zijn mening. Aan de mening van het kind moet een passend gewicht worden gehecht, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind. Ook moet de besluitvormer het kind informeren over de uitkomst van het proces en de wijze waarop de mening van het kind is meegenomen. Verder moet bij wet worden voorzien in klachtprocedures of rechtsmiddelen indien het recht om gehoord te worden niet in acht is

genomen. Kinderen moeten bijvoorbeeld een klacht kunnen indienen bij een kinderombudsman.

Uit het recht op autonomie vloeit onder andere het recht op *informed consent*. Dit betekent dat een kind dat een bepaalde leeftijd heeft bereikt, na goed geïnformeerd te zijn, toestemming moet geven voordat hij een behandeling ondergaat. Het internationaal kader geeft vooralsnog geen duidelijk antwoord op de vraag vanaf welke leeftijd een kind een zelfstandig recht op *informed consent* heeft. Bovendien is het nog maar de vraag of dit recht op *informed consent* enkel geldt ten aanzien van medische behandelingen, of bijvoorbeeld ook ten aanzien van opvoedondersteuning (maar zie hierover ook onder par. 4.7.1 onder *I* en par. 4.7.2).

Het kind en diens ouder(s) hebben op grond van de bestudeerde verdragsbepalingen voorts enkele procedurele rechten in het geval zij tegen hun wil van elkaar worden gescheiden. Een dergelijke scheiding kan slechts plaatsvinden indien bevoegde autoriteiten in overeenstemming met toepasselijke procedures en onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing besluiten dat dit noodzakelijk is. Hierbij moeten alle betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen aan de procedures en hun standpunten naar voren te brengen. Het besluitvormingsproces moet eerlijk verlopen en de belangen van de betrokkenen respecteren. De belangen van de betrokkenen moeten op redelijke en gebalanceerde wijze worden beoordeeld, waarbij niet uit het oog mag worden verloren wat voor het kind het beste is. De nationale rechter moet zijn oordeel baseren op voldoende feitelijke gronden. Aan de procedurele vereisten wordt door het EHRM grote waarde gehecht. Tot slot hebben het kind en diens ouder(s) *het recht op een effectief rechtsmiddel voor een nationale instantie bij een vermeende schending van hun rechten*.

4.7.2 Een recht op jeugdhulpverlening?

De in de vorige paragraaf uitgewerkte uitgangspunten vormen, zoals gezegd, essentiële minimumeisen voor een kinder- en mensenrechtenconform jeugdhulpverleningsstelsel. Zij vormen een belangrijke bron voor het volgende hoofdstuk waarin aan de hand van het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader en de rechtshistorische ontwikkelingen fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel worden geformuleerd.

Ondanks dat de in de vorige paragraaf uitgewerkte uitgangspunten minimumeisen stellen aan het jeugdhulpverleningsstelsel, liggen vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief nog steeds belangrijke vragen open die overdenking behoeven. De wellicht meest prangende vraag die zich opdringt, is of het Europese en internationale kinder- en mensenrechtenkader een recht op jeugdhulpverlening bevat dat verplichtingen voor de overheid met zich meebrengt. In het IVRK noch het EVRM is expliciet een recht op jeugdhulpverlening neergelegd. Door meerdere jeugdrechtdeskundigen wordt echter aangenomen dat een dergelijk recht in het

IVRK besloten ligt.[378] Op basis van dit onderzoek kan zeer goed worden beargumenteerd dat de verschillende bepalingen uit met name het IVRK puzzelstukjes vormen die samen als een 'recht op jeugdverlening' bestempeld kunnen worden. Het veelomvattende recht op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid, het recht op optimale ontwikkeling en het recht op respect voor de menselijke waardigheid en lichamelijke en geestelijke integriteit vormen hierbij samen met de overige algemene beginselen en de verplichtingen van de overheid om de ouders te ondersteunen bij hun opvoedingsverantwoordelijkheid en om mishandeling te voorkomen, de kern van de puzzel. Deze puzzel is niets anders dan een oefening in de holistische benadering van de rechten van het kind en voegt derhalve geen extra materieel recht toe. Het verwezenlijken van het recht op jeugdhulpverlening kan worden omschreven als de uitoefening van de secundaire verantwoordelijkheid van de overheid door het bieden van zorg of ondersteuning aan het kind en/of zijn gezin welke bijdraagt aan de menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling van het kind.

Een recht op jeugdhulpverlening zal de meeste overeenkomsten vertonen met sociale rechten, waarop de concepten van progressieve realisatie en minimale kernverplichtingen van toepassing zijn. Analoog aan de kernverplichtingen die door internationale mensenrechtencomités zijn opgesteld (zie ook bijlage A), zouden ten aanzien van het recht op jeugdhulpverlening ten minste de volgende kernverplichtingen gelden:

- De overheid moet zorgen voor nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het recht op jeugdhulpverlening.
- De overheid moet een goede dekking van kwalitatief goede basiszorg, waaronder ook (preventieve) jeugdhulpvoorzieningen, verzekeren.
- De overheid moet zorgen dat eenieder – ook een kwetsbaar gezin – zonder onderscheid toegang heeft tot jeugdhulp.
- De overheid moet informatie verschaffen met betrekking tot (toegang tot) jeugdhulp.
- De overheid moet zorgen voor een passende reactie op de onderliggende oorzaken van de noodzaak van jeugdhulp.
- De overheid moet passende training verschaffen aan beroepskrachten die met jeugd werken, waaronder ook training over mensen- en kinderrechten.
- De overheid moet zorgen voor beleid en actieplannen met betrekking tot de ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van een mensenrechtenbenadering om het recht op jeugdhulpverlening te vervullen. Deze mensenrechtenbenadering houdt in dat rekening wordt gehouden met de in paragraaf 4.7.1 besproken uitgangspunten.

378 Zie bijvoorbeeld Liefaard, Doek & Verkroost 2018, p. 168-169, Meuwese, *Justitiële verkenningen kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 63, 67 en 69 en Meuwese, *AA* 2002/51, p. 22-28, maar zie ook De Boer & Van Montfoort, *Recht der werkelijkheid* 2010(31)/3.

Een vervolgvraag is of het *recht* op jeugdhulpverlening – de uitoefening van de secundaire verantwoordelijkheid van de overheid door het bieden van zorg of ondersteuning aan het kind en/of zijn gezin – door het kind of diens ouder(s) kan worden geweigerd. In hoeverre kan het kind zijn recht op autonomie en zelfbeschikking doen gelden? Geldt het recht op *informed consent*, zoals dat bestaat met betrekking tot het gezondheidsrecht, ook in geval van jeugdhulpverlening? En zo ja, vanaf welk moment kan het kind dit recht uitoefenen? Het gegeven dat dit recht op *informed consent* is gekoppeld aan de rechten die in artikel 12 IVRK zijn neergelegd en het recht op persoonlijke autonomie dat het EHRM uit het recht op privéleven op grond van artikel 8 EVRM heeft afgeleid, pleit ervoor om een dergelijk recht ook in geval van jeugdhulpverlening toe te kennen aan het kind.

Afhankelijk van de leeftijd van het kind (hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan zeer jonge kinderen die leiding en begeleiding bij de uitvoering van hun rechten behoeven) en de aard van de jeugdhulpverlening (hierbij moet worden gedacht aan vormen van jeugdhulpverlening die ook grote impact hebben op het leven van de ouders, waaronder alle vormen van ondersteuning bij de opvoeding), zou ook de toestemming van diens ouders benodigd zijn op grond van de artikelen 5 en 18 lid 1 IVRK en artikel 8 EVRM. Dit zou meebrengen dat jeugdhulpverlening slechts mogelijk is na vrijelijk, ondubbelzinnig en goed geïnformeerd gegeven toestemming.

Autonomie en zelfbeschikking dragen bij aan een optimale ontwikkeling van het kind, maar tegelijkertijd kan ook het bieden van goede zorg aan deze ontwikkeling bijdragen. Een absoluut recht van het kind en diens ouder(s) op autonomie en zelfbeschikking zou dus niet wenselijk zijn indien het ultieme doel is om een optimale ontwikkeling van het kind te bereiken. Uit het tweede lid van artikel 8 EVRM blijkt dat het recht op autonomie ook niet absoluut is. Een inbreuk op dit recht is mogelijk, mits bij het maken van een inbreuk wordt voldaan aan eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid (zie par. 4.7.1 onder *IV*). Het EHRM heeft zich vooralsnog met name uitgesproken over schendingen van artikel 8 EVRM door de scheiding van het kind van diens ouder(s) door een uithuisplaatsing of beëindiging gezag en door medische behandelingen zonder dat hier toestemming voor was gegeven. Het lijkt erop dat overheid met betrekking tot inbreuken op het privé- en gezinsleven waarbij het kind niet wordt gescheiden van zijn ouder(s) of waarbij geen sprake is van een gedwongen medische behandeling, maar waarbij bijvoorbeeld toezicht wordt gehouden op het gezin of bepaalde jeugdhulpverlening wordt opgelegd, grote vrijheden bezit. Een inbreuk op het recht op privé- of gezinsleven waarbij het kind niet van zijn ouder(s) zal worden gescheiden, zal waarschijnlijk al snel gerechtvaardigd kunnen worden ter voorkoming van of als lichter alternatief voor een dergelijke scheiding.

Geconcludeerd kan worden dat het kind en – afhankelijk van de leeftijd en het kind en de aard van de jeugdhulpverlening – diens ouder(s) vrijelijk, ondubbelzinnig en na goed geïnformeerd te zijn, toestemming moeten

geven voor jeugdhulpverlening, maar dat aan het gebrek aan toestemming voorbijgegaan kan worden indien dit noodzakelijk wordt geacht, proportioneel is, bij wet geregeld is en op zorgvuldige wijze – waarbij eveneens lichtere alternatieven zijn onderzocht (zoals toereikende en passende alternatieve vormen van jeugdhulp waar het kind en ouder(s) wel toestemming voor geven) –, plaatsvindt.

5 Fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpstelsel inzichtelijk gemaakt en is bezien welke uitgangspunten rechtshistorisch gezien aan dit stelsel ten grondslag liggen en vanuit het internationale kader behoren te liggen. Het internationale kader heeft de rechtshistorische ontwikkelingen en daarmee ook de uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel beïnvloed. Zo werd in hoofdstuk 4 duidelijk dat de groeiende aandacht voor de rechten van de mens leidde tot een herbezinning op de positie van de jeugdbescherming in Nederland. Het zal dan ook niet verbazen dat de uitgangspunten die aan het huidige stelsel ten grondslag liggen grotendeels overeenkomen met de uitgangspunten op grond van het internationale kader aan dit stelsel ten grondslag behoren te liggen. Tegelijkertijd werd al duidelijk dat de internationaalrechtelijke uitgangspunten essentiële minimale eisen vormen waaraan een nationaal jeugdhulpverleningsstelsel moet voldoen. De nationale overheden krijgen veel ruimte om het jeugdhulpverleningsstelsel nader in te richten. De rechtshistorische ontwikkelingen kleuren deze ruimte in.

In het onderhavige hoofdstuk worden deze fundamentele uitgangspunten die aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel (behoren te) liggen, op basis van de bevindingen van de vorige hoofdstukken geformuleerd als normatief kader. Tot slot bevat dit hoofdstuk een inventarisatie van de betekenis van deze uitgangspunten voor de rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en voor de verantwoordelijkheden van beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel.

5.2 Overkoepelende doelstelling

Blijkens het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader dient het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige, de belangrijkste en alles overkoepelde doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel te zijn. Deze doelstelling wordt bereikt door, indien dit nodig is, enerzijds zorg en ondersteuning te bieden aan de minderjarige en aan zijn ouders bij hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van hun kind en anderzijds in noodzakelijke gevallen het kind

te beschermen en zo nodig (tijdelijk) van zijn ouders te scheiden. Om dit te kunnen verwezenlijken, wordt binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel een aantal fundamentele uitgangspunten in acht genomen. In dit hoofdstuk worden deze uitgangspunten gepresenteerd, waarbij steeds aandacht wordt besteed aan de internationale en Europese kinder- en mensenrechtelijke inbedding, de rechtshistorische ontwikkelingen en de huidige wettelijke vertaling ervan.

5.3 Toenemende autonomie van de minderjarige

De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden en heeft recht op autonomie.

Een minderjarige is kwetsbaar en moet om die reden worden beschermd, maar is tegelijkertijd ook drager van rechten. Het recht op respect voor het privé- en gezinsleven brengt mee dat de mogelijkheid van het genieten van het gezelschap van zijn ouders en andere gezinsleden en de persoonlijke autonomie van de minderjarige gerespecteerd moeten worden. Naarmate de minderjarige zich verder ontwikkelt, neemt zijn recht op autonomie en de mate waarin hij deel kan nemen aan besluitvormingsprocessen toe (zie ook par. 5.8) en nemen de verantwoordelijkheden en invloed van zijn ouders af (zie par. 5.4).

Zo heeft een kind afhankelijk van diens leeftijd en mate van ontwikkeling recht op *informed consent* als onderdeel van zijn recht op goede gezondheid. Dit houdt in dat hij, nadat hij passende informatie heeft ontvangen, toestemming moet geven alvorens hij behandeld kan worden. Beargumenteerd kan worden dat hij een dergelijk recht ook heeft indien ten behoeve van zijn menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling zorg of ondersteuning wordt geboden aan hem en/of zijn gezin.

Het recht op privé- en gezinsleven is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de fundamentele rechten op waardigheid en integriteit (zie par. 5.6), niet absoluut. Met de inzet van gedwongen hulpverlening en het zonder toestemming uitwisselen van persoonsgegevens wordt inbreuk gemaakt op dit recht. Een dergelijke inbreuk kan worden gerechtvaardigd wanneer is voldaan aan de vereisten van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Het uitgangspunt blijft echter dat de minderjarige ongestoord kan genieten van het samenzijn met gezinsleden en recht heeft op autonomie.

Waar de nadruk in de eerste jaren van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel sterk lag op het beschermen van de minderjarige door het verminderen en uitsluiten van risico's voor zijn ontwikkeling, worden de zelfstandigheid en eigen krachten en verantwoordelijkheden van de minderjarige de laatste decennia steeds meer erkend. Mede onder invloed van kinder- en mensenrechten wordt de minderjarige gezien als persoon met eigen rechten. De focus op bescherming is hierbij echter nooit uit het oog

verloren en veiligheidsdenken lijkt de ontwikkelingen binnen het stelsel nog steeds in grote mate te beïnvloeden (zie verder par. 5.6).

Op grond van de Jeugdwet moet het gemeentelijk beleid zijn gericht op het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng. De introductie van het familiegroepsplan bevestigt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheden en krachten van het gezin. Verder moet, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is, aan de minderjarige en zijn ouders keuzevrijheid worden geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp. De nadruk op autonomie is het duidelijkst zichtbaar in het vereiste dat jeugdhulp pas kan worden verleend nadat de betrokkenen hiertoe toestemming hebben gegeven. In principe is toestemming nodig van de minderjarige vanaf twaalf jaar en – zolang de minderjarige de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt – van diens gezagsdragende ouder(s). Een ondertoezichtstelling kan slechts na zorgvuldig onderzoek door een kinderrechter worden uitgesproken indien dit noodzakelijk is in verband met een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige en de noodzakelijke hulpverlening niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Aan minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt, worden tot slot enkele zelfstandige procedurele rechten toegekend in de wetgeving inzake jeugdbeschermingsmaatregelen.

De huidige wet- en regelgeving inzake het jeugdhulpverleningsstelsel lijkt in overeenstemming met het fundamentele uitgangspunt zoals dat uit het internationale kader en de rechtshistorie voortvloeit. De geldende wetgeving komt echter in de praktijk niet altijd goed uit de verf. Zo is gebleken dat het familiegroepsplan niet goed van de grond komt en dat in de praktijk ook ondertoezichtstellingen worden uitgesproken ondanks dat de noodzakelijke hulp voldoende wordt geaccepteerd. Bovendien lijkt de focus bij de toepassing van het acceptatiecriterium als onderdeel van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling te liggen op de acceptatie van de noodzakelijke hulp door ouders, terwijl minderjarigen ook recht op persoonlijke autonomie hebben en als zij twaalf jaar en ouder zijn ingevolge de Jeugdwet ook hun toestemming moeten geven voor jeugdhulpverlening.

5.4 Primaire opvoedverantwoordelijkheid van de ouders

Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun minderjarige kinderen.

In de vorige paragraaf werd al duidelijk dat de minderjarige niet los kan worden gezien van zijn gezin. Het gezin vormt de natuurlijke omgeving voor de ontwikkeling van een minderjarige en ouders dragen de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Ouders hebben het recht hun kind naar eigen inzichten op te voeden en hebben

– net als de minderjarige – recht op respect voor het gezinsleven. Dit brengt onder meer met zich mee dat een scheiding van kind en ouder zoveel mogelijk moet worden voorkomen (zie par. 5.7). Binnen deze verantwoordelijkheden, vrijheden en rechten moeten ouders de rechten van hun kind eerbiedigen en hem bij de uitoefening van zijn rechten voorzien van passende leiding en begeleiding, op een wijze die verenigbaar is met zijn zich ontwikkelende vermogens (zie ook par. 5.3).

De vaderlijke macht was absoluut en onaantastbaar tot het moment dat de Kinderwetten hun intrede deden. Deze wetten voorzagen in de behoefte om in uitzonderlijke gevallen waarin dit noodzakelijk was de ouderlijke macht te kunnen beperken door een zware maatregel op te leggen. De gedachte dat opvoeding 'gewoon' aan de ouders kon worden overgelaten, verdween naar de achtergrond. Niet lang na de invoering van de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen werd de ondertoezichtstelling geïntroduceerd, waarbij de opvoedingstaak bij ouders bleef liggen. Deze maatregel was lichter, maar kon wel eerder worden ingezet. Deze maatregel ging in de praktijk echter steeds vaker gepaard met een uithuisplaatsing, waardoor de maatregel zwaarder werd. Halverwege de vorige eeuw veranderde de visie op mens, hulp en jeugdbescherming en kwam de vrijwilligheid in hoog aanzien te staan. Met de herziening van de ondertoezichtstelling in 1995 werd benadrukt dat eerst alle mogelijkheden in het vrijwillige kader moeten zijn benut voordat tot een jeugdbeschermingsmaatregel over kon worden gegaan. Rond het begin van het huidige millennium werd echter vanuit meerdere hoeken de wens geuit om eerder in het gezin te kunnen ingrijpen door het bieden van opgroeiondersteuning. Daarnaast werden methoden die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel werden toegepast, ook al eerder – in het vrijwillige kader – ingezet. Dit leidde uiteindelijk tot het voorstel om de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling te verruimen en later om een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel in de wet op te nemen. Ondanks dat deze voorstellen de huidige wet niet hebben gehaald, laten zij wel een behoefte zien om eerder en sneller in te grijpen in het gezinsleven ter bescherming van de minderjarige. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de – ook reeds hiervoor genoemde – nadruk op de autonomie en eigen krachten van gezinsleden.

In de vorige paragraaf werd al genoemd dat binnen de Jeugdwet de eigen mogelijkheden van het gezin worden benadrukt, hetgeen onder andere is terug te zien in de toestemmingsvereisten en het familiegroepsplan. Ook werd genoemd dat een ondertoezichtstelling alleen kan worden uitgesproken indien de noodzakelijke hulpverlening niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Wel werd genoemd dat het acceptatiecriterium in de praktijk ruimer wordt geïnterpreteerd en toegepast, waardoor eerder voorbij kan worden gegaan aan de eerste opvoedverantwoordelijkheid van ouders.

5.5 Secundaire verantwoordelijkheid van de overheid; ondersteuning

In het kader van de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige ondersteunt de overheid ouders om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van de minderjarige te verzekeren.

De overheid draagt blijkens het IVRK de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige. Dit betekent onder meer dat de overheid passende ondersteuning biedt aan het gezin om de minderjarige te kunnen verzekeren van de nodige bescherming en zorg, en hierbij ook rekening moet houden met de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van ouders (zie par. 5.4). In dit kader is het van belang dat de overheid de rollen van ouders aanvult en zoveel mogelijk samenwerking zoekt met de ouders. De secundaire verantwoordelijkheid brengt ook mee dat de overheid moet zorgen voor kwalitatief goede en passende voorzieningen die zorg en bescherming bieden aan minderjarigen. Verder moet de overheid zorgen dat de minderjarige toegang heeft tot voorzieningen om de hoogst mogelijke mate van gezondheid te kunnen genieten. Uit rechtspraak van het EHRM kan geen duidelijke positieve verplichting van de staat om ouders actief te ondersteunen bij de opvoeding, worden afgeleid. Een aanknopingspunt voor een dergelijke verplichting zou wel kunnen worden afgeleid uit het subsidiariteitsbeginsel dat in acht moet worden genomen bij ingrijpen in het gezinsleven. In het licht van dit subsidiariteitsbeginsel zou actief ingrijpen in het vrijwillige kader als een lichter alternatief voor een jeugdbeschermingsmaatregel de voorkeur verdienen.

In de beschrijving van de historische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel komt dit uitgangspunt meermaals naar voren. Het 'subsidiariteitsbeginsel' van de Armenwet was lange tijd leidend bij het ingrijpen door de overheid ter bescherming van minderjarigen. Halverwege de vorige eeuw werd vrijwillige jeugdhulpverlening in steeds grotere mate georganiseerd en al snel ontstond de wens dat zij zich meer *outreachend* opstelde. Enerzijds werd benadrukt dat bij vrijwillige jeugdhulpverlening de macht bij de ouders lag en gezocht moest worden naar jeugdhulpverlening waar ouders zich ook in konden vinden. Anderzijds werd gezocht naar mogelijkheden om aanhoudende overredingskracht uit te oefenen op gezinsleden om bijvoorbeeld opvoedingscursussen te volgen of hun aanspraak op jeugdhulp tot gelding te brengen. Dit spanningsveld bereikte in de aanloop naar de huidige wetgeving een hoogtepunt in de discussies naar aanleiding van de voorstellen tot een lichtere rechtsgrond van de ondertoezichtstelling of een nieuwe, lichtere jeugdbeschermingsmaatregel. Deze voorstellen bereikten de huidige wettekst niet, onder andere doordat in de praktijk in aanloop naar de Jeugdwet al mogelijkheden waren gecreëerd om ouders 'al dan niet met zachte drang' tot vrijwillige medewerking te bewegen.

Uit de rechtshistorische ontwikkelingen volgt onder meer dat binnen het jeugdhulpverleningsstelsel een van de uitgangspunten is dat passende jeugdhulp toegankelijk en (tijdig) beschikbaar is. Een voldoende aanbod van vrijwillige jeugdhulpverlening is niet alleen wenselijk voor een goede ontwikkeling en gezondheid van de minderjarige en een goede opvoedsituatie, maar ook ter voorkoming van zware maatregelen (zie ook par. 5.6 en 5.7). De jeugdhulpverlening zou bovendien goed moeten aansluiten op de behoeften en wensen van het gezin (maatwerk). Tot slot volgt uit de rechtshistorische ontwikkelingen dat veel waarde wordt gehecht aan continuïteit in de jeugdhulpverlening en de persoon van de hulpverlener.

In het huidige jeugdhulpverleningsstelsel moeten gemeenten zorgen voor een kwantitatief en kwalitatief toereikend aanbod van jeugdhulp dat op laagdrempelige en herkenbare manier wordt aangeboden en te allen tijde beschikbaar en bereikbaar is. Door de decentralisatie zouden de verantwoordelijken dichter bij de burger staan, waardoor maatwerk beter mogelijk is. Door vermindering van de regeldruk zouden beroepskrachten bovendien meer tijd en ruimte hebben om naar eigen inzichten te handelen. De wet vereist dat geboden hulp van goed niveau, veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is en zoveel mogelijk wordt afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken, godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond van minderjarige en diens ouder(s). Bovendien moet de hulpverlener in overeenstemming met voor hem geldende professionele standaarden handelen.

Uit diverse onderzoeksrapporten blijkt dat in de praktijk veel zorgen bestaan als het gaat om de verwezenlijking van de secundaire verantwoordelijkheid van de overheid om ondersteuning te bieden. Zo blijken minderjarigen en ouders de toegang tot jeugdhulp in de praktijk nog niet goed te kunnen vinden en gemeenten lijken hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een toereikend aanbod van jeugdhulp nog onvoldoende waar te maken. Bestaande wachtlijsten belemmeren een goede toegang tot jeugdhulpverlening. Bovendien worden de mogelijkheden van beroepskrachten om maatwerk te bieden beperkt door de hoge administratieve lasten in het gedecentraliseerde stelsel.

5.6 Secundaire verantwoordelijkheid van de overheid; bescherming

De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige brengt de verplichting mee om de minderjarige te beschermen tegen geweld en kindermishandeling, waarbij de nadruk ligt op preventie.

Geweld en kindermishandeling maken inbreuk op de fundamentele rechten van de minderjarige op respect voor zijn waardigheid en integriteit en vormen een gevaar voor zijn ontwikkeling en gezondheid. De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid brengt verplichtingen mee ter bescherming van de minderjarige, waarbij de nadruk moet liggen op onder-

steuning en versterking van het gezin ter preventie van geweld en kindermishandeling. Hulpverleners moeten worden getraind in kinderrechten, de ontwikkeling van de minderjarige en het op objectieve wijze overwegen van ontvangen informatie. Ook moeten zij effectief samenwerken, relevante informatie rapporteren en delen met relevante beroepskrachten en goed handelen naar aanleiding van ontvangen informatie ter bescherming van de minderjarige tegen (verdere) schade.

Op het moment dat een minimaal niveau van zwaarte van geweld of mishandeling is bereikt – hetgeen bij minderjarigen al snel het geval is –, moet de overheid passende maatregelen nemen. In dat geval kan het recht van een minderjarige op een goede ontwikkeling voorgaan boven het recht van ouders om hun kind zelfstandig op te voeden en kan het gerechtvaardigd zijn om inbreuk te maken op het recht op respect voor het privé- of gezinsleven, bijvoorbeeld door het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel of het delen van informatie.

Beslissingen om formeel te interveniëren in een gezin door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel moeten met grote zorgvuldigheid worden genomen. Hierbij moeten de beginselen van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Dit betekent dat de inbreuk bij wet zijn moet voorzien, in redelijke verhouding moet staan tot het beoogde doel en lichtere alternatieven eerst zorgvuldig moeten worden overwogen. Overigens is de vraag of met een ondertoezichtstelling inbreuk wordt gemaakt op het recht van de minderjarige en diens ouder(s) op privé- en gezinsleven vooralsnog niet beantwoord in de rechtspraak van het EHRM. De rechtspraak geeft met name antwoord op de vragen wanneer en in hoeverre een scheiding van een kind en diens ouder(s) gerechtvaardigd kan worden (zie par. 5.7). Gelet op hetgeen gezegd is over het ongestoord genieten van het gezelschap van gezinsleden, de autonomie van de minderjarige en de eerste verantwoordelijkheid van ouders, kan beargumenteerd worden dat een ondertoezichtstelling wel degelijk een inbreuk maakt op het recht op privé- en gezinsleven. In de memorie van toelichting bij de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt hier overigens ook van uitgegaan.[1] Wel zal de maatregel mogelijk al snel als gerechtvaardigde inmenging worden beschouwd aangezien het de noodzaak van een scheiding van kind en ouder(s) kan voorkomen. Dit neemt niet weg dat eveneens aan de eisen van legaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid moet worden voldaan.

De Kinderwetten beoogden minderjarigen te beschermen en dit doel staat nog steeds voorop binnen – de naam zegt het al – de jeugdbescherming. De rechtshistorische ontwikkelingen laten zien dat verschillende incidenten eraan bij hebben gedragen dat de nadruk binnen het jeugdhulpverleningsstelsel ligt op het verminderen en uitsluiten van risico's voor de ontwikkeling van de minderjarige (het zogenoemde 'veiligheidsdenken'). Dit heeft geleid tot een toename van wetgeving inzake jeugdhulpverlening

1 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 10 en 26.

en -bescherming en controle op gezinnen en beroepskrachten. Het streven is om problemen snel op te sporen en aan te pakken. Indien dit noodzakelijk is, moet de overheid ingrijpen. Dit overheidsingrijpen moet met rechtswaarborgen zijn omkleed. Gedwongen ingrijpen moet binnen wettelijke kaders plaatsvinden, waarbij duidelijke rechtsposities, transparante besluitvorming en – wegens de scheiding der machten – rechterlijke tussenkomst en toezicht van belang worden geacht.

In de huidige wetgeving ligt de nadruk voor een deel op het zoveel mogelijk voorkomen van jeugdbeschermingsmaatregelen. Vrijwillige jeugdhulpverlening heeft de voorkeur en er wordt gefocust op het voorkomen van, vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Tegelijkertijd wordt van belang geacht dat, indien dit nodig is, snel wordt ingegrepen ter bescherming van de minderjarige. Zodra de gemeente of bijvoorbeeld VT tot het oordeel komt dat een jeugdbeschermingsmaatregel overwogen moet worden, kan bij de RvdK een verzoek tot onderzoek worden ingediend.

Aan een verzoek tot onderzoek, het onderzoek dat volgt, het verzoek dat de RvdK vervolgens bij de rechter kan neerleggen, de gerechtelijke procedure en de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel worden eisen gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de eisen van rechtszekerheid (geen willekeur), legaliteit (een vooraf aanwezige wettelijke bepaling), *checks and balances* (waaronder onafhankelijke rechtspraak), transparantie, zorgvuldigheid, goede hulpverlening en continuïteit. De RvdK en GI moeten in rapportages en verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aanvoeren. Een maatregel is een uiterste redmiddel en moet noodzakelijk zijn en zo kort mogelijk duren.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van toepassing op de verzoekschriftprocedure. Een kinderrechter kan de maatregel alleen uitspreken wanneer aan de daarvoor geldende cumulatieve vereisten is voldaan. Dit betreft een discretionaire bevoegdheid van de kinderrechter; de kinderrechter kan ook van het uitspreken van een maatregel afzien ondanks dat aan de rechtsgronden is voldaan. Deze discretionaire bevoegdheid geeft de rechter ruimte om de noodzakelijkheid van de maatregel kritisch te onderzoeken.

Een maatregel kan vervolgens alleen door een aangewezen, gecontracteerde en gecertificeerde instelling worden uitgevoerd. Een plan van aanpak ter uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel moet te allen tijde schriftelijk worden overeengekomen met de minderjarige en de ouders. In het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel kunnen verschillende besluiten alleen worden genomen door de rechter, hierbij kan onder andere worden gedacht aan een uithuisplaatsing. In de nationale wet- en regelgeving ligt de nadruk op het streven om een maatregel zo kort mogelijk te laten duren. Dit is onder andere zichtbaar in de wettelijke plicht van de GI om zich bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling ervoor in te spannen dat de ouders zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind dragen en in het feit dat een maatregel steeds

voor maximaal één jaar kan worden uitgesproken. Hetgeen in de vorige paragraaf is gezegd over verantwoorde hulp en goed hulpverlenerschap, geldt eveneens ten aanzien van de GI.

In de praktijk bestaan grote zorgen als het gaat om het jeugdbeschermingsstelsel. Zo bestaan bij nagenoeg alle van de vele schakels in de jeugdhulpverleningsketen wachtlijsten. Hierdoor wordt passende hulp niet altijd voldoende voortvarend ingezet en duren maatregelen soms langer dan strikt noodzakelijk is. Dit kan als consequentie hebben dat minderjarigen die te maken hebben met (een dreiging van) geweld of kindermishandeling, niet altijd tijdig passende hulp en bescherming krijgen.

5.7 Gedwongen scheiding als uiterste redmiddel

Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

Uit het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader vloeit voort dat het gedwongen scheiden van het kind van diens ouder(s), bijvoorbeeld door uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging, onder omstandigheden noodzakelijk kan zijn, maar zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit hangt nauw samen met het uitgangspunt dat het gezin de natuurlijke omgeving voor de opvoeding van een minderjarige is en ouders de eerste verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind dragen (zie par. 5.4).

Alleen in noodzakelijke gevallen, zoals bij geweld of kindermishandeling (zie par. 5.6), kan een minderjarige van zijn ouder(s) worden gescheiden. Een dergelijke scheiding moet voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. De gevolgen van de scheiding en mogelijke alternatieven moeten zorgvuldig worden beoordeeld waarbij rekening moet worden gehouden met de belangen van de minderjarige en zijn ouders (zie ook par. 5.8).

De overheid heeft bij het beoordelen van de noodzaak van een scheiding door middel van een uithuisplaatsing een ruime beoordelingsvrijheid, welke steeds beperkter wordt naarmate de scheiding langer duurt of definitiever wordt. Uit het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader volgt bovendien dat de overheid verschillende plichten heeft ten aanzien van een uit huis geplaatste minderjarige. De overheid moet bijzondere bescherming en bijstand bieden en de inspanningen moeten zijn gericht op hereniging.

De eerste jeugdbeschermingsmaatregelen die met de inwerkingtreding van de Kinderwetten werden geïntroduceerd, betekenden een definitieve beëindiging van het ouderlijk gezag en leidden meestal tot een uithuisplaatsing. Verzoeken om herstel van het gezag werden zelden toegewezen. De ondertoezichtstelling moest voorzien in een mogelijkheid om de minderjarige te beschermen terwijl het gezin in stand bleef, maar ging al snel in

veel gevallen gepaard met een uithuisplaatsing. Uiteindelijk hebben de rechtshistorische ontwikkelingen ertoe geleid dat gezagsbeëindigende maatregelen in het huidige stelsel als uiterste redmiddel worden beschouwd en dat een scheiding van een kind van diens ouder(s) zoveel mogelijk moet worden voorkomen.

Een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling kan onder de huidige wetgeving alleen plaatsvinden nadat een rechter daartoe een machtiging heeft afgegeven. De rechter kan een dergelijke machtiging alleen geven indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van de minderjarige noodzakelijk wordt geacht. Een machtiging kan steeds voor maximaal één jaar worden verleend, en de wet voorziet in mogelijkheden voor de betrokkenen om de uithuisplaatsing tussentijds te (laten) beëindigen. De wet bevat mogelijkheden om contact en omgang tussen de minderjarige en zijn ouder(s) vorm te geven.

Na twee jaar gaat een verlengingsverzoek vergezeld van een advies van de RvdK waaruit kan blijken dat hereniging mogelijk is, dat de uithuisplaatsing in het vrijwillige kader gecontinueerd kan worden of juist dat een gezagsbeëindiging gelet op bijvoorbeeld de continuïteit en duidelijkheid voor de minderjarige aangewezen is. De huidige rechtsgronden van de ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging zijn spiegelbepalingen, waardoor een gezagsbeëindiging slechts kan plaatsvinden wanneer de verwachting is dat de ouders hun opvoedverantwoordelijkheid niet meer binnen aanvaardbare termijn kunnen dragen. Het gezag kan worden beëindigd zonder dat de minderjarige eerst onder toezicht is gesteld. Dit bevestigt dat het recht van de minderjarige om beschermd te worden, en zijn belangen terzake, onder omstandigheden voor kunnen gaan op het recht en het belang van ouders om hun kind op te voeden en het recht van het kind op respect voor het privé- en gezinsleven.

5.8 Procedurele waarborgen

De minderjarige en zijn ouder(s) moeten worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot hulp, ondersteuning en ingrijpen. Bij een vermeende rechtenschending hebben zij recht op een effectief rechtsmiddel.

De minderjarige die zijn eigen mening kan vormen, moet in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord in gerechtelijke en bestuurlijke procedures die hem betreffen. Hij moet op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier worden gehoord. Aan de uitoefening van dit recht worden idealiter geen leeftijdseisen verbonden. De minderjarige moet goed worden geïnformeerd om dit recht goed uit te kunnen oefenen. Aan de geuite mening moet een passend gewicht worden gehecht, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van de minderjarige. Ook moet de minderjarige een terugkoppeling krijgen.

Uit het recht van autonomie vloeit het recht op *informed consent* zoals dat in par. 5.3 is besproken. Dit recht gaat verder dan het recht om gehoord te worden en houdt in dat de minderjarige toestemming moet geven voor een bepaalde beslissing. Uit het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader vloeien daarnaast enkele procedurele rechten van de minderjarige en zijn ouder(s) voort die in acht moeten worden genomen indien zij gedwongen van elkaar worden gescheiden. Zo moet het besluitvormingsproces eerlijk verlopen waarbij de minderjarige en zijn ouder(s) de gelegenheid moeten krijgen om deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen. De belangen van de betrokkenen moeten op redelijke en gebalanceerde wijze worden beoordeeld, waarbij niet uit het oog mag worden verloren wat voor de minderjarige het beste is. Tot slot hebben de minderjarige en diens ouder(s) het recht op een effectief rechtsmiddel bij een vermeende schending van hun rechten.

De aandacht voor de formele rechtspositie van de minderjarige en zijn ouder(s) is met name gedurende de afgelopen drie decennia steeds verder toegenomen. Sinds 1995 is de kinderrechter nog enkel belast met rechtsprekende taken en niet langer meer met uitvoerende taken. Verzoeken in het kader van een ondertoezichtstelling moeten schriftelijk worden ingediend en aan wettelijke (kwaliteits)eisen voldoen. Betrokkenen bij een besluit moeten gelegenheid krijgen hun zienswijzen kenbaar te maken. Het weghalen van uitvoerende taken bij de kinderrechter betekende een einde aan het spreekuur bij de kinderrechter. In plaats daarvan werden enkele mogelijkheden tot toegang tot de kinderrechter bij wet geregeld voor de minderjarige vanaf twaalf jaar. Ook de formele rechtspositie binnen het vrijwillige kader is steeds uitgebreider bij wet geregeld.

Met de inwerkingtreding van de huidige wetgeving is gepoogd om de formele rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) verder te verbeteren. In de Jeugdwet zijn onder andere regelingen te vinden over toestemming voor jeugdhulpverlening, het familiegroepsplan, klachtregelingen, medezeggenschap en de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon te benaderen. En in het BW en Rv zijn bepalingen te vinden over de verzoeken die de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de ouder(s) met gezag kunnen doen, het recht van hoger beroep en de plicht van de rechter om de minderjarige van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid te stellen om diens mening te laten horen.

Ten aanzien van de formele rechtspositie van minderjarigen en ouders bestaat nog genoeg ruimte voor verbetering. In het vrijwillige kader lijkt een aantal bestuursrechtelijke instrumenten niet goed tot hun recht te komen, waarbij gedacht kan worden aan het feit dat individuele voorzieningen van jeugdhulp niet altijd in een beschikking worden vastgelegd en dat besluiten niet altijd aan zorgvuldigheidseisen voldoen. Ook kan de informatievoorziening over de rechtspositie verbeterd worden. Ten aanzien van de rechtspositie van de minderjarige in het gedwongen kader wordt regelmatig kritiek geuit op de complexiteit ervan.

5.9 Betekenis voor rechtspositie en verantwoordelijkheden

De hiervoor besproken uitgangspunten die vanuit rechtshistorisch en internationaalrechtelijk perspectief aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag (behoren te) liggen, leiden tot enkele spanningsvelden. Deze spanningsvinden doen zich met name voor als het gaat om de verhoudingen tussen de autonomie van de minderjarige, de verantwoordelijkheden van ouders en de verantwoordelijkheden van de overheid en beroepskrachten. Dit roept de vraag op hoe *outreachend* en niet-vrijblijvend 'vrijwillige' hulpverlening mag zijn. Kunnen de verantwoordelijkheden van de overheid en beroepskrachten meebrengen dat ongevraagd hulp of ondersteuning wordt geboden zonder dat het recht op autonomie hieraan in de weg staat? Hier zijn ook de in de afsluiting van het vorige hoofdstuk geplaatste opmerkingen over een recht op jeugdhulpverlening en de mogelijkheid van het weigeren daarvan relevant. Daar werd geschreven dat goed beargumenteerd kan worden dat een 'recht op jeugdverlening' bestaat, dat de minderjarige terzake een recht op *informed consent* heeft waardoor jeugdhulp ook geweigerd kan worden, maar dat dit laatstgenoemde recht niet absoluut is.

Het is hierbij de vraag in hoeverre jeugdhulpverlening – mede gelet op de ongelijkheid die tussen gezinsleden en beroepskrachten bestaat – in de praktijk daadwerkelijk op vrijwillige basis plaats kan vinden. De meeste beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel zijn bevoegd een verzoek tot onderzoek bij de RvdK in te dienen (hetgeen mogelijk leidt tot een jeugdbeschermingsmaatregel en indien noodzakelijk ook een uithuisplaatsing) en anders kunnen zij op zijn minst verwijzen naar een organisatie waar beroepskrachten werkzaam zijn die meer bevoegdheden kunnen inzetten. Een opschaling kan in het belang van de minderjarige zijn doordat het diens menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling ten goede komt, maar samen met de kennis en kunde van de beroepskrachten heeft dit wel tot gevolg dat de beroepskracht vaak in een machtigere positie staat ten opzichte van de minderjarige en zijn gezinsleden. Hier lijkt waakzaamheid van de beroepskrachten geboden om voldoende aan de procedurele rechten van de betrokkenen tegemoet te komen.

De in dit hoofdstuk besproken uitgangspunten hebben gevolgen voor de materiële en formele rechtspositie van de minderjarige en zijn ouder(s) en voor de verantwoordelijkheden van beroepskrachten dienaangaande. In onderstaand schema worden de gevolgen voor deze rechtspositie en verantwoordelijkheden binnen het huidige jeugdhulpverleningsstelsel inzichtelijk gemaakt voor zover zij relevant zijn voor dit onderzoek. De implicaties voor de rechtsposities bieden enkele aanknopingspunten voor de betrokkenen om zorgvuldig invulling te geven aan de hiervoor genoemde spanningsvelden.

De rechtspositie van de minderjarige	
Materieel	De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn ouder(s) en andere gezinsleden.
	De minderjarige heeft recht op autonomie. Deze autonomie groeit naarmate de minderjarige ouder wordt.
	Ieder kind heeft toegang tot kwalitatief goede voorzieningen van gezondheidszorg en jeugdhulp.
	De minderjarige heeft recht op bescherming tegen geweld en kindermishandeling.
	Gedwongen hulpverlening is slechts mogelijk nadat een kinderrechter in een met rechtswaarborgen omkleedde juridische procedure na zorgvuldig onderzoek oordeelt dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is omdat voldaan is aan de wettelijke vereisten dat de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.
	Slechts in uitzonderlijke gevallen mag de minderjarige gedwongen van zijn ouder(s) worden gescheiden.
	De belangen van de minderjarige moeten een eerste overweging zijn en kunnen zwaarder wegen dan die van zijn ouder(s).
Formeel	De minderjarige moet informatie krijgen over zijn rechtspositie.
	De minderjarige moet in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen aan besluitvormingsprocedures die op hem betrekking hebben. De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures groeit naarmate hij ouder wordt.
	Een kind dat hiertoe in staat kan worden geacht, moet in beginsel informed consent geven voor behandelingen ten aanzien van zijn gezondheid en voor jeugdhulpverlening.
	Bij een vermeende schending van rechten moet de minderjarige toegang hebben tot een effectief rechtsmiddel.
De rechtspositie van ouders	
Materieel	Ouders moeten in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met hun kind.
	Ouders hebben het recht om hun kind naar eigen inzichten op te voeden.
	Ouders moeten de rechten en belangen van hun kind respecteren.
	Ouders dragen de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van hun kind.
	Ouders moeten hun kind bij de uitoefening van zijn rechten voorzien van passende leiding en begeleiding op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens.
	Ouders hebben recht op kwalitatief goede ondersteuning bij het dragen van hun opvoedverantwoordelijkheid.
	Ter bescherming van de minderjarige tegen geweld en kindermishandeling kan de overheid ouders ondersteuning bieden en kan de overheid zelfs de verplichting hebben om in te grijpen.

	Gedwongen hulpverlening is slechts mogelijk nadat een kinderrechter in een met rechtswaarborgen omkleedde juridische procedure na zorgvuldig onderzoek oordeelt dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is omdat voldaan is aan de wettelijke vereisten dat de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.
	Slechts in uitzonderlijke gevallen mag de minderjarige gedwongen van zijn ouder(s) worden gescheiden.
Formeel	Ouders moeten hun kind op passende wijze betrekken bij besluiten die op hem betrekking hebben.
	Voor jeugdhulpverlening is in beginsel informed consent van ouders vereist.
	De mate van betrokkenheid van ouders in procedures die betrekking hebben op hun kind neemt af naarmate het kind ouder en zelfstandiger wordt.
	Ouders moeten informatie krijgen over hun rechtspositie.
	Bij een vermeende rechtenschending moeten ouders toegang hebben tot een effectief rechtsmiddel.
De verantwoordelijkheden van beroepskrachten	
Gerelateerd aan de materiële rechtspositie van minderjarigen en ouders	De beroepskracht respecteert rechten van de minderjarige en diens ouder(s).
	De beroepskracht biedt passende hulp of ondersteuning om de minderjarige te kunnen verzekeren van een optimale ontwikkeling. Hierbij houdt hij rekening met de mate van autonomie van de minderjarige en de primaire opvoedverantwoordelijkheid van diens ouder(s).
	Inspanningen van de beroepskracht zijn gericht op het bevorderen van de opvoedvaardigheden van ouders, het versterken van het opvoedkundige klimaat in het gezin en de eigen mogelijkheden van het gezin en het netwerk. Hiertoe zoekt hij samenwerking met ouders.
	Passende hulp en ondersteuning moet toegankelijk en (tijdig) beschikbaar zijn.
	De beroepskracht biedt zoveel mogelijk maatwerk.
	Continuïteit in de hulpverlening en de persoon van de hulpverlener moeten zoveel mogelijk worden gewaarborgd.
	De beroepskracht verleent verantwoorde hulp en neemt daarbij de zorg van een goede hulpverlener in acht.
	Opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen moeten vroeg worden gesignaleerd en moeten leiden tot vroege interventies.
	De beroepskracht moet de minderjarige beschermen tegen (verdere) schade. Geweld en kindermishandeling moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
	Indien sprake is van (vermoedens van) geweld of kindermishandeling, heeft de beroepskracht zwaardere verplichtingen en bevoegdheden ter bescherming van de minderjarige.

	Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s), het tegen de wil van betrokkenen uitwisselen van persoonsgegevens of de inzet van gedwongen hulpverlening kan alleen dan plaatsvinden indien voldaan is aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. De rechtsposities van de betrokkenen moeten hierbij duidelijk zijn en de besluitvorming moet voor de betrokkenen transparant zijn. Bovendien kan een gedwongen ingrijpen slechts plaatsvinden door rechterlijke tussenkomst. Indien wordt overwogen om formeel in een gezin te interveniëren, moeten eerst lichtere alternatieven zorgvuldig worden overwogen. Preventieve overheidsbemoeienis zou als een lichter alternatief voor een jeugdbeschermingsmaatregel kunnen gelden en als zodanig in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de voorkeur verdienen.
	Indien een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken door een rechter, moet het streven van de betrokken beroepskracht zijn om deze maatregel zo kort mogelijk te laten duren.
	Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
	Indien een kind van diens ouder(s) is gescheiden, moeten de inspanningen gericht zijn op het mogelijk maken van hereniging, voor zover dit in het belang van de minderjarige is.
	De beroepskracht moet zijn getraind in de rechten en ontwikkeling van de minderjarige.
Gerelateerd aan de formele rechtspositie van minderjarigen en ouders	Beroepskrachten moeten effectief met elkaar samenwerken en relevante informatie rapporteren en delen. Hierbij moeten zij rekening houden met het recht op privacy. Inbreuken hierop moeten voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid.
	De beroepskracht moet ontvangen informatie op objectieve wijze overwegen.
	De beroepskracht moet de minderjarige en zijn ouder(s) informeren over hun rechten en plichten en moet transparant handelen.
	Jeugdhulp kan in beginsel pas worden verleend indien de minderjarige en zijn ouder(s) hier vrijelijk en ondubbelzinnig toestemming voor hebben gegeven. De beroepskracht moet de minderjarige en zijn ouder(s) hiertoe passende informatie geven.
	De beroepskracht moet de minderjarige betrekken bij besluitvormingsprocedures die op deze minderjarige betrekking hebben voor zover dit passend is bij zijn leeftijd en ontwikkeling. Iedere minderjarige die een eigen mening kan vormen, moet in de gelegenheid worden gesteld om zijn mening te uiten.
	Het horen van een minderjarige moet op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier plaatsvinden.
	Aan de mening van de minderjarige moet een passend gewicht worden gehecht.

	De beroepskracht moet aan de minderjarige terugkoppelen wat met zijn mening is gedaan.
	De beroepskracht moet elk handelen tegen de wil van de betrokken minderjarige en zijn ouders in baseren op wetgeving en hierbij de betrokken belangen afwegen en zorgvuldigheid in acht nemen.
	Bij een gedwongen scheiding van ouder en kind moeten de minderjarige en zijn ouder(s) de gelegenheid krijgen om hun standpunten naar voren te brengen. De beroepskracht moet de belangen van de betrokkenen op redelijke en gebalanceerde wijze beoordelen.
	De beroepskrachten moeten in rapportages en verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aanvoeren.

Deel II

Het 'drangkader' in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

6 Het drangkader; Verslag van het deskresearch

6.1 Inleiding

In Deel I van dit boek werd duidelijk dat het jeugdhulpverleningsstelsel zich zo heeft ontwikkeld dat momenteel wettelijk gezien een vrijwillig en gedwongen kader voor jeugdhulpverlening kunnen worden onderscheiden. De rechtspositie van de betrokken minderjarige en diens ouder(s) is afhankelijk van het kader dat van toepassing is. Tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening heeft van oudsher een schemergebied bestaan. Dit 'grijze gebied' is door de jaren heen op verschillende manieren ingevuld: met het vrij patronaat, professionele bemoeizorg, een voorstel tot introductie van een maatregel van opgroeiondersteuning en recenter met het drangkader. Bij gebrek aan een duidelijke, uniforme definitie van een drangkader, wordt bij het gebruik van de term 'drangkader' bij de start van dit hoofdstuk gedoeld op activiteiten op het snijvlak van het vrijwillige en gedwongen kader voor jeugdhulpverlening waarbij gezinsleden door beroepskrachten worden bewogen om bepaalde vormen van hulp te accepteren.

Dit hoofdstuk legt verslag van een *deskresearch* naar het drangkader en de jeugdbeschermingstafels met als doel om inzichtelijk te maken welke informatie reeds voorhanden is als het gaat om dit kader en de rechtspositie van de betrokkenen hierbij. Hiertoe wordt achtereenvolgens de relevante informatie besproken die voortvloeit uit onderzoeken en literatuur (par. 6.2), de relevante wetgeving en parlementaire stukken (par. 6.3), landelijke beleidsstukken van belangrijke organisaties in de jeugdhulp- en jeugdbeschermingsketen (par. 6.4), gemeentelijke verordeningen (par. 6.5), rechtspraak (par. 6.6) en tuchtrechtspraak (par. 6.7). Dit onderzoek vormt een opstap naar het praktijkonderzoek waarvan in het zevende hoofdstuk verslag wordt gedaan.

Het zesde en zevende hoofdstuk vormen samen een tweeluik over het drangkader, de jeugdbeschermingstafel en de rechtsposities van de betrokkenen bij dit kader. In de hoofdstukken zullen ook onduidelijkheden en zorgen met betrekking tot het drangkader en de jeugdbeschermingstafel zoals deze in de onderzochte documenten naar voren zijn gekomen, worden benoemd. Uiteindelijk vormen de hoofdstukken de kern van de beantwoording van de vraag hoe het drangkader in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel gepositioneerd is en wat dit betekent voor de rechtspositie van de betrokkenen.

6.2 Het drangkader in (onderzoeks)rapporten en literatuur

Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zijn diverse (onderzoeks)rapporten gepubliceerd waarin aandacht wordt besteed aan het drangkader. Hierbij kan worden gedacht aan rapporten van de Kinderombudsman, tussentijdse wetsevaluaties, een adviesrapport van de RSJ en RVS en rapporten waarin verslag is gelegd van wetenschappelijk onderzoek. Ook in de rechtswetenschappelijke literatuur is het drangkader niet onbesproken gebleven. Deze paragraaf bevat een analyse van de belangrijkste terugkerende bevindingen en conclusies. Hiertoe zijn alle rapporten en bijdragen aan juridische tijdschriften die voor 1 juni 2022 zijn gepubliceerd en waarin wordt gesproken over of verwezen naar het drangkader, bestudeerd.[1]

6.2.1 'Drang' ter voorkoming van een jeugdbeschermingsmaatregel

Uit de bestudering van de rapporten en literatuur komt het beeld naar voren dat drang voor een gezin een laatste is kans om vrijwillige hulp te accepteren en een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen.[2] De zaak wordt opgeschaald, maar er is (nog) geen sprake van een ondertoezichtstelling. Een raadsonderzoek kan voor een periode worden geparkeerd en in plaats daarvan worden veiligheidsafspraken opgesteld waar de ouders en de minderjarige zich aan moeten houden.[3] Het komt ook voor dat drang wordt ingezet gedurende een raadsonderzoek.[4] De beslissing om drang in te zetten wordt blijkens de bestudeerde bronnen in meerdere gemeenten genomen aan een zogenoemde 'jeugdbeschermingstafel'.[5]

---

1 Deze documenten zijn verzameld door juridische tijdschriften waarvan de bijdragen worden gepubliceerd in de zoekmachine van Legal Intelligence (www.legalintelligence.com) en de documenten op de website van de overheid (https://www.rijksoverheid.nl/documenten) te scannen op de zoektermen 'drang' en 'preventieve jeugdbescherming'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode.

2 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2015, p. 25; een jaar later werd drang door de Kinderombudsman omschreven als 'intensieve casusregie zonder maatregel' (De Kinderombudsman 2016b, p. 34). Zie ook Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 15. De Transitie Autoriteit Jeugd (hierna: TAJ) signaleerde in 2016 en 2017 een afname van het aantal minderjarigen met een jeugdbeschermingsmaatregel en een toename van de toepassing van drang (Transitie Autoriteit Jeugd 2016, p. 10 en Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; cijfers worden echter niet genoemd).

3 Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33.

4 De Kinderombudsman 2016b, p. 37; Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33. Overigens werd eind 2018 door de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd geconstateerd dat het toezicht op kinderen die op een wachtlijst bij de RvdK staan, onvoldoende is geborgd (Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018).

5 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2016b, p. 36, Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33 en Verkroost & Bruning 2020.

In het kader van drang wordt – zoals de terminologie reeds doet vermoeden – gebruik gemaakt van de autoriteit van de beroepskracht om bij de ouders en/of de minderjarige aan te dringen op verandering door hen te bewegen om mee te werken aan de volgens deze beroepskracht benodigde hulpverlening.[6] De betrokkenheid van de beroepskracht is niet vrijblijvend.[7] Deze beroepskracht kan een medewerker van een wijkteam zijn, maar is – met name door handelingsverlegenheid en gebrek aan expertise bij de wijkteams[8] – in de meeste gevallen een jeugdbeschermer werkzaam bij een GI.[9]

Meerdere auteurs en onderzoekers hebben opgemerkt dat in de praktijk behoefte is aan een mogelijkheid om drang toe te passen binnen de jeugdhulpverlening.[10] De Rotterdamse kinderombudsman merkte op dat zij zich kon voorstellen dat situaties bestaan waarin drang wordt toegepast als laatste poging om gezinnen te stimuleren problemen op te lossen en de veilige ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.[11] Voormalig kinderrechter en Eerste Kamerlid Quik-Schuijt achtte het 'ouders onder druk zetten om 'vrijwillig' hulp te accepteren in het belang van hun kinderen' niet verkeerd:

> 'De vrijwillige hulpverlening is jarenlang zó vrijblijvend geweest dat ik mij als kinderrechter, en veel collega's met mij, afvroeg of die hulpverleners de kinderen wel in beeld hadden. Als ouders niet meer gemotiveerd waren om hulp te accepteren, werd deze stopgezet ongeacht wat dit betekende voor de kinderen. Veel kinderrechters hadden toen graag gezien dat er wat meer "outreachend" werd gewerkt.'[12]

In een aantal bestudeerde bronnen wordt de voorkeur uitgesproken om drang niet te zien als kader, maar als houding of proces. Zo pleitten Cardol, Hermans en Kuipers er in 2015 voor om drang niet te omschrijven als een afzonderlijke, procedurele fase die aan een gedwongen kader voorafgaat, maar als onderdeel van een basisattitude van beroepskrachten.[13] De RSJ

---

6 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 72 en 82; Dijkstra e.a. 2016; Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

7 Lünnemann e.a. 2018, p. 50; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10.

8 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2015, p. 28-29, De Kinderombudsman 2016b, p. 36, Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 41 en Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 18 en 24.

9 Zie bijvoorbeeld Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10 en RSJ & RVS 2019, p. 21-22.

10 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 82.

11 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018.

12 Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51.

13 Cardol, Hermans & Kuipers, *Ouderschapskennis* 2015, jrg. 18, nr. 1. Zie ook Van den Bosch 2014 waarin ook de nadruk op drang als attitude wordt gelegd dat zowel in het vrijwillige als in het gedwongen kader kan worden gebruikt. Zie bijvoorbeeld ook Friele e.a. 2018, p. 532.

en RVS adviseerden in 2019 om de term 'drang' niet meer te gebruiken, maar om te spreken van 'intensieve vrijwillige hulp', waaronder een proces werd verstaan van verlenen van hulp en zorg in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de beroepskracht gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent en tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert. Zij gaven aan drang ('intensieve vrijwillige hulp') niet te zien als afgebakende interventie of handeling, maar als hulp- of zorgproces in het vrijwillige kader waaraan de betrokkenen zich vrijwillig, met wederzijds vertrouwen en met wederzijdse vrije instemming committeren.[14]

6.2.2 Zorgen over drang

In alle bestudeerde bronnen worden zorgen geuit. De meeste zorgen hebben betrekking op de rechtsbescherming van de ouders en minderjarigen die bij drang zijn betrokken.[15] De zorgen worden versterkt door verschillen tussen gemeenten,[16] maar ook doordat er nog veel onduidelijk is. Vooralsnog zijn er geen landelijke cijfers over de inzet van drang.[17] Ook de effectiviteit van drang is niet onderzocht.[18] Wel is uit onderzoek gebleken dat door de (langere) inzet van drang meer zaken met spoed bij de GI's binnenkwamen en vaker direct tot een uithuisplaatsing leidden.[19] Verder wordt de positie van drang ten opzichte van het vrijwillige en gedwongen kader als onduidelijk gezien.[20]

Drang als dwang zonder rechterlijke controle

Uit de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is gebleken dat drang in de praktijk wordt omschreven als jeugdbescherming zonder maatregel.[21] Aan de inzet van drang gaat geen

14 RSJ & RVS 2019, p. 24-25.

15 Zie bijvoorbeeld Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33.

16 Zie bijvoorbeeld Lünnemann e.a. 2018, p. 7, Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33, De Kinderombudsman 2016a, p. 36, Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 43, Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 35 en Bastiaanssen e.a. 2018, p. 357. De RSJ en RVS merkten op dat met name de grote jeugdzorgregio's specialistische en geïnstitutionaliseerde vormen van drang aanbieden en dat deze meer georganiseerde vormen van drang niet altijd exemplarisch zijn voor de werkwijzen elders in het land (RSJ & RVS 2019, p. 21-22).

17 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10.

18 De Kinderombudsman 2016b, p. 37. Wel bleek uit het onderzoek van de Kinderombudsman dat minderjarigen en ouders die te maken hebben met hulp die hen dringend was aangeraden of was opgedwongen, de ontvangen hulp een significant lager cijfer gaven dan de respondenten die hulp op een vrijwillige basis ontvingen (De Kinderombudsman 2016b, p. 34).

19 Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 20-23; Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 40.

20 Dit is een van de belangrijkste conclusies in het adviesrapport van de RSJ en RVS (RSJ & RVS 2019) en blijkt bijvoorbeeld ook uit Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51, Bastiaanssen e.a. 2018, p. 356, Friele e.a. 2018, p. 532 en Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

21 Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

onderzoek of rechterlijke uitspraak vooraf.[22] Het benutten van een reguliere klachtprocedure lijkt de enige vorm van rechtsbescherming te zijn.[23] De Kinderombudsman stelde de vraag of drang in de praktijk feitelijk functioneerde als dwang zonder rechtstatelijke toets door een rechter.[24] Verschillende onderzoekers en auteurs hebben opgemerkt dat drang bij de betrokkenen niet als dwang mag worden ervaren.[25]

Bij de landelijke Kinderombudsman hebben ouders aangegeven dat zij zich geïntimideerd of zelfs gechanteerd voelden om mee te werken met een drangkader en dat zij niet wisten wat hun rechten waren.[26] De Rotterdamse kinderombudsman merkte op dat hulpverleners nog wel eens te ver gingen bij het gebruik van drang als attitude en dat zij dreigementen gebruikten. Uit haar onderzoek bleek dat het voorkwam dat in het kader van drang een geforceerde uithuisplaatsing, een verbod aan ouders om contact te hebben met hun kind of het onderwerpen van ouders aan een urinecontrole, werd opgelegd.[27] Zij keurde dit af en merkte hierbij op dat het bij deze ingrijpende maatregelen ontbrak aan afdoende rechtsbescherming.[28] Haar aanbeveling was om dergelijke interventies alleen door tussenkomst van een kinderrechter op te leggen.[29]

De RSJ en RVS concludeerden in hun advies uit 2019 dat drang (zij stelden de term 'intensieve vrijwillige hulpverlening' voor) gerechtvaardigd kan worden wanneer sprake is van een vorm van motiverende zorg die passend is voor de minderjarige en/of de ouders en geen afbreuk doet aan vrijwilligheid. Het dreigen met een stap naar de rechter of een uithuisplaatsing zonder rechterlijke toetsing tegen de wil van de minderjarige en/of ouders in, kan niet gerechtvaardigd worden.[30] Minderjarigen moeten inspraak hebben in de uiteindelijke beslissing over en invulling van de hulp. Ook moeten ouders beseffen dat zij vrijwillig meewerken.[31]

Gebrekkige informatievoorziening

Hiervoor werd al genoemd dat ouders bij de Kinderombudsman hebben aangegeven dat zij niet wisten wat hun rechten waren. Ook uit andere documenten blijkt dat de informatievoorziening richting ouders en min-

22 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10; Bastiaanssen e.a. 2018, p. 356.
23 De Kinderombudsman 2016b, p. 48; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98.
24 De Kinderombudsman 2016b, p. 34.
25 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83, 84 en 99; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98; zie ook Weijers, *NRC* 8 oktober 2013, waarin wordt gepleit voor het formaliseren van drang om te voorkomen dat beroepskrachten hun bevoegdheden zouden kunnen misbruiken.
26 De Kinderombudsman 2016b, p. 48.
27 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 38-40.
28 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 5.
29 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 5, 8, 45 en 78 (aanbeveling 4); zie ook Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98 en De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.
30 Zie ook Bruning e.a. 2022.
31 RSJ & RVS 2019, p. 36.

derjarigen die bij drang betrokken zijn, onvoldoende is.[32] Tegelijkertijd werd ook een kennishiaat bij de beroepskrachten geconstateerd.[33] Dit staat, samen met het feit dat de positie van drang niet duidelijk is, in de weg aan het goed kunnen informeren van ouders.

De Rotterdamse kinderombudsman acht het van belang dat cliënten zich kunnen laten bijstaan indien zij met drang te maken krijgen. Dit omdat zij in veel opzichten geen gelijkwaardige partij zijn ten opzichte van de jeugdhulpverleners en omdat de procedure rondom het jeugdbeschermingsplein ingewikkeld en onduidelijk was. De kinderombudsman zag dat ouders onvoldoende werden gewezen op de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen en om te klagen.[34]

Betrokkenheid van ouders en minderjarigen bij de besluitvorming over de inzet en uitvoering van drang

Uit de bestudeerde bronnen is gebleken dat de besluitvorming over de inzet van een drangkader in veel gemeenten plaatsvindt aan een jeugdbeschermingstafel of soortgelijk casusoverleg. Als voordelen van deze overleggen werd onder andere genoemd dat het de ouders en minderjarigen de mogelijkheid geeft om mee te doen aan het gesprek ('er wordt nu met de mensen gepraat en niet over hen'[35]), dat het de beroepskrachten bij elkaar brengt indien dat noodzakelijk was voor de veiligheid van minderjarigen[36] en dat zorgen over het algemeen op korte termijn worden besproken.[37]

Uit verschillende onderzoeken is echter wel gebleken dat de mate waarin ouders en minderjarigen bij de overleggen betrokken werden, sterk per gemeente kon verschillen.[38] Bovendien werden zorgen geuit over de rechtmatigheid van gegevensverwerking aan de jeugdbeschermingstafels, waarbij verschillende professionals vanuit verschillende sectoren aanwezig zijn.[39] Lam en Schepens schreven in 2021 dat moet worden gezocht naar

> 'een balans tussen enerzijds het in beweging krijgen van ouders en kinderen en anderzijds een passende rechtsbescherming bieden omdat het al snel gevoeld kan worden als drang om mee te werken om een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen.'[40]

32 Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; Victoor, Coppenhagen & De Groot 2018, p. 210; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46. Zie ook Verkroost & Bruning 2020, p. 76-78 ten aanzien van de jeugdbeschermingstafels. Zie ook RSJ & RVS 2019, p. 24-25 en 53-58.

33 De Kinderombudsman 2016b, p. 35-36.

34 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018.

35 Lünnemann e.a. 2018, p. 44.

36 De Kinderombudsman 2016b, p. 36.

37 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 56.

38 Zie onder andere Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 35, 36-39 en 44, Verkroost & Bruning 2020 en Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 76. Zie ook Bruning, Rap & Verkroost 2016a waarin wordt opgemerkt dat ouders en minderjarigen op grond van internationaal recht moeten worden betrokken bij de besluitvorming.

39 Verkroost & Bruning 2020, p. 71-72.

40 Lam & Schepens, *TvJr* 2021/3.

Volgens de auteurs vraagt dit van beroepskrachten dat zij de ouders en hun kinderen meenemen in hun overwegingen en gezamenlijk beslissen over de inzet van hulp.

Verantwoordelijkheden van beroepskrachten werkzaam bij de GI onduidelijk
In de juridische deelstudie van de eerste evaluatie van de Jeugdwet werd opgemerkt dat verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskrachten onduidelijk waren:

> 'Door drang opereren GI's die in het gedwongen kader actief zijn, nu ook in de fase voorafgaand aan dit gedwongen kader. Hierdoor kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid van deze organisaties. Voor ouders en jeugdigen, maar ook voor de betrokken professionals, kan het tot verwarring leiden als het gaat om de juridische bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokkenen.'[41]

In de algehele conclusies van de evaluatie werd opgemerkt dat de GI's de uitvoering van drang in eerste instantie op zich hadden genomen vanwege hun expertise, maar dat de onduidelijkheid over de rol van de GI's steeds groter wordt naarmate drang vaker wordt toegepast.[42]

Bovendien worden er in gepubliceerde documenten zorgen geuit over financiële belangen van de GI's bij het inzetten van drang. Zij hebben binnen het gedwongen kader beperkte mogelijkheden om te sturen op de instroom aangezien zij hiervoor afhankelijk zijn van de rechterlijke macht. Via drang hebben zij de mogelijkheid om aanvullende omzet te genereren.[43]

Zorgen over de uitvoering van drang
In een aantal documenten is genoemd dat drangtrajecten door wachtlijsten niet werden uitgevoerd. Uit een eind 2018 gepubliceerd rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd is onder andere gebleken dat de RvdK niet altijd wist wie verantwoordelijk was voor toezicht op de veiligheid van de minderjarige tijdens een raadsonderzoek. Ook is gebleken dat de melder of preventieve jeugdbeschermer niet altijd vrijwillige hulp inzette, bijvoorbeeld doordat hulp niet beschikbaar was of niet werd geaccepteerd. Verder werd duidelijk dat door wachtlijsten bij de GI's het niet altijd lukte om preventieve jeugdbescherming direct te laten starten. Tot slot is gebleken dat het voorkwam dat de jeugdbeschermer door gebrek aan tijd de minderjarige slechts marginaal in de gaten hield.[44] In het kritische rapport van de Inspecties in 2019 (zie par. 3.7)

41 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83.
42 Friele e.a. 2018, p. 532.
43 Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; zie ook Van Ark, *Follow the Money* 21 september 2017.
44 Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018, p. 10 en 11.

werd zelfs opgemerkt dat een aantal GI's was gestopt met de uitvoering van preventieve jeugdbescherming om in elk geval de jeugdbeschermingsmaatregelen uit te kunnen voeren.[45]

6.2.3 Tussenconclusie op basis van onderzoeksrapporten en literatuur

De bestudering van diverse (onderzoeks)rapporten en literatuur heeft laten zien dat drang kan worden omschreven als een laatste kans voor gezinnen om vrijwillige hulp te accepteren ter voorkoming van een kinderbeschermingsmaatregel. Deze laatste kans wordt in veel gemeenten geboden aan een jeugdbeschermingstafel. In het kader van drang raakt over het algemeen een jeugdbeschermer van een GI bij een gezin betrokken die de ouders en de minderjarige beweegt om mee te werken aan hulpverlening. Aan deze mogelijkheid bestaat in de praktijk behoefte, maar tegelijkertijd zijn er ook veel zorgen.

De zorgen zijn met name gericht op de rechtsbescherming van de betrokken ouders en minderjarigen. Zij kunnen drang als dwang ervaren, maar de informatievoorziening, de mate om deel te nemen aan de besluitvorming en de mogelijkheden om in rechte op te komen tegen de inzet van drang, zijn zeer beperkt. Ook zijn er vragen over de privacy van de ouders en minderjarigen die tijdens een jeugdbeschermingstafel worden besproken. De rol van de GI's is ook een bron van zorg nu zij wettelijk gezien enkel in een gedwongen kader taken hebben en daarnaast financiële belangen lijken te hebben bij de inzet van drang. Door de inspecties zijn bovendien zorgen geuit over de gevolgen van wachtlijsten bij de GI's voor drangtrajecten.

6.3 Het drangkader in de wet en parlementaire stukken

Het drangkader is niet bij wet geregeld, maar is wel gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat – zoals in Deel I van dit boek al duidelijk werd – in vergaande mate is gejuridiseerd (par. 6.3.1). Gedurende de totstandkoming van de Jeugdwet en ook nadat de nieuwe wetgeving in werking was getreden, is drang wel besproken in de Eerste en Tweede Kamer (par. 6.3.2 en 6.3.3).

Voor de analyse waarvan in deze paragraaf verslag wordt gedaan, zijn de huidige wet- en regelgeving en de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Jeugdwet als de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen bestudeerd. Eveneens zijn de Kamerstukken, die in de periode tussen 1 januari 2015 en 1 juni 2022 zijn gepubliceerd, bestudeerd voor zover daarin wordt gesproken over 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of

45 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 22.

een 'beschermingstafel'. Daarnaast is op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl) onder 'Documenten' gezocht naar documenten waarin de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming', 'beschermingstafel' of 'beschermingsoverleg' wordt gebruikt. De resultaten zijn vervolgens gefilterd op documenten waarin informatie wordt gegeven over het drangkader of de jeugdbeschermingstafel in het jeugdhulpverleningsstelsel en die daadwerkelijk relevant zijn voor het onderzoek.

6.3.1 Het drangkader in de huidige wetgeving

Noch de Jeugdwet noch het Burgerlijk Wetboek bevat bepalingen die expliciet zien op het drangkader. Het zou beargumenteerd kunnen worden dat het drangkader onder een van de experimenten als bedoeld in artikel 12.1 van de Jeugdwet kan worden geschaard. In dit artikellid wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB), met het oog op een doelmatige en doeltreffendere uitvoering van de Jeugdwet, waarbij een optimale samenhangende uitvoering van het vrijwillige en gedwongen kader voorop staat, regels kunnen worden gesteld voor een periode van maximaal drie jaar ten behoeve van experimenten. Hierbij kan worden afgeweken van het tweede lid van artikel 3.2 van de Jeugdwet, waarin wordt bepaald dat een GI geen jeugdhulp aanbiedt. In de AMvB moeten de voorwaarden voor het experiment worden opgenomen, evenals de beoogde resultaten van het experiment. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikellid blijkt niet of hiermee inderdaad is gedacht aan het experimenteren met een drangkader. Vooralsnog zijn geen AMvB's gepubliceerd ten aanzien van experimenten met een drangkader.

Alhoewel het drangkader niet bij wet is geregeld, bevindt het drangkader zich wel binnen het jeugdhulpverleningsstelsel. Aangezien de wet slechts onderscheid maakt tussen het vrijwillige en gedwongen kader, zou kunnen worden gesteld dat het drangkader tot een van deze kaders behoort. Gelet op het feit dat aan het drangkader geen door de kinderrechter opgelegde maatregel ten grondslag ligt, is het civiele recht inzake de jeugdbeschermingsmaatregelen niet van toepassing. Een gevolg hiervan is dat het drangkader wettelijk gezien binnen het vrijwillige kader valt. Dit zou betekenen dat de – bestuursrechtelijke – Jeugdwet en Awb van toepassing zijn en dat hetgeen in paragraaf 2.2 over het vrijwillige kader is geschreven, ook voor het drangkader geldt. Tegelijkertijd zal in het vervolg van dit hoofdstuk duidelijk worden dat in een drangkader actoren actief zijn die normaal gesproken slechts in het gedwongen kader taken uitoefenen en dat binnen het drangkader dezelfde methodieken worden gebruikt als in het gedwongen kader. Ondanks dat het drangkader formeel onder het vrijwillige kader lijkt te vallen, kent het drangkader dus ook veel invloeden vanuit het gedwongen kader. Dit vertroebelt de scheiding die in de wet is gemaakt tussen het vrijwillige en gedwongen kader. De vraag is hoe het drangkader zich tot deze kaders verhoudt.

6.3.2 Het drangkader in de totstandkomingsgeschiedenis van de Jeugdwet

Ondanks dat het drangkader niet bij wet is geregeld, is tijdens de totstandkoming van de Jeugdwet wel aandacht besteed aan drang. Op pagina 35 van de 262 pagina's tellende memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt de term 'zachte drang' geïntroduceerd:

> 'Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening.'[46]

Deze – vrij beknopte – passage roept meer vragen op dan het duidelijkheden schept. Waar de RvdK voorheen pas in beeld kwam na een verzoek om de noodzaak van het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken, mag de RvdK nu ook al 'in een eerder stadium' op casusniveau meedenken. Wat precies onder dit 'eerdere stadium' en het meedenken moet worden verstaan, wordt niet toegelicht. Vervolgens wordt vermeld dat de hulp moet zijn gericht op het versterken van de eigen kracht van de minderjarige en het probleemoplossend vermogen van het gezin en de omgeving. Het is echter niet duidelijk om welke hulp dit gaat. Wordt met 'de hulp' gedoeld op het meedenken van de RvdK of gaat het om de hulp die in de casus waarbij de RvdK kan meedenken, wordt geboden? Het doel van de betrokkenheid van de RvdK – en wellicht ook van de hulp – is dat in sommige gevallen de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel kan worden voorkomen. Vervolgens wordt de rol van de gecertificeerde instelling (hierna: GI) besproken. De wens is om de ruimte te vergroten om jeugdbeschermers ('gezinsvoogdijmedewerkers'), die bij een GI werkzaam zijn, nog voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, in te zetten. Het doel hiervan is om de ouders te bewegen tot vrijwillige medewerking. Dit zou de continuïteit van hulpverlening bevorderen. Het wordt niet duidelijk vanaf welk moment een jeugdbeschermer ingezet kan worden: gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin reeds een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht, de fase waarin de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel wordt onderzocht of gaat het om een nog eerdere fase? Verder wordt niet verduidelijkt hoe de betrokkenheid van de jeugdbeschermer eruitziet. Over het bewegen van ouders tot vrijwillige

46 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35.

medewerking wordt tussen gedachtestreepjes opgemerkt dat dit met zachte drang zou kunnen plaatsvinden. Wat precies met 'drang' wordt bedoeld en wanneer deze drang *zacht* is, wordt niet toegelicht. Uit de tekst kan niet worden afgeleid of deze 'zachte drang' ziet op een afzonderlijk kader waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend. Ook de context waarin de passage staat, verschaft weinig duidelijkheid als het gaat om de bovengenoemde vragen. De passage is opgenomen in een paragraaf over de jeugdbeschermingsmaatregelen, waarin onder andere de rol van de RvdK, het feit dat een jeugdbeschermingsmaatregel een *ultimum remedium* betreft en het belang van continuïteit van de jeugdhulp achtereenvolgens aan de orde komen.

Direct na de passage waarin de term 'drang' wordt geïntroduceerd, worden enkele opmerkingen gemaakt over het besluitvormingsproces in het geval waarin sprake is van een overgang van het vrijwillige naar het gedwongen kader.

> 'Het is derhalve belangrijk dat de gemeente de werkprocessen zoveel als mogelijk op elkaar afstemt om de continuïteit van de jeugdhulp te kunnen garanderen. Wel zijn er grenzen aan de mate van afstemming juist omdat er sprake is van een overgang van het vrijwillig naar het gedwongen kader. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat in artikel 8 EVRM procedurele waarborgen besloten liggen. Op de staat rust een positieve verplichting om het besluitvormingsproces op een inzichtelijke wijze te laten verlopen. De totstandkoming van de maatregel dient zorgvuldig te gebeuren. Jeugdigen en ouders moeten voldoende en vanaf het begin betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Deze eis omvat de volgende subverplichtingen:
> a. Het gezin heeft recht op inzage in de (proces)stukken; er mag geen relevant materiaal voor hen worden achtergehouden.
> b. De ouders moeten op de hoogte worden gebracht van de beslissing en de motivering ervan. Het initiatief tot informatievoorziening dient van het verantwoordelijke openbaar gezag uit te gaan. Onder omstandigheden moet een onafhankelijk psychologisch onderzoek worden gelast.
> c. De procedure moet in de mogelijkheid voorzien dat de ouders hun mening en belangen aan de autoriteiten kenbaar maken en dat de autoriteiten hiermee rekening houden.
>
> Het EHRM acht een procedurele onzorgvuldigheid al voldoende reden om een schending van artikel 8 EVRM vast te stellen. Een voorbeeld hiervan is de zaak Venema tegen Nederland, waarin het EHRM concludeerde dat artikel 8 EVRM was geschonden omdat de ouders onvoldoende in het gehele beslissingsproces waren betrokken.[47]

47 EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (Venema tegen Nederland), par. 99. Zie ook de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State omtrent de mogelijkheden tot een juridisch kader voor het dwingend opleggen van opvoedingsondersteuning door burgemeesters, W13.08.0210/I, 17 oktober 2008, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 28684, 190.

> Bij de gemeente ligt de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp zo goed mogelijk vorm te geven zodat continuïteit zoveel als mogelijk wordt gegarandeerd èn rekening te houden met bovenstaande.'[48]

Hier wordt een spanning geschetst tussen het garanderen van continuïteit en het in acht nemen van procedurele eisen bij de overgang naar het gedwongen kader. Het belang van een zorgvuldige totstandkoming van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt benadrukt. Besluitvormingsprocessen dienen op inzichtelijke en zorgvuldige wijze te verlopen. De gemeente is bovendien verantwoordelijk voor een zo goed mogelijke vormgeving van de jeugdhulp, zodat de continuïteit gewaarborgd blijft en de procedurele vereisten die aan een besluitvormingsproces worden gesteld, in acht worden genomen. Kortom, in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt de term 'drang' geïntroduceerd, maar wordt niet verduidelijkt wat precies met deze term wordt bedoeld. Het is dan ook niet vreemd dat de passages uit de memorie van toelichting in de Kamers verschillende vragen hebben opgeroepen. De beantwoording van deze vragen geeft op enkele punten enige duidelijkheid.

Allereerst wordt in de parlementaire stukken voor wat betreft de eerdere inzet van een jeugdbeschermer verwezen naar de Vliegwielprojecten. In hoofdstuk 3 werd reeds duidelijk dat binnen deze projecten bij gezinnen waar de veiligheid en de ontwikkeling van de minderjarige in het geding waren, een gezinsvoogdijwerker of medewerker van de RvdK werd ingezet om het gezin te bewegen tot het aanvaarden van vrijwillige hulp om zo de veiligheid van de minderjarige te kunnen garanderen en de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen (zie par. 3.5.4). In een nota wordt opgemerkt dat hiermee succesvolle ervaringen zijn opgedaan. Hieruit kan worden afgeleid dat de passage in de memorie van toelichting mogelijk geïnspireerd is geweest door deze projecten. Verder is in een nota opgemerkt dat het goed denkbaar is dat een jeugdbeschermer ook bij het aflopen van een jeugdbeschermingsmaatregel als casusregisseur in het vrijwillige kader feitelijk langer in een gezin betrokken blijft om de overdracht naar hulp in het vrijwillige kader soepeler te laten verlopen.[49] De GI zou dus niet alleen betrokken kunnen worden voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, maar ook nadat een maatregel is beëindigd. Hiermee zou een verlenging van een maatregel kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou dit de continuïteit van de hulpverlening kunnen bevorderen. Ook in de memorie van antwoord wordt aandacht besteed aan de betrokkenheid van de jeugdbeschermer nadat een maatregel is beëindigd. Hierbij worden verschillende voordelen van deze betrokkenheid benoemd:

> 'Een voordeel van blijvende betrokkenheid is dat er geen wisseling plaatsvindt van professionals (één gezin, één plan, één regisseur). Voor kinderen en ouders

48 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36.
49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.

> kan dat belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat een goede relatie behouden blijft en er geen nieuwe kennismakingsgesprekken gevoerd hoeven te worden waarin pijnlijke details uit het verleden aan de orde komen. Maar blijvende betrokkenheid hoeft niet voor elk gezin de beste keuze te zijn. Soms verdient na een gedwongen traject een keuze voor een nieuwe start de voorkeur en is de inzet van nieuwe professionals daarbij verstandig.
> Vanuit het oogpunt van een financier kan het handhaven van de gezinsvoogdijwerker voordelig zijn. Het overdragen van gezinnen tussen professionals en instellingen, het kortsluiten over de problematiek en het registreren daarvan kosten tijd en geld. De oude gezinsvoogdijwerker kan mogelijk efficiënter werken, omdat hij het gezin kent en zodoende aan één woord genoeg heeft. In het nieuwe jeugdzorgstelsel kan de gemeente bepalen hoe ze de nazorg wenst in te richten en wie ze daarbij inzet. Maatwerk per gezin is hierbij de oplossing, waarbij het kind centraal staat. Het is daarom van belang dat gemeenten bij hun inkooptrajecten bezien hoe dit maatwerk kan worden vormgegeven. Het is verstandig om hierbij de investering die een gezinsvoogdijwerker in een eerder stadium heeft gedaan serieus te nemen, zodat kan worden voorzien in continuïteit van begeleiding wanneer dat de voorkeur verdient.'[50]

Hier wordt bevestigd dat het bevorderen van continuïteit een belangrijk doel is van de betrokkenheid van de jeugdbeschermer buiten een jeugdbeschermingsmaatregel. Verder wordt in de nota verduidelijkt dat wordt beoogd dat de GI direct aanvullende hulp kan inzetten. Doordat – anders dan in het oude systeem – geen indicatiebesluit hoeft te worden genomen, wordt het aantal schakels verminderd en wordt de verantwoordelijkheid bij de beroepskracht gelegd.[51] Dit lijkt te impliceren dat ook geen verleningsbesluit (zie par. 2.2.3, 2.2.4 en 2.3.5) genomen hoeft te worden. Het is opvallend dat de verantwoordelijkheid bij de jeugdbeschermer wordt gelegd, terwijl de gemeenten in het nieuwe stelsel verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp (zie ook par. 3.6.2). Tegelijkertijd wordt in de nota benadrukt dat de scheiding tussen jeugdbescherming en jeugdhulp van belang is en wel om drie redenen:

> 'Ten eerste wordt de (schijn van) belangenverstrengeling voorkomen: een jeugdbeschermer kan de eigen instelling niet bevoordelen door jeugdhulp van zijn eigen organisatie inzetten, en moet kiezen uit een breder aanbod van andere organisaties. Ten tweede houdt de jeugdbeschermer enige afstand tot het uitvoeringsproces. Nadat de jeugdbeschermer bepaalde jeugdhulp voor een kind heeft voorgesteld en ingezet, kan hij beoordelen wat het effect van die hulp is op de veiligheid en ontwikkeling van het kind. De jeugdbeschermer kan eventueel bijsturen en uiteindelijk oordelen of het afgesproken doel gehaald is. Als hijzelf onderdeel is van de hulpverlening is die afstand er niet en een meer objectief oordeel moeilijker te maken. Ten slotte werkt de praktijk in het huidige stelsel ook zo en lijkt er geen sprake te zijn van administratieve belemmeringen.'[52]

50 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 59-60.
51 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.
52 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.

De jeugdbeschermer zet dus jeugdhulp in, spreekt doelen af, beoordeelt het effect van de ingezette hulp op de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarige en bepaalt of het afgesproken doel gehaald is. Hieruit kan worden afgeleid dat de jeugdbeschermer ook bij betrokkenheid buiten een jeugdbeschermingsmaatregel om, dezelfde rol vervult of blijft vervullen als dat hij in het kader van de maatregel heeft. Dit wordt bevestigd in de memorie van antwoord:

> 'Het gaat in een drangtraject bijvoorbeeld om het gestructureerd en planmatig werken volgens bepaalde methodieken, het kunnen hanteren van geschikte benaderingswijzen voor ouders en kinderen, het inzetten en activeren van netwerken rondom de kinderen, het kennen van het jeugdhulpaanbod in een regio en het hebben van inzicht in aanvullende instrumenten die een gedwongen kader biedt. Daarmee verleent de gezinsvoogdijmedewerker in het vrijwillig kader geen jeugdhulp (in de wettelijke zin van het woord).
> Hiervoor hoeft de gecertificeerde instelling geen nieuw «vrijwillig» onderdeel op te zetten.'[53]

Hier is onder andere verduidelijkt dat de jeugdbeschermer ('gezinsvoogdijmedewerker') geen jeugdhulp biedt. Dit wordt later in de nota nogmaals benadrukt.[54] Voor wat betreft de methodieken kan worden opgemerkt dat GI's op grond van het normenkader verplicht zijn om te werken met methoden die algemene en specifieke werkzame factoren bevatten die door het Nji als effectief zijn beoordeeld. De Deltamethode en methode Generiek Gezinsgericht Werken zijn op dit moment de enige methoden die aan deze eisen voldoen. Dit zal meebrengen dat de GI ook in het kader van drang deze werkwijzen toe zal passen.[55] Bovendien wordt uit deze passage duidelijk dat wordt gedoeld op een afzonderlijk traject waarbinnen de jeugdbeschermer bij een gezin betrokken is. In de memorie van antwoord wordt ook genoemd dat de gemeente ervoor kan kiezen om 'trajecten voor drang' bij een GI in te kopen.[56]

Verder zijn vragen gesteld over de SAVE-teams in Utrecht, een pilotproject met betrekking tot het dwang- en drangkader. Binnen deze teams wordt interdisciplinair gewerkt, waardoor gezinnen nog maar met één persoon te maken krijgen, ongeacht het kader waarin de hulpverlening plaatsvindt. Hierbij wordt naast het gedwongen kader een 'vrijwillig kader (drang)' benoemd.[57] Hier wordt er dus vanuit gegaan dat drang binnen het vrijwillige kader plaatsvindt. Binnen deze SAVE-teams is het AMK (nu: VT) ook actief. Hierover wordt onder andere het volgende opgemerkt:

53 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58-59.
54 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 59-60.
55 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 60.
56 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58-59.
57 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 70.

> 'Voordeel van het betrekken van het AMK in de SAVE-teams is dat op het moment dat het AMK, na onderzoek, constateert dat er casemanagement drang nodig is (om toezicht te houden op de veiligheid), bij de gesprekken met ouders direct ook een medewerker uit het SAVE-team betrokken kan worden. Hierdoor kan snel de benodigde begeleiding, en indien nodig jeugdhulp, worden ingezet.'[58]

Hier wordt gesproken van 'casemanagement drang', met het houden van toezicht op de veiligheid als doel. Ook wordt opgemerkt dat binnen het casemanagement begeleiding en jeugdhulp kunnen worden ingezet. Dit lijkt ook overeen te komen met de eerdere beschrijving van de rol van de jeugdbeschermer in het kader van drang als regiehouder die jeugdhulp inzet.

Verder wordt in de parlementaire stukken opgemerkt dat drang op vrijwillige basis plaatsvindt.[59] In de memorie van antwoord wordt desgevraagd aangegeven dat het niet is toegestaan om in het vrijwillige kader te dreigen met korting op een uitkering of een ondertoezichtstelling.

> 'Het is juridisch ongeoorloofd om als gemeente te dreigen met een korting op iemands uitkering indien vrijwillige hulp niet wordt geaccepteerd (détournement de pouvoir). Dit geldt ook voor het dreigen met een ondertoezichtstelling. In een drangtraject is het van belang om een goed contact met het gezin tot stand te brengen. De inzet van een gezinsvoogdijwerker kan in deze fase een meerwaarde hebben. Het benoemen van de problematiek rondom de onveiligheid of ontwikkelingsbedreigingen van een kind en het werken aan een oplossing op vrijwillige basis is hier het uitgangspunt. Essentieel is het helder communiceren over de ernst van deze situatie en eventueel over de mogelijkheid dat melding wordt gedaan bij de raad voor de kinderbescherming indien dat nodig blijkt in het belang van het kind. De communicatie hierover mag nooit de vorm krijgen van dreigementen, maar het moet voor ouders wel helder zijn welke stappen ondernomen kunnen worden als de problemen rondom hun kind ongewijzigd voortduren. Het is aan de raad voor de kinderbescherming om aan een melding gevolg te geven en vervolgens aan de kinderrechter om te bepalen of een kinderbeschermingsmaatregel aangewezen is.'[60]

Later wordt opnieuw benadrukt dat het dreigen met bijvoorbeeld het korten op een uitkering buitengewoon onverstandig en onprofessioneel is, averechts werkt en helemaal niet past bij een dienstbare overheid.[61]

---

58 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 70.

59 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 16.

60 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 71; maar zie ook *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 14 waarin wordt opgemerkt dat een advocaat in een krantenartikel heeft geschetst dat een moeder door een gezinsvoogd werd gedreigd met korting op haar uitkering. Op pagina 67 van deze Handelingen wordt dit echter naar 'het rijk der fabelen' verwezen.

61 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 67.

In de memorie van antwoord wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van de RvdK. Dit naar aanleiding van een vraag naar de onafhankelijkheid van de RvdK in het geval de RvdK deelneemt aan de wijkteams. Deze teams hebben namelijk de bevoegdheid om een verzoek tot onderzoek naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen bij de RvdK.

> 'De raad voor de kinderbescherming behoudt zijn onafhankelijke positie in het nieuwe stelsel. De raad zal dan ook geen deel uitmaken van de wijkteams. De raad voor de kinderbescherming kan om advies gevraagd worden over situaties waarin een ondertoezichtstelling overwogen wordt.'[62]

Hieruit kan worden afgeleid dat de in de memorie van toelichting genoemde 'eerdere fase' waarin de RvdK op casusniveau kan meedenken, ziet op de situatie waarin een ondertoezichtstelling overwogen wordt en een wijkteam de RvdK om advies vraagt. Ook is in de memorie van antwoord duidelijk gemaakt dat het gaat om risicovolle situaties waarin de veiligheid van de minderjarige in het geding is en er twijfels bestaan over de bereidheid en het vermogen van de ouders om vrijwillige hulp te aanvaarden.[63]

6.3.3 Het drangkader in de parlementaire stukken na 1 januari 2015

In parlementaire stukken die na de wettelijke herziening van het jeugdstelsel zijn verschenen, is een aantal maal opnieuw aandacht besteed aan drang. Zo kwam drang uitgebreid aan de orde in de beantwoording van Kamervragen die door het lid Agema waren gesteld naar aanleiding van een kritisch bericht van Follow the Money, een journalistieke beweging met waarheidsvinding door het volgen van geldsporen als doel.[64] In dit nieuwsbericht wordt onder andere opgemerkt dat ouders in drangtrajecten door de jeugdbescherming worden gedwongen om mee te werken aan hulpverlening in het vrijwillige kader onder dreiging van officiële maatregelen. Ouders die in een dergelijk traject terechtkomen moeten zich houden aan een door de jeugdbeschermer opgesteld veiligheidsplan waarin bijvoorbeeld ook kan worden afgesproken dat de minderjarige 'vrijwillig' uit huis wordt geplaatst, dat een omgangsregeling wordt vastgesteld, dat cameratoezicht in huis plaatsvindt, dat een psychiatrisch onderzoek moet worden uitgevoerd of dat bepaalde informatie wordt vrijgegeven. Verder blijkt uit het nieuwsbericht dat jeugdrechtdeskundigen zich zorgen maken over de combinatie van een juridisch vacuüm rond drangtrajecten en een prikkel om geld te verdienen met deze preventieve jeugdzorg. Drangtrajecten zouden namelijk een belangrijke nieuwe manier betreffen voor organisaties om inkomsten zeker te stellen.[65] De minister van Veiligheid en

62 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58.
63 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58 en 70.
64 Zie de website van Follow the Money (www.ftm.nl) onder 'Over FTM'.
65 Van Ark, *Follow the Money* 21 september 2017.

Justitie herhaalt in de beantwoording van de Kamervragen de passage uit de memorie van toelichting van de Jeugdwet waarin de term drang wordt gebruikt en herhaalt dat het bij de inzet van de GI in het vrijwillige kader gaat om het waar mogelijk voorkomen van een gedwongen maatregel.

> 'In opdracht van de gemeente kan een jeugdbeschermer in structureel complexe gezinssituaties ingezet worden om de casusregie te voeren, om zo te komen tot een stabiele situatie waarin het kind weer veilig kan opgroeien.
> Het gaat hierbij om de inzet van een specifiek soort expertise op het gebied van veiligheid van kinderen in een gezin en het motiveren van ouders om (alsnog) hulp in het vrijwillig kader te accepteren. Ik zie drang als een professionele houding, een attitude, die soms kan helpen om alsnog een doorbraak te bereiken in vrijwillig kader. Het kan en mag nooit zo zijn dat de inzet wordt gebruikt als pressiemiddel.'[66]

Hier wordt gesproken over drang als houding, in plaats van als afzonderlijk traject. Verder wordt door de minister opgemerkt dat hetgeen 'drang' wordt genoemd in de aanloop naar de Jeugdwet al tot ontwikkeling is gekomen met de methodische vernieuwing van de jeugdbescherming met de Vliegwielprojecten en SWING-projecten.[67]

> 'In veel regio's zijn de inspanningen gericht op het terugdringen van de instroom naar de jeugdbescherming, door betere samenwerking met gezinnen en kinderen en met wijkteams. Als de voor de veiligheid van het kind benodigde hulp vanuit vrijwilligheid op gang komt, heeft dat de voorkeur. Is dat niet het geval, dan staat alsnog de route van gedwongen inzet open.'[68]

De minister geeft aan dat niet met zekerheid is te zeggen dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is gedaald door de inzet van drang. Ook merkt hij op dat geen landelijke cijfers beschikbaar zijn van het aantal drangmaatregelen dat per jaar wordt ingezet.[69] Over het gebruik van drang als product, wordt door de minister opgemerkt dat de term 'product' voornamelijk gebruikt wordt als financiële term, 'omdat de inzet van de gezinsvoogdijwerker ook in preventief kader nu eenmaal gefinancierd moet worden.'[70] Op de vraag naar de wenselijkheid van het gebruiken van drangmaatregelen als een product, is de minister verder niet ingegaan. Wel heeft de minister desgevraagd aangegeven dat hij de mening dat organisaties in drang een nieuwe manier zien om over de rug van ouders en minderjarigen geld te verdienen, niet deelt.

---

66 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 2.
67 Zie www.nieuwejeugdbescherming.nl voor meer informatie over de SWING-projecten waarbinnen nieuwe methoden worden ontwikkeld om jeugdigen binnen een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel effectiever te begeleiden.
68 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
69 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
70 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 2.

> 'In de ene gemeente wordt bijvoorbeeld verwacht dat het wijkteam deze rol op zich kan nemen, in de andere wordt gekozen voor de inzet van medewerkers van de GI om dit te doen. Welke professional het ook is, essentieel is en blijft het gesprek met de ouders en het kind, de uitleg van de stappen en de mogelijke consequenties. Dit alles laat onverlet dat het voor ouders duidelijk moet zijn dat de inzet zonder uitspraak van de rechter vrijwillig is en dat ze daar dus niet mee hoeven in te stemmen. Ook moet voor ouders duidelijk zijn dat de weg van bezwaar, klacht en tuchtprocedures open staan, eventueel met ondersteuning door het AKJ.'[71]

Uit deze passage wordt ook duidelijk dat wijkteams eveneens drang kunnen uitoefenen. Opnieuw wordt benadrukt dat drang vrijwillig is. Wel wordt voor het eerst in de parlementaire stukken genoemd dat ouders informatie moeten krijgen over hun formele rechtspositie. Deze rechtsbescherming zou volgens de minister bestaan uit de mogelijkheid om bezwaar te maken en om een (tucht)klacht in te dienen. Hierbij kan de ouder worden ondersteund door een vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ).

Drang is ruim twee maanden na deze beantwoording van de Kamervragen opnieuw ter sprake gekomen tijdens een wetgevingsoverleg. Kamerlid Agema wees op de bestaande praktijk waarin ouders bang worden gemaakt en vervolgens, uit angst om voor de rechter te moeten verschijnen, kiezen voor een vrijwillige uithuisplaatsing. Zij maakte zich hier zorgen over nu verschillende casussen bestaan waarin ouders te maken krijgen met onterechte beschuldigingen. Bovendien merkte zij op dat het aantal vrijwillige uithuisplaatsingen middels drang toeneemt en dat het aantal uithuisplaatsingen middels een rechterlijke uitspraak juist afneemt.[72] De minister van Rechtsbescherming merkte naar aanleiding van deze opmerkingen op dat hij van mening is dat de wetgever bewust voor de mogelijkheid om drang te kunnen inzetten, heeft gekozen:

> 'We zien een verschuiving van dwang naar drang. Was dat de bedoeling van de Jeugdwet of is dat eigenlijk een onbedoeld effect geweest? Ik denk dat het een heel bewuste beweging is geweest van de wetgever om die mogelijkheid te bieden in de Jeugdwet. Men wilde professionals de kans geven om vanuit een vrijwillig kader de dwangmaatregelen te voorkomen. Men wilde ouders de kans geven om zonder een gang naar de rechter mee te werken aan een behandeling. Daarbij moet natuurlijk altijd gezegd worden dat ouders die het niet eens zijn met de koers die er vanuit de jeugdbescherming gevaren wordt, de kans hebben om te zeggen: daar werk ik dan niet aan mee en dan laat ik het alsnog voorkomen. Ik zeg in de richting van mevrouw Agema dat de drangmaatregelen nooit de gang naar een rechter van ouders afsnijden. Als zij vinden dat ze toch gelijk hebben, moeten ze uiteindelijk die weg kunnen bewandelen.'[73]

---

71 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
72 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 5-6.
73 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 77

Kamerlid Agema was echter niet overtuigd en heeft de minister gevraagd om in het actieplan waarheidsvinding terug te komen op de vraag of de beweging van dwang naar drang een bewuste keuze is geweest in de Jeugdwet.[74] In dit actieplan werd echter om onbekende redenen niet teruggekomen op deze vraag.[75] In het Actieprogramma Zorg voor de jeugd worden wel enkele actielijnen beschreven die relevant zijn voor het drangkader.

Op 1 april 2018 werd, mede naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Jeugdwet, het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd gepubliceerd. Het doel hiervan was om de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te verbeteren, zodat gezinnen op tijd passende hulp ontvangen. Het Rijk, gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties hebben hiertoe zes actielijnen uitgewerkt. Voor het drangkader is met name de vijfde actielijn relevant. Hiermee wordt beoogd minderjarigen eerder en beter te beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt. Bij een vermoeden van een ontwikkelingsbedreiging zal het lokale team het gezin benaderen. Indien sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en de ouders onvoldoende gemotiveerd kunnen worden om aan de slag te gaan, kunnen lokale teams tijdelijk een aanvullend beroep doen op VT, de RvdK of een GI om samen de ontwikkelingsbedreigingen en risico's weg te nemen. Indien nodig, kan zo kort mogelijk een jeugdbeschermingsmaatregel ingezet worden. De ouders worden hierbij goed voorgelicht over hun rechtspositie en hun recht om hulp te weigeren zolang er geen jeugdbeschermingsmaatregel is.

> 'We bewegen ouders zelf de regie te nemen om zorg te dragen voor een gezonde ontwikkeling van hun kind(eren) en bieden daarbij passende hulp en ondersteuning. Daarmee voorkomen we een maatregel voor jeugdbescherming. Hiervoor voeren we gesprekken met ouders over wat kinderen nodig hebben om zich veilig te voelen en zich te kunnen ontwikkelen. Soms zullen we stevige grenzen moeten trekken. We zetten specifieke gespreksvaardigheden en een specifieke attitude in om ouders alsnog te motiveren tot hulpverlening in vrijwillig kader. Professionals zijn duidelijk over de consequenties van het niet nakomen van afspraken. De professional stelt ouders in staat steeds de afweging te maken hun vrijwillige medewerking te beëindigen. In dat geval zal de professional de Raad voor de Kinderbescherming vragen een onderzoek naar een mogelijke ondertoezichtstelling in gang te zetten. Om een dergelijke maatregel te voorkomen is specifieke expertise in of nabij de lokale teams beschikbaar. Deze taak is niet voorbehouden aan een specifieke instelling. Wanneer een medewerker van een GI hiervoor wordt ingezet moet duidelijk zijn dat zijn inzet zich richt op het motiveren van ouders om alsnog de aangegeven grenzen te respecteren en de noodzakelijke hulp daarbij te accepteren. Jeugdbeschermingsexpertise wordt dan preventief ingezet.'

74 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 82-83.
75 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018.

Concrete acties die hieruit voortvloeien zijn dat beroepskrachten ouders en minderjarigen in begrijpelijke taal informeren over hun rechten en plichten en dat ouders gebruik kunnen maken van cliëntondersteuners. Ook hebben de VNG en het Rijk een werkconferentie georganiseerd waarbij de invulling door de GI's van de preventieve jeugdbescherming het onderwerp is.[76] Andere acties zijn dat dat ouders en kinderen altijd bij beslissingen betrokken worden en dat besluiten goed worden onderbouwd, dat gemeenten en justitiële organisatie samenwerken om jeugdhulp in het gedwongen kader tijdig in te zetten en dat er altijd een jeugdbeschermer of -reclasseerder beschikbaar is wanneer de rechter een maatregel oplegt.[77] In de slotrapportage van Zorg voor de Jeugd in 2021 is opgemerkt dat de rechtspositie van kinderen op het snijvlak van vrijwillige intensieve hulp en het gedwongen kader deel uitmaakt van de uitwerkpunten van het toekomstscenario (zie par. 3.7.1).[78]

In beantwoording van Kamervragen over berichtgeving rondom SAVE Midden-Nederland en VT, waarin wordt beschreven dat gemeenteraden zorgen hebben over signalen van bij SAVE betrokken ouders, heeft de minister van VWS het volgende opgemerkt:

> 'Gemeenten hebben de wettelijke ruimte om voordat een maatregel is opgelegd de deskundigheid en expertise van een GI in te zetten om een maatregel te voorkomen. Deze preventieve inzet van de GI is bedoeld om ouders te motiveren alsnog hulp in het vrijwillig kader te aanvaarden.'[79]

In reactie op vragen over uithuisplaatsingen zonder rechterlijke tussenkomst en over doorverwijzing vanuit VT naar een GI, merkte de minister bovendien nog het volgende op:

> 'Een Veilig Thuis kan nooit zonder tussenkomst van de rechter een GI opdragen een maatregel in het gedwongen kader uit te voeren. Een Veilig Thuis kan wel de GI vragen zijn deskundigheid en expertise in te zetten om een maatregel te voorkomen. De gemeenten bepalen daarbij of en op welke wijze ze de GI willen inzetten en maken daartoe afspraken met de GI. Deze preventieve inzet van de GI is bedoeld om ouders te ondersteunen bij het realiseren van een veilige opgroeisituatie en zo nodig te motiveren om de noodzakelijke hulp in een vrijwillig kader te aanvaarden. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld tijdelijke plaatsing binnen het netwerk van het betreffende gezin effectief zijn zodat rust kan ontstaan binnen het gezin. Het is belangrijk dat bij een dergelijke plaatsing zowel ouders als kinderen goed geïnformeerd zijn over hun rechten.

76 Deze werkconferentie heeft eind 2019 plaatsgevonden; zie ook Zorg voor de Jeugd 2020b, p. 24.
77 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 44-45; zie ook Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018.
78 Zorg voor de Jeugd 2021, p. 50.
79 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, 3651, p. 2.

> Het kan en mag nooit zo zijn dat deze inzet van de GI wordt gebruikt als pressiemiddel. Het gaat hier immers om hulp in het vrijwillig kader en ouders hoeven er dus niet mee in te stemmen.'[80]

Hier wordt het doel van de betrokkenheid van de GI in de fase voor een jeugdbeschermingsmaatregel omschreven als het ondersteunen van ouders bij het realiseren van een veilige opgroeisituatie en het zo nodig motiveren om noodzakelijke hulp in een vrijwillig kader te aanvaarden. Dit kan tot gevolg hebben dat een kind uit huis wordt geplaatst. Deze uithuisplaatsing vindt dan in het vrijwillige kader plaats. Het motiveren door de GI mag niet omslaan in pressie. Het bepalen van de manier waarop de inzet van de GI wordt vormgegeven, is een taak van de gemeente.

Naar aanleiding van het adviesrapport van de RSJ en RVS uit 2019[81] hebben de minister voor Rechtsbescherming en de gemeenten laten weten dat zij de aanbevelingen van de raden ter harte hebben genomen en dat zij een scherper onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en -bescherming van belang achtten.[82] In reactie op het advies noemt de minister dat zolang niet alle lokale teams dusdanig zijn georganiseerd dat zij intensieve hulp kunnen bieden aan gezinnen die hulpverlening niet of moeizaam accepteren en waarbij sprake is van onveiligheid, de meerwaarde van de inzet van de GI's wordt gezien. Beroepskrachten moeten zich te allen tijde bewust zijn van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen hulp.

> 'Dit vraagt om het reflecteren hierop en het in de bejegeningen en communicatie richting minderjarigen en ouders heel duidelijk en transparant zijn over welke hulp wordt ingezet, waarom dit wordt gedaan en wat de (rechts)positie van de ouders en van de minderjarige hierin is. Dit vraagt daar waar nodig om een verdere investering in het vakmanschap van de beroepskrachten, waar het advies van de Raden belangrijke juridische en ethische tools voor biedt.'

Daarnaast moeten de GI's cliënten goed informeren over hun rechtspositie. De minister noemt in zijn brief dat de wijze waarop een scherper onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader van hulpverlening kan worden georganiseerd, moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen met betrekking tot de herinrichting van de jeugdbeschermingsketen (zie par. 3.7). In zes pilots wordt geëxperimenteerd met vormen van een meer geïntegreerde aanpak van ernstige gezinsproblematiek waarmee de jeugdbeschermingsketen effectiever zou moeten worden,

---

80 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, 3651, p. 3.

81 RSJ & RVS 2019. Dit advies is overigens meegenomen in het traject Vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen (Zorg voor de Jeugd 2020a, p. 53 en Zorg voor de Jeugd 2020b, p. 24).

82 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 722.

waarin meegenomen zal worden hoe de scheidslijn tussen het vrijwillige en gedwongen kader en de daarbij behorende rechten en plichten voor minderjarigen en ouders geborgd moeten worden.[83]

In maart en april 2020 hebben de toenmalige ministers van VWS en Rechtsbescherming de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd over voorstellen om de organisatie van de jeugdzorg te verbeteren (zie ook par. 3.7.1). In de brief worden uitgangspunten voor een effectievere bescherming van jeugd en gezin genoemd, waaronder transparantie en duidelijkheid. In het kader daarvan wordt in de brief genoemd dat het voor betrokken gezinnen duidelijk moet zijn

> 'waar ze aan toe zijn; waar ze aan werken (doelen), wanneer doelen overgaan in voorwaarden (intensieve vrijwillige hulp) en wat de gevolgen ervan zijn als deze voorwaarden niet worden nagekomen (gedwongen kader). Centraal hierin staat de dialoog met het gezin en openheid van zaken. Betrokken professionals organiseren tegenspraak om hun eigen oordelen op betrouwbaarheid en trefzekerheid te toetsen. Als de Staat uiteindelijk toch ingrijpt in het privéleven van het gezin, is dit met waarborgen omkleed. Die waarborgen zijn: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verbod van willekeur en aandacht voor het onderscheid tussen feiten, vermoedens en meningen.'[84]

In de uitwerking van de uitgangspunten voor een effectievere bescherming van jeugd en gezin zullen de ministers het advies van de RVS en RSJ over de inzet van intensieve vrijwillige hulp (zie par. 6.2) betrekken.[85]

Eind 2020 wordt door de staatssecretaris van VWS in een beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van een bericht over de gevolgen van onterechte meldingen van kindermishandeling voor ouders, over de betrokkenheid van GI's in het kader van drang het volgende opgemerkt:

> 'Inzet van specifieke expertise zoals de inzet van methodische en intensieve begeleiding van gezinnen ter voorkoming van een kinderbeschermingsmaatregel is verschillend georganiseerd in het land. Op de meeste plekken is dit voor een belangrijk deel belegd bij de Gecertificeerde Instellingen (GI's). De rol en de positie van de GI's in het voorkomen van kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen kan verschillen per gemeente of regio al naargelang de gemeentelijke visie en aanwezige structuren voor zorg en hulp. In sommige regio's werkt de GI – op afroep – nauw samen met het lokale team en trekken zij samen op om kinderbeschermingsmaatregelen te voorkomen door op andere manieren samen met het gezin de veiligheid in het gezin te herstellen. In andere regio's wordt de expertise van de GI ingekocht om casusregie in complexe gezinssituaties uit te voeren.'[86]

---

83 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 722.
84 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723, p. 17 en *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, O, p. 17.
85 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723, p. 19 en *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, O, p. 19.
86 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2020/21, 611, p. 3.

De staatssecretaris gaf, in de beantwoording van de vraag of uiteengezet kon worden in welke gemeenten drang overmatig wordt ingezet als middel en of onterechte meldingen hierin een rol spelen, aan dat er geen inzicht is in de relatie tussen meldingen die na onderzoek door VT worden weerlegd en de mate waarin op intensieve vormen van vrijwillige hulp en dienstverlening wordt ingezet.[87]

In het kader van de kinderopvangtoeslagenaffaire is uit cijfers van het CBS gebleken dat in de periode van 2015 tot en met 2021 ongeveer 1.675 kinderen van gedupeerde ouders uit huis zijn geplaatst.[88] De redenen van deze uithuisplaatsingen worden nog onderzocht. De Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag heeft in een advies over de uithuisplaatsingen als aandachtspunt geformuleerd dat uithuisplaatsingen in de praktijk ook plaatsvinden in het kader van een drangtraject waarbij ouders 'vrijwillig' voor een uithuisplaatsing kiezen.[89] Begin 2022 werd in een reactie van de minister voor Rechtsbescherming op dit advies opgemerkt dat ook de gevallen waarbij mogelijk drang is uitgeoefend op ouders om hun kind(eren) uit huis te laten plaatsen, worden meegenomen in de onderzoeken naar deze affaire en de aanpak voor gedupeerden.[90] Uit de beantwoording door deze minister van tijdens een schriftelijk overleg gestelde vragen blijkt dat er geen zicht is op deze uithuisplaatsingen in het 'drangkader'. Hierdoor kunnen deze uithuisplaatsingen niet worden betrokken bij het kwantitatieve onderzoek dat wordt verricht, maar wel bij het kwalitatieve onderzoek dat zal volgen.[91] Tijdens het debat over de problemen met uithuisplaatsingen van kinderen op 12 mei 2022 heeft de minister gereageerd op de vraag van een Kamerlid waarom 'het drangkader niet wordt verboden als iedereen constateert dat dit de rechtspositie van ouders ernstig aantast?':

> 'Waarom wordt het drangkader niet gewoon verboden? We zien dat het voor ouders en jeugdigen onduidelijk is wat "drang" inhoudt. Ouders en jeugdigen ervaren het als dwingend en weten niet waar zij wel en niet aan hoeven mee te werken. Ik vind die onduidelijkheid net als u zeer onwenselijk (..). In onze reactie op een advies van eind 2019 van de RSJ hierover, hebben wij aangegeven dat er een scherpere afbakening moet zijn tussen interventies in vrijwillig en gedwongen kader. Een tussenvorm, zoals een drangkader, bestaat niet. We hebben ook aangegeven dit scherper uit te werken in het toekomstscenario. Een verbod op drang kan in mijn ogen dus niet. Drang zou moeten worden opgevat als een methode, dus als intensieve ambulante hulp, juist bedoeld om ouders en kinderen te helpen en daarmee gedwongen interventies te voorkomen.'[92]

87 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2020/21, 611, p. 3.
88 CBS 2022; zie voor eerdere cijfers ook CBS 2021.
89 Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag 2022.
90 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, 979.
91 Brief van de minister voor Rechtsbescherming, *Beantwoording vragen schriftelijk overleg voortgang aanpakuithuisplaatsingen kinderopvangtoeslag*, 9 mei 2022.
92 Plenair verslag van de 79e vergadering in de Tweede Kamer op 12 mei 2022 (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/79) (status: ongecorrigeerd).

De minister geeft hier aan dat drang niet bestaat en dus ook niet verboden kan worden. In het toekomstscenario zal dit nader worden uitgewerkt.

6.3.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit wetgeving en parlementaire stukken

In de huidige wetgeving is geen specifieke regeling inzake het drangkader opgenomen. Het feit dat het drangkader onderdeel is van het jeugdhulpverleningsstelsel dat in vergaande mate is gejuridiseerd, kan enkele handvatten bieden aan beroepskrachten en gezinsleden die bij een drangkader betrokken zijn. Doordat aan het drangkader geen rechterlijke beschikking ten grondslag ligt, kan geconcludeerd worden dat het drangkader deel uitmaakt van het vrijwillige kader voor jeugdhulpverlening.

Ondanks dat het drangkader niet bij wet is geregeld, is dit kader wel meermaals aan de orde gekomen tijdens de parlementaire stukken in het kader van de totstandkoming van de huidige wetgeving. De nauwelijks toegelichte term 'drang' in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet lijkt hiervoor een belangrijke aanleiding geweest te zijn. Dit leidde namelijk tot verschillende vragen van Kamerleden.

In de parlementaire stukken wordt gesproken over een drang*traject* dat gepositioneerd is binnen het vrijwillige kader en dat sterk is geïnspireerd door de Vliegwielprojecten. Binnen dit drangtraject raakt een jeugdbeschermer die werkzaam is bij een GI bij een gezin betrokken in de fase voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel. De jeugdbeschermer vervult in deze fasen dezelfde rol als die hij in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel heeft. Hij zet jeugdhulp in, spreekt doelen af, beoordeelt het effect van de ingezet hulp op de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarige en bepaalt of de afgesproken doelen behaald zijn. Hiermee wordt de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel voorkomen en wordt continuïteit in de hulpverlening bevorderd. Bovendien hangt de eerdere betrokkenheid van de RvdK nauw samen met het drangkader. Deze betrokkenheid lijkt te bestaan uit het geven van adviezen aan de wijkteams die nadenken over de vraag of een verzoek moet worden ingediend bij de RvdK om onderzoek te doen naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Ook na 1 januari 2015 werd in de parlementaire stukken door verschillende ministers aandacht besteed aan drang. Zo merkte de voormalige minister van Justitie en Veiligheid in de beantwoording van Kamervragen op dat drang een houding is en dat ook wijkteams drang kunnen uitoefenen. Deze minister benadrukte bovendien dat ouders informatie moeten krijgen over hun formele rechtspositie, welke zou bestaan uit de mogelijkheid om bezwaar te maken en een (tucht)klacht in te dienen. Tijdens een wetgevingsoverleg merkte de voormalige minister van Rechtsbescherming op dat hij van mening was dat de wetgever bewust voor de mogelijkheid om drang te kunnen inzetten, heeft gekozen en dat hiermee wordt beoogd om het gedwongen kader te voorkomen. Verder benadrukte deze minister dat

ouders altijd de kans moeten hebben om ervoor te kiezen om niet mee te werken aan drang. In een latere brief van de ministers van VWS en Rechtsbescherming werd het belang van transparantie en duidelijkheid benadrukt. Ook blijkt uit de bestudeerde parlementaire stukken dat gemeenten een grote rol spelen in de vormgeving van de betrokkenheid van de GI in een drangkader. Op basis van de bestudeerde stukken in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire kan worden geconcludeerd dat er hoogstwaarschijnlijk minderjarigen in het kader van drang uit huis zijn geplaatst, maar dat er momenteel geen zicht is op het aantal uithuisplaatsingen dat in het kader van drang heeft plaatsgevonden. Tot slot blijkt uit een reactie op het advies van de RSJ en RVS en uit de stukken in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire dat in het toekomstscenario de aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader nader zal worden uitgewerkt. De minister van Rechtsbescherming heeft tijdens een vergadering in de Tweede Kamer op 12 mei 2022 expliciet genoemd dat drang als tussenvorm tussen het vrijwillige en gedwongen kader niet bestaat, maar dat drang moet worden opgevat als een methode binnen de hulpverlening. In paragraaf 6.5 zal het drangkader in decentrale regelgeving en beleid worden verkend. Eerst wordt in de volgende paragraaf gekeken naar hetgeen in beleidsstukken van belangrijke organisaties in de keten wordt vermeld over het drangkader.

6.4 Het drangkader in landelijke beleidsstukken

Hiervoor werden al enkele opmerkingen geplaatst over dat drang aan de orde is gekomen in het Actieprogramma Zorg voor de jeugd. Ook in andere openbare, landelijke beleidsstukken, namelijk in die van het landelijk werkende of landelijk gebundelde organisaties die belangrijke taken hebben binnen de jeugdhulp en jeugdbescherming, komt drang aan de orde. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt welke informatie het Handelingsprotocol van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, een gemeenschappelijke visie van de GI's en het Kwaliteitskader en Protocol bescherming van de RvdK bevatten als het gaat om drang.

6.4.1 Het Handelingsprotocol van Veilig Thuis

Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis heeft een Handelingsprotocol opgesteld voor de 26 regionale VT-organisaties. Dit protocol moet bijdragen aan kwaliteitsverbetering en eenduidigheid in het optreden van de VT-organisaties en geeft richtlijnen aan de medewerkers. In de begrippenlijst van dit protocol wordt drang omschreven als 'de vooraf besproken gevolgen voor een of meer directbetrokkenen bij het niet nakomen van afspraken in het kader van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.' De begrippenlijst is echter de enige plek in het protocol waar de term 'drang' voorkomt.

Het protocol bevat wel richtlijnen ten aanzien van het stellen van veiligheidsvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om tot directe en stabiele veiligheid te komen. Indien dit noodzakelijk is in verband met herstel van de directe veiligheid en er nog geen overdrachtspartij betrokken is, maakt VT bovendien veiligheidsafspraken of een veiligheidsplan. Nadat de veiligheidsvoorwaarden zijn vastgesteld, zorgt VT voor de inzet van een vervolgtraject waarbij de mogelijkheid tot hulp en ondersteuning bestaat.[93] In het kader van de monitorfunctie controleert VT of aan de veiligheidsvoorwaarden is voldaan, of deze tot directe veiligheid hebben geleid, of de stabiele veiligheid voldoende is hersteld en of er aandacht is voor herstel van de opgelopen schade. VT oefent de monitorfunctie gemiddeld anderhalf jaar per zaak uit.[94] De monitoringsfunctie wordt enkel in het handelingsprotocol van VT beschreven; een concrete wettelijke bepaling ontbreekt.

Alhoewel het stellen van voorwaarden door VT en de daarbij behorende monitoringsfunctie niet het 'drangkader' betreft zoals dat tot nu toe in dit hoofdstuk is besproken, is het wel een niet bij wet geregeld traject waarbinnen drang wordt toegepast door het stellen van voorwaarden en het houden van toezicht. Deze gang van zaken kan ook als 'drang' worden beschouwd.

6.4.2 De gezamenlijke visie van de GI's

Jeugdzorg Nederland, de brancheverenigingvoor organisaties die jeugdhulp, jeugdbescherming en/of jeugdreclassering bieden, heeft in 2019 een gemeenschappelijke visie van de GI's gepubliceerd waarin wordt opgemerkt dat GI's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen, maar ook zonder maatregel in gezinnen en met lokale teams werken. In de visie wordt ten aanzien van drang opgemerkt dat de GI's zien dat het steeds minder over drang en dwang gaat in de samenwerking met de lokale teams en specialistische (jeugd)hulp, maar steeds meer over de vraag hoe en wanneer de GI's de lokale teams kunnen ondersteunen met preventieve interventies of dat zij nodig zijn om in een niet-vrijwillig kader te werken. De termen 'drang' en 'dwang' worden niet meer gebruikt. In plaats daarvan wordt gesproken over het werken in een preventieve context enerzijds en werken in een niet-vrijwillig kader anderzijds. Hierbij gaat het volgens de visie om de expertise die de GI's inbrengen en de vragen die aan hen worden gesteld, waarbij verschillen kunnen bestaan tussen regio's en gemeenten.[95] Wat precies onder 'preventieve interventies' en 'werken in een preventieve context' wordt verstaan en welke rol de GI's hierbij hebben, wordt in de visie niet verduidelijkt.

93 Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 38 en 42-43.
94 Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 51; zie ook Factsheet radarfunctie Veilig Thuis 2017.
95 Jeugdzorg Nederland 2019, p. 20.

6.4.3 Kwaliteitskader en protocol Beschermingstaken RvdK

De RvdK heeft een kwaliteitskader opgesteld ter ondersteuning van zijn medewerkers bij de uitvoering van hun werk. Dit kwaliteitskader wordt ook gehanteerd als toetsingskader bij de behandeling van klachten. In het kwaliteitskader staan de uitgangspunten die in de raadsonderzoeken voorop staan en welke gedragsregels en procedures daarbij worden gevolgd.

De term 'drang' of andere termen die op een drangkader duiden, komen in het kwaliteitskader niet voor. Wel wordt genoemd dat een goede beoordeling vooraf onderdeel is van de raadsbemoeienis, om te zorgen dat alleen dan onderzoek wordt gedaan wanneer bemoeienis van de RvdK aangewezen is. Als een raadsonderzoek (nog) niet is aangewezen, kan de RvdK meedenken in een casus.[96] Dit meedenken, 'triage en advies' genoemd, wordt in het kwaliteitskader niet verder uitgewerkt. Wel blijkt uit het kwaliteitskader dat het dossier van een kind dat onderwerp is geweest van triage en advies zonder dat een raadsonderzoek wordt gestart, na 24 maanden wordt vernietigd.[97]

Het protocol Beschermingstaken van de RvdK verschaft meer informatie over triage en advies. In dit protocol staat dat de RvdK beschikbaar is voor overleg met de gemeente, de GI en VT op het moment dat zij jeugdhulp in een gedwongen kader overwegen. Ook als dit nog niet tot een verzoek tot een raadsonderzoek leidt. Het advies van de RvdK levert een bijdrage aan het waar mogelijk voorkomen van het gedwongen kader. In het protocol staat dat de instantie die een zaak met de RvdK wil bespreken, de ouders en kinderen ouder dan twaalf jaar hierover informeert en dat het uitgangspunt is dat ouders en kind bij het overleg aanwezig zijn. De RvdK bewaakt de ondergrens als het gaat om de veiligheid van het kind en zal aangeven wat er ten minste nodig is om de veiligheid van het kind te waarborgen en de gang naar het gedwongen kader te voorkomen. Dit resulteert in een advies op basis waarvan de instantie die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt, weer verder kan met de zaak of juist kan besluiten om een verzoek in te dienen. De RvdK kan ook op basis van een eigen afweging besluiten om een raadsonderzoek te starten. Zodra een adviesvraag is gedaan, worden de ouders en kinderen geregistreerd in het digitale systeem van de RvdK. Deze registratie wordt aan ouders gemeld.[98]

96 Kwaliteitskader RvdK 2021, p. 6.
97 Kwaliteitskader RvdK 2021, p. 19.
98 Protocol Beschermingstaken 2021, p. 8-9.

6.4.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit landelijke beleidsstukken

In de bestudeerde documenten van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, de GI's en de RvdK komt de term 'drang' nauwelijks voor. Wel bespreken zij in hun documenten of visie werkwijzen waarin zij aan ouders voorwaarden opleggen in het vrijwillige kader (VT) respectievelijk hun expertise aanbieden in het vrijwillige kader (GI en RvdK). In de visie van de GI's wordt niet verduidelijkt wat wordt verstaan onder de preventieve interventies en het werken in de preventieve context en welke rol de GI's hierbij hebben. In het protocol Beschermingstaken van de RvdK staat over triage en advies onder andere dat de RvdK in een overleg met degene die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt en de ouders en het kind aangeeft wat er ten minste nodig is om de veiligheid van een kind te waarborgen en de gang naar het gedwongen kader te voorkomen. Nu zowel de organisatie die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt als de RvdK in de positie is om (te verzoeken) een raadsonderzoek te starten waarna een jeugdbeschermingsmaatregel kan worden verzocht en uitgesproken, zal dit overleg en de formulering van minimale waarborgen voor de veiligheid van het kind ertoe kunnen leiden dat de eventuele jeugdhulp die daarna volgt in het vrijwillige kader niet meer helemaal als vrijblijvend kan worden ervaren.

Naast VT, de GI's en de RvdK zijn gemeenten belangrijke organen binnen het stelsel. Zij spelen een zeer grote rol in de vormgeving van het drangkader. In de volgende paragraaf zal het drangkader om die reden aan de hand van decentrale regelgeving en beleid verder worden verkend.

6.5 Het drangkader in gemeentelijke informatiebronnen

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Door afwezigheid van een wettelijke regeling inzake het drangkader hebben gemeenten veel ruimte om dit kader naar eigen inzichten vorm te geven. Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verplicht een verordening en beleidsplan op te stellen. In de verordening zijn onder andere regels opgenomen over de te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen.[99] Het beleidsplan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid met betrekking tot preventie en jeugdhulp, de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.[100] Daarnaast verplicht de Jeugdwet de gemeente en de RvdK tot het opstellen van een samenwerkingsprotocol.[101] Het bestuderen van deze stukken kan waardevolle informatie opleveren over het drangkader.

99 Art. 2.9 sub a Jeugdwet.
100 Art. 2.2 Jeugdwet.
101 Art. 3.1(5)(6) Jeugdwet.

De VNG heeft een modelverordening jeugdhulp gepubliceerd waar gemeenten hun verordening op kunnen baseren.[102] In deze modelverordening wordt niet over drang gesproken. Ook hebben de VNG en RvdK in opdracht van het Transitiebureau Jeugd een handreiking voor de samenwerking tussen de RvdK en de gemeenten en een model van een samenwerkingsprotocol opgesteld, welke gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van een dergelijk protocol.[103] In het Model Samenwerkingsprotocol zijn enkele afspraken inzake de toeleiding naar de jeugdbescherming opgenomen welke relevant zijn gebleken voor de vormgeving van drang en de besluitvorming daaromtrent in verschillende Nederlandse gemeenten. Daarin staat onder andere dat de gemeente en de RvdK procesafspraken maken over de betrokkenheid van de RvdK in zaken waar jeugdhulp in gedwongen kader overwogen wordt, ook als dit (nog) niet leidt tot een verzoek tot een raadsonderzoek. Hierbij wordt vermeld dat de gemeente en RvdK nadrukkelijk uitspreken dat zij de inzet van jeugdbescherming waar mogelijk willen voorkomen en dat het advies van de RvdK daar waar mogelijk aan bijdraagt. In dit kader wordt in het model opgemerkt dat de gemeente, VT, een GI of een jeugdhulpaanbieder van de deskundigheid van de RvdK gebruik kunnen maken als zij twijfelen over de noodzaak tot het inzetten van jeugdhulp in het gedwongen kader. Als zij dit doen zonder de persoonsgegevens van het gezin met de RvdK te delen, dan hoeven ouders niet op de hoogte te worden gesteld van de anonieme advisering. De gemeente kan er echter ook voor kiezen om de RvdK structureel te betrekken bij casusbesprekingen zodra de inzet van jeugdbescherming wordt overwogen, maar nog geen besluit is genomen om een verzoek tot een raadsonderzoek in te dienen. Verder wordt bepaald dat de RvdK als resultaat van de bemoeienis een advies levert aan de gemeente of een raadsonderzoek aangewezen is. Op basis van het advies kan worden besloten om een verzoek tot een raadsonderzoek in te dienen, maar de RvdK kan ook zelf besluiten tot de start van een raadsonderzoek.[104] Gemeenten en de RvdK hebben de vrijheid om deze afspraken wel of niet over te nemen in hun samenwerkingsprotocol.

Op het moment van onderzoeken, telde Nederland in totaal 355 gemeenten.[105] Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om de beleidsplannen, gemeentelijke verordeningen en samenwerkingsprotocollen van al deze gemeenten te bestuderen. Om die reden is ervoor gekozen om per provincie drie gemeenten te selecteren waarvan de online gepubliceerde verordening en het beleidsplan worden bestudeerd. Per provincie is zijn steeds, waar mogelijk, een gemeente met meer dan 100.000 inwoners, een gemeente

102 VNG Modelverordening 2014.
103 VNG & RvdK 2014.
104 VNG & RvdK 2014, p. 50.
105 Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd in het jaar 2020.

met 50.000 tot 100.000 inwoners en een gemeente met minder dan 50.000 inwoners geselecteerd. Een van deze drie gemeenten betreft steeds de provinciehoofdstad en verder is geprobeerd om, waar mogelijk, gemeenten uit verschillende jeugdregio's te selecteren. Voor het overige zijn de gemeenten willekeurig geselecteerd.[106]

6.5.1 Drang in de gemeentelijke verordeningen

Een eerste bevinding is dat in de meeste van de bestudeerde gemeentelijke verordeningen of nadere regelgeving drang niet voorkomt. In de verordeningen of nadere regelgeving van de gemeenten Lelystad,[107] Arnhem,[108] Groningen,[109] Westerkwartier,[110] Delfzijl,[111] Lopik,[112] Maastricht Heuvelland[113] en Goes[114] wordt drang wel genoemd. In deze stukken worden drangtrajecten (soms onder de naam 'preventieve jeugdbescherming' of 'intensief casemanagement door de gecertificeerde instelling in het kader van drang') aangemerkt als individuele voorziening.[115]

Het aanmerken van drang als jeugdhulpvoorziening zou betekenen dat hetgeen hierover in hoofdstuk 3 is geschreven met betrekking tot het verkrijgen en de uitvoering van jeugdhulpvoorzieningen ook op deze drangtrajecten van toepassing is. Doordat het drangkader als jeugdhulpvoorziening is aangemerkt, is het theoretisch mogelijk dat drang in het kader van een ondertoezichtstelling wordt ingezet (in par. 6.6.2 zal duidelijk worden dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt). Bovendien impliceert het feit dat het om een *kader* gaat, dat binnen het drangkader

106 De geselecteerde gemeenten zijn Assen, Emmen, Meppel, Lelystad, Almere, Urk, Leeuwarden, Heerenveen, Terschelling, Arnhem, Doetinchem, Nunspeet, Groningen, Westkwartier, Delfzijl, Maastricht, Roermond, Gennep, 's-Hertogenbosch, Roosendaal, Bladel, Haarlem, Purmerend, Uitgeest, Zwolle, Hengelo, Dalfsen, Utrecht, Woerden, Lopik, Middelburg, Goes, Kapelle, 's-Gravenhage, Leiden en Bodegraven-Reeuwijk.

107 Art. 2 lid 2 Verordening Jeugdhulp Lelystad 2018.

108 Art. 3 lid 2 sub b Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem houdende regels omtrent jeugdhulp Nadere regels jeugdhulp gemeente Arnhem 2015 jo. art. 2 lid 4 Verordening Jeugdhulp gemeente Arnhem 2015.

109 Art. 2 lid 2 Nadere regels jeugdhulp gemeente Groningen 2018 (Gemeenteblad 2018, 61133).

110 Art. 2 lid 2 sub b Verordening jeugdhulp gemeente Westerkwartier 2019 (Gemeenteblad 2019, 3359).

111 Art. 2 lid 2 sub b onder 5 Verordening jeugdhulp 2018 en verder Gemeente Delfzijl.

112 Art. 2 lid 1 sub d onder V Nadere regels jeugdhulp gemeente Lopik 2015.

113 Art. 2 lid 4 sub d Verordening jeugdhulp 2019 Maastricht Heuvelland.

114 Art. 2 lid 2 Verordening jeugdhulp gemeente Goes 2015.

115 In een aantal gemeenten – die buiten de steekproef vallen – is drang als algemene voorziening aangemerkt. Zie art. 2.6 Verordening op de Zorg voor de jeugd Amsterdam 2018; zie ook art. 2.1 lid 1 onder f Verordening Zorg voor de Jeugd gemeente Waterland 2018 (*Gemeenteblad* 2017, 233545), waarin "het geven van een inschatting van veiligheid en gezondheid van de jeugdige en zijn/haar gezinsleden en toeleiding naar het drang en dwang kader jeugdhulp" als algemene voorziening is aangemerkt.

als vorm jeugdhulpverlening ook weer andere vormen van jeugdhulp ingezet kunnen worden. Daarnaast is het wettelijk verboden voor een GI om jeugdhulp aan te bieden. Indien een GI zelf een drangkader als jeugdhulpvoorziening aanbiedt, zou op dit verbod inbreuk worden gemaakt.[116]

Het is nog maar de vraag of gemeenten voldoende voor ogen hebben gehad wat het drangkader is en wat de consequenties zijn van het betitelen van drang als jeugdhulpvoorziening. Ook is meer algemeen de vraag of de opstellers van deze verordeningen voldoende kennis van het jeugdhulpverleningsstelsel hebben gehad op het moment dat zij de verordeningen schreven. Uit de bestudering van de gemeentelijke verordeningen is bijvoorbeeld gebleken dat in sommige gemeenten ook jeugdbescherming als jeugdhulpvoorziening is aangemerkt.[117]

6.5.2 Enkele voorbeelden van de vormgeving van drang op lokaal niveau

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de jeugdhulpverlening op gemeentelijk niveau is vormgegeven, zijn de samenwerkingsprotocollen van de gemeenten en de RvdK en daarnaast ook de websites van de gemeenten geraadpleegd. Er is voor gekozen om de websites te bestuderen, omdat deze bron van informatie openbaar is en het voor de hand ligt dat inwoners deze bron raadplegen om geïnformeerd te worden over de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel in hun gemeente. Een inventarisatie van de informatie op de websites maakte duidelijk dat het feit dat in de meeste verordeningen en nadere decentrale regelgeving 'drang' niet wordt genoemd, niet per definitie betekent dat in deze gemeenten geen drang voorkomt.[118] Het valt op dat de relevante informatie over het algemeen niet gemakkelijk via de website van de gemeente zelf te vinden is. Het zal vanwege het gebrek aan een uniforme wettelijke regeling niet verbazen dat het drangkader per gemeente anders kan zijn ingevuld. Gemeenten hanteren ook verschillende termen om het drangkader te duiden ('preventief justitieel kader'[119], 'preventieve jeugdbescherming'[120], 'pre- en post-OTS fase'[121] of 'jeugdbeschermingsmaatregel in het vrijwillige kader'[122]).

116 Art. 3.2 lid 2 Jw.

117 Zie bijvoorbeeld Verordening jeugdhulp Leiden 2015 en Verordening jeugdhulp Bodegraven-Reeuwijk 2015.

118 Alleen voor wat betreft de gemeente Urk is online geen document gevonden waarin wordt verwezen naar enige vorm van drang.

119 Programma Zorglandschap jeugd Flevoland 2016, p. 9 (Bijlage B Basisopzet samenwerkingsafspraken: wie heeft de perspectiefregie?); Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt*. 2017, 61128).

120 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018.

121 Beleidsplan Jeugd 's-Hertogenbosch 2014, p. 26.

122 Besluit van de raad van de gemeente Lelystad houdende regels in het kader van jeugdhulp, *Gemeenteblad* 2018, 201547.

In de stukken van de ene gemeente wordt benadrukt dat de activiteiten in het kader van drang geen jeugdhulp betreffen,[123] terwijl in de stukken van een andere gemeente drang als vorm van hulp wordt omschreven (zie ook hiervoor).[124] En waar in sommige gemeenten de eigen verantwoordelijkheden en krachten van de gezinnen worden benadrukt, wordt in andere gemeenten benadrukt dat bij 'ongevraagde ondersteuning tot en met drang' wel de dialoog met ouders centraal staat, maar dat het gesprek niet leidend is en de jeugdhulp op basis van een afweging van deskundigen door een casemanager wordt ingezet.[125]

In het vervolg van deze paragraaf wordt ter illustratie een viertal verschillende werkwijzen uitgelicht.[126] Achtereenvolgens worden de jeugdbeschermingstafels in de regio Holland Rijnland (par. 6.5.2.1), de SAVE-werkwijze in de provincies Utrecht en Flevoland (par. 6.5.2.2), het Traject Veilig Opgroeien in Meppel (par. 6.5.2.3) en enkele ontwikkelingen in Nunspeet en de omliggende gemeenten (par. 6.5.2.4) besproken.[127] De informatie is geput uit documenten die door de desbetreffende gemeenten online beschikbaar zijn gesteld. Deze vier werkwijzen rondom drang vormen geen limitatieve of representatieve lijst: in Nederland bestaan ook andere werkwijzen. Dit zal ook duidelijk worden in hoofdstuk 7, waarin de bevindingen van een praktijkonderzoek naar de vormgeving van drang in drie (andere) Nederlandse gemeenten worden gepresenteerd.

6.5.2.1 Holland Rijnland: de jeugdbeschermingstafel

Alhoewel hier in de gemeentelijke beleidsstukken niets over is te vinden, wordt in de jeugdregio Holland Rijnland sinds 2015 gewerkt met een jeugdbeschermingstafel (hierna: JBT). Deze JBT is ondergebracht bij de (jeugd) regio Holland Rijnland.[128] De JBT geeft de RvdK de mogelijkheid om al in een eerder stadium mee te denken over een casus. De bijeenkomst kan leiden tot de inzet van de GI nog voordat sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Een JBT wordt georganiseerd naar aanleiding van een verzoek tot onderzoek als sprake is van een minderjarige die vermoedelijk ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd; de ouders of de minderjarige de zorg

123 Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt*. 2017, 61128).
124 Nadere regels jeugdhulp gemeente Doetinchem 2018, onder 14.1.
125 Nadere regels jeugdhulp gemeente Groningen 2018 (Gemeenteblad 2018, 61133), toelichting onder artikel 5; Nadere regels jeugdhulp gemeente Lopik 2015, p. 7.
126 Na een verkenning van de werkwijzen van alle bij het onderzoek bestudeerde gemeenten, is voor een nadere bespreking van deze vier werkwijzen gekozen omdat zij sterk uiteenlopen en zo ter illustratie kunnen dienen voor de verschillende manier waarop drang in de praktijk kan zijn vormgegeven.
127 Er zijn nog meer verschillende werkwijzen bekend, zoals de SWING-projecten en het Generiek Gezinsgericht Werken (zie bijvoorbeeld Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 30, Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 31 en 47 en De Kinderombudsman 2016b, p. 34).
128 Positionering Jeugdbeschermingstafel Holland Rijnland 2018.

die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is niet of onvoldoende accepteren; en/of onvoldoende van de aangeboden zorg (kunnen) profiteren; en de melder zich houdt aan het werkproces.[129] Een melding van een zaak aan de JBT kan afkomstig zijn van bijvoorbeeld een lokaal team, VT, een GI of de RvdK.[130]

Voordat een casus bij een JBT kan worden ingebracht, moeten de betrokken hulpverleners er alles aan hebben gedaan om een melding te voorkomen door een veiligheidsplan met veiligheidsafspraken te maken, passende hulpverlening in te zetten volgens het beginsel van één gezin, één plan en daarnaast moet de hulpverlener met het gezin hebben gesproken over de keuzes die zij hebben en de mogelijke gevolgen van het niet meewerken aan het opheffen van de ernstige ontwikkelingsbedreigingen.[131]

Bij de bespreking van de zaak aan de JBT zijn de ouders, de minderjarigen die twaalf jaar of ouder zijn en in staat zijn om de bijeenkomst bij te wonen, een vertegenwoordiger van het adviesteam van de RvdK, een vertegenwoordiger van de GI, de beroepskracht die de melding heeft gedaan en een voorzitter en secretaris namens de gemeente aanwezig.[132]

De RvdK neemt in principe de besluiten aan de tafel. Aan de JBT kunnen drie beslissingen worden genomen. Ten eerste kan duidelijk zijn geworden dat er nog steeds mogelijkheden binnen het vrijwillige kader voorhanden zijn. In dat geval kan worden besloten om de zaak terug te verwijzen naar het vrijwillige kader. In dat geval wordt een advies gegeven over de vervolghulp en kan worden meegedacht of het lokale team nog betrokken kan blijven bij het gezin. Ten tweede kan worden besloten tot een uitgesteld raadsonderzoek voor drie tot zes maanden, onder de voorwaarde dat aan een aantal doelen wordt gewerkt die gericht zijn op het terugdringen of wegnemen van de ontwikkelingsbedreigingen van de minderjarige. De hulpverlening vindt dan binnen het vrijwillige kader plaats, maar is niet meer vrijblijvend. De GI raakt dan bij een gezin betrokken.[133] Na drie tot zes maanden wordt wederom een JBT georganiseerd, nu om te bezien of de zaak afgeschaald kan worden naar het vrijwillige kader, al dan niet met continuering van de preventieve jeugdbescherming of dat alsnog een raadsonderzoek moet worden uitgevoerd.[134] Ten derde kan worden besloten dat de RvdK wel een raadsonderzoek start en dat gedurende dit onderzoek voorwaarden worden gesteld waaraan het gezin zich moet houden. De periode waarin een raadsonderzoek wordt uitgesteld en de GI bij een gezin betrokken raakt en hulpverlening niet meer vrijblijvend is, kan worden aangemerkt als drangkader (in deze regio 'preventieve

129 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.
130 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 11-13.
131 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.2.
132 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 13.
133 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 13-14.
134 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 14.

jeugdbescherming' genaamd). Ook in de periode dat een raadsonderzoek wordt uitgevoerd en voorwaarden worden opgesteld, is sprake van een drangkader. De GI's kunnen binnen dit drangkader jeugdhulp inzetten waartoe zij ouders kunnen verplichten.[135] Een andere mogelijke uitkomst van een JBT is dat een raadsonderzoek ook wordt uitgebreid naar andere niet-gemelde kinderen.[136]

In een sturingsplan van Holland Rijnland wordt opgemerkt dat drang vaak wordt ingezet omdat de vaardigheden van de gezinsvoogden nodig zijn in de fase voorafgaand aan een maatregel.

> 'Het is momenteel niet helder wat we van de Jeugd- en Gezinsteams kunnen verwachten in situaties waarin de veiligheid van kinderen in gevaar lijkt te komen en enige 'drang' moet worden ingezet om ouders te bewegen om noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bijvoorbeeld bij complexe echtscheidingssituaties, mishandeling of hulpverlening in de periode dat er een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt gedaan. In de laatste situatie is het voor kinderen en hun ouders mogelijk ook prettig dat er al hulpverlening in het vrijwillig kader wordt geboden door de beoogde gezinsvoogd die dan na het uitspreken van een maatregel in dat kader door dezelfde persoon kan worden voortgezet.'[137]

Over de invulling van de besluitvorming aan de JBT in de praktijk is slechts in beperkte mate informatie te vinden. De bijeenkomst is niet openbaar en besluiten worden niet gepubliceerd. Wel is de JBT in Holland Rijnland geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat de JBT als een waardevolle schakel binnen de jeugdbeschermingsketen met een duidelijke meerwaarde wordt ervaren. Zo draagt het gesprek met ouders en minderjarigen bij aan het behoud en benutten van de regie van de ouders en aan de acceptatie van vervolgstappen. Ook draagt het drangkader bij aan de continuïteit van de hulpverlening. Als verbeterpunten worden in de evaluatie genoemd dat er onvoldoende vastgestelde kaders voor de jeugdbeschermingstafel zijn en dat de uitvoering van drang in het vrijwillige kader per persoon verschilt. Een van de aanbevelingen luidt dan om nieuwe samenwerkingsafspraken op te stellen over onder andere de functie en werkwijze van de jeugdbeschermingstafels, een warme overdracht bij de verschillende stappen in de jeugdbeschermingsketen, de casusregie na een besluit aan de jeugdbeschermingstafel, de afstemming over de in te zetten hulpverlening en tot slot over enkele juridische aangelegenheden zoals mandaat en privacy. Verder wordt aanbevolen om de informatievoorziening over de jeugdbeschermingstafel te verbeteren.[138]

135 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2017, p. 34.
136 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.3.
137 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2017, p. 35.
138 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 35.

6.5.2.2 SAVE-werkwijze in Utrecht en Flevoland

In Utrecht en Flevoland wordt met de – in paragraaf 6.3.2 reeds kort genoemde – SAVE-methodiek gewerkt.[139] SAVE staat voor 'SAmenwerken aan VEiligheid' en betreft volgens de basishandleiding een werkwijze voor de jeugdbescherming in de bredere zin, waarmee niet enkel gedoeld wordt op de situatie waarin een jeugdbeschermingsmaatregel van toepassing is, maar ook op:

> 'het werk van instanties met specifieke expertise en bevoegdheden ter bescherming van jeugdigen die zich (vermoedelijk) in een ernstig bedreigende opgroei- en opvoedsituatie bevinden, waarbij de bescherming is gericht op de veiligheid en de ontwikkeling van de jeugdige in relatie tot de opgroei- en opvoedsituatie, en in voorkomende gevallen op de veiligheid van de samenleving in relatie tot delinquent gedrag van de jeugdige.'[140]

De werkwijze is tot stand gekomen vanuit een samenwerkingsverband van Samen Veilig Midden-Nederland (een GI en VT), de RvdK Midden Nederland en de William Schrikker Groep (hierna: WSG). Deze organisaties werken nauw samen met de gemeenten en het ministerie van JenV als de bestuurlijke opdrachtgevers.[141] De SAVE-werkwijze omvat de diensten van de GI en de RvdK en door de bredere definitie van 'jeugdbescherming' kan de werkwijze ook al worden ingezet voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken.

De SAVE-werkwijze is in een uitgebreide basishandleiding (opgesteld door Van Montfoort en Samen Veilig Midden-Nederland) beschreven en kent vijf uitgangspunten:

> 'Eigen kracht en regie: Burgers hebben de regie over hun eigen leven en over de opvoed- en opgroeisituatie van jeugdigen;
> Veiligheid en bescherming van burgers, en in het bijzonder jeugdigen, is een publieke verantwoordelijkheid. Veiligheid en ontwikkeling zijn daarbij de primaire doelen;

---

139 Zie bijvoorbeeld Gemeente Lelystad 2014, p. 30-31. Zie ook Bosker e.a. 2018 voor een onderzoek naar de vraag hoe de medewerkers van SAVE-partners optimaal uitvoering kunnen geven aan het inschatten, agenderen en herstellen van de veiligheid en het versterken van eigen kracht en regie van betrokken burgers vanuit samenwerking met de jeugdigen, gezinnen en hun netwerk, met de professionals uit de lokale teams en met elkaar. In een beleidsplan van Heerenveen wordt opgemerkt dat de SAVE-werkwijze ook in de gehele provincie Friesland wordt geïmplementeerd (Beleidsplan Zorg voor Jeugd Heerenveen 2014, p. 33; zie ook www.regiecentrumbv.nl). In Friesland wordt ook gewerkt met een jeugdbeschermingstafel, waar verzoeken om advies en verzoeken tot raadsonderzoek aan de RvdK worden besproken (Sociaal Domein Fryslân 2018a, p. 8-10 en Sociaal Domein Fryslân 2018b).

140 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 7.

141 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 10.

> Jeugdbescherming is gebiedsgericht en aanvullend op de gewone zorg in de lokale teams;
> Jeugdbescherming, inclusief de bestrijding van huiselijk geweld, werkt integraal (één melding volstaat);
> Jeugdbescherming werkt als een lerende praktijk.'[142]

In het licht van het uitgangspunt van de eigen kracht en regie wordt in de basishandleiding benadrukt dat hierbij een gelijkwaardige relatie tussen burgers en beroepskrachten past. Vrijwillige zorg staat dan ook voorop, waarbij de gezinsleden geïnformeerd toestemming geven voor bemoeienis van beroepskrachten. Zolang er geen jeugdbeschermingsmaatregel is, hebben ouders de regie over hun eigen gezin en alle hulp die daarvoor wordt ingezet. 'Bemoeienis zonder toestemming moet in een rechtsstaat gebaseerd zijn op wettelijke bevoegdheden.'[143] Indien sprake is van (vermoedens van) ernstige veiligheidsproblemen van minderjarigen, kan dit meer van de beroepskracht vragen. Bij onveiligheid kan drang of dwang worden ingesteld met als doel om de onveiligheid op te heffen. Indien de opgroei- en opvoedsituatie 'niet goed genoeg' is, maar uit onderzoek blijkt dat er geen directe noodzaak is tot een jeugdbeschermingsmaatregel, kan drang ('begeleiding zonder maatregel') worden ingezet. Dit kan ook bij verzuim- en delictgedrag of na afloop van een maatregel.[144] Volgens de visie van de SAVE-werkwijze gaat altijd 'een professioneel dringend advies' vooraf aan begeleiding in een gedwongen kader. Hierbij horen volgens de basishandleiding 'interventies als de norm verhelderen, ouders en jeugdige hierop aanspreken, en motiveren tot verandering.' [145] Dit vraagt om specialistische kennis van de beroepskracht (hij moet 'voldoende zijn toegerust om naast ouders te staan en met overtuiging ouders en jeugdigen te motiveren tot het accepteren van hulp'[146]) en soms ook om extra bevoegdheden, wanneer de veiligheid van minderjarigen (vermoedelijk) ernstig in het geding is. De SAVE-werkwijze wordt dan ingezet door het gezin te begeleiden zonder dat sprake is van een maatregel. Uit de basishandleiding blijkt dat op basis van een onderzoek voorwaarden worden gesteld en een (veiligheids)plan worden opgesteld, waarna het realiseren van de doelen en acties van dit plan worden gemonitord.[147]

> 'Jeugdige, ouders/opvoeders en/of het netwerk worden aanhoudend gemotiveerd tot activiteiten die de zorgen kunnen wegnemen of verminderen. Dit kan een laatste kans zijn om hulp te bieden buiten een maatregel, of als nazorg na een maatregel. Omdat gestreefd wordt naar terugleiding naar het lokaal team is het streven deze begeleiding binnen drie maanden af te ronden met ofwel een terug-

142 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 14.
143 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
144 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44, 45, 48 en 49.
145 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
146 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
147 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.

> leiding naar het lokaal team ofwel een verzoek tot onderzoek bij de Raad. Als er redenen voor verlenging zijn wordt daar multidisciplinair per drie maanden over besloten.'[148]

De SAVE-professional werkt in het drangtraject samen met het lokale team.[149] In de beschrijving van de methodiek wordt het contact van de SAVE-professional met het gezin omschreven als een 'onvrijwillige transactie', omdat beide partijen hun eigen doelen proberen te bereiken binnen een context van drang of dwang. Bovendien heeft de SAVE-professional meer macht om zijn doelen te bereiken dan de ouders of minderjarige.

> 'Juist omdat de SAVE-professional meer macht heeft, kan de 'schuld' voor het weigeren van de ouders of jeugdige om aan de begeleiding mee te doen, niet meer bij (alleen) hen worden gelegd. Het gedwongen kader – of bij drang; het nadrukkelijk onderstrepen van de norm in een vrijwillig kader – draagt daar immers ook aan bij. De SAVE-professional kan vanuit deze kijk 'weerstand' ook niet langer opvatten als kenmerk van alleen de ouders of jeugdige. En – in het verlengde hiervan – is dus ook motivatie om mee te doen ook niet 'iets' wat de ouders of jeugdige 'heeft of niet heeft'. Motivatie is een kenmerk van de interactie en niet van de ouders of jeugdige. De ouder of jeugdige kan overtuigd raken van de argumenten van de SAVE-professional, of heeft alleen nog een zetje nodig. Het is dan de kwaliteit van de inbreng van de SAVE-professional in de interactie, die de doorslag geeft.'[150]

Het streven is om de begeleiding zonder maatregel binnen drie maanden af te ronden door terug te geleiden naar het lokale team of een verzoek tot onderzoek te doen bij de RvdK. Elke drie maanden wordt multidisciplinair bezien of een verlenging aangewezen is.[151] In de handleiding wordt geen maximum aan het aantal verlengingen gesteld. Indien niet aan de voorwaarden voor veiligheid of een 'goed genoeg' opgroei- en opvoedsituatie wordt voldaan, kan worden overgegaan tot een onderzoek door VT of de RvdK. Dit onderzoek kan vervolgens uitmonden in een verzoek aan de rechter om een jeugdbeschermingsmaatregel uit te spreken.[152]

In de provincies Utrecht en Flevoland worden ook 'jeugdbeschermingstafels' georganiseerd indien de hulp in het vrijwillige kader onvoldoende verbetering geeft. De SAVE-professional en een medewerker van de RvdK bespreken dan de zorgen over het gezin en de eventuele wenselijkheid van het doen van onderzoek naar de noodzakelijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel.[153]

---

148 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.
149 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 48.
150 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 96.
151 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.
152 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
153 Zie bijvoorbeeld de website van Samen Veilig: www.samen-veilig.nl onder 'Jeugdbeschermingstafel'. Zie ook Van der Steen & Jansen 2016 voor een evaluatie van de jeugdbeschermingstafel in Utrecht en Flevoland.

6.5.2.3 Traject Veilig Opgroeien in Meppel

Het samenwerkingsprotocol van de gemeenten in Drenthe en Groningen en de RvdK bevat soortgelijke bepalingen als opgenomen in het hiervoor genoemde Model Samenwerkingsprotocol. Verzoeken tot onderzoek kunnen worden gedaan door wijkteams, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK, nu: VT) en de GI en worden besproken tijdens een zogenoemd 'casusoverleg bescherming', georganiseerd door het AMHK. Een medewerker van het AMHK zit dit overleg voor en daarnaast zijn een medewerker van het adviesteam van de RvdK en de verzoeker vaste deelnemers. Het doel is om te komen tot consensus over de noodzaak om een raadsonderzoek te starten. Als er sprake is van een verschil van mening dan zal de RvdK voor de zekerheid voor een raadsonderzoek kiezen. Ook wordt tijdens het casusoverleg een veiligheidsplan besproken. Dit plan wordt opgesteld door de verzoeker na overleg met de RvdK en, indien dat mogelijk is, ook de ouders en minderjarigen van twaalf jaar of ouder. De gemaakte afspraken zullen gelden tijdens het raadsonderzoek of tijdens de periode tot overdracht aan een hulpverlener in het vrijwillige kader of aan de (gezins)voogd. Ook bevat het afspraken over de consequenties van het stagneren van de uitvoering van het plan of als de situatie om een andere reden onveilig is.[154]

Op de website van Drentse gemeente Meppel staat een stappenplan dat gevolgd kan worden bij vragen over opvoeden en opgroeien. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij zorgen over de veiligheid van de minderjarige nodig is om over te gaan tot de inzet van een drangtraject. De minderjarige wordt dan aangemeld bij het 'Traject Veilig Opgroeien'. Hierbij wordt verwezen naar een flyer voor ouders met nadere informatie. In deze flyer wordt duidelijk dat de ouders in geval van zorgen over het veilig kunnen opgroeien van de minderjarige worden geholpen door een consulent Veilig Opgroeien.

De consulent Veilig Opgroeien is werkzaam bij de gemeente en gaat samen met de ouders, het gezin, de hulpverlener(s) en eventuele andere betrokkenen werken aan een veilige situatie voor de minderjarige. Eerst brengt de consulent samen met de ouders de opvoedsituatie in kaart. Vervolgens maken de ouders samen met de consulent een plan. Hierbij kunnen ook mensen worden betrokken die het gezin willen helpen en die belangrijk voor het gezin zijn. In het plan wordt vermeld welke doelen de ouders willen bereiken en hoe zij dit willen gaan doen. Ook wordt opgeschreven hoe de ouders aan de voorwaarden gaan voldoen en binnen welke tijd. De consulent legt aan de ouders uit welke regels er gelden voor goede veiligheidsafspraken.

154 Samenwerkingsprotocol regio Noord Nederland 2014, p. 7-11.

> 'Als in de loop van de tijd de opvoedsituatie verbetert of verandert, past u samen met de consulent en uw netwerk het plan aan. Als de situatie onvoldoende verbetert, overlegt de consulent met de gedragswetenschapper of het plan nog kan slagen of dat er iets anders nodig is. Soms wordt er dan een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming aangevraagd. Zij kunnen onderzoeken wat er verder nodig is wanneer het plan niet lukt. Wanneer er een onderzoek wordt aangevraagd wordt dit altijd verteld aan de ouders met gezag.'[155]

Indien de situatie voldoende is verbeterd, kan het traject worden afgesloten. Het Traject Veilig Opgroeien kan worden beschouwd als een drangkader. Binnen dit traject is een consulent vanuit de gemeente betrokken bij het gezin en worden veiligheidsafspraken gemaakt. Op de website en in de flyer wordt geen informatie gegeven over een eventuele maximale duur van het traject.

6.5.2.4 Nunspeet en de omliggende gemeenten: van Casus Overleg Bescherming naar Beschermingstafel en het einde van 'plusproduct drang' bij de GI's

Uit de bestudeerde stukken van de gemeente Nunspeet blijkt dat deze gemeente met omliggende gemeenten een samenwerkingsverband is aangegaan. In deze gemeenten vond wekelijks een regionaal georganiseerde opschalingsoverleg 'Casus Overleg Bescherming (COB)' plaats, waarbij onder leiding van een medewerker van de GI de zaken die vanuit het vrijwillige kader leiden tot een beschermingsonderzoek, werden besproken.[156] Bij dit overleg waren ook een medewerker van de RvdK en van een cjg aanwezig. Deze COB's zijn naar verloop van tijd omgezet in Beschermingstafels waarbij ouders en minderjarigen nadrukkelijker worden betrokken.[157] Eén van de actiepunten binnen het samenwerkingsverband van de gemeenten is om de Beschermingstafel ook in te gaan zetten bij afschalingen.[158]

Een andere ontwikkeling is dat de gemeenten hebben besloten om het 'plusproduct drang' vanaf 1 januari 2018 niet meer af te nemen bij de GI's. In plaats daarvan investeren lokale teams in *outreachend* en vasthoudend werken. Waar nodig kan worden opgeschaald naar de Beschermingstafel of VT, waarbij de lokale teams de regie op het traject behouden. Over de term 'drang' wordt in een voetnoot opgemerkt dat deze term niet voorkomt in de jeugdhulp en dat hetgeen dat onder dranghulp bekend stond eigenlijk vrijwillige, maar niet vrijblijvende hulp is.[159]

---

155 Flyer 'Consulent Veilig Opgroeien' (https://www.meppel.nl/Inwoner/Onderwijs_jeugd/Hulp_ondersteuning/flyer_veilig_opgroeien.pdf).
156 Transformatie Jeugdzorg Noord-Veluwe 2014.
157 Transformatie jeugdzorg Noord-Veluwe 2016, p. 23.
158 Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe 2017, p. 45.
159 Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe 2017, p. 14 en 31.

6.5.3 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit gemeentelijke stukken

In de onderhavige paragraaf is de vormgeving van het drangkader bestudeerd aan de hand van beleidstukken, regelgeving en websites van enkele gemeenten. Allereerst kan op basis van de bestudeerde stukken worden geconcludeerd dat drang in de verordeningen van een aantal van de geselecteerde gemeenten als individuele jeugdhulpvoorziening wordt aangemerkt en verder niet in gemeentelijke verordeningen wordt genoemd. Toch komt drang ook voor in gemeenten waar drang niet in de verordening is opgenomen. De bestudering van de stukken bevestigt dat de wijze waarop drang en de besluitvorming ter zake is vormgegeven en wordt ingevuld, per gemeente kan verschillen en bovendien in meerdere gemeenten in ontwikkeling is. Hierdoor kan ook de manier waarop het drangkader zich tot het vrijwillige en gedwongen kader verhoudt per gemeente, regio en periode verschillen. In de volgende paragraaf wordt bezien of de rechtspraktijk enige aanknopingspunten biedt voor wat betreft de rechtspositie van de betrokkenen en de vormgeving van drangtrajecten.

6.6 Het drangkader in de rechtspraktijk

Een bestudering van de rechtspraak die tot 1 juni 2022 in de databank van De Rechtspraak[160] is gepubliceerd en de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of 'beschermingstafel' bevat, toont aan dat het drangkader tot op het moment van sluiting van dit onderzoek voorkomt binnen de jeugdhulpverlening.[161] In enkele beschikkingen wordt meer informatie gegeven over de toepassing van drang. Daarnaast zijn twee beschikkingen gepubliceerd waarin vanuit het bestuursrecht wordt ingegaan op de rechtsbescherming van ouders die te maken hebben gekregen met een jeugdbeschermingstafel en vervolgens een drangkader. In de onderzoeksperiode is in de databank van De Rechtspraak één beslissing gepubliceerd waarin een rechtbank zich heeft uitgesproken over de rechtmatigheid van het handelen van de hulpverlening in een drangkader. In deze subparagraaf worden de beschikkingen besproken voor zover zij relevante overwegingen bevatten over het drangkader en de jeugdbeschermingstafel.

160 Beschikbaar via www.rechtspraak.nl. In dit kader moet worden opgemerkt dat slechts een klein gedeelte van het totaal aantal uitspraken in de databank van De Rechtspraak wordt opgenomen. Ingevolge het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012 worden in ieder geval alle uitspraken van de Hoge Raad en alle uitspraken met een jurisprudentievormend karakter gepubliceerd.

161 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11818 waarin wordt genoemd dat een drang- en dwangkader dichtbij is als de zorgregeling in het vrijwillige kader onvoldoende wordt nagekomen en Rb. Den Haag 7 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1723 waarin wordt opgemerkt dat de GI in het kader van preventieve jeugdbescherming bij de minderjarige betrokken is.

6.6.1 Beschikkingen die informatie geven over enkele materiële aspecten van het drangkader

Een enkele keer is in een beschikking waarin bijvoorbeeld een verzoek tot ondertoezichtstelling centraal stond, naar een drangkader verwezen. Uit deze beschikkingen vloeit informatie over het drangkader in de praktijk. Uit de beschikkingen kan worden afgeleid dat de schriftelijke motivering van de beslissing van de rechter om een verzoek tot ondertoezichtstelling al dan niet toe te wijzen, terwijl sprake was van een drangkader, zeer beperkt is.[162]

Een enkele keer werd ingegaan op de verhouding tussen het drangkader en het gedwongen kader. In een beschikking werd bijvoorbeeld een verzoek tot ondertoezichtstelling afgewezen, omdat eerst zou kunnen worden bezien of de bestaande ernstige ontwikkelingsbedreiging door middel van 'hulpverlening in het vrijwillige (drang)kader' kon worden weggenomen. In deze zaak was sprake van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, maar waren de overige gronden van de ondertoezichtstelling niet aanwezig nu de ouders zich openstelden voor hulpverlening voor de minderjarige, deze hulp accepteerden en deze ook zelf initieerden.[163] In een andere zaak gaf de rechter de voorkeur aan voortzetting van een drangkader, omdat de ouder voldoende meewerkte met de jeugdbeschermer die in dit kader bij het gezin was betrokken. Het drangkader kon in de desbetreffende gemeente echter niet worden voortgezet, waardoor de rechtbank zich toch genoodzaakt zag om toch een ondertoezichtstelling uit te spreken.[164] In een andere beschikking werd besloten dat het niet in het belang van de kinderen was om de RvdK te vragen een beschermingsonderzoek in te stellen gelet op de duur van de procedure, de verschillende reeds eerder ingezette vormen van hulpverlening (waaronder anderhalf jaar in een drangkader), de leeftijd van de kinderen en de levensfase waarin zij verkeren (de puberteit). De kinderen waren volgens de rechtbank meer gebaat bij rust dan bij een onderzoek en daar mogelijk uit voortvloeiende gedwongen hulpverlening.[165] In een beschikking noemde een gerechtshof ter onderbouwing van een toewijzing van een verzoek tot ondertoezichtstelling dat het vrijwillige kader ontoereikend was aangezien de ouders deels wel en deels niet betrouwbaar waren gebleken in het nakomen van afspraken en de ouders de zorgen grotendeels niet onderkenden.[166] Een rechtbank liet bij het beoordelen van de noodzaak van een ondertoezichtstelling meewegen dat vrijwillige hulpverlening niet had kunnen voorkomen dat weer sprake was geweest van huiselijk geweld en dat ouders vervolgens niet meewerkten in het drangkader en

162 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107; Rb. Den Haag 30 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5733; Rb. Den Haag 18 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:752.

163 Gerechtshof Amsterdam 2 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3605.

164 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

165 Rb. Noord-Holland 31 oktober 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:9584.

166 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6123, r.o. 4.16.

ook niet aan het raadsonderzoek mee wilden werken.[167] In een zaak werd door de RvdK aangevoerd dat het ingezette drangkader niet langer toereikend was en werd door de rechter een verzochte ondertoezichtstelling uitgesproken.[168] In deze zaak was reeds een gezinscoach van het cjg bij een kind uit het gezin betrokken en deze betrokkenheid werd uitgebreid naar de twee minderjarigen ten aanzien van wie een ondertoezichtstelling werd uitgesproken. De jeugdbeschermer van de GI deelde ter zitting mede dat hij zich op verzoek van moeder niet actief met het gezin bemoeide, maar dit aan de gezinscoach overliet. De jeugdbeschermer zou de ontwikkelingen op afstand volgen en indien noodzakelijk ingrijpen.[169] In een andere beschikking werd door de kinderrechter opgemerkt dat vrijwilligheid, drang en dwang door elkaar zijn gaan lopen voor ouders. De kinderrechter achtte duidelijke regie, duidelijkheid voor betrokkenen en rechtsbescherming nodig en sprak daarom een ondertoezichtstelling van een jaar uit.[170] Tot slot werd in een aantal beschikkingen de duur van de ondertoezichtstelling beperkt na toezegging van ouders dat zij mee zouden werken aan hulp of begeleide omgang in een drangkader.[171] Het was hierbij wel essentieel dat een gemeente de mogelijkheid van drang ook daadwerkelijk had ingekocht. In een zaak werd het bijvoorbeeld wenselijk geacht dat een jeugdbeschermer ook na het aflopen van een jeugdbeschermingsmaatregel betrokken zou blijven bij een gezin, maar was deze mogelijkheid niet ingekocht bij de organisatie waar de jeugdbeschermer werkte. De ondertoezichtstelling moest dan ook worden verlengd om te waarborgen dat de zaak, waarbij de minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp was geplaatst, goed aan het vrijwillige kader kon worden overgedragen en de noodzakelijke hulpverlening kon worden voortgezet [172]

Uit de bestudeerde beschikkingen blijkt dat in sommige gemeenten maximale termijnen werden gesteld aan de toepassing van een drangkader. In een van de bestudeerde beschikkingen leidde het verstrijken van deze termijn tot het opleggen van een ondertoezichtstelling, terwijl vaststond dat moeder in een drangkader gedurende langere tijd de door de betrokken jeugdbeschermer gestelde doelen naleefde en goed meewerkte. Indien geen ondertoezichtstelling zou worden uitgesproken of de behandeling van de zaak zou worden aangehouden, zou de betrokkenheid van de jeugdbeschermer wegvallen en was de enige optie dat het wijkteam de vrijwillige hulp aanbiedt. Afspraken tussen overheden en GI's hadden het onmogelijk

167 Rb. Rotterdam 30 juni 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6294.

168 Zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof Amsterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:63 waarin het hof zegt geen aanleiding te zien om aan te nemen dat de contacten tussen de minderjarige en zijn vader in een vrijwillig kader van de grond zullen komen, nu moeder zich tot op dat moment niet coöperatief heeft opgesteld in het drang- en dwangkader.

169 Rb. Den Haag 18 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:752.

170 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:1057.

171 Gerechtshof Amsterdam 5 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:724 en Gerechtshof Amsterdam 7 mei 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1615.

172 Zie Gerechtshof Amsterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:351.

gemaakt dat de hulpverlening door de betrokken jeugdbeschermer voortgezet kon worden en om die reden sprak de kinderrechter de ondertoezichtstelling voor één jaar uit.[173]

De verwijzingen naar het drangkader in de bestudeerde beschikkingen geven ook informatie over de manieren waarop het drangkader in de praktijk is vormgegeven. In een beschikking was bijvoorbeeld te lezen dat ouders gedurende het raadsonderzoek al hadden kunnen profiteren van de inzet van een jeugdbeschermer.[174] Ook blijkt dat het geregeld voorkomt dat een jeugdbeschermer in het drangkader de casusregie op zich neemt en dat deze jeugdbeschermer samen met het gezin een plan opstelt waarin doelen of voorwaarden worden gesteld waaraan de gezinsleden moeten meewerken.[175] Het komt voor dat de jeugdbeschermer in dit plan opneemt met welke hulpverleners samen zal worden gewerkt.[176] Het komt daarnaast ook voor dat de jeugdbeschermer in het kader van drang de regie voert en ook zelf hulp verleent in het gezin.[177] In een beschikking werd duidelijk dat deze jeugdbeschermer een belangrijke informatiebron kan zijn voor de beoordeling van een verzoek tot ondertoezichtstelling. In deze zaak werden zorgen die de RvdK had, niet gedeeld door de jeugdbeschermer van de GI die in het kader van drang bij het gezin betrokken was en in die hoedanigheid wekelijks bij het gezin over de vloer kwam. Het gerechtshof oordeelde uiteindelijk dat de zorgen van de RvdK onvoldoende waren bevestigd om een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de kinderen aan te nemen.[178] Ook blijkt uit een aantal beschikkingen dat de rechtbank de formulieren waarmee een zaak aan een beschermingstafel werd gemeld, gebruikte als bron bij de beoordeling van de noodzaak om een maatregel op te leggen.[179] Verder blijkt uit een beschikking dat VT ook een drangkader zou kunnen starten.[180]

Tevens werd duidelijk dat ouders in het kader van drang kunnen worden onderworpen aan urinecontroles[181] of een persoonlijkheidsonderzoek.[182] In een beschikking is bijvoorbeeld te lezen dat VT in het kader van

173 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

174 Rb. Den Haag 18 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14272; zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218 waarin de zaak eveneens was overgedragen aan een GI ten behoeve van een drangkader.

175 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467; Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027. In Gerechtshof Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:171 wordt bijvoorbeeld verwezen naar een 'Plan van Aanpak Drang' van de GI.

176 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; zie ook Rb. Den Haag 30 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5733.

177 Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107.

178 Gerechtshof Amsterdam 26 februari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:713.

179 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 20 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2270; Rb. Rotterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9585; Rb. Rotterdam 1 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4205.

180 Gerechtshof Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3726.

181 Rb. Rotterdam 1 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5463.

182 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

drang had besloten dat de minderjarige die bij zijn vader woonde, terug moest naar zijn moeder, waar vervolgens Intensieve Orthopedagogische Gezinsbehandeling werd ingezet.[183] In een andere beschikking is te lezen dat tijdens het beschermingsoverleg was afgesproken dat de ouders VT zouden informeren over hun plannen om te emigreren en dat ouders niet op korte termijn zouden verhuizen. Ook zou ambulante spoedhulp worden ingezet.[184]

6.6.2 Beschikkingen waarin uithuisplaatsingen in het kader van drang aan de orde zijn gesteld

In 2019 heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant zich gebogen over een verzoek om twee jonge kinderen met spoed uit huis te plaatsen in een pleegzorgvoorziening voor de duur waarvoor de minderjarigen reeds onder toezicht waren gesteld. Alhoewel sprake was van een gedwongen kader, was eveneens sprake van een drangkader. Uit de beschikking blijkt dat de kinderen eerst bij hun grootmoeder waren geplaatst, voor welke plaatsing de gezinsmanager de politie had ingeschakeld. Uit de beschikking blijkt verder dat deze plaatsing niet de eerste keuze was, maar dat een plaatsing in een neutraal pleeggezin niet op de instemming van de ouders kon rekenen en om die reden toch voor een plaatsing bij grootmoeder is gekozen. De moeder gaf aan dat de GI in samenwerking met de politie de ouders onder druk had gezet om de kinderen zonder rechterlijke machtiging naar grootmoeder te laten brengen. De ouders hadden de kinderen opgehaald bij de grootmoeder en de GI kon hier geen actie tegen ondernemen, omdat zij geen machtiging hadden om de kinderen bij grootmoeder te plaatsen. Uiteindelijk verzocht de GI de rechtbank om de kinderen met spoed in een pleeggezin te plaatsen. De rechters hebben in de beschikking belangrijke uitspraken gedaan over het handelen van de GI in het kader van de ondertoezichtstelling van de kinderen. Om geen afbreuk te doen aan de inhoud van de passage van de rechters, is de passage hier volledig overgenomen:

> 'Van een gecertificeerde instelling mag verwacht worden dat zij op de hoogte is van de inhoud van de Jeugdwet en dat hiernaar gehandeld wordt, met inachtneming van de benodigde professionaliteit en zorgvuldigheid. Het hiervoor benoemde wettelijke kader[185] is de ingang voor de GI om een minderjarige uit huis te plaatsen indien dit noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. De werkwijze die de GI in dit geval heeft gehanteerd, waarbij ouders onder druk zijn gezet om de minderjarigen zonder een machtiging van de kinderrechter en onder druk van de aanwezigheid van de politie elders onder te brengen, acht de kinderrechter dan ook verontrustend. Gelet op de kwetsbaarheid van minder-

183 Rb. Noord-Holland 7 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6218.
184 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6123.
185 Art. 1:265b(1) BW.

> jarigen dient een ingrijpende gebeurtenis zoals een uithuisplaatsing zeer goed doordacht en voorbereid te worden en vervolgens aan de kinderrechter voorgelegd te worden. Nadat toestemming van de kinderrechter is verkregen kan worden overgegaan tot daadwerkelijke uithuisplaatsing. De werkwijze in het zogeheten drangkader die in dit geval is gehanteerd heeft veel onrust veroorzaakt en is daarmee extra belastend geweest voor de minderjarigen en heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen van de ouders is geschaad. Tot slot is de vaststelling – zoals ter zitting door de GI onderschreven – dat de plaatsing bij de grootmoeder vaderszijde niet de meest wenselijke is geweest, minst genomen zorgelijk te noemen. De belasting door de aanwezigheid van de minderjarigen was voor de grootmoeder feitelijk te groot. Dat de GI de minderjarigen ook toen al liever in een neutraal pleeggezin had geplaatst, maar daar vanaf heeft gezien teneinde de gang naar de kinderrechter niet te hoeven maken, is in alle opzichten een onjuiste en onbegrijpelijke keuze geweest.'[186]

In deze zaak valt allereerst op dat het drangkader wordt toegepast in het kader van een ondertoezichtstelling. In het kader van een ondertoezichtstelling kan een minderjarige slechts op basis van een rechterlijke machtiging uit huis worden geplaatst. In deze uitspraak lijkt hier echter aan voorbij te worden gegaan. Het uithuisplaatsen van een minderjarige zonder rechterlijke machtiging wordt namelijk niet in strijd met de wet geacht, maar het wordt wel 'verontrustend' en 'extra belastend' voor de kinderen genoemd. De rechtbank heeft het verzoek tot plaatsing in een pleeggezin overigens wel toegewezen. Aan de GI werd nog meegegeven dat zij alles in haar macht moet doen om in te zetten op de verbetering van de communicatie met de ouders, de zorg voor de minderjarigen en het realiseren van de gezinsplaatsing. 'Een eventueel mislukken van een dergelijke plaatsing mag hierbij niet toe te rekenen zijn aan de handelwijze van de GI', aldus de kinderrechter.[187]

In 2019 heeft Rechtbank Rotterdam zich niet-ontvankelijk verklaard ten aanzien van een verzoek van ouders om een vrijwillige terugplaatsing van hun uithuisgeplaatste kind, omdat dit geen verzoek is dat de kinderrechter kan beoordelen. Hun kind was in een drangkader in een pleeggezin geplaatst. In de beschikking is te lezen dat ouders zich overvallen voelden en daarom hadden ingestemd met de plaatsing en dat zij een week na de plaatsing hadden aangegeven dat zij niet instemden met het verblijf van hun kind in het pleeggezin. De kinderrechter gaf in de beschikking in overwegingen ten overvloede aan het onbegrijpelijk te achten dat geen van de betrokken instanties zich heeft gerealiseerd dat een kind alleen tegen de wil van ouders uit huis mag worden geplaatst met een machtiging van de kinderrechter. Bovendien wordt in de beschikking genoemd dat de werkwijze van de instanties tot veel onnodige stress heeft geleid bij ouders waar het belang van de minderjarige zeker niet mee gediend was.[188]

---

186 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076.
187 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076.
188 Rb. Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070.

Ook in een beschikking van rechtbank Den Haag werd naar een uithuisplaatsing in een vrijwillig kader verwezen (waarbij de minderjarige afwisselend bij haar tante dan wel in een gezinshuis verbleef), terwijl de GI in het kader van preventieve jeugdbescherming bij de minderjarige betrokken was. In de beschikking stond de vraag centraal of het gezag over moeder moest worden beëindigd. Uit de informatie in de beschikking volgt dat moeder met haar andere kinderen was geëmigreerd en dat zij zich aan haar verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige had onttrokken. De rechtbank beëindigde het gezag, maar is niet ingegaan op de rechtmatigheid van de uithuisplaatsing.[189]

In een uitspraak van Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden werd geoordeeld dat de situatie waarbij de minderjarige in een 'weliswaar officieel vrijwillig kader, maar feitelijk drangkader' uit huis was geplaatst in de onderhavige situatie in strijd was met de artikelen 8 en 13 EVRM en artikel 9 IVRK. Om die reden sprak het gerechtshof een ondertoezichtstelling uit, zodat in dat kader onderzoek kan worden verricht en beslissingen kunnen genomen waarbij de moeder de rechtsbescherming heeft die past bij (de uitvoering van) de (ingrijpende) maatregel van uithuisplaatsing en perspectiefbepaling. Deze uitspraak werd gedaan nadat moeder om een ondertoezichtstelling had verzocht. Dit verzoek werd in eerste instantie afgewezen, waarna moeder in hoger beroep was gegaan. Moeder was eerst akkoord gegaan met hulpverlening en met een uithuisplaatsing van de minderjarige in het vrijwillige kader. Vervolgens waren echter beslissingen genomen over de minderjarige en was besloten dat het perspectief van de minderjarige bij de pleegouders lag. Moeder stelde dat deze beslissingen over en niet met haar waren genomen. Zij gaf aan dat zij geen regie ervaarde in het vrijwillige kader. Moeder vond dat de minderjarige in het pleeggezin op een goede plek zat, maar zij zag ook mogelijkheden in de toekomst om zelf voor de minderjarige te zorgen of om in ieder geval een veel ruimere omgangsregeling te hebben dan dat zij ten tijde van de procedure had. Moeder had in het vrijwillige kader geprobeerd om tot een oplossing te komen, maar dat was niet gelukt. Hierdoor kon niet meer worden gesproken van door de moeder geaccepteerde hulpverlening binnen het vrijwillige kader. Om die reden werd door moeder een ondertoezichtstelling verzocht. Ten overvloede merkte het gerechtshof op dat de minderjarige die onder toezicht was gesteld alleen met een rechterlijke machtiging uit huis kan worden geplaatst. Moeder had echter geen wettelijke bevoegdheid om een dergelijk verzoek in te dienen en het gerechtshof kon deze ook niet ambtshalve verlenen. Aangezien de minderjarige feitelijk al jaren bij de pleegouders verbleef en een abrupte terugplaatsing niet in zijn belang was, lag het volgens het gerechtshof in de rede dat de RvdK een (spoed)verzoek tot uithuisplaatsing zou indienen.[190]

189 Rb. Den Haag 7 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1723.
190 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1095.

Tot slot verdient een conclusie van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar aanleiding van gestelde prejudiciële vragen over bij wie de beslissingsbevoegdheid ligt over een vakantie van pleegouders met een uit huis geplaatst kind, kort de aandacht. In deze conclusie werd de visie van Van der Zon dat het juridisch gezien niet te rechtvaardigen is dat ouders met drang worden bewogen om hun kind op vrijwillige titel uit huis te plaatsen zonder enige kinderbeschermingsmaatregel, onderschreven.[191]

6.6.3 Geen bezwaar en beroep mogelijk

De Rechtbank Rotterdam en de Rechtbank Den Haag hebben geoordeeld dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals deze is neergelegd in de Awb, niet openstaat voor ouders die te maken krijgen met de toepassing van drang in hun gezin. De Rotterdamse rechtbank had te oordelen over een brief waarin de ouders werden geïnformeerd over drang. In de brief stond onder andere vermeld dat zorgen bestonden over de kinderen en dat daarom een melding was gedaan aan het Jeugdbeschermingsplein. In de brief werden de ouders geïnformeerd dat zij een contactpersoon, die werkzaam was bij een GI, toegewezen kregen die hen zou gaan helpen de opvoedingssituatie te verbeteren. De ouders werden dringend geadviseerd mee te werken. Verder werd in de brief opgemerkt dat de ouders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en ontwikkeling van hun kind, maar dat het soms nodig kan zijn dat zij daar professionele hulp bij krijgen. De rechtbank oordeelde dat tegen deze brief geen bezwaar en beroep mogelijk is. Ook oordeelde de rechtbank dat de brief niet duidelijk vermeldde wat de gevolgen zouden zijn indien de ouders geen gebruik maken van de aangeboden hulp, hetgeen zich moeilijk verdraagt met de eisen die uit een oogpunt van transparantie en voorlichting aan een bestuursorgaan kunnen worden gesteld. Verder betreffen het aanwijzen van een contactpersoon en de mededelingen dat professionele hulp nodig is en de contactpersoon een plan zal maken, geen publiekrechtelijke rechtshandelingen waarmee externe rechtsgevolgen in het leven worden geroepen, aldus de rechtbank. Ouders hadden de mogelijkheid om niet mee te werken, zonder dat daar sanctionerende maatregelen aan waren verbonden.[192]

De rechtbank van Den Haag oordeelde over een 'Besluit en afspraken jeugdbeschermingstafel'. Dit besluit bevatte de beslissing van de jeugdbeschermingstafel en de afspraken die tijdens het overleg aan de jeugdbeschermingstafel waren gemaakt en door partijen waren ondertekend. In de beschikking stond vermeld dat onder meer medewerkers van het jeugdteam van de gemeente, de ouder en diens voormalige partner hadden deelgenomen aan de jeugdbeschermingstafel en dat tijdens dit overleg

191 Parket bij de Hoge Raad 22 januari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:57, onder verwijzing naar Van der Zon 2020b, aant. 8.

192 Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

was besloten tot 'niet vrijblijvende hulpverlening (drangkader) met een uitgesteld raadsonderzoek van zes maanden.' Ook was afgesproken dat de GI de hulpverlening zou coördineren en dat deze GI aan de Jeugdbeschermingstafel zou terugkoppelen indien de hulpverlening niet goed zou verlopen. Ook hadden de partijen afgesproken dat zij op korte termijn een veiligheidsplan zouden opstellen. Gedurende de zes maanden zou geen verzoek aan de RvdK worden gedaan om een onderzoek naar de noodzaak van een ondertoezichtstelling in te stellen. De ouder had bezwaar gemaakt bij de gemeente, welk bezwaar door de gemeente onder verwijzing naar de hiervoor besproken uitspraak van de Rotterdamse rechtbank niet-ontvankelijk werd verklaard. De voorzieningenrechter oordeelde vervolgens dat het besluit van de jeugdbeschermingstafel en de daarin neergelegde afspraken niet op een rechtsgevolg waren gericht. Hetzelfde gold voor de drangaanpak die in het besluit was neergelegd. De drangaanpak was namelijk gebaseerd op vrijwillige medewerking van partijen, ondanks dat de aanpak niet vrijblijvend was. Het bezwaar was naar het oordeel van de voorzieningenrechter daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard.[193]

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een kennisgeving over de inzet van een drangkader ten tijde van dit onderzoek in de bestuursrechtspraak niet wordt gezien als besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Ondanks dat de inzet van drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt en ouders altijd kunnen beslissen om niet mee te werken aan de aanpak[194] zonder dat daar sanctionerende maatregelen aan worden verbonden, is de aanpak blijkens de uitspraken echter niet vrijblijvend.

6.6.4 Rechtmatigheid van het drangkader

In het Burgerlijk Wetboek is geregeld welke verzoeken aan de rechter kunnen worden voorgelegd in het kader van jeugdbescherming. De rechters en raadsheren die zich vervolgens buigen over deze verzoeken zijn civiele rechters en oordelen enkel over het geschil zoals door de partijen aan hen is voorgelegd (zie par. 2.3.3.1). Gelet hierop is het niet onbegrijpelijk dat zij zich tot op heden niet tot nauwelijks hebben uitgelaten over de rechtmatigheid en toelaatbaarheid van een drangkader.

Een uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland vormt hierop een uitzondering. In een gepubliceerde beschikking heeft deze rechtbank zich eind december 2020 uitgesproken over de rechtmatigheid van de toepassing

193 Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.

194 Zie ook Rb. Noord-Holland 27 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3381, waarin onder andere naar voren wordt gebracht dat VT de zaak had overgedragen aan het wijkteam en dat een GI een drangkader zou starten, maar dat de moeder daarvoor niet heeft willen tekenen dan wel onbereikbaar was. In deze zaak had de burgemeester de RvdK verzocht de kinderrechter te laten beoordelen of het noodzakelijk is om een ondertoezichtstelling uit te spreken. De kinderrechter heeft uiteindelijk een ondertoezichtstelling uitgesproken.

van drang in het vrijwillige kader. Aanleiding voor de rechtszaak was een verzoek van de RvdK om een ondertoezichtstelling uit te spreken zonder hierbij een machtiging uithuisplaatsing te geven. Dit terwijl de drie minderjarigen in het vrijwillige kader wel uit huis waren geplaatst. De reden voor het verzoek was blijkens de beschikking dat de RvdK zorgen had over de manier waarop deze uithuisplaatsing in een vrijwillig kader is geforceerd en over de onwil van het cjg om mee te werken aan een onverwijlde terugplaatsing van de kinderen zoals de RvdK op basis van zijn onderzoek passend en geboden achtte. In de beschikking is te lezen dat het cjg in het vrijwillige kader hulp oplegde, terwijl de moeder hier niet achter stond. De kinderrechter merkte op dat het gaat om hulpverlening in een vrijwillig kader, waardoor de hulpverlening zich moet voegen naar wat de ouder met het gezag wil en toestaat. Ook gaf de kinderrechter aan dat het cjg op grond van artikel 8 EVRM geen hulpverlening mag opleggen. Uit de raadsrapportage blijkt dat het cjg vindt dat het vrijwillige kader ontoereikend is, omdat de moeder geen toestemming geeft voor de uithuisplaatsing, niet langer wil meewerken aan een ingezet traject en de samenwerking met het cjg heeft opgezegd. Hierover zegt de kinderrechter dat het cjg haar positie en rol miskent en als onderdeel van de Staat de rechten van de moeder schendt. Enkel de rechter kan en mag bepalen of met het nemen van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden ingegrepen en het behoort uitsluitend de rechter te zijn die bepaalt of een kind tegen de wil van de gezagsdragende ouder uit huis wordt geplaatst. De kinderrechter noemt expliciet dat de moeder op geen enkele wijze tot samenwerking met het cjg was gehouden. Het cjg behandelde de moeder volgens de kinderrechter ten onrechte alsof er een gedwongen kader was. Bovendien merkte de kinderrechter op dat hij het onverantwoord vond om het risico te nemen dat de aanvaardbare termijn voor de kinderen om in onzekerheid te verkeren zou verstrijken vanwege samenwerkingsproblemen en onvoldoende regie. Zonder gemandateerde regie zouden de kinderen aan hun lot worden overgelaten terwijl zij stabiliteit en duidelijkheid nodig hebben. De kinderrechter sprak de ondertoezichtstelling uit voor zes maanden, hetgeen met zich meebracht dat de kinderen direct terug moesten keren naar het gezin van moeder. In het kader van een ondertoezichtstelling is het namelijk niet mogelijk om een minderjarige uit huis te plaatsen zonder machtiging van de kinderrechter. Interessant is hierbij dat de ondertoezichtstelling werd uitgesproken, terwijl de moeder de hulpverlening wel leek te accepteren. Met de RvdK kwam de kinderrechter tot de conclusie dat tegen de achtergrond van wat het gezin heeft meegemaakt en de problematische verhouding tussen de moeder en het cjg, het vrijwillige kader ontoereikend was en dat een ondertoezichtstelling uitgesproken kon worden.[195]

195 Rb. Noord-Nederland 11 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4426.

6.6.5 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit de rechtspraak

Tot 1 juni 2022 is een rechterlijke uitspraak gepubliceerd waarin enkele opmerkingen worden gemaakt over de rechtmatigheid van het drangkader. In deze beschikking van Rechtbank Noord-Nederland wordt gesteld dat met hulpverlening in een vrijwillig kader tegen de wil van de ouder met gezag in een inbreuk op artikel 8 EVRM wordt gemaakt en dat alleen een rechter mag en kan bepalen of met het nemen van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden ingegrepen en/of een kind tegen de wil van de gezagsdragende ouder uit huis moet worden geplaatst. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden oordeelde in een andere zaak dat de situatie waarbij de minderjarige in een 'weliswaar officieel vrijwillig kader, maar feitelijk drangkader' uit huis is geplaatst in strijd was met enkele internationale kinder- en mensenrechten. Verder heeft de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad onderschreven dat het juridisch gezien niet te rechtvaardigen is dat ouders met drang worden bewogen om hun kind op vrijwillige titel uit huis te plaatsen.

Andere beschikkingen geven enig inzicht in de verhouding tussen het drangkader en het gedwongen kader. Zo is het voorgekomen dat een rechter geen ondertoezichtstelling uitsprak, maar de partijen aanspoorde om eerst te bezien of de ernstige ontwikkelingsbedreiging in het vrijwillige drangkader kon worden weggenomen. Hierbij is het wel essentieel dat deze mogelijkheid door de gemeente is ingekocht en dat maximale termijnen die in sommige gemeenten aan de inzet van drang worden gesteld, niet verstreken zijn.

De rechtspraak laat ook zien dat het voorkomt dat een jeugdbeschermer in een drangkader de regie voerde over hulpverlening van jeugdhulpaanbieders, maar ook dat een jeugdbeschermer zelf hulp verleende in een gezin. Verder werd duidelijk dat drang in de praktijk ook plaatsvindt in het kader van een ondertoezichtstelling. In deze beschikking stond een zaak centraal waarbij de ouders onder druk zijn gezet om hun kinderen in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis te plaatsen. De rechtbank bestempelde dit als 'verontrustend'.

In deze paragraaf is ook duidelijk geworden dat uit de bestuursrechtspraak is gebleken dat momenteel tegen een kennisgeving aan ouders over de inzet van een drangkader geen bezwaar en beroep mogelijk is. Hierbij wordt geredeneerd dat ouders altijd kunnen beslissen om niet mee te werken aan de drangaanpak, zonder dat hier sanctionerende maatregelen aan worden verbonden. Er zou geen rechtsgevolg zijn. Het is – op basis van de eerste bevindingen van het onderhavige onderzoek – echter zeer de vraag of het feitelijk ook juist is dat geen sanctionerende maatregelen aan het niet meewerken worden verbonden. In dit kader is ook relevant om op te merken dat ondanks dat drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt, het blijkens de bestuursrechtspraak niet vrijblijvend is. Deze gang van zaken lijkt tegenstrijdig. Het is daarnaast maar de vraag wat 'vrijwillig, niet vrijblijvend' concreet betekent en waar de niet-vrijblijvendheid

juridisch gezien op is gebaseerd. Wellicht valt in dit kader nog iets te verwachten van de mogelijkheid die de bestuursrechter heeft om het besluitbegrip van de Awb (artt. 1:3(1) jo. 8:1 Awb) enigszins op te rekken vanuit de wens om de belanghebbenden rechtsbescherming te kunnen bieden. Dit leidt tot een zogenoemd 'strategisch besluitbegrip'. Indien de bestuursrechter hier gebruik van maakt, zou aan betrokkenen bij een drangkader, die te maken krijgen met besluiten die aan jeugdbeschermingstafels worden genomen en/of kennisgevingen over de inzet van drang, rechtsbescherming kunnen worden geboden.[196]

Overigens blijkt uit een beschikking dat bestuursorganen zich ook in het kader van drang te houden hebben aan eisen van transparantie en voorlichting. Beroepskrachten werkzaam bij de organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming over en uitvoering van drang zijn ook gebonden aan de voor hen geldende beroepsstandaarden. In de volgende paragraaf wordt bezien of, en zo ja op welke wijze, de SKJ zich in tuchtbeslissingen heeft uitgelaten over het handelen van beroepskrachten bij de jeugdbeschermingstafel en het drangkader. Deze paragraaf vormt het sluitstuk van het *deskresearch* naar het drangkader.

6.7 Het drangkader in kwaliteitseisen en in tuchtbeslissingen van de SKJ

De organisaties en voor hen werkzame personen die (ook) bij het drangkader betrokken kunnen zijn, hebben wettelijke taken in het vrijwillige respectievelijk het gedwongen kader en zijn op grond daarvan aan verschillende (kwaliteits)eisen en/of behoorlijkheidsnormen gebonden (zie par. 2.2.4 en 2.3.4). Het ligt voor de hand dat deze eisen binnen het drangkader onverkort van toepassing zijn. In deze kwaliteitseisen noch de behoorlijkheidsnormen wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan het drangkader.

De Richtlijn Multiprobleemgezinnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming uit 2015 vormde hierop een uitzondering.[197] In deze – niet juridisch bindende – richtlijn werd benadrukt dat deelname aan een hulpverlenings-

196 Zie voor meer informatie over dit 'strategisch besluitbegrip' Schlössels & Zijlstra 2017, p. 178-179; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 158-159; Huisman & Van Ommeren 2019; Ortlep, *AB Klassiek* 2016/44.4. Zie over het onderscheid dat wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen ook Jansen, *JBplus* 2005/10. Zie ook Elferink, *Gst.* 2018/55 waarin wordt opgemerkt dat het de vraag is of het gewenst is dat tegen dergelijke beslissingen, die voor ouders van grote betekenis kunnen zijn, geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is. Dit omdat het gaat om voor ouders ingrijpende kwesties waarbij zij zich gedwongen zien te bewegen in de door de overheid gewenste richting om te ontkomen aan kinderbeschermingsmaatregelen of uithuisplaatsing van hun kind.

197 Daarnaast wordt drang in het Kwaliteitskader Jeugd 2016 tweemaal samen met 'dwang' genoemd in het kader van het op een verantwoorde manier toedelen van werk en bij de inzet van een geregistreerde professional.

traject bij voorkeur vrijwillig tot stand komt, maar dat het bijvoorbeeld bij gezinnen met meervoudige of complexe problemen waarbij grote zorgen bestaan over de veiligheid van de jeugdigen, nodig kan zijn om drang toe te passen om de hulpverlening op gang te brengen. Drang werd als volgt omschreven:

> 'Drang is opgedrongen hulpverlening: de persoon in kwestie heeft een keuze, maar deze keuzevrijheid wordt ingeperkt door consequenties te verbinden aan de aard van de keuze (Rooney, 2009). Dit betekent dat een 'beloning' volgt als een persoon of gezin kiest voor deelname aan een hulptraject en zich houdt aan de voorwaarden die gesteld zijn. Die 'beloning' bestaat eruit dat een maatregel wordt opgeschort en bij succes wordt opgeheven en er bijvoorbeeld geen melding wordt gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming.'

In de richtlijn werd genoemd dat onderzoek heeft aangetoond dat hulpverleners drang en dwang als een belangrijk hulpmiddel ervaren om een doorbraak in gezinnen te forceren. De professional die drang toepast, diende ingevolge de richtlijn een persoonlijke, transparante, eerlijke en oprechte houding te hebben ten tijde van het eerste contact met het gezin. Hiertoe werden enkele aandachtspunten genoemd. Zo moest de hulpverlener in het eerste gesprek duidelijk en direct zijn over de aanleiding van het contact en duidelijk zijn over wat onderhandelbaar is en wat niet. Verder moest de hulpverlener een goede samenwerkingsrelatie met het gezin aangaan, waarbij jeugdbeschermingsmethoden, zoals de Deltamethode, behulpzaam konden zijn.[198] De richtlijn is inmiddels herzien en in de huidige richtlijn 'Gezinnen met meervoudige en complexe problemen' is de hiervoor geciteerde passage over drang niet meer te vinden. Wel wordt in deze richtlijn opgemerkt dat 'drang en dwang' in sommige gevallen nodig is om verandering te bewerkstellingen in een gezin met meervoudige en complexe problemen.[199] Ook wordt verwezen naar 'Bemoeizorg in de JGZ' als effectieve interventie gericht op het vinden en binden van gezinnen die weerbarstig zijn voor hulp. Blijkens de richtlijn is de actieve, *outreachende* werkwijze, waarbij de JGZ-medewerker zelf initiatieven neemt richting gezinnen die daar niet om gevraagd hebben, kenmerkend voor deze interventie. Hiermee wordt beoogd om gezinnen ontvankelijk te maken ondersteuning of hulp.[200]

In hoofdstuk 2 werd reeds genoemd dat SKJ-geregistreerde beroepskrachten onderworpen zijn aan het tuchtrecht van de SKJ. Het indienen van een tuchtklacht lijkt ook een van de weinige mogelijkheden te zijn die ouders en minderjarigen hebben om handelen in het kader van een jeugdbeschermingstafel of drangkader door een onafhankelijke partij te laten toetsen. In de afgelopen jaren heeft de SKJ een aantal tuchtklachten behandeld die zien op handelen van beroepskrachten die in het kader

198 Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015, p. 56-58; zie ook Anthonijsz e.a. 2014.
199 Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen 2020, p. 42.
200 Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen 2020, p. 56.

van drang bij een gezin betrokken waren of die een rol hadden tijdens een jeugdbeschermingstafel. De SKJ heeft hierbij enkele normen uit de Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional[201] toegepast. In het kader van dit onderzoek zijn de beslissingen die in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2020 in de Beslissingen bibliotheek op de website van de SKJ zijn gepubliceerd, bestudeerd voor zover zij de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of 'beschermingstafel' bevatten. Dit leverde in totaal 26 relevante beslissingen op. Bij de beslissingen van het College van Beroep is steeds ook gezocht naar de bijbehorende beslissing van het College van Toezicht, voor zover deze niet reeds uit de gehanteerde zoekopdrachten naar boven waren gekomen. In deze paragraaf worden voor dit onderzoek relevante opmerkingen en beslissingen van de tuchtcolleges van de SKJ inzichtelijk gemaakt.

6.7.1 De wenselijkheid van het bestaan van een drangkader en van beschermingstafels

In de bestudeerde tuchtbeslissingen spreekt het College van Toezicht noch het College van Beroep zich expliciet uit over de wenselijkheid van het bestaan van drangtrajecten en/of beschermingstafels. Wel merkte het College van Toezicht in een van de bestudeerde tuchtbeslissingen op dat de beklaagde beroepskracht met het initiëren van een beschermingstafel heeft laten zien dat hij voldoende onderzoek heeft gedaan naar aanleiding van door een ouder geuite zorgen.[202] In een andere tuchtbeslissing merkte het College op dat een brief van een beroepskracht waarin stond dat als de moeder een gezamenlijk gesprek met haar zoon en zijn vader blijft weigeren, de beroepskracht zich genoodzaakt ziet om zich tot een beschermingstafel te wenden, niet als dreigement wordt gezien. Volgens het College had de beroepskracht hiermee slechts duidelijk willen maken wat de mogelijke gevolgen van het niet kunnen voeren van het voor het onderzoek noodzakelijke gesprek met de zoon waren. Ook gaf het College aan te begrijpen dat de beroepskracht gezien de complexe omstandigheden van de casus en de opdracht die hij had, geen andere keuze had.[203] Uit de bestudering van de tuchtbeslissingen blijkt overigens dat het ook voorkomt dat een drangkader wordt gestart nog voordat een jeugdbeschermingstafel wordt belegd.[204]

In een zaak stond het College van Toezicht stil bij de door een beklaagde jeugd- en gezinswerker van een lokaal team gemaakte afweging of een beschermingstafel moest worden benaderd voor een drangtraject. De

201 Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional 2017.
202 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 5 en 7.
203 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 8. Ook in CvT 24 mei 2019, 18.185T, p. 4 oordeelde het College dat de beklaagde beroepskracht bij het initiëren van een beschermingstafel zorgvuldig heeft gehandeld.
204 Zie bijvoorbeeld CvT 14 juli 2017, 16.146T en CvT 26 oktober 2020, 20.122Ta.

beklaagde vond dit niet opportuun, omdat de ouders nog steeds meewerkten en bereid waren om samen in gesprek te gaan. In overleg met haar collega en het lokale team is besloten dat zij de hulpverlening nog voort zou zetten en zou wachten tot er genoeg gronden zouden zijn om een jeugdbeschermingstafel te initiëren. De beklaagde had volgens het College ten onrechte nagelaten om aan te geven dat zij de hulp aan het gezin niet meer kon verlenen. Mede doordat de beklaagde en haar collega's het wenselijk vonden dat de GI het proces zou overnemen, is de samenwerking in het vrijwillige kader nog meer onder druk komen te staan. Het College oordeelde dat de beklaagde op grond van art. 9 lid 5 van de NVO-beroepscode[205] een eigen verantwoordelijkheid heeft om te beoordelen en aan te geven of zij de hulpverlening kan uitvoeren.[206]

Het is overigens niet vreemd dat de Colleges van de SKJ zich niet uitdrukkelijk uitspreken over de wenselijkheid van een drangtraject of een beschermingstafel, nu zij enkel klachten behandelen die gaan over het handelen van een individuele professional en bijvoorbeeld niet over het beleid van een organisatie.[207] Ook is het vermoedelijk lastig om het gebruik van drang als pressiemiddel door een professional aan te tonen en de hiervoor verantwoordelijke professional te vinden. Zo stond in een zaak een klacht over intimidatie van vader door de beroepskracht en over het niet toepassen van de Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp centraal. In een gesprek zou zijn benoemd dat aangeboden hulp geaccepteerd moet worden en dat anders een verzoek bij de beschermingstafel ingediend zou worden waardoor de vader het gezag over zijn dochter zou kunnen kwijtraken. De beroepskracht zou hebben aangegeven dat het de laatste mogelijkheid was voor de vader om de hulp te accepteren. Vader voelde zich geïntimideerd doordat de beroepskracht al zijn vragen afkapte. Het was het College van Toezicht gebleken dat nog voordat deze beroepskracht bij het gezin betrokken raakte, al eerder tijdens een MDO was besloten dat de voorwaarden aan de ouder gesteld zouden worden. De beroepskracht had de voorwaarden alleen aan de ouder voorgelegd. Het College was van oordeel dat het toepassen van de genoemde Richtlijn buiten de invloedssfeer van de beroepskracht viel, omdat de voorwaarden al waren opgesteld voordat de beroepskracht bij de casus betrokken raakte. Over de intimidatie merkte het College van Toezicht op dat geen feiten en omstandigheden bekend waren die maakten dat het handelen van de beroepskracht inderdaad als intimiderend zou kunnen worden aangemerkt en dat de vader ook had aangegeven dat hij dit niet kon aantonen.[208]

205 Beroepscode van de NVO 2017.
206 CvT 7 maart 2019, 18.107Tb, p. 13.
207 Zie onder andere de regels 2.1 en 6.1 van het Tuchtreglement SKJ.
208 CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 6-7.

6.7.2 Normen waaraan beroepskrachten zich aan moeten houden

Uit de beslissingen blijkt dat de Colleges regelmatig klachten over het handelen van beroepskrachten tijdens beschermingstafels en over handelen van beroepskrachten in het kader van drang in behandeling hebben genomen.[209] Dit handelen toetsten zij vervolgens aan onder andere de Beroepscode,[210] de artikelen uit de Jeugdwet en de Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming. Indien de Colleges het nodig achtten, legden zij naar aanleiding van gegronde klachten maatregelen op, waaronder de maatregel van waarschuwing,[211] de maatregel van berisping[212] en zelfs een voorwaardelijke schorsing.[213]

Op basis van de bestudeerde tuchtbeslissingen kan worden geconcludeerd dat er veel van de beroepskracht wordt verwacht. Zo blijkt uit de tuchtbeslissingen onder andere dat de beroepskracht die in het kader van drang bij een gezin is betrokken:

- moet bevorderen dat de jeugdige cliënt in zijn opvoeding en ontwikkeling tot zijn recht komt en daartoe moet samenwerken met diens sociale omgeving (art. A Beroepscode);[214]
- zich moet inspannen om het hulpverleningsproces op gang te brengen (art. G Beroepscode);[215]
- de verantwoordelijkheid draagt om met voldoende distantie om te gaan met de gevoelens die verschillende persoonlijkheden kunnen oproepen bij hemzelf. Als hij bemerkt dat hij deze distantie niet in acht kan nemen, moet hij hierover reflecteren met beroepsgenoten en dit kenbaar maken aan zijn leidinggevende en in voorkomende gevallen de casus aan een collega overdragen (artt. D en I Beroepscode);[216]
- als is afgesproken dat bij het niet nakomen van gemaakte afspraken zal worden opgeschaald naar een jeugdbeschermingstafel, dit ook daadwerkelijk moet doen (art. D Beroepscode);[217]
- vragen die door cliënten en diens gemachtigden worden gesteld, moet beantwoorden om zo tot een constructieve samenwerking te komen en deze voort te zetten (art. D Beroepscode);[218]
- moet proberen om een zekere balans te houden in de contacten met ouders, mede om vermoedens van partijdigheid te voorkomen (art. D Beroepscode);[219]

---

209 Zie bijvoorbeeld CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta.
210 Waaronder de Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional 2017.
211 Zie bijvoorbeeld CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta; CvT 2 mei 2018, 17.126Tb.
212 Zie bijvoorbeeld CvB 15 augustus 2018, 18.002B en CvT 13 april 2017, 16.123T.
213 CvT 18 mei 2017, 16.130T.
214 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 6 en CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
215 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7-8.
216 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 5-6.
217 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 6.
218 CvT 27 februari 2020, 19.406Ta, p. 4-5.
219 CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 6.

- zorgvuldig om moet gaan met dossieropbouw (art. 7.3.8 Jw en artt. D en M Beroepscode);[220]
- moet zorgen voor zorgvuldige en volledige taxatie van alle bestaande zorgen (artt. D en M Beroepscode); [221]
- in geval van zorgelijke uitlatingen van een kind aangaande seksueel misbruik en ongerustheid bij een ouder hierover, moet zorgen voor nader onderzoek met specialistische expertise (art. E Beroepscode);[222]
- passend en respectvol moet reageren op zorgen van een ouder en inspanning moet leveren om objectief vast te stellen of de zorgen terecht zijn (art. E Beroepscode);[223]
- met cliënten moet communiceren over de wijze en het tijdstip van beantwoording van ontvangen e-mails. Als cliënten een groot aantal e-mails sturen, moet beklaagde duidelijk maken op welke e-mails zij wel en niet zal reageren (art. F Beroepscode);[224]
- cliënten moet informeren over de werkwijze van de organisatie waarvoor hij werkzaam is, over de hulpverlening, over de veiligheid van de jeugdige en over de Beroepscode en het daaraan gekoppelde tuchtrecht (artt. F en G Beroepscode);[225]
- als uitgangspunt moet hanteren dat zoveel mogelijk in samenspraak met de ouders en de jeugdige wordt beslist over de inzet van de te verlenen jeugdhulp (Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp en artt. F en G Beroepscode);[226]
- met ouders moet overleggen om tot overeenstemming/instemming te komen over de hulp- en dienstverlening of andere (wettelijk opgelegde) taken (art. G Beroepscode);[227]
- afspraken en doelstellingen van het traject schriftelijk en in overleg met de cliënten moet vaststellen (artt. F en G beroepscode en art. 4.1.3 lid 2 Jw);[228]

220 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 6; CvT 18 november 2019, 19.246Ta, p. 3-5.
221 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 7.
222 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
223 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 6 (in deze zaak waren de zorgen van de ouder gericht op middelengebruik door de andere ouder).
224 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 5-6.
225 CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 6-7; CvT 15 augustus 2018, 17.128Tc. p. 7-8; CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 9.
226 CvT 13 juli 2018, 18.004T, p. 8; CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 7-8.
227 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 22.
228 CvT 13 november 2019, 19.176Ta, p. 8; CvT 9 maart 2020, 19.158Ta, p. 15-16 (zie ook Schackmann e.a. 2020, p. 37-38 waarin wordt opgemerkt dat in deze tuchtbeslissing wordt geoordeeld dat sprake is van een schending van artikel F van de Beroepscode, terwijl een schending van artikel G van de Beroepscode volgens de onderzoekers meer voor de hand zou liggen). In een tuchtzaak werd door het College van Toezicht op grond van de artikelen 18 en 31 van de NVO-beroepscode (de beklaagde jeugd- en gezinswerker van een lokaal team was namelijk geregistreerd in de kamer voor orthopedagogen) overwogen dat het voor het aangaan van een professionele relatie nodig is dat de aard, het doel en de werkwijze worden vastgelegd en dat tijdens of na het eerste gesprek met de cliënt een datum voor een evaluatie moet worden vastgelegd (CvT 7 maart 2019, 18.107Tb, p. 5).

- het plan van aanpak tijdig aan de ouders moet doen toekomen (art. G Beroepscode);[229]
- feitelijke onjuistheden in een gezinsplan ook daadwerkelijk moet corrigeren indien dit is toegezegd (art. G Beroepscode);[230]
- de hulpverlening zorgvuldig moet afsluiten, bijvoorbeeld ook door ouders te informeren als een collega de hulpverlening over gaat nemen of als andere vervolgstappen worden genomen (art. I Beroepscode);[231]
- als hij na een drangtraject ook belast wordt met de uitvoering van een ondertoezichtstelling, met cliënten moet bespreken wat de overgang van 'drang naar dwang' voor het gezin betekent en deze overgang duidelijk moet markeren zodat de cliënten op de hoogte zijn van de gevolgen van de uitgesproken ondertoezichtstelling;[232]
- desgevraagd zo spoedig mogelijk gelegenheid tot inzage in, afschrift van en aanvulling of correctie van het dossier moet bieden, tenzij het in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander noodzakelijk is om dit achterwege te laten (art. 7.3.10 Jw en art. M Beroepscode);[233]
- aan de hand van een vaste en gedegen structuur procesmatig te werk moet gaan;[234]
- voor een goede en efficiënte samenwerking en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden moet zorgen en daarmee moet bijdragen aan een transparantie en eenduidige regie van de hulpverlening (art. N Beroepscode);[235]
- een eigen objectieve afweging van de situatie moet maken (art. N Beroepscode);[236]
- vanuit zijn eigen expertise moet bijdragen aan ketenhulpverlening (art. O Beroepscode);[237]
- niet te lang na een beschermingstafel het verslag hiervan moet opstellen;[238] en

229 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 16.
230 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 6.
231 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 7; CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 8. In een zaak gaf het College als aandachtspunt mee om bij de afsluiting van een drangtraject nadrukkelijker af te wegen of een vorm van monitoring of verwijzing niet op zijn plaats is. In deze zaak ging het om de verdere begeleiding van de minderjarige in zijn wens om contact met zijn vader te hebben. Ook merkte het College op dat het goed zou zijn geweest als met de ouder een afzonderlijk eindgesprek was gevoerd voordat het dossier zou worden gesloten (CvT 5 januari 2018, 17.058Tb, p. 7 en 17.058Tc, p. 7).
232 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 7.
233 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 4-5 en 22.
234 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
235 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
236 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
237 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
238 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 8.

- zelf is verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de door hem geboden begeleiding, ook als sprake is van een hoge werkdruk, en op tijd aan de bel moet trekken als het te druk is waardoor hij niet meer hulp van voldoende kwaliteit kan bieden (art. Q Beroepscode).[239]

Ten aanzien van het opstellen en inbrengen van een zaak bij een beschermingstafel verwachten de colleges van de beroepskracht onder andere dat hij:

- zelf voorafgaand aan een melding bij een beschermingstafel zorgvuldig onderzoek instelt en overleg hierover voert (artt. D, E, G, K, M en N Beroepscode en de stappen van de Meldcode 'Basismodel huiselijk geweld en kindermishandeling');[240]
- als gesprekken met een gedragsdeskundige hebben plaatsgevonden, ouders over de uitkomst van deze gesprekken informeert (art. F Beroepscode, Richtlijn Samen beslissen over passende hulp);[241]
- met ouders en kind samenwerkt en hen bij het gehele proces betrekt, tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken (richtlijn Kindermishandeling en art. G Beroepscode);[242]
- persoonsgegevens van cliënten alleen uitwisselt met expliciete toestemming van cliënten en nadat hij hen eerst geïnformeerd heeft over de mogelijkheden en vormen van de hulp- en dienstverlening (art. J Beroepscode);[243]
- informanten steeds met toestemming van de betrokkene benadert. Als de jeugdige jonger is dan twaalf jaar, moeten ouders toestemming geven. Als de beroepskracht te kennen heeft gekregen dat bij de ouders of de jeugdige onduidelijkheid bestaat over het toestemmingsvereiste, dan moet hij deze onduidelijkheid wegnemen (art. 7.3.4 Jw);[244]
- zich inspant om tenminste met de ouders te overleggen en naar hun mening te vragen voordat een rapportage naar de beschermingstafel wordt gestuurd (artt. G en M Beroepscode). Dit brengt mee dat een rapportage niet te kort voor de beschermingstafel mag wordt verstrekt waardoor de ouders onvoldoende tijd krijgen om te reageren en zienswijzen te overleggen;[245] en

239 CvT 27 februari 2020, 19.406Ta, p. 5; CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 8.
240 CvT 18 mei 2017, 16.130T, p. 8-9.
241 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 19; Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp 2015.
242 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 5.
243 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 4; Ten aanzien van VT oordeelde het College van Toezicht dat het een wettelijke taak heeft om onderzoek in te stellen bij zorgen over de veiligheid en dat zij in dat kader informanten mag benaderen en gesprekken aan mag gaan met de kinderen. Informatie uit deze gesprekken mogen door VT worden gedeeld met relevante derden. Volgens het Handelingsprotocol informeert VT betrokkenen vooraf over externe overleggen en het verstrekken van informatie, maar is daarvoor geen toestemming van de betrokkenen vereist (CvT 15 augustus 2018, 17.128Tc, p. 12).
244 CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 12.
245 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 22; CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 7

- als relevante informatie in een verzoek tot onderzoek aan de beschermingstafel ontbreekt of er onduidelijkheden hierover bestaan, de redenen hiervoor aangeeft (art. M Beroepscode).[246]

Over het verzoek tot bespreking gericht aan de beschermingstafel wordt door een voorzitter van het College van Toezicht opgemerkt dat hieraan geen juridische vormvoorschriften zijn verbonden en dat het gebruikelijk is dat de indruk of interpretatie van de verzoekende hulpverlener als grondslag voor een onderzoek wordt gebruikt.[247] In een andere tuchtbeslissing wordt genoemd dat een verzoek tot onderzoek slechts informatie dient te bevatten met het doel waarvoor het geschreven wordt, namelijk het informeren van de beschermingstafel over de opvoedsituatie van de jeugdige en het verzoeken van de RvdK om een onderzoek te starten. Persoonsgegevens die in het verzoek worden verwerkt, moeten juist en nauwkeurig zijn. Voor wat betreft de wijze van verslaglegging wordt naar een rapport van de Kinderombudsman verwezen waarin aanbevelingen zijn opgenomen voor het schrijven van rapportages.[248] Het College van Beroep heeft in een tuchtbeslissing uiteengezet wat zij onder een deugdelijk onderzoek verstaat, namelijk:

> 'een onderzoek waarbij dossiervorming heeft plaatsgevonden waarbij informatie is verzameld, feiten en meningen zijn gescheiden en de informatie is geaccordeerd, eigen observaties zijn gedaan en een duidelijk zichtbare weging heeft plaatsgevonden van risico en beschermende factoren. Daarnaast wordt van een jeugdprofessional verwacht dat deze handelt conform de professionele standaard en daarbij de stappen van de Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling (de Meldcode) doorloopt en waar nodig (extra) deskundigheid inschakelt. Tot slot dient een jeugdprofessional in het geval van samenwerking, duidelijkheid te geven over ieders rol en verantwoordelijkheid en, afhankelijk van de functie van de jeugdprofessional, de regie te houden.'[249]

Het College oordeelde in de tuchtbeslissing waar dit fragment in staat, dat de Beroepscode was geschonden doordat de jeugdzorgwerker die als casusregisseur optrad, geen deugdelijk onderzoek had uitgevoerd.[250] In deze zaak boog het College zich ook over de klacht dat er niet eerst een passend

246 CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 10.
247 CvT 25 februari 2019, 19.010Ta, p. 2.
248 De Kinderombudsman 2013.
249 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 4.
250 Namelijk de artt. B, E, N en O van de Beroepscode (CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 9-10). Het College van Toezicht oordeelde eerder dat de beklaagde jeugdzorgwerker wel binnen de grenzen van een redelijk bekwame beroepsuitoefening was gebleven. Het College van Toezicht meende dat de jeugdzorgwerker goed had gehandeld door een voorlopige analyse van de zorgen en signalen te maken en vervolgens op te schalen naar de GI waardoor een volledig onderzoek plaats kon vinden (CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 6-7). Volgens het College van Beroep had de jeugdzorgwerker echter de Meldcode moeten volgen en had zij daarin een eigen autonome verantwoordelijkheid.

hulpaanbod was gedaan voordat naar de GI werd opgeschaald. Het College merkte op dat de klaagster en de beroepskracht verschillende visies hadden op de inhoud van een passend hulpaanbod en dat klaagster niet openstond voor de door beklaagde noodzakelijk geachte hulpverlening waarna besloten is om het gezin aan te melden bij de GI. Het College oordeelde ten aanzien van deze klacht dat het ontbreken van een passend hulpaanbod niet aan beklaagde kan worden verweten.[251] Het College van Beroep oordeelde echter dat geen passend hulpaanbod kan worden gedaan zonder dat de situatie zorgvuldig in kaart is gebracht. Ouders waren niet expliciet genoeg over de zorgen geïnformeerd en hadden hier dus niet op kunnen reageren. Hierdoor kon volgens het College niet gesproken worden van een passend hulpaanbod.[252] Verder werd door moeder geklaagd dat de jeugdzorgwerker de klager niet vooraf had geïnformeerd over het besluit om het gezin aan te melden bij de GI. De beklaagde jeugdzorgwerker gaf aan dat zij hiertoe was overgegaan omdat zij niet kon voorspellen hoe klaagster gelet op haar psychische gesteldheid op het besluit zou reageren. Het College is van oordeel dat dit de beklaagde er niet van had mogen weerhouden om moeder tijdig te informeren en mee te nemen in de besluitvorming inzake het opschalen naar de GI:

> 'In dit kader komt veel gewicht toe aan de omstandigheid dat er uitsluitend sprake was van hulpverlening binnen het vrijwillig kader. Dit betekent dat ouders in alle beslissingen moeten worden gekend en worden meegenomen. Artikel 2G van de Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker schrijft in dit kader voor dat de jeugdzorgwerker met de ouders dient te overleggen om tot overeenstemming/instemming te komen over de in te zetten hulp- en dienstverlening. Ook in de richtlijnen Jeugdhulp is gedeelde besluitvorming een belangrijk uitgangspunt. Van de jeugdzorgwerker wordt in dit verband verwacht dat deze alle informatie met de cliënt deelt, de verschillende behandelopties samen met hem of haar afweegt en uiteindelijk de cliënt laat beslissen. Het belang van gedeelde besluitvorming klemt te meer omdat er in het onderhavige geval sprake was van een overdracht naar een gecertificeerde instelling die bevoegd is tot het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen (dwang). Het College is van oordeel dat juist in een dergelijke situatie ouders vooraf voldoende moeten worden geïnformeerd over de redenen van opschalen naar een gecertificeerde instelling, de gevolgen van het opschalen naar een gecertificeerde instelling en de betekenis van een drangtraject. Beklaagde heeft zich hiervan onvoldoende rekenschap gegeven door het gezin van klaagster aan te melden bij [GI] zonder voorafgaand overleg. Hiermee heeft zij in strijd gehandeld met artikel 2G van de Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker alsmede met het in de richtlijnen Jeugdhulp verwoordde uitgangspunt van gedeelde besluitvorming.'[253]

Het College van Beroep zag aanleiding om deze motivering aan te vullen:

251 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7.
252 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 9-10.
253 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7-8.

> 'Het College van Beroep stelt hiertoe allereerst vast dat tussen partijen niet in geschil is dat de betrokkenheid van beklaagde in het vrijwilliger kader was. Dit betekent dat in de onderhavige situatie er niet zonder instemming van de gezaghebbende ouder(s) opgeschaald had mogen worden naar [instelling 3; DV: de GI]. De ouders hadden derhalve niet alleen geïnformeerd moeten worden over de opschaling naar [instelling 3; DV: de GI], maar hadden hier ook mee in moeten stemmen. Door na te laten de ouders te informeren over, en toestemming te vragen voor, de aanmelding bij [instelling 3; DV: de GI] heeft beklaagde in strijd gehandeld met artikelen F (Informatievoorziening over de hulp- en dienstverlening) en G (Overeenstemming/instemming omtrent hulp- en dienstverlening) van de Beroepscode. De overige redenen die al dan niet ten grondslag hebben gelegen aan de aanmelding bij [instelling 3; DV: de GI] doen aan het voorgaande niet af. In dit kader wijst het College van Beroep erop dat ook ten aanzien van dit klachtonderdeel het volgen van de Meldcode had kunnen zorgen voor een zorgvuldige afweging van de in te zetten hulp c.q. de te nemen vervolgstappen. Het beroep van beklaagde op artikel 3 IVRK kan naar het oordeel van het College van Beroep niet slagen. Een jeugdprofessional dient in beginsel altijd te handelen met het belang van de minderjarige(n) voorop, maar dient zich daarbij ook te houden aan de gestelde wettelijke kaders. Het lag op de weg van beklaagde om te handelen conform van toepassing zijnde richtlijnen en de Meldcode, in dat geval had zij eveneens met het belang van de minderjarige(n) voorop gehandeld maar had zij daarbij ook de positie van de ouders voldoende kunnen respecteren, hetgeen in de onderhavige situatie onvoldoende is gebeurd.'[254]

Aan de beklaagde jeugdzorgwerker werd door het College van Toezicht een waarschuwing opgelegd[255] welke in beroep werd ingetrokken waarna een berisping werd opgelegd.[256] De beslissingen van de tuchtcolleges in deze zaak benadrukken dat een beroepskracht in een drangkader zorgvuldig onderzoek moet doen en dat de meldcode hierbij een belangrijke rol kan spelen.

6.7.3 Aandacht voor de beperkte bevoegdheden en mogelijkheden in het kader van drang

De tuchtcolleges gaan in een aantal tuchtbeslissingen ook in op de beperkingen die de beroepskracht tegenkomt in bevoegdheden en mogelijkheden in het drangkader. Zo merkte het College op dat een medewerker van de GI in een drangkader minder bevoegdheden heeft dan in een gedwongen kader. Zo heeft hij in het drangkader geen bevoegdheden om medewerking van ouder(s) af te dwingen of een kort geding vonnis over afgifte van de kinderen aan een van de ouders ten uitvoer te leggen. 'Hij kan slechts – al dan niet met zachte drang – de ouder(s) proberen te bewegen tot vrijwillige medewerking.'[257] Ook in een andere tuchtzaak werd door het College opgemerkt dat de beroepskracht geen middelen heeft om een ouder in het

254 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 12.
255 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7-8.
256 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 12-13.
257 CvT 26 oktober 2020, 20.122Ta, p. 5.

vrijwillige kader te dwingen om mee te werken aan een door de rechtbank vastgestelde zorgregeling.[258] Van een voor een ouder geheime pleeggezinplaatsing van een vijftienjarig kind kan volgens het College in een drangkader eveneens geen sprake zijn: 'Juist de vrijwilligheid van het drangkader maakt dat de instemming van de gezaghebbende ouder over de hulpverlening (voor het kind) noodzakelijk is.'[259] Het College van Beroep merkte over de beperkingen die in het vrijwillige kader bestaan met betrekking tot de mogelijkheden en bevoegdheden van de beroepskracht het volgende op:

> 'Binnen het kader van vrijwillige hulpverlening is het mogelijk om hulp te verlenen en stevige suggesties te doen, maar kan niet (verder) worden gehandeld op het moment dat appellante daar niet meer mee instemt.'[260]

De beroepskracht had zich, op het moment dat de ouder met gezag aangaf geen hulp meer te willen, moeten realiseren dat zij niet buiten deze ouder verder mocht handelen zonder dat vooraf met de ouder te overleggen.[261]

In een tuchtbeslissing sprak het College van Toezicht uit dat het begrijpelijk is dat de beklaagde jeugdbeschermer van een GI, die in het kader van drang bij een gezin betrokken was, de zaak heeft teruggegeven aan de jeugdbeschermingstafel nu zij door gebrek aan toestemming van en medewerking door de ouder in het vrijwillige kader niet heeft kunnen doen wat volgens haar nodig was.[262] Verder wordt in een van de tuchtbeslissingen opgemerkt dat een beroepskracht die in het drangkader werkt in beginsel niet verplicht is om bij behandelingen bij de rechtbank aanwezig te zijn.[263]

6.7.4 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit tuchtbeslissingen van de SKJ

Uit de analyse van de gepubliceerde tuchtbeslissingen blijkt allereerst dat tuchtklachten over het handelen van beroepskrachten die in het kader van drang bij een gezin betrokken zijn, door de Colleges van de SKJ in behandeling worden genomen. De normen uit de voor de beroepskracht geldende beroepscode, de Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming, de Jeugdwet en de Meldcode vormen een belangrijk normatief kader voor de beroepskracht die in het kader van drang bij een gezin betrokken is of een beschermingstafel initieert. De tuchtcolleges stellen verschillende eisen aan de beroepskrachten die te maken krijgen met een drangtraject of een beschermingstafel. Zo hebben zij geoordeeld dat een beroepskracht in het kader van drang een deugdelijk onderzoek moet doen en uiteengezet waar

258 CvT 5 januari 2018, 17.058Tb, p. 6.
259 CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 8.
260 CvB 20 december 2018, 18.021T, p. 7.
261 CvB 20 december 2018, 18.021T, p. 7.
262 CvT 22 november 2018, 18.076Tb.
263 CvT 18 november 2019, 19.246Ta, p. 7.

een dergelijk onderzoek aan moet voldoen. Ook moeten beroepskrachten de betrokkenen informeren over en betrekken bij besluitvorming. Tegelijkertijd hebben de Colleges ook oog voor de beperkingen die er zijn als het gaat om de bevoegdheden en mogelijkheden die beroepskrachten in het kader van drang hebben. Tot slot blijkt uit de tuchtbeslissingen dat tuchtrechtelijk verwijtbaar gedrag in de praktijk al heeft geleid tot tuchtmaatregelen.

6.8 Afsluitende opmerkingen

In het onderhavige hoofdstuk is verslag gelegd van het *deskresearch* naar het drangkader in het jeugdhulpverleningsstelsel. Naast onderzoeksrapporten en literatuur, zijn de wetgeving en parlementaire stukken, beleidstukken, rechtspraak en tuchtbeslissingen bestudeerd en geanalyseerd voor zover hierin aandacht wordt besteed aan drang, drangtrajecten of jeugdbeschermingstafels. Een belangrijke bevinding is dat drang bestaat in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. Ondanks dat de minister voor Rechtsbescherming vlak voor de afronding van het onderhavige onderzoek heeft aangegeven dat drang als tussenvorm niet bestaat, wijzen diverse – en ook zeer recente – bronnen op het bestaan van drangtrajecten. Uit de analyse van de in dit hoofdstuk besproken bronnen kan een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van 'drang' in het jeugdhulpverleningsstelsel.

Drang is omgeven door onduidelijkheden
Allereerst is gebleken dat veel onduidelijkheid bestaat rondom het drangkader. Een wettelijke grondslag van het drangkader ontbreekt en de informatie in de parlementaire stukken en landelijke beleidsstukken is vrij beperkt en roept vragen op. Het drangkader wordt een enkele keer in decentrale regelgeving genoemd, maar vervolgens niet nader toegelicht. De informatie die beschikbaar is over hoe drang en de besluitvorming rondom drang zijn vormgegeven in een bepaalde gemeente, is over het algemeen niet gemakkelijk via de gemeentelijke website zelf te verkrijgen. Vele termen die in het kader van drang worden gehanteerd, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het adagium 'vrijwillig, niet vrijblijvend' maar ook de term 'drang' zelf, worden vanuit verschillende hoeken onduidelijk, onwenselijk en tegenstrijdig geacht.

Het is bovendien de vraag of voldoende controle mogelijk is op de besluitvorming met betrekking tot drang en de toepassing van drang, mede doordat de besluitvorming aan jeugdbeschermingstafels niet openbaar is en rechtsmiddelen beperkt zijn. De jurisprudentie en tuchtbeslissingen laten zien dat waar van openstaande rechtsmiddelen gebruik wordt gemaakt, wel enige duidelijkheid wordt verschaft ten aanzien van wat van de beroepskracht mag worden verwacht (zie hierna).

Uit de analyse blijkt dat de wijze waarop drang is vormgegeven, nog volop in ontwikkeling is. Hetgeen in de bestudeerde parlementaire stukken en beleidsdocumenten aan informatie wordt gegeven over drang en jeugd-

beschermingstafels is in de loop van de jaren niet duidelijker geworden. In verschillende onderzoeken worden enkele onderwerpen genoemd die nader onderzocht moeten worden, waaronder de effecten van de drangaanpak, de reikwijdte en vormen van drangtrajecten, de vraag in hoeverre er betere rechtswaarborgen moeten komen, de participatiemogelijkheden van minderjarigen, de bevoegdheden en (informatie)verplichtingen van beroepskrachten in een drangkader en de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulp. Daaraan zou ook onderzoek naar kwantitatieve gegevens over het gebruik van drang kunnen worden toegevoegd. Momenteel is dergelijke informatie niet voorhanden.

Verschillen tussen gemeenten

Verder blijkt dat grote en vele verschillen bestaan tussen gemeenten als het gaat om de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming daaromtrent. Dit is een duidelijke consequentie van het gebrek aan een uniforme wettelijke regeling, definitie en werkbeschrijving. Zo kan het per gemeente verschillen of een jeugdbeschermer in het kader van drang de regie voert over de hulpverlening die wordt aangeboden door jeugdhulpaanbieders of dat hij zelf hulp verleent in het gezin. De maximale duur van een drangtraject kan ook per gemeente verschillen. Verder kan de mate waarin minderjarigen en ouders bij besluitvorming over de inzet van drang worden betrokken, sterk verschillen per gemeente. 'Het drangkader' en 'de jeugdbeschermingstafel' bestaan om die reden niet. Door de verschillen tussen gemeenten en het feit dat drang volop in ontwikkeling is, kan de manier waarop het drangkader zich tot het vrijwillige en gedwongen kader verhoudt per gemeente en periode variëren.

Enkele terugkerende elementen van drangtrajecten

Ondanks de onduidelijkheden en verschillen die bestaan als het gaat om de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming aan jeugdbeschermingstafels, kan op basis van de bestudeerde informatie wel een voorzichtige poging worden gedaan om enkele terugkerende elementen van drangtrajecten te beschrijven. Zo kan gesteld worden dat het drangkader op basis van de bestudeerde documenten kan worden omschreven als *een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek.* Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Het ontstaan en blijven bestaan van drang duidt erop dat in de praktijk behoefte is aan de mogelijkheid om dergelijke trajecten in te zetten.

In de praktijk zijn jeugdbeschermingstafels geïntroduceerd waar beslissingen op het gebied van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader kunnen worden genomen. Aan deze tafels, of soortgelijke bijeenkomsten, kan ook worden besloten om een drangtraject in te zetten.

Zorgen over rechtsbescherming van ouders en minderjarigen

De belangrijkste zorgen die in de praktijk en wetenschap bestaan met betrekking tot het drangkader, hebben betrekking op de beperkte rechtsbescherming van ouders en minderjarigen. De parlementaire stukken en decentrale regelgeving gaan niet specifiek in op de rechtsbescherming bij een drangkader. Aan de besluitvorming rondom drang komt geen onafhankelijke rechter te pas. De tot op heden gepubliceerde rechtspraak leert dat de kennisgeving aan ouders over de inzet van een drangaanpak niet als besluit in de zin van de Awb wordt aangemerkt. Bezwaar- en beroepschriften werden om deze reden niet-ontvankelijk verklaard. Zoals opgemerkt in par. 6.6.5 zou het strategisch besluitbegrip in dit kader wellicht nog opening kunnen bieden om de betrokkenen bij een drangkader toch (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming te kunnen bieden. Verder lijkt op basis van het verrichte onderzoek tot op heden nog geen succesvolle vordering uit onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) te zijn gedaan.

Wel hebben ouders en minderjarigen de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de organisatie (en vervolgens NO of KOM) en om een tuchtklacht in te dienen bij de SKJ over een gedraging van een beroepskracht. Uit de tuchtbeslissingen van de SKJ blijkt dat door ouders geregeld gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een tuchtklacht in te dienen en dat de tuchtcolleges bij de beoordeling van tuchtklachten behoorlijke eisen aan de beroepskrachten stellen en, als zij dit nodig achten, ook maatregelen opleggen. Tegelijkertijd blijkt ook uit de tuchtbeslissingen dat het niet altijd gemakkelijk is voor ouders om te bewijzen dat drang als pressiemiddel wordt gebruikt. Al met al kan worden geconcludeerd dat de rechtsbescherming minimaal is.

Meermaals is opgemerkt dat ouders altijd kunnen besluiten om niet mee te werken aan de drangaanpak. Ondanks dat drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt, is het echter niet vrijblijvend. Het is de vraag wat 'vrijwillig, niet vrijblijvend' concreet betekent en waar de niet-vrijblijvendheid juridisch gezien op gebaseerd is. Uit de bestudeerde gepubliceerde bestuursrechtspraak volgt in ieder geval dat wordt aangenomen dat de niet-vrijblijvendheid niet zover gaat dat drang gericht is op een rechtsgevolg. Het is verder duidelijk dat drang door de betrokkenen niet als dwang mag worden ervaren. In meerdere stukken is benadrukt dat de ouders en de minderjarige goed geïnformeerd moeten worden over het drangkader, de actoren die in dit kader betrokken zijn, de gevolgen van het niet meewerken aan de geboden hulp en de (beperkte) rechtsbescherming die hen geboden wordt.

Zorgen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beroepskrachten
Een andere belangrijke bron van zorgen in de praktijk en wetenschap is gelegen in de onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beroepskrachten. Waar de jeugdbeschermer volgens de letter van de wet pas na het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel in beeld zou komen, kan hij binnen het kader van drang al eerder bij een gezin betrokken raken. Als voordelen van de betrokkenheid van de GI in het drangkader kunnen worden genoemd dat dit de continuïteit van de hulpverlening kan bevorderen, dat de GI de benodigde expertise in huis heeft en dat deze expertise sneller kan worden ingezet dan wanneer eerst een ondertoezichtstelling moet worden uitgesproken. Mocht het uiteindelijk toch nog tot een verzoek tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel komen, dan geldt bovendien als voordeel dat er op de zitting iemand aanwezig kan zijn die reeds bekend is met (de problematiek van) het gezin (tegelijkertijd bleek uit een tuchtbeslissing dat de beroepskracht die in het kader van drang betrokken was, niet verplicht aanwezig hoeft te zijn bij de zitting).

Buiten deze voordelen wordt de betrokkenheid van een jeugdbeschermer in de (juridische) literatuur en onderzoeksrapporten bekritiseerd. Zo worden met name vraagtekens geplaatst bij de precieze rol en de onafhankelijkheid van de GI's, nu zij ook in de fase voorafgaand aan het gedwongen kader opereren. Anders dan in het gedwongen kader, hebben jeugdbeschermers niet de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te geven die de ouder(s) met gezag en minderjarige op moeten volgen. De casusregisseur kan de gezinsleden om die reden niet verplichten om mee te werken aan de voorwaarden. In verschillende gemeenten wordt de betrokkenheid van de GI in het kader van drang vervangen door drangkaders of intensieve hulptrajecten in het vrijwillige kader waarbij het wijkteam de casusregie voert.[264]

Hiervoor werd al genoemd dat in de bestudeerde tuchtbeslissingen behoorlijke eisen aan de beroepskrachten worden gesteld. Deze tuchtbeslissingen geven enige duidelijkheid over wat er van een beroepskracht wordt verwacht. De beroepscode, Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming, Jeugdwet en Meldcode vormen een belangrijk normatief kader voor het handelen van beroepskrachten in het kader van drang of de besluitvorming daaromtrent. De tuchtcolleges hebben uiteengezet waar een dergelijk onderzoek aan moet voldoen, maar tonen ook dat zij de beperkingen zien die er zijn als het gaat om de bevoegdheden en mogelijkheden die beroepskrachten in het kader van drang hebben.

Tegelijkertijd blijft ook de vraag bestaan hoe ver organisaties uit het gedwongen kader, de GI en de RvdK, 'naar voren' mogen om daar hun expertise in te zetten. Hierbij zou ook mee moeten wegen dat zij wettelijke taken hebben in het gedwongen kader op het moment dat (mogelijk) sprake

264 Zie ook Esther van Bostelen Beleids- en Organisatie Advies B.V. 2021, p. 6 en 19.

is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Nu bij zowel de RvdK als bij GI's wachtlijsten bestaan, roept dit de vraag op of zij hun eigen doelgroep niet in de kou laten staan door veel tijd en aandacht te besteden aan de voorkant. Ook dit wijst op het belang van versterking van de voorkant.

In het volgende hoofdstuk wordt de besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel over de inzet van het drangkader nader verkend aan de hand van empirische onderzoeksmethoden. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in hoe het drangkader en de besluitvorming daaromtrent in de praktijk is vormgegeven en wordt toegepast. Het jeugdstelsel waarbinnen drang gepositioneerd is (hoofdstuk 2), kent een rijke geschiedenis (hoofdstuk 3) en is gepositioneerd binnen een internationale rechtsorde (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 8 zal worden geconcludeerd wat dit voor consequenties heeft voor de vormgeving van en besluitvorming rondom het drangkader en de rechtspositie van de betrokkenen.

7 Het drangkader; Verslag van een praktijkonderzoek

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de besluitvorming met betrekking tot de inzet van drangtrajecten in drie Nederlandse gemeenten. De bevindingen geven inzicht in de procedurele vormgeving van deze besluitvorming, de factoren die deze besluitvorming beïnvloeden (de materiële rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders) en de participatiemogelijkheden en procespositie van de minderjarigen en diens ouder(s) (de formele rechtspositie). Daarnaast zijn bestaande aandachtspunten, onduidelijkheden en zorgen betreffende de besluitvorming inzake de inzet van het drangkader en de rechtspositie van betrokkenen daarbij geïdentificeerd.

In het onderhavige hoofdstuk wordt – na de bespreking van de gehanteerde onderzoeksmethoden (par. 7.2) – eerst besproken wat geïnterviewde beroepskrachten onder de term 'drang' verstaan, waarbij ook de zinsnede 'vrijwillig, niet vrijblijvend' en het onderscheid tussen drang als attitude of drang afzonderlijk traject aan de orde komen (par. 7.3). Vervolgens wordt voor elk van de drie onderzochte gemeenten de procedurele vormgeving van de besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten inzichtelijk gemaakt (par. 7.4). Vanwege de verschillen in deze vormgeving is ervoor gekozen om de drie gemeenten afzonderlijk te bespreken. Op deze manier worden de verschillen duidelijk, maar wordt tegelijkertijd inzicht gegeven in de kenmerken van vormgeving van de besluitvorming in iedere gemeente. Daarna wordt op basis van de bevindingen ingegaan op de besluitvorming rondom de inzet van drangtrajecten (par. 7.5), de participatiemogelijkheden en procedurele rechtspositie van minderjarigen en ouders (par. 7.6) en de uitvoering van drangtrajecten (par. 7.7) in de praktijk van de drie gemeenten. Voorts wordt kort stilgestaan bij de (toekomst)visies van de geïnterviewde beroepskrachten met betrekking tot drangtrajecten (par. 7.8), gevolgd door enkele afsluitende reflecties (par. 7.9).

7.2 Gehanteerde onderzoeksmethoden

Mede doordat de besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten plaatsvindt op niet voor het publiek toegankelijke plekken, is de informatie dienaangaande beperkt. Ter verkrijging van inzicht in de besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten en de rechtspositie van de minderjarige

en diens ouders daarbij, is gebruik gemaakt van een tweetal kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden. Bij drie Nederlandse gemeenten zijn overleggen geobserveerd waar kan worden besloten tot de start van een drangtraject. Daarnaast zijn interviews afgenomen met beroepskrachten die bij de uitvoering van hun werkzaamheden betrokken zijn bij deze besluitvorming.[1]

Kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden zijn bij uitstek geschikt om de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan, te beantwoorden. In het voorgaande hoofdstuk werd al duidelijk dat de informatie over de inzet en vormgeving van een drangkader in een bepaalde gemeente en in een individuele situatie op basis van de tot op heden gepubliceerde, openbare documenten beperkt is. Dit onderstreept de noodzaak van het gebruiken van kwalitatieve empirische dataverzameling naast het al uitgevoerde *deskresearch* (hoofdstuk 6). De gehanteerde onderzoeksmethoden geven diepgaand inzicht in besluitvormingsprocessen voor wat betreft hun inhoud, maar tegelijkertijd leveren zij ook informatie op over de context waarbinnen deze processen plaatsvinden en de invloed en percepties van de bij deze besluitvorming aanwezige personen.[2] Een dergelijk onderzoek naar het drangkader is nog niet eerder op deze manier verricht, waardoor deze methoden de bestaande kennis over drang – zoals in het voorgaande hoofdstuk in kaart is gebracht -verrijken. Het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden helpt tot slot om de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek beter aan te laten sluiten op de praktijk.[3] In deze paragraaf worden de gehanteerde onderzoeksmethoden beschreven, waarna een reflectie op deze methoden volgt.

7.2.1 Beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden

Selectie van de drie gemeenten

Op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd, telde Nederland in totaal 355 gemeenten. In Deel I van dit boek werd al duidelijk dat gemeenten sinds de decentralisatie per 1 januari 2015 veel vrijheid hebben om het proces rondom de inzet van jeugdhulpverlening vorm te geven. Een

1 De beroepskrachten hebben een belangrijke rol in het (vormgeven van het) besluitvormingsproces en in het waarborgen van een goede rechtspositie van jeugdigen en ouders. Om die reden zijn, zoals eerder in de inleiding van dit boek aangegeven, enkel interviews afgenomen met beroepskrachten die bij de uitoefening van hun functie betrokken zijn bij deze besluitvormingsprocedures en niet met jeugdigen en ouders. Dit neemt niet weg dat het afnemen van interviews met betrokken ouders en jeugdigen, mits een dergelijk onderzoek vooraf is getoetst door een ethische commissie, nieuwe en belangrijke inzichten kan opleveren. In het concluderende hoofdstuk wordt hiertoe een aanbeveling gedaan.

2 Zie hierover ook Van den Brink 2018, p. 23, onder verwijzing naar Boeije 2010, p. 11 en Rap 2013, p. 19.

3 Zie ook par. 1.5 waar wordt toegelicht welke redenen hebben geleid tot de keuze voor kwalitatief empirische onderzoeksmethoden.

consequentie hiervan is dat werkwijzen per gemeente kunnen verschillen, hetgeen tijdens het *deskresearch* werd bevestigd (zie hoofdstuk 6). Voor het praktijkonderzoek zijn drie gemeenten geselecteerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de door Patton beschreven '*purposeful sampling*', meer in het bijzonder '*maximum variation (heterogeneity) sampling*'.[4] Deze selectiemethode is gericht op het vastleggen en beschrijven van centrale thema's die de verschillende geselecteerde werkwijzen doorkruisen.[5]

Voor het onderzoek zijn drie gemeenten geselecteerd waarvan de onderzoeker door openbare publicaties en eerder door haar verrichte onderzoeken wist dat de vormgeving van de besluitvorming inzake drangtrajecten dusdanig verschillend is dat zij een breder, heterogeen beeld opleveren van de praktijk in het land als het gaat om drangtrajecten en de besluitvorming over de inzet van deze trajecten tijdens jeugdbeschermingstafels of soortgelijke casusoverleggen. Een aantal voorzitters van casusoverleggen wenste alleen aan dit onderzoek mee te werken onder de voorwaarde dat de bevindingen niet herleidbaar zullen zijn tot de desbetreffende gemeente. Om die reden zijn de gemeenten in dit hoofdstuk geanonimiseerd.[6] In paragraaf 7.4 worden de drie geselecteerde gemeenten ingeleid.

De observaties

In totaal zijn in de periode van november 2019 tot en met februari 2020 negentien overleggen geobserveerd.[7] In gemeente C was deze besluitvorming niet op een vaste plek belegd, met als gevolg dat in het kader van dit onderzoek verschillende soorten overleggen bij verschillende organisaties zijn geobserveerd. In gemeenten A en B vond de besluitvorming rondom de inzet van drangtrajecten plaats tijdens gestructureerde casusoverleggen op een daarvoor aangewezen, vaste locatie. In gemeente B vonden de casusoverleggen op vaste momenten in de week en in reeksen van maximaal vier plaats, terwijl in gemeente A minder vaak en ad hoc een casusoverleg georganiseerd werd en vaker op het laatste moment bekend werd dat een casusoverleg plaats zou vinden. De voorzitter van het casusoverleg in gemeente A was ter bescherming van de gezinnen terughoudend bij het toelaten van een onderzoeker bij de casusoverleggen.

Aanvankelijk was het voornemen van de onderzoeker om per gemeente vijf tot tien overleggen te observeren om zo een voldoende beeld te verkrijgen van de praktijk in de geselecteerde gemeenten. Uiteindelijk is dit – met name door het beperkte aantal overleggen dat plaatsvond in

4 Patton 2001, p. 46, 230, 234-235 en 243; Van den Brink 2018, p. 239; Webley 2010, p. 933; Guba & Lincoln 1989; LeCompte & Preissle 1993, p. 69 waar deze methode *"criterion-based selection"* wordt genoemd.

5 Patton 2001, p. 235.

6 Bij de onderzoeker en de promotoren is bekend welke gemeenten aan dit onderzoek hebben meegewerkt.

7 Bijlage D.

de onderzoeksperiode – niet volledig haalbaar gebleken. In totaal zijn in gemeente A in totaal vier overleggen geobserveerd, in gemeente B tien en in gemeente C vijf. Welke overleggen zijn geobserveerd en het aantal overleggen dat is geobserveerd is afhankelijk geweest van de tijdsperiode waarin de onderzoeker voor de observaties beschikbaar was, van de vraag of de voorzitters van de casusoverleggen (in gemeenten A en B) of de andere professionals (in gemeente C) akkoord gingen met de aanwezigheid van de onderzoeker[8] en van de toestemming van de (andere) aanwezigen bij de overleggen. Gelet op de rijke informatie die zij hebben opgeleverd, is op basis van deze observaties – in combinatie met de interviews (zie hierna) – een goed beeld ontstaan om de werkwijzen in dit hoofdstuk als *case studies* te kunnen presenteren.

De geobserveerde overleggen zijn niet publiekelijk toegankelijk en de onderzoeker heeft dan ook steeds voorafgaand of aan de start van de geobserveerde overleggen *informed consent* van de bij het overleg aanwezige personen gekregen voor haar aanwezigheid en het gebruik van de bevindingen voor het onderhavige onderzoek. In gemeente A werd door de voorzitter van het casusoverleg voorafgaand aan het overleg telefonisch aan ouders om toestemming gevraagd voor de aanwezigheid van de onderzoeker tijdens het overleg. Bij aanvang van de fysieke bijeenkomst werd nogmaals om toestemming gevraagd. In gemeente B werd dit steeds aan het begin van elk overleg aan de ouders, minderjarigen en de overige aanwezigen gevraagd. In gemeente C waren ouders niet welkom bij de overleggen en heeft de onderzoeker een geheimhoudingsverklaring getekend voor zover het gaat om de namen van de betrokkenen en details die de identiteit van de betrokkenen zouden onthullen. In de gemeenten A en B hadden de minderjarigen en ouders de mogelijkheid om een informatieve folder over het onderzoek mee te nemen en werden zij ook geïnformeerd over de mogelijkheid om achteraf de gegeven toestemming voor de medewerking aan het onderzoek in te trekken. Van deze mogelijkheden is geen gebruik gemaakt.

Alle aanwezigen waren tijdens de observaties op de hoogte van de aanwezigheid van de onderzoeker en in grote lijnen ook van het onderwerp van het onderzoek. Tijdens de observaties in gemeente B zat de onderzoeker in een hoek van de ruimte waarin het casusoverleg plaatsvond, en zat de onderzoeker dus niet direct aan de tafel waaraan de andere aanwezigen zaten. Hierdoor was het voor iedereen duidelijk dat zij geen rol had tijdens het overleg. De onderzoeker nam tijdens de observaties niet deel aan de overleggen en hield zich op de achtergrond, waardoor zij de besluitvorming vanaf een afstand kon bestuderen. In gemeente A zat de onderzoeker aan een zijkant van een langwerpige tafel waaraan de aanwezigen plaats

8 Voorafgaand aan de observaties heeft de onderzoeker kennismakingsgesprekken gevoerd met de voorzitters van de casusoverleggen (in gemeenten A en B) of de professionals met wie zij mee mocht naar een overleg (in gemeente C) waar over de eventuele inzet van een drangtraject zou worden besloten. Tijdens deze gesprekken werden praktische afspraken gemaakt over de aanwezigheid van de onderzoeker bij de overleggen.

hadden genomen. Bij de geobserveerde overleggen in gemeente C zat de onderzoeker eveneens direct aan de tafel waar de besluitvorming plaatsvond. Tijdens geen van de observaties werd, na uitleg van het doel van de aanwezigheid van de onderzoeker en de vraag om toestemming voor haar aanwezigheid, aandacht besteed aan de aanwezigheid van de onderzoeker. Zij had tijdens de overleggen geen rol.

Tijdens de observaties werd onder andere bezien welke factoren meespeelden bij de inhoudelijke besluitvorming, maar ook welke rol de aanwezigen bij het overleg hadden en wat de structuur van het overleg was. Ook is geobserveerd welke mogelijkheden tot participatie werden geboden aan de betrokken minderjarigen en ouders. Hiervoor werd onder andere gekeken naar de manier waarop de beroepskrachten richting de minderjarigen en ouders communiceerden en de momenten waarop zij de gelegenheid kregen om het woord te doen of vragen te stellen.

De onderzoeker heeft bij de observaties gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld observatieformulier,[9] zodat op gestructureerde en betrouwbare wijze verslag kon worden gelegd van alle geobserveerde overleggen. Daarnaast heeft de onderzoeker tijdens de observatie aantekeningen gemaakt van hetgeen gezegd is en andere zaken die tijdens de observatie opvielen (waarbij met name kan worden gedacht aan non-verbale communicatie), welke zij direct na de observatie heeft aangevuld. Ook heeft zij enkele citaten direct meegeschreven. Dit maakte het mogelijk om de inhoudelijke besluitvorming inzichtelijk te maken en dit bood ruimte voor bevindingen die niet in het opgestelde observatieformulier opgenomen konden worden.[10]

Voor de weergave van de geobserveerde overleggen in dit hoofdstuk is er door de onderzoeker soms voor gekozen om enkele feiten en omstandigheden uit individuele casuïstiek enigszins aan te passen.[11] Hierbij heeft steeds een zorgvuldige afweging van de belangen van transparantie van de onderzoeksbevindingen en vertrouwelijkheid van de geobserveerde overleggen, plaatsgevonden. Tot het aanpassen van feiten en omstandigheden in de beschrijving van de casuïstiek is enkel overgegaan indien dit nodig was om te waarborgen dat de weergegeven bevindingen niet herleidbaar kunnen zijn tot een individueel geval. Waar aanpassingen zijn doorgevoerd is steeds getracht dit niet ten koste te laten gaan van de voor het onderzoek relevante inhoudelijke bevindingen.

De interviews

Naast de observaties van de overleggen, zijn – eveneens in de periode van november 2019 tot en met februari 2020 – interviews afgenomen met beroepskrachten die bij besluitvorming ten aanzien van de inzet van drang-

9 Bijlage B.

10 Zie over het maken van zogenoemde 'field notes' ook Bachman & Schutt 2015, p. 180 en Patton 2001, p. 302-305.

11 Zie voor over het dilemma tussen transparantie en vertrouwelijkheid uitgebreider Van den Brink 2018, p. 269-270, onder verwijzing naar Vander Laenen & O'Gorman 2016.

trajecten aanwezig zijn. Dit om een goed beeld en begrip te krijgen van de factoren die de besluitvorming met betrekking tot de inzet van drangtrajecten beïnvloeden volgens de bij deze besluitvorming betrokken beroepskrachten. In de gemeenten A en B is aan de voorzitter van het casusoverleg gevraagd om toestemming voor het benaderen van beroepskrachten die bij deze casusoverleggen aanwezig zijn. In deze gemeenten zijn de beroepskrachten na afloop van geobserveerde casusoverleggen benaderd met de vraag of zij mee wilden werken aan een interview. Met enkele beroepskrachten is de onderzoeker via de voorzitter van de casusoverleggen in contact gekomen. In gemeente C is de onderzoeker met beroepskrachten in contact gekomen door organisaties die bij de besluitvorming rondom de inzet van drangtrajecten betrokken zijn, te benaderen. Langs deze weg is de onderzoeker in contact gekomen met beroepskrachten die mee wilden werken aan een interview en vaak toegang gaven tot het bijwonen van overleggen.

In totaal zijn vijftien interviews afgenomen met in totaal zeventien beroepskrachten[12] die binnen de drie onderzochte gemeenten werkzaam waren.[13] Steeds is zoveel mogelijk geprobeerd om in elke gemeente te spreken met de voorzitter(s) van de casusoverleggen (voor zover deze binnen de gemeente werkzaam waren) en met medewerkers van de RvdK, een GI, VT en een wijkteam. In gemeente A zijn een voorzitter van het casusoverleg, een medewerker van de RvdK, twee jeugdbeschermers werkzaam bij een GI, een medewerker van VT en een wijkteammedewerker geïnterviewd. In gemeente B zijn twee voorzitters van de casusoverleggen, een medewerker van de RvdK, twee medewerkers van VT en een wijkteammedewerker geïnterviewd. Het is niet gelukt om een jeugdbeschermer werkzaam bij een GI bereid te vinden om mee te werken aan een interview. In gemeente C bestaat geen casusoverleg zoals in de gemeente A en B bestaat, waardoor geen voorzitter geïnterviewd is. In deze gemeenten zijn twee jeugdbeschermers werkzaam bij een GI, twee wijkteammedewerkers en een medewerker van VT geïnterviewd. In deze gemeente is het niet gelukt om een medewerker van de RvdK bereid te vinden om mee te werken aan het onderzoek.

De interviews zijn afgenomen op het kantoor waar de respondent werkzaam was. De interviews hadden tot doel om inzicht te krijgen in de praktijk van de drie gemeenten als het gaat om de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drangtrajecten. Tijdens de interviews werd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst[14] gevraagd naar de werkwijze binnen de

12 Bij twee van de afgenomen interviews waren steeds twee respondenten aanwezig. Bij een interview had de respondent onaangekondigd een collega meegenomen die in haar functie eveneens bij casusoverleggen aanwezig was. Bij het andere interview was gedurende de eerste helft van het interview ook een collega aanwezig. In dit hoofdstuk zal in de voetnoten worden verwezen naar 'respondent 1' of 'respondent 2' indien een interview met twee respondenten werd afgenomen.

13 Bijlage D.

14 Bijlage C.

gemeente rondom het casusoverleg en het drangkader. Aan de respondenten werd gevraagd wat zij onder 'drang' verstaan. Ook werd gevraagd naar de participatiemogelijkheden van ouders en kinderen bij de besluitvorming ten aanzien van het drangkader. Tot slot werd aan de respondenten gevraagd hoe zij het casusoverleg en het drangkader over vijf jaar zouden zien, waarbij zij ruimte hadden om zorgen te uiten, zaken die goed verliepen te benoemen en wensen voor de toekomst uit te spreken.

Het gebruik van een topiclijst hielp het onderzoek enigszins te structureren en maakte het voor de onderzoeker mogelijk om te bewaken dat alle thema's tijdens het interview aan de orde komen. Tegelijkertijd maakte het gebruik van een topiclijst in plaats van een vragenlijst het mogelijk om het interview meer als een gesprek vorm te geven en ook ruimte te laten aan de respondent om thema's in te brengen die mogelijk niet op de topiclijst werden genoemd.

De interviews werden met toestemming van de respondenten afgenomen en opgenomen en werden vervolgens – met inachtneming van de AVG – woordelijk getranscribeerd.[15] De woordelijke transcripties zijn geanonimiseerd. In de verwijzingen in dit hoofdstuk wordt verwezen naar genummerde interviews, op deze manier is inzichtelijk welke citaten en informatie van een en dezelfde professional afkomstig zijn, maar wordt tegelijkertijd de anonimiteit van de respondent gewaarborgd. In de lopende tekst wordt de functie van de respondent genoemd. Hierbij moet worden opgemerkt dat hetgeen de respondenten tijdens de interviews hebben verteld niet representatief hoeft te zijn voor alle professionals die bij dezelfde organisatie werken of dezelfde functie hebben.

Analyse van de verzamelde gegevens

De audio-opnames en transcripties van de afgenomen interviews, de ingevulde observatieformulieren en de overige aantekeningen die tijdens de observaties zijn gemaakt zijn steeds direct na de totstandkoming ervan digitaal opgeslagen in een veilige omgeving op de computer van de onderzoeker.[16] Gelet op het aantal interviews en observaties was het mogelijk om de verzamelde gegevens te analyseren met gebruikmaking van het programma EXCEL en de transcripties en aantekeningen zelf. Hierdoor was het mogelijk om ook de context van hetgeen werd gezegd steeds bij de analyse te betrekken.[17]

15 Indien een respondent voorafgaand of na afloop van een interview heeft aangegeven dat hij de gebruikte fragmenten uit de transcripties zou willen inzien, dan is hier door de onderzoeker gehoor aan gegeven.

16 Hierbij is gebruik gemaakt van de expertise van de privacy officer van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van Universiteit Leiden.

17 Zie ook Bachman & Schutt 2015, p. 188 e.v.

7.2.2 Reflectie op de onderzoeksmethoden

Betrouwbare en valide onderzoeksmethoden kunnen de kwaliteit en generaliseerbaarheid van het onderzoek positief beïnvloeden.[18] Om die reden is het van belang om te reflecteren op de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt om tot de bevindingen zoals zij in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, te komen. In deze subparagraaf worden de in de wetenschappelijke literatuur ontwikkelde criteria van interne en externe validiteit en interne en externe betrouwbaarheid besproken. Hierbij wordt steeds toegelicht hoe mogelijke risico's voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zijn aangepakt. Op deze manier worden de krachten en beperkingen van de gehanteerde onderzoeksmethoden inzichtelijk gemaakt.

Validiteit

Bij de validiteit van een onderzoek gaat het om de vraag of de onderzoeksmethoden nauwkeurig en waarheidsgetrouw zijn: wordt het fenomeen dat wordt onderzocht op een nauwkeurige manier in beeld gebracht?[19] Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de interne en de externe validiteit, waarbij de interne validiteit kort gezegd ziet op de vraag of de bevindingen de werkelijkheid daadwerkelijk in kaart brengen en de externe validiteit op de generaliseerbaarheid van de bevindingen.[20]

Door in het onderhavige onderzoek verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden – observaties en interviews – te combineren en respondenten van verschillende organisaties te bevragen, is gepoogd om de validiteit van het onderzoek te versterken. Deze strategie ter versterking van de validiteit wordt ook wel 'triangulatie' (meer specifiek '*triangulation of qualitative data sources*') genoemd.[21]

Met de observaties en interviews is beoogd om het drangkader, en dan met name de besluitvorming over de inzet van drangtrajecten, inzichtelijk te maken. Een risico voor de validiteit van een kwalitatief onderzoek wordt gevormd door het mogelijke effect van de onderzoeker op de geobserveerde overleggen en geïnterviewde respondenten. De beroepskrachten die aanwezig zijn bij de geobserveerde overleggen en de beroepskrachten die meewerken aan een interview kunnen zich door de aanwezigheid van de onderzoeker bewust of onbewust laten beïnvloeden (dit wordt het

18 Zie bijvoorbeeld Denzin 1970, zoals aangehaald in Maxwell 1996, p. 75; zie ook Van den Brink 2018, p. 262-263 onder verwijzing naar Boeije 2010, p. 168 en Rap 2013, p. 27.

19 Webley 2010, p. 934.

20 Zie Boeije 2010, p. 169 en 180; zie ook Van den Brink 2018, p. 263-264.

21 Patton, *HSR* 1999, 34:5, p. 1192-1193; Patton 2001, p. 247-248, 555-556 en 559-560; Denzin 1978. De term 'triangulatie' komt, zo schrijft Patton (1999 en 2001), van de sterkte geometrische vorm, namelijk de driehoek en van '*land surveying*': een enkele coördinaat ('*landmark*') brengt je alleen ergens op een lijn op de wereldkaart, maar als je zowel de breedte- als de lengtegraad hebt (in combinatie met de eigen positie) en hun snijpunt kunt lokaliseren, dan weet je wat de exacte locatie is.

'Hawthorne-effect' genoemd).[22] Om zoveel mogelijk te voorkomen dat de deelnemers hun gedrag aanpasten tijdens de observaties, heeft de onderzoeker alleen het onderwerp en de grote lijnen van het onderzoek toegelicht. De onderzoeker heeft noch tijdens de observaties noch tijdens de interviews eigen meningen of voorlopige conclusies gedeeld. Na afloop van de observaties – en tijdens de interviews – bestond ruimte om eventuele verduidelijkende vragen te stellen. Hierdoor kon worden voorkomen dat de onderzoeker eventuele overwegingen of processen verkeerd interpreteerde (dit wordt ook wel '*member validation*' genoemd).[23] Door tijdens de interviews aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst korte, open vragen te stellen, actief door te vragen en geen eigen visies te delen, is geprobeerd te voorkomen dat de respondent sociaal wenselijke antwoorden geeft die niet overeenkomen met zijn of haar werkwijze in de praktijk.[24]

Het onderhavige hoofdstuk bevat een diepteanalyse op basis van de werkwijzen in een relatief klein aantal Nederlandse gemeenten.[25] Bij de selectie van deze werkwijzen in de gemeenten die in dit hoofdstuk als *case studies* worden gepresenteerd, is gebruik gemaakt van de door Patton beschreven '*purposeful sampling*', meer in het bijzonder '*maximum variation (heterogeneity) sampling*'.[26] De werkwijzen rondom drang kunnen in de praktijk per gemeente, regio, professional en zelfs moment in de tijd verschillen. Om die reden kunnen de verzamelde gegevens niet als representatief voor alle werkwijzen in het gehele land worden beschouwd (dit wordt ook wel *external generalizability* genoemd[27]). Hetgeen door de verschillende beroepskrachten tijdens de interviews naar voren is gebracht, kan ook niet representatief zijn voor alle beroepskrachten die bij drangtrajecten betrokken zijn. Bij *purposeful sampling* (en kwalitatief onderzoek in het algemeen) is het doel echter niet om de bevindingen te kunnen generaliseren, maar om een fenomeen diepgaand te onderzoeken en te begrijpen.[28] Het wordt beoogd om een zo rijk mogelijk pallet aan informatie te verzamelen over dit fenomeen. Deze selectiemethode in combinatie met de gehanteerde onderzoeksmethoden maken het mogelijk om de werkwijzen rondom drang zeer gedetailleerd, volledig en vanuit de verschillende percepties van de betrokken beroepskrachten te beschrijven. Hiermee verschaffen de bevindingen van het onderhavige onderzoek diepgaand inzicht in hoe de besluit-

22 Webley 2010, p. 936; Boeije 2010, zoals aangehaald in Van den Brink 2018, p. 253-254 en Bachman & Schutt 2015, p. 175.

23 Zie ook Gold, *Social Forces* 1958, p. 221 en de bespreking hiervan in Van den Brink 2018, p. 252.

24 Zie ook Beyens, Kennes & Tournel 2016, zoals ook besproken in Van den Brink 2018, p. 257-259.

25 Zie ook Denzin & Lincoln 2008.

26 Patton 2001, p. 46, 230, 234-235 en 243; Van den Brink 2018, p. 239; Webley 2010, p. 933; Guba & Lincoln 1989; LeCompte & Preissle 1993, p. 69 waar deze methode *"criterion-based selection"* wordt genoemd.

27 Maxwell 1996, p. 96-97.

28 Patton 2001, p. 46 en 245.

vorming inzake drangtrajecten in gemeenten kan zijn vormgegeven, welke processen, overwegingen en andere factoren deze besluitvorming kunnen beïnvloeden en welke verschillen hierin kunnen bestaan.[29] Ondanks de (grote) verschillen die tussen de werkwijzen in de drie gemeenten bestaan, zal in het vervolg van dit hoofdstuk duidelijk worden dat meerdere vraagstukken, dillema's en kenmerken in alle drie de gemeenten spelen.[30] Het is zeer aannemelijk dat deze – mede gelet op de gehanteerde selectie- en onderzoeksmethoden en de mogelijkheid van '*case-to-case transferability*'[31] – ook voor andere gemeenten, die niet bij het onderzoek zijn betrokken, relevant en herkenbaar zijn.[32] De *case studies* leveren hiermee nieuwe, waardevolle informatie op over het drangkader en de besluitvorming over de inzet van drangtrajecten.

Betrouwbaarheid

Een onderzoek is intern betrouwbaar als een herhaling van het onderzoek door andere onderzoekers met dezelfde methoden en hetzelfde onderwerp van onderzoek tot dezelfde of vergelijkbare bevindingen leidt. Dit vraagt om consistentie in de uitvoering en om voldoende waarborgen om vooringenomenheid van de onderzoeker te voorkomen. Als het uitgevoerde onderzoek op basis van nieuwe gegevens wordt herhaald door andere onderzoekers en vervolgens tot dezelfde conclusies leidt, dan kan ook worden gesproken van externe betrouwbaarheid.[33] Bij het hanteren van kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen de risico's voor de betrouwbaarheid nooit geheel worden uitgesloten, omdat het nagenoeg onmogelijk is om het onderzoek op exact dezelfde wijze uit te voeren en doordat de onderzoeker zelf ook ongewild enige invloed uitoefent op het onderzoek.[34] Desalniettemin zijn in het onderhavige onderzoek enkele waarborgen in acht genomen om de betrouwbaarheid zo veel mogelijk te vergroten.

De betrouwbaarheid van het onderzoek is in de eerste plaats versterkt door het consistente gebruik van vaste topiclijsten voor de interviews en vooraf opgestelde formulieren voor de observaties.[35] Alle interviews vonden

29 Zie ook Webley 2010.

30 Zie Yin 1994, p. 13, zoals aangehaald in Webley 2010.

31 Dit houdt in dat de lezer van de bevindingen op basis van de gedetailleerde beschrijvingen door de onderzoeker kan beoordelen of deze bevindingen ook voor hem relevant zijn (Creswell 2007).

32 Patton schrijft over '*maximum variation sampling*': 'Any common patterns that emerge from great variation are of particular interest and value in capturing the core experiences and central, shared dimensions of a setting or phenomenon.' (Patton 2001, p. 235).

33 Zie onder ander Maesschalck 2016, p. 144 en 145, zoals ook aangehaald in Van den Brink 2018, p. 264-265. Zie over de betrouwbaarheid van een onderzoek ook Kirk & Miller 1986, p. 41-42, zoals aangehaald in Webley 2010, p. 935.

34 Lincoln en Guba stellen in dit verband dat er geen sprake kan zijn van validiteit zonder betrouwbaarheid en dat het aantonen van validiteit voldoende is om betrouwbaarheid tot stand te brengen (Lincoln & Guba 1985, p. 316, zoals aangehaald in Golafshani, *The Qualitative Report* 2013/8, nr. 4, p. 601-602).

35 Boeije 2010, p. 169, zoals ook aangehaald in Van den Brink 2018, p. 265.

mondeling plaats op het kantoor waar de respondent werkzaam was. De interviews zijn allen opgenomen en getranscribeerd. Het observatieformulier en de topiclijst zijn als bijlagen aan dit onderzoek toegevoegd.[36]

Bij kwalitatief onderzoek vormt de onderzoeker zelf een 'onderzoeksinstrument', waardoor hij enige invloed uitoefent op het interpreteren van gegevens en op die manier ook op de bevindingen. Een in het onderzoek ingebouwde waarborg ter voorkoming van vooringenomenheid bij de uitvoering van het onderzoek wordt gevormd door de meerdere besprekingen van de onderzoeksmethoden en de bevindingen met de promotoren. Daarnaast heeft de onderzoeker de onderzoeksmethoden voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek besproken met collega-onderzoekers. Dit wordt ook wel '*peer debriefing*' genoemd en vormt een belangrijke waarborg voor de betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen.[37]

7.3 'Drang'?

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de gehanteerde terminologie als het gaat om 'drang' per gemeente, maar ook binnen gemeenten, kan verschillen. Een aantal respondenten gebruikt de termen 'drang' en 'dwang' om het drangkader respectievelijk het gedwongen kader aan te duiden. Een geïnterviewde voorzitter van een casusoverleg meent juist dat de term 'drang' beter kan worden vermeden, omdat het weerstand oproept bij ouders. Hij geeft aan nog hulp te kunnen gebruiken bij het bedenken van juiste terminologie, waarmee motivatie wordt gecreëerd bij ouders zonder dat hierbij 'knollen voor citroenen worden verkocht.'[38] Andere termen die tijdens interviews voorbijkomen zijn 'uitgesteld raadsonderzoek', 'niet langer vrijblijvende hulp', 'vrijwillige hulp', 'casusregie', 'preventief kader', 'vrijwillig kader' en 'zorg voor veilige ontwikkeling'. Een geïnterviewde raadsmedewerker vindt dat het met name gaat om de boodschap die wordt gegeven. Deze boodschap is volgens hem dat de zorgen te groot zijn en de hulpverlening het gezin om die reden niet meer los kan laten.[39]

Uit de interviews blijkt echter dat respondenten verschillend denken over de boodschap die met drang wordt gegeven. Ook hetgeen zij onder 'drang'[40] verstaan en wat zij als doel van 'drang' beschouwen, lopen uiteen.

---

36 Zie bijlagen B en C.

37 Zie ook Van den Brink 2018, p. 264-265 en 267 onder verwijzing naar Van Zwieten & Willems, *Huisarts & Wetenschap* 2004/47, p. 631, Boeije 2010, p. 177-178, Maesschalck 2016, p. 147 en 158 en Hak, *Huisarts & Wetenschap* 2004/47, p. 506.

38 Interview 10B.

39 Interview 5A.

40 Omwille van de leesbaarheid zal in dit hoofdstuk worden gesproken over "drang" of "drangtrajecten". In de citaten zal de door de respondent gebruikte terminologie worden gebruikt.

Wel keren hierbij enkele doelen en aspecten terug, namelijk dat met drang een laatste kans aan het gezin wordt geboden ter voorkoming van gedwongen jeugdhulpverlening en dat drang 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend' is. Deze nauw met elkaar samenhangende aspecten worden hieronder nader toegelicht.[41]

7.3.1 Een laatste kans ter voorkoming van gedwongen jeugdhulpverlening

Door verschillende respondenten wordt drang in een grijs gebied dan wel leemte tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader geplaatst. Zo verwijst een voorzitter van een casusoverleg uitdrukkelijk naar drang als 'tussenvorm':

> 'Ik denk dat wij een tussenvorm wel misten. Dat het alles of niks was. Niks: dan geen maatregel. Alles: gelijk een jaar een ondertoezichtstelling. En dat we met deze maatregel (DV: drang) hebben gezorgd dat er in ieder geval een tussenstuk is.'[42]

Andere respondenten beschouwen drang als onderdeel van het vrijwillige kader, maar positioneren het wel vlak voor het gedwongen kader. Met termen als 'vijf voor twaalf' en 'stok achter de deur' wordt ernaar verwezen dat drang een laatste kans ter voorkoming van een (raadsonderzoek naar de noodzakelijkheid van het treffen van een) jeugdbeschermingsmaatregel betreft. Dat vrijwillige hulpverlening doeltreffender zou zijn, kan een achterliggende reden hiervoor zijn:

> 'Je wilt natuurlijk altijd voorkomen dat je in moet grijpen als overheid. Dus dat is denk ik het doel, want uiteindelijk heeft hulpverlening het meeste effect als ouders vanuit zichzelf of kinderen vanuit zichzelf daar de noodzaak van zien.'[43]

Binnen een drangtraject is het streven volgens een VT-medewerker dan ook dat een gezin kan worden overgedragen naar vrijwillige hulpverlening.[44] Een geïnterviewde jeugdbeschermer geeft aan dat met drang de overgang van het vrijwillige naar het gedwongen kader goed kan worden begeleid.[45]

Blijkens de interviews bestaat de doelgroep van drang uit gezinnen ten aanzien waarvan hulpverleners zorgen hebben over de veiligheid van de minderjarige(n), de gezinsleden niet echt meewerken met de hulpverlening, maar de hulpverleners nog wel kansen zien dat de hulpverlening

41 Op basis van het verrichte onderzoek kan niet worden geconcludeerd dat de visies van respondenten die in de ene gemeente werkzaam zijn, afwijkt van die van respondenten in de andere twee gemeenten. Daarom wordt in deze subparagraaf geen onderscheid gemaakt tussen de gemeenten.

42 Interview 5A.

43 Interview 11B.

44 Interview 1A.

45 Interview 12C.

vrijwillig wordt opgepakt. Een voorzitter van een casusoverleg stelt dat drang bedoeld is voor gezinnen waarbij het niet duidelijk is of het vrijwillige kader nog toereikend is, maar de zorgen te licht zijn voor een raadsonderzoek.[46] Een andere voorzitter van een casusoverleg noemt dat drang soms ook wordt ingezet om een beter beeld te krijgen van de gezinssituatie en de noodzaak om eventueel tot een ondertoezichtstelling over te gaan. Hij geeft ook aan dat ouders op deze manier worden meegenomen in het proces waarbij nog wordt geprobeerd om de hulpverlening zonder een jeugdbeschermingsmaatregel te bieden.[47]

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat het gegeven dat bij de beroepskrachten zorgen over een gezin bestaan, maar de ouders de noodzakelijk geachte hulp niet aanvaarden, volgens meerdere respondenten kan rechtvaardigen dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de minderjarige niet meer geheel bij de ouders ligt. In plaats daarvan wordt een gedeelde verantwoordelijkheid van de ouders en de hulpverlening gevoeld. Met drang wordt volgens een wijkteammedewerker gestreefd naar het mogelijk maken van een veilige ontwikkeling van het kind.[48] Het streven is volgens meerdere respondenten wel om de verantwoordelijkheid hiervoor zoveel mogelijk bij de ouders te laten:

> 'Ze blijven natuurlijk ouder van die kinderen. Dat vind ik dat we onszelf altijd een beetje voor ogen moeten houden. Je hebt hen nodig. Zij zijn de meest belangrijke spil voor kinderen om te zorgen dat het goed gaat.'[49]

Het versterken van ouders wordt als een van de doelen van drang genoemd, een doel dat volgens een geïnterviewde jeugdbeschermer overeenkomt met doelen binnen het gedwongen kader.[50] Binnen drang wordt aan gezinnen de mogelijkheid geboden om binnen het vrijwillige kader de hulpverlening te benutten.[51] Tegelijkertijd wordt niet afgewacht tot het moment dat ouders zelf hulp vragen, maar wordt hulp aangeboden waarbij wordt benadrukt dat deze hulp echt nodig wordt geacht: 'neem dit nou aan, want als jullie het niet aanpakken, dan loop je echt kans dat het toch weer terug gemeld gaat worden en dat die hulp straks opgelegd gaat worden.'[52]

Een aantal respondenten geeft aan dat ouders binnen drang worden gemotiveerd om hulpverlening te aanvaarden. In de hoop dat het gezin weer de goede kant op gaat, wordt drang volgens hen als pressiemiddel ingezet. Een voorzitter van een casusoverleg legt dit als volgt uit:

---

46 Interview 7B.
47 Interview 2A.
48 Interview 8B.
49 Interview 10B.
50 Interview 14C.
51 Interviews 7B en 5A.
52 Interview 11B.

> 'Beste ouder, het is vijf voor twaalf. We maken ons erg zorgen over de ontwikkeling of de veiligheid van uw kinderen. We moeten een veiligheidsplan maken om die zorgen weg te nemen en we willen er echt in doordringen dat dit van belang is. En we willen u graag nog een kans geven om op deze manier daaraan mee te werken. Ziet u ook dat dit van belang is en dat u daar een belangrijke rol in hebt? En dat op een andere manier gekeken zou moeten worden naar de gezinssituatie, anders dan het perspectief wat u nu waarschijnlijk heeft gehad waardoor de veiligheid nog steeds in het geding is of de ontwikkelingsbedreiging nog steeds in het geding is. Beste ouder, wat kan ik aan ondersteuning samen met u gaan doen om dat te keren op de een of andere manier?'[53]

Door het gebrek aan een kader waarbinnen de hulpverleners handelen en het feit dat ouders een belangrijke rol spelen in laten slagen van hulpverlening, kan drang volgens meerdere respondenten veel van de hulpverleners vragen. De mate waarin drang wordt ingezet, is blijkens de interviews afhankelijk van de beroepskracht die bij een gezin betrokken raakt. Een wijkteammedewerker merkt op dat vooral nieuwe medewerkers het gevoel hebben dat zij verantwoordelijkheid naar zich toe moeten trekken en keuzes voor ouders moeten maken, waardoor zij zichzelf belasten en vervolgens uitvallen.[54] Ervaren beroepskrachten zouden volgens meerdere respondenten meer ruimte benutten om ouders te motiveren of aan te dringen om afspraken na te komen en hulp te aanvaarden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat drang door respondenten wordt beschouwd als laatste kans om een gedwongen kader te voorkomen. Vanwege zorgen van hulpverlener(s) ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de minderjarige niet meer geheel bij ouders. In de volgende subparagraaf wordt bij de bespreking van de veelgehoorde zinsnede 'vrijwillig, niet vrijblijvend' nader ingegaan op dit laatste punt.

7.3.2 'Vrijwillig, niet vrijblijvend'

Tijdens meerdere interviews viel de zinsnede 'vrijwillig, niet vrijblijvend' (zie ook hoofdstuk 6). Blijkens de interviews betekent dit dat de hulpverlening op vrijwillige basis plaatsvindt, maar niet meer volledig vrijblijvend is, omdat gevolgen kunnen worden verbonden aan het niet of onvoldoende medewerken en de lijntjes met de gedwongen hulpverlening kort zijn. Ouders kunnen de deur dichthouden voor hulpverleners, maar dit kan wel gevolgen hebben, waarbij gedacht kan worden aan het starten van een raadsonderzoek. De hulpverlening maakt afspraken met het gezin en ziet toe op de naleving ervan:

53 Interview 10B.
54 Interview 13C.

> 'Als zij [DV: ouders] niet meewerken en wij [DV: de hulpverlening] het wel noodzakelijk vinden, dan gaan wij ons uiterste best doen om hen te gaan dwingen. Dus het is vrijwillig, maar het blijft niet vrijwillig als zij niet meewerken. Dus zij [DV: ouders] bepalen dat eigenlijk.'[55]

Kennis van de consequenties van het niet meewerken, vormt een stok achter de deur wat volgens een geïnterviewde raadsmedewerker maakt dat een drangtraject niet meer helemaal vrijblijvend, en bijna gedwongen is.[56]

Het niet-vrijblijvende karakter lijkt volgens een aantal respondenten onontkoombaar in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel waarbinnen verschillende organisaties actief zijn die elkaar opvolgen en hun eigen expertise hebben. Een VT-medewerker merkt op dat het onvermijdelijk is dat een continuüm bestaat van vrijwillige jeugdhulpverlening naar het gedwongen kader en dat op dit continuüm op heldere wijze naar ouders wordt gecommuniceerd dat zij mee moeten werken en dat anders wordt opgeschaald: 'Dan ben je dus al aan het dreigen en ben je al met drang bezig.'[57] Deze VT-medewerker geeft aan dat het gebrek aan vrijblijvendheid door de mogelijkheid van opschaling eigenlijk altijd al binnen het jeugdhulpverleningsstelsel heeft bestaan.

Een rechtvaardiging voor het niet-vrijblijvende karakter wordt door meerdere respondenten gevonden in de ontwikkeling en veiligheid van kinderen. Kennis van een onveilige situatie van een kind brengt volgens meerdere respondenten voor andere burgers de plicht mee om te handelen.[58] De verantwoordelijkheid voor het veilig opgroeien van een kind kan meebrengen dat in geval van zorgen bij ouders wordt aangedrongen dat de situatie moet veranderen, waaraan volgens een geïnterviewde voorzitter van een casusoverleg ook gevolgen kunnen worden verbonden.[59] Een andere voorzitter van een casusoverleg geeft aan dat hij het stellen van voorwaarden maatschappelijk verantwoord vindt:

> 'Aan alles hangt een voorwaarde. (…) Als je het vliegtuig instapt, hangen daar voorwaarden aan. Daar word je ook allemaal gecontroleerd en bepaalde vloeistoffen mag je niet meenemen. (…) In die zin vind ik het ook niet zo gek dat je op een gegeven moment tegen ouders zegt: Je krijgt hulp, maar daar hangen ook voorwaarden aan. Dat vind ik eigenlijk vrij logisch. Misschien zou je ook haast kunnen zeggen… zou je het om kunnen draaien: als er aan hulpverlening geen voorwaarden hangen, wat is dan die hulpverlening waard? Misschien ook helemaal niks.'[60]

55 Interview 14C.
56 Interview 5A.
57 Interview 15C.
58 Interviews 12C en 13C, respondent 2.
59 Interview 2A.
60 Interview 10B.

Een aantal respondenten uit kritiek op het gebruik van de zinsnede 'vrijwillig, niet vrijblijvend'. Een geïnterviewde jeugdbeschermer vindt bijvoorbeeld dat drang wel vrijblijvend is: 'Als een ouder zegt: "ik doe het niet", dan heb ik ook geen poot om op te staan en dan moet ik toch wachten tot ik een ondertoezichtstelling heb voordat we wat kunnen gaan doen.'[61] Hij beschrijft drang als een 'soort verlengde vrijwilligheid', 'wachten tot', 'schijnveiligheid', 'een kader waar je niets mee kan' en 'een wassen neus'. Andere respondenten bekritiseren de zinsnede omdat het een dubbele boodschap verkondigt en voor onduidelijkheid zorgt.[62] Zo merkt een jeugdbeschermer het volgende op:

> 'De ouders hebben gewoon gezag en er is geen kinderbeschermingsmaatregel, dus zij hebben het eigenlijk voor het zeggen. Dan heb je eigenlijk meer een soort adviserende rol. Maar als ze eenmaal bij ons zijn aangemeld, ja, dan zijn we er wel. En dan moeten ze ook met ons samenwerken. Dus het is eigenlijk een beetje gek dat je het dan vrijwillig noemt. Terwijl het is niet zo dat als mensen zeggen van: "wij willen dat je stopt", dat je dan ook stopt.'[63]

Dit vraagt volgens een geïnterviewde wijkteammedewerker dat de beroepskracht zich goed positioneert en duidelijk probeert te krijgen wat 'vrijwillig, niet vrijblijvend' inhoudt en wat de consequenties zijn als ouders niet meewerken.[64]

7.3.3 Attitude of traject?

Uit de interviews blijkt dat meerdere respondenten drang als traject met een duidelijk beginpunt beschouwen.[65] Dit beginpunt lijkt afhankelijk van de wijze waarop het proces rondom de inzet van drang in de gemeente is vormgegeven, waarop in de volgende paragraaf ten aanzien van de drie onderzochte gemeenten nader wordt ingegaan. Sommige respondenten beschouwen drang echter enkel als een bepaalde houding die een beroepskracht op grond van de voor hem geldende beroepscode aanneemt.[66] Zo leidt een VT-medewerker uit de voor hem geldende beroepscode en richtlijnen af dat hij in het vrijwillige kader niet passief achterover mag leunen, maar vanuit respect en aansluiting moet meesturen, bijvoorbeeld door een hulpvraag te formuleren.[67] Andere respondenten geven aan dat drang als houding en drang als traject niet zonder elkaar kunnen. Binnen het drangkader kan de beroepskracht volgens een aantal respondenten de hulpverle-

61 Interview 6A.
62 Interviews 10B en 13C, respondent 1.
63 Interview 12C.
64 Interview 3A.
65 Interviews 3A, 5A en 13C, respondent 1.
66 Interviews 9B en 10B.
67 Interview 9B.

ning steviger inzetten en 'meebewegen, incasseren en positioneren.'[68] Een aantal respondenten benadrukt dat drang als houding onvoldoende is als vervolgens geen mogelijkheden bestaan om vervolgstappen te nemen bij onvoldoende medewerking van ouders.[69] In het onderhavige onderzoek staat drang als traject centraal, maar wordt niet uit het oog verloren dat dit ook sterk kan samenhangen met de houding van een beroepskracht.

7.4 De procedurele vormgeving van de besluitvorming rondom drang

Het drangkader en de besluitvorming over de inzet van een drangtraject zijn per gemeente verschillend vormgegeven. In deze paragraaf worden de drie gemeenten waar het praktijkonderzoek is uitgevoerd achtereenvolgens besproken. Steeds wordt per gemeente inzichtelijk gemaakt hoe de fase voorafgaand aan een drangtraject, de besluitvorming over de inzet van een drangtraject en de uitvoering van een drangtraject zijn vormgegeven.

7.4.1 Gemeente A

Sinds 1 januari 2015 is het casusoverleg voor de gehele jeugdzorgregio waarvan gemeente A deel uitmaakt, in deze gemeente belegd.[70] Tijdens een casusoverleg kan worden besloten dat een drangtraject – al dan niet gedurende een raadsonderzoek – wordt ingezet. Per week vinden gemiddeld drie à vier casusoverleggen plaats, met een maximum van twee per dag.

7.4.1.1 Drang in de fase voorafgaand aan een casusoverleg

In gemeente A kan in de fase voorafgaand aan een casusoverleg drang worden toegepast door een wijkteammedewerker. Deze medewerker stelt dan bodemeisen aan een gezin waarna een traject volgt dat jaren kan lopen zonder dat een casusoverleg plaatsvindt.

> 'Ook (…) bij een vrijwillige aanmelding vanuit de ouders zelf, loop je op een gegeven moment op het punt dat je denkt: "oké nu moet ik er wat strakker in gaan staan en nu moet ik echt een positie in gaan nemen." Dan ben je toch al een beetje richting een drangkader aan het werken om te voorkomen dat je echt naar een drangkader moet gaan en echt naar een [casusoverleg] moet gaan. En dat maakt het soms wel lastig, want je hebt toch ook zoiets van ja het is vrijwillig kader, maar eigenlijk ben je al met een soort van drangkader bezig.'[71]

68 Interviews 4A en 6A.
69 Interviews 6A en 9B.
70 Interview 2A.
71 Interview 3A.

Deze wijkteammedewerker geeft aan dat hij hierbij net zoveel kan als een gezinsvoogd, met als groot verschil dat hij zijn rol niet gedwongen in kan zetten.[72]

Het komt ook voor dat een VT-medewerker het wijkteam adviseert of aansluit bij gesprekken van het wijkteam met ouders. Tijdens een dergelijk gesprek kunnen veiligheidsafspraken worden gemaakt waarmee het gezin gedurende een periode aan de slag moet gaan. Na afloop van deze periode hebben VT en het wijkteam opnieuw contact en als geen verbetering is opgetreden, dan kan een melding bij het casusoverleg volgen.[73] Een geïnterviewde VT-medewerker geeft aan dat een hulpverlener ook een melding kan doen bij onenigheid met ouders. Hij noemt dat hij, vanwege zijn voorkennis van het jeugdhulpverleningsstelsel, als ouder zijnde wel op scherp stond op het moment dat hij zelf een hulpvraag had:

> 'Op het moment dat wij als ouders de aanmelding deden dacht ik oké, nu komen we wel in een soort molen, mijn gegevens staan nu daar. Als het [wijkteam] iets wil waar ik niet achter sta als ouder, moet ik het wel heel goed argumenteren, want als zij wel iets vinden, heb je zo een melding.'[74]

De GI kan geen drang uitvoeren in de fase voorafgaand aan het casusoverleg. De financiering van drangtrajecten door de GI is afhankelijk van besluitvorming tijdens een casusoverleg.[75]

7.4.1.2 Het casusoverleg

Verzoek tot bespreking

In gemeente A zijn de wijkteams, VT, de cjg's, GI's, de RvdK en het crisisinterventieteam (hierna: CIT) gemandateerd om verzoeken tot bespreking in te dienen bij het casusoverleg. De meeste verzoeken zijn afkomstig van de wijkteams en VT. De RvdK kan, indien tijdens een raadsonderzoek wordt besloten dat het onderzoek wordt uitgebreid naar een beschermingsonderzoek en het wenselijk wordt geacht dat de GI alvast start met hulpverlening in het kader van een drangtraject, een 'verzoek tot hulpverlening' doen. Een GI kan een verzoek doen als sprake is van een ongeboren kind waarvan de broertjes of zusjes bijvoorbeeld al onder toezicht staan of als een gezagsbeeindigende maatregel wordt verzocht. Als de GI of de RvdK een verzoek doet, dan is al besloten dat een raadsonderzoek moet starten, het casusoverleg dient dan nog om partijen om de tafel te krijgen en om bijvoorbeeld afspraken te maken over de start van een drangtraject.[76]

---

72 Interview 3A.
73 Interview 1A.
74 Interview 1A.
75 Interview 4A.
76 Interviews 2A en 4A.

De verzoeker is verantwoordelijk voor de beoordeling van de geschiktheid van een casus voor een casusoverleg en kan hierover overleggen met een voorzitter van het casusoverleg of een intakemedewerker van de RvdK.[77] Door de RvdK is een formulier ontwikkeld dat door verzoekers zo feitelijk, duidelijk en concreet mogelijk moet worden ingevuld. Dit kan een drempel vormen voor het doen van een melding.[78] De vereisten van het formulier kunnen worden onderscheiden in drie categorieën. Ten eerste moet het verzoek een uiteenzetting van de inhoudelijke gronden van het verzoek bevatten. De verzoeker moet invullen waar de ontwikkelingsbedreiging in gelegen is. De rechtsgronden van de ondertoezichtstelling en de omstandigheden waarin een minderjarige opgroeit, kunnen hierbij handvatten bieden.[79] Ter onderbouwing moeten bronnen worden aangeleverd, zoals geaccordeerde informatie vanuit school of de hulpverlening. Verder moet worden vermeld wat het gezin volgens de verzoeker nodig heeft.[80] Ten tweede moet een veiligheidsplan zijn bijgevoegd.[81] Uit interviews blijkt overigens dat het indienen van een verzoek vaak leidt tot een verslechtering van de samenwerkingsrelatie, hetgeen de uitvoering van het plan en de inzet van nodige hulpverlening kan bemoeilijken.[82] Ten derde moet het verzoek met de minderjarige van twaalf jaar en ouder en zijn ouder(s) zijn besproken.[83] In de praktijk lijkt deze leeftijdsgrens echter niet zo strikt te worden gehanteerd (zie par. 7.6).

Aanwezigen

De voorzitter van het casusoverleg is in dienst bij de gemeente. De geïnterviewde voorzitter geeft aan dat hij regelmatig voorzitters van andere gemeenten spreekt, wat volgens hem prettig is omdat de functie geïsoleerd is, zijn handelen verschillende emoties op kan roepen en vaak onder een vergrootglas ligt.[84] De voorzitter voert overigens ook andere taken uit, zoals het afgeven van verleningsbesluiten. Naast de voorzitter is een secretaresse bij de casusoverleggen aanwezig die eveneens in dienst bij de gemeente is. Verder is altijd een medewerker van de RvdK bij het casusoverleg aanwezig.

De voorzitter en raadsmedewerker besluiten welke personen worden uitgenodigd voor het casusoverleg. De verzoeker is altijd aanwezig en daarnaast kan een bij het gezin betrokken hulpverlener worden uitgenodigd. Indien een ouder aangeeft dat hij een bepaalde hulpverlener er niet bij wil hebben, kan worden besloten om deze hulpverlener niet uit te nodigen,

77 Interview 1A, 2A en 3A.
78 Interview 2A.
79 Interview 2A.
80 Interview 2A.
81 Interview 2A.
82 Interviews 3A en 1A.
83 Interviews 2A en 5A.
84 Interview 2A.

tenzij deze hulpverlener ook de verzoeker is. Verder is over het algemeen een medewerker van de GI aanwezig. Dit is in de praktijk niet altijd de medewerker die daadwerkelijk bij het gezin betrokken zal raken als tot een drangtraject wordt besloten.

Ouders worden uitgenodigd voor zover zij ook door de rechtbank als belanghebbenden worden beschouwd. Ouders met gezag worden altijd uitgenodigd en betrokken, ongeacht of zij omgang met het kind hebben.[85] Het komt ook voor dat een verzorgende derde aanwezig is, bijvoorbeeld een grootouder waar de minderjarige tijdelijk woont. Bij scheidingsproblematiek kan worden besloten dat ouders apart van elkaar worden uitgenodigd. Het casusoverleg vindt dan twee keer op dezelfde wijze plaats. De ouder zonder gezag of de ouder waar het kind niet verblijft, wordt over het algemeen als eerste uitgenodigd, zodat de ouder met gezag aanwezig is op het moment dat de beslissing wordt medegedeeld. De andere ouder wordt direct na het overleg telefonisch geïnformeerd over het besluit. Tijdens het eerste overleg wordt al wel met de daarbij aanwezige ouder besproken wat de mogelijke afspraken zijn die worden gemaakt, zodat het voor de aanwezigen duidelijk is of deze ouder het hiermee eens is en mee zal werken.

In beginsel worden minderjarigen vanaf twaalf jaar voorafgaand aan het casusoverleg door de voorzitter gesproken in aanwezigheid van een raadsmedewerker. Over de wenselijkheid om minderjarigen aanwezig te laten zijn, zijn de meningen verdeeld (zie verder par. 7.6).

Verloop van het casusoverleg

Het schrijven van een verzoek tot bespreking neemt circa twee weken tijd in beslag en tussen het verzoek en het casusoverleg zit over het algemeen eveneens twee weken. Een VT-medewerker geeft aan dat deze periode soms langer kan duren en dat hij dit ingewikkeld vindt, omdat met het doen van een verzoek al wordt aangegeven dat het niet langer gaat. Hierbij speelt ook mee dat bij de GI's en RvdK vervolgens ook wachtlijsten bestaan. Gedurende deze tijd bestaat volgens hem vaak weinig zicht op het gezin. Hij stuurt in de praktijk wel eens het verzoek alvast naar de voorzitter, zodat het verzoek kan worden ingepland. De reactie van ouders wordt dan later toegezonden.[86]

Nadat de voorzitter en de raadsmedewerker het ontvangen verzoek inhoudelijk voldoende hebben bevonden, worden de uitnodigingen verstuurd en belt de voorzitter de ouders om hen te informeren over het verloop van de bijeenkomst, de mogelijke beslissingen en de vragen die gesteld zullen worden.[87] De GI krijgt het verzoek voorafgaand aan het casusoverleg opgestuurd.[88]

85 Interviews 1A, 2A en 3A.
86 Interview 1A.
87 Interview 2A.
88 Interview 4A.

Het casusoverleg vindt plaats volgens een vaste structuur. Op basis van de geobserveerde casusoverleggen – die respectievelijk 98 minuten, 64 minuten, 54 en 59 minuten duurden – kan deze als volgt worden beschreven. De voorzitter haalt alle genodigden op uit de wachtruimte en vraagt ouders om tegenover hem, aan een van de lange zijden van de tafel, plaats te nemen. De overige aanwezigen kiezen zelf een plek aan de tafel. Zodra iedereen is voorzien van koffie of thee, heet de voorzitter eenieder welkom en start een voorstelrondje. Alle aanwezigen lichten hun functie, de organisatie waarvoor zij werken en hun rol tijdens het overleg toe. Vervolgens geeft de voorzitter informatie over de opbouw van het overleg en de vragen die beantwoord zullen worden, namelijk of het nodig is om de RvdK te vragen om een onderzoek te doen en of de GI betrokken zal moeten worden waardoor de hulpverlening niet langer vrijblijvend is. De voorzitter licht kort toe wat de gevolgen van de mogelijke beslissingen zijn.[89]

Aan de verzoeker wordt gevraagd het verzoek toe te lichten, waarbij hij ook wordt gevraagd of de situatie tussentijds is gewijzigd en waarom hij vindt dat een vrijwillig kader niet meer voldoende is. Een geïnterviewde VT-medewerker geeft aan dat hij als melder kritisch wordt bevraagd. Het meldformulier vergelijkt hij, gelet op de omvang en de hoeveelheid werk, met een scriptie en het casusoverleg met de verdediging ervan.[90] Na de bespreking van het verzoek, kunnen aanwezige hulpverleners aanvullingen doen. Zij kunnen bijvoorbeeld meer informatie geven over nieuwe onderzoeken. Vervolgens krijgen ouders de gelegenheid om op het verzoek te reageren. De voorzitter vraagt hen onder andere of zij zich herkennen in hetgeen de verzoeker heeft verteld, hoe het nu gaat en wat zij nodig vinden voor de toekomst. Ook wordt gevraagd of zij vinden dat zij hulp nodig hebben en of zij openstaan voor hulpverlening. De andere aanwezigen mogen eveneens vragen aan ouders stellen. Tot slot wordt door de voorzitter gevraagd of de ouders zelf nog iets willen vertellen wat nog niet besproken is. Tijdens de observaties werd duidelijk dat de voorzitter ouders geregeld geruststelt of complimenten geeft.

Vervolgens geeft de raadsmedewerker gemotiveerd advies over de wenselijkheid om een raadsonderzoek te starten. De voorzitter neemt vervolgens een beslissing, waarbij hij vanuit het advies van de RvdK naar de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling kijkt. Als de RvdK adviseert om een raadsonderzoek uit te stellen, dan kan de voorzitter besluiten om toch een onderzoek te starten.[91] Ook neemt hij een beslissing of een drangtraject wordt ingezet en waar dit traject zich op gaat richten.

---

89 Observatie 11A.

90 Interview 1A.

91 Interview 2A; Hierbij verwijst de geïnterviewde voorzitter naar de burgemeestersroute waarmee hij de beslissing van de RvdK zou kunnen overrulen. De burgemeestersroute van art. 1:255(3) BW waar deze respondent vermoedelijk naar verwijst, ziet echter op de situatie waarin de RvdK niet tot indiening van een verzoek tot ondertoezichtstelling overgaat nadat hij een verzoek tot onderzoek heeft ontvangen.

> 'De inzet van [een drangtraject], dat ligt wel echt bij de gemeente om daar een beslissing in te nemen. Dat doe ik namens de gemeente omdat het een inzet van jeugdhulp is, van een vorm van jeugdhulp. Het is best wel een dure vorm van hulp ook, dus de GI krijgt daar best wel goed voor betaald ook om die vorm van hulp uit te voeren. Dat is een formeel besluit.'[92]

Mogelijke beslissingen zijn dat geen raadsonderzoek start en hulpverlening in het vrijwillige kader start of wordt gecontinueerd; dat een raadsonderzoek en een drangtraject onder regie van een medewerker van de GI starten; of dat een raadsonderzoek wordt uitgesteld maar wel een drangtraject start. De voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat in het afgelopen jaar slechts drie keer werd besloten dat de hulpverlening in het vrijwillige kader plaats kon vinden.[93] In nagenoeg alle gevallen wordt besloten tot een (uitgesteld) raadsonderzoek en een drangtraject.[94]

Nadat de voorzitter heeft besloten tot de start van een drangtraject, worden op basis van het verzoek, het veiligheidsplan en hetgeen tijdens het casusoverleg naar voren is gekomen, door de voorzitter afspraken op papier gezet. Hiermee wordt het duidelijk wanneer een zaak wordt teruggemeld. Aan de GI of het wijkteam die het drangtraject gaat begeleiden en aan de ouders wordt gevraagd of zij nog vragen of aanvullingen hebben. Uit interviews met jeugdbeschermers blijkt dat zij meer invloed zouden willen uitoefenen op de besluitvorming en de afspraken die tijdens het casusoverleg op papier worden gezet, omdat zij het drangtraject vervolgens uitvoeren.[95] Een van hen geeft aan dat hij het vaak niet eens is met de genomen beslissing. Hij is een keer door de voorzitter ter verantwoording geroepen nadat hij had geuit dat hij het niet eens was met de beslissing.[96] Overigens worden tijdens het casusoverleg globale afspraken gemaakt, welke door de GI en het gezin bij de start van een drangtraject kunnen worden aangescherpt.

Het casusoverleg wordt afgesloten met uitleg over het vervolg en de vraag aan ouders of zij een evaluatieformulier willen invullen. Na afloop van het casusoverleg krijgen ouders een formele brief waarin staat dat het gaat om hulp in het vrijwillige kader, de consequenties van het niet slagen van een drangtraject worden genoemd en waarin de voorzitter ouders 'dringend adviseert' tot medewerking.[97]

7.4.1.3 Het drangtraject

Het drangtraject dat na een casusoverleg start, wordt 'niet langer vrijblijvende hulpverlening' genoemd en wordt over het algemeen uitgevoerd door de GI. Als de verwachting bestaat dat geen raadsonderzoek zal volgen,

92 Interview 2A.
93 Interview 2A.
94 Interview 5A.
95 Interviews 4A en 6A.
96 Interview 6A.
97 Interview 2A.

dan kan een drangtraject ook door een wijkteam worden uitgevoerd. Na een negatieve terugmelding kan het drangtraject na een warme overdracht alsnog worden opgepakt door de GI en start een raadsonderzoek.[98]

Een geïnterviewde wijkteammedewerker geeft aan dat het soms nog een paar weken duurt voordat de GI daadwerkelijk kan starten en dat de periode tussen het casusoverleg en de start van het drangtraject vaak veel onzekerheid meebrengt voor het gezin.[99] Het drangtraject duurt drie tot zes maanden. De termijn kan in beginsel niet worden verlengd, maar in de praktijk komt het voor dat een traject – vaak met goedkeuring van ouders – op verzoek van de GI door de voorzitter van het casusoverleg wordt verlengd zodat een gezin goed kan worden overgedragen naar het wijkteam. De voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat in het geval een raadsonderzoek loopt, het drangtraject net zolang duurt als het raadsonderzoek.[100] Een medewerker van de RvdK geeft daarentegen aan dat dit niet het geval is en dat dit onderwerp van discussie is. Hij geeft aan dat bij de RvdK wachtlijsten bestaan en dat het ook daarna nog een tijd duurt voordat het onderzoek is afgelopen, terwijl de GI het drangtraject al heeft doorlopen.[101]

7.4.2 Gemeente B

Gemeente B is een grote gemeente in de Randstad waar drang en het casusoverleg een aantal jaren bestaan. Beslissingen over de inzet van drangtrajecten en het starten van een raadsonderzoek worden genomen tijdens een casusoverleg. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek is de werkwijze in de gemeente aan enkele wijzigingen onderhevig geweest. Tot 1 januari 2020 werd de betrokkenheid van de GI bij een gezin in het vrijwillige kader zonder raadsonderzoek 'casusregie' genoemd. Met de term 'drang' werd verwezen naar de betrokkenheid van de GI gedurende een raadsonderzoek. Mogelijke besluiten die tijdens een casusoverleg konden worden genomen, waren dat de hulpverlening in het vrijwillige kader zou worden opgepakt of voortgezet, dat casusregie (zonder raadsonderzoek) zou gaan plaatsvinden of dat drang met een raadsonderzoek zou gaan plaatsvinden. Sinds 1 januari 2020 is de casusregie door de GI als mogelijk besluit dat tijdens een casusoverleg kan worden genomen, komen te vervallen. In plaats daarvan is de mogelijkheid in het leven geroepen dat een wijkteam besluit tot de start van een traject van intensieve ondersteuning in het vrijwillige kader. Drang door de GI tijdens een raadsonderzoek is ook na 1 januari 2020 blijven bestaan. De mogelijke besluiten tijdens een casusoverleg zijn

98 Interview 5A.
99 Interview 3A.
100 Interview 2A.
101 Interview 5A.

sindsdien dat hulp niet nodig wordt geacht, dat het wijkteam bij het gezin betrokken blijft of raakt of dat de RvdK start met een onderzoek en de GI start met een drangtraject.

De observaties hebben plaatsgevonden voordat deze wijzigingen werden doorgevoerd, maar enkele interviews zijn na de doorvoering van de wijzigingen afgenomen. Tegelijkertijd werd tijdens de geobserveerde casusoverleggen wel een enkele keer vooruitgekeken naar de komende wijzigingen en werd in de interviews ook vooruit verwezen naar de komende wijzigingen of terugverwezen naar de oude situatie. Deze situatie bevestigt de bevinding in hoofdstuk 6 dat het drangkader in verschillende gemeenten volop in ontwikkeling is.

7.4.2.1 Het traject van intensieve ondersteuning

Het traject van intensieve ondersteuning is een traject in het vrijwillige kader in de fase voorafgaand aan een casusoverleg. De wijkteammedewerkers besluiten tot de start van dit traject als zij door onwil of onmacht van ouders niet verder komen waardoor de ontwikkeling van het kind niet 'tot bloei of groei' komt.[102] Het besluit om het traject te starten kan niet tijdens een casusoverleg worden genomen, wel kan tijdens een casusoverleg worden besloten dat het wijkteam de zaak oppakt, waarna wijkteammedewerkers kunnen besluiten om intensieve ondersteuning in te zetten. De doelgroep van het traject bestaat volgens een geïnterviewde wijkteammedewerker uit gezinnen waarbij sprake is van onveiligheid voor het kind, bijvoorbeeld door mishandeling, verwaarlozing of ontwikkelingsproblematiek. Het is volgens hem van belang dat ouders meewerken, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de opvoeding. Als ouders het niet eens zijn met het traject, dan wordt geprobeerd om alsnog de middelen van dit traject in te zetten.[103]

Het traject van intensieve ondersteuning vraagt volgens een geïnterviewde wijkteammedewerker veel inzet en energie van de medewerker. Als casusregisseur bewaakt deze medewerker de structuur, ook zorgt hij voor de inzet van hulpverlening door externe partijen en neemt hij initiatief voor de organisatie van een netwerkbijeenkomst dat zal leiden tot een veiligheidsplan. Als de afspraken in dit plan niet worden nagekomen, kan een melding worden gedaan bij VT. Tijdens het traject wordt zoveel mogelijk samengewerkt met ouders, maar de beroepskracht gebruikt wel zijn expertise en adviseert ouders.[104] Het is mogelijk dat een minderjarige in het kader van het traject van intensieve ondersteuning uit huis wordt geplaatst.[105]

102 Interview 7B.
103 Interview 8B.
104 Interview 8B.
105 Interview 8B.

Het traject van intensieve ondersteuning duurt drie maanden met de mogelijkheid om met één maand te verlengen. Hierbij bestaat een strakke planning met evaluatiemomenten. Gedurende het traject kan worden besloten om de zaak af te schalen. Als ouders niet meewerken en het kind in zijn ontwikkeling stagneert of niet veilig is, dan kan worden besloten om de zaak bij het casusoverleg te melden.[106]

7.4.2.2 Het casusoverleg

Melding

De meeste meldingen die de aanleiding zijn voor een casusoverleg, zijn afkomstig van wijkteams, maar zij kunnen ook worden gedaan door VT, jeugdhulpaanbieders, het CIT, GI's, scholen of de RvdK (bij uitbreiding van een reeds lopend onderzoek naar gezag en omgang of een strafrechtelijk onderzoek).[107] Als reactie op incidenten waar jonge kinderen overleden terwijl het gezin bekend was bij de jeugdhulpverlening, bestaat in deze gemeente een meldplicht voor de GI bij nieuwe zwangerschappen van een moeder waarvan een kind onder toezicht of voogdij staat.[108]

Bij ontvangst van een melding toetst het secretariaat van het casusoverleg of alle gegevens aanwezig zijn en of de ouders en de minderjarige geïnformeerd zijn en inzage hebben gehad in het meldformulier. Zodra het meldformulier volledig is ingevuld, gaat de melding naar de voorzitter van het casusoverleg, die de melding vervolgens nog een keer screent op inhoud. Bij eventuele vragen heeft de melder nog vijf dagen om de melding aan te vullen. Zodra de melding compleet is en klaar is voor bespreking, wordt een datum geprikt (vaak ongeveer twee weken nadat de melding volledig is). De ouders en – afhankelijk van zijn leeftijd – de minderjarige krijgen dan een brief waarin staat dat een melding is gedaan en waarin zij worden uitgenodigd voor het casusoverleg. Ook ontvangen zij het meldformulier (zie verder par. 7.6).[109]

Aanwezigen

Het casusoverleg vindt plaats in het gemeentehuis, onder voorzitterschap van een medewerker van de gemeente. Ook de medewerkers van het secretariaat zijn in dienst bij de gemeente. Naast de voorzitter en de secretaresse zijn in beginsel[110] vier vaste tafelleden en de melder bij het casusoverleg aanwezig. De wijkteams, de GI, VT en de RvdK hebben een pool van medewerkers die als vast lid van het casusoverleg aanwezig zijn. Als een zaak vanuit een wijkteam wordt gemeld, dan is naast de melder ook een

106 Interview 8B.
107 Interview 7B, 10B en 11B. Dit werd tijdens observaties bevestigd. Meldingen waren afkomstig van het wijkteam, de GI, het CIT, een jeugdhulpverlener en VT.
108 Interview 7B.
109 Interview 7B en 10B.
110 Bij een aantal observaties was een van de tafelleden zonder duidelijke reden afwezig.

medewerker van het wijkteam als vast tafellid aanwezig. Hier is volgens de voorzitter van het casusoverleg voor gekozen om de objectiviteit te kunnen waarborgen:

> 'De manier waarop we het gesprek voeren, is organisatie overstijgend. We kijken echt: Wat heeft het kind en wat heeft het gezin nodig. Niet zozeer denkend vanuit mijn organisatie waar vanuit ik hier geplaatst ben. Dus een vast tafellid vanuit de wijkteams moet ook gewoon heel kritisch kunnen zijn naar eigen collega's en ook daarop kunnen bevragen. En als je als melder ook vast tafellid bent, dan beoordeel je eigenlijk je eigen werk. Dat zou niet zuiver zijn.'[111]

De tafelleden brengen elk eigen expertise en informatie mee die mee kan worden genomen in de besluitvorming. Het vaste tafellid vanuit het wijkteam kan vertellen of een gezin al eerder hulp heeft ontvangen vanuit het wijkteam. De medewerker van VT kan informatie geven over eventuele meldingen bij VT of de politie. De RvdK kan informeren over eerdere onderzoeken naar het gezin. En de GI kan aangeven of zij al eerder bij het gezin betrokken is geweest.[112]

Bij het casusoverleg kunnen ook hulpverleners aanschuiven die al bij het gezin betrokken zijn. Verder wordt – afhankelijk van zijn leeftijd – de minderjarige uitgenodigd om aanwezig te zijn bij het casusoverleg, evenals de ouders met gezag.[113] Zij kunnen bovendien iemand als toehoorder meenemen, bijvoorbeeld een professionele vertrouwenspersoon of iemand uit het netwerk. In paragraaf 7.6 wordt nader ingegaan op de participatiemogelijkheden van ouders en minderjarigen.

Verloop van het casusoverleg

De geobserveerde casusoverleggen duurden gemiddeld veertig minuten en bestonden steeds uit drie fasen, namelijk beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Op basis van de observaties kan het verloop van de casusoverleggen als volgt worden geschetst. Nadat alle aanwezigen een plek hebben gevonden aan de rechthoekige tafel – waarbij de voorzitter en de secretaresse aan één korte kant, de vaste tafelleden twee-aan-twee aan weerszijden van de voorzitter en de secretaresse aan de lange zijden van de tafel en de overige aanwezigen op de overige plekken aan de tafel zitten –, start de voorzitter de bijeenkomst. Hij laat alle aanwezigen zich aan elkaar voorstellen en geeft uitleg over het casusoverleg:

> '[Het casusoverleg] is een samenwerking van Veilig Thuis, jeugdzorginstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en het wijkteam samen met [gemeente B]. Naar aanleiding van de melding komen wij samen om te kijken wat de zorgen zijn. Dat doen we door kennis te nemen van de melding, door informatie

111 Interview 7B.
112 Interview 10B.
113 Interview 7B.

> uit te wisselen en door vragen te stellen aan [de ouders], [de minderjarige] en de meldende partij. Die dingen bij elkaar leveren ons een beeld op van de zorgen. Als wij een goed beeld hebben, dan zullen we tot besluitvorming over gaan, maar daar kom ik nog op terug, anders krijgt u nu te veel informatie.'[114]

De voorzitter geeft kort de inhoud van de melding weer, waarna de vaste tafelleden, de melder en de ouders en minderjarigen achtereenvolgens worden gevraagd of zij aanvullingen hebben. De voorzitter van het casusoverleg bewaakt dat de aanwezigen niet te lang aan het woord zijn en dat de bijeenkomst gestructureerd verloopt.

Nadat iedereen aan het woord is geweest, krijgen de vaste tafelleden de mogelijkheid om vragen te stellen aan de aanwezige ouders, minderjarige en melder. Dit kunnen bijvoorbeeld vragen zijn over de hulpverlening die reeds aan het gezin is geboden, de bereidheid om hulp te accepteren, de verwachtingen van het casusoverleg, de huidige woonsituatie, het netwerk van het gezin, de mogelijke oplossingen die de gezinsleden zien en vragen aan de melder waarom de melding is gedaan en waarom zij bijvoorbeeld denken dat het vrijwillige kader onvoldoende is of waarom zij een raadsonderzoek en/of gedwongen kader noodzakelijk achten.

Nadat het beeld voldoende duidelijk is, vraagt de voorzitter de ouder(s), minderjarige en melder(s) of zij alles hebben kunnen zeggen wat zij willen zeggen. De voorzitter vat samen wat er tot dan toe is besproken. Vervolgens geeft hij informatie over het vervolg van het overleg, namelijk de fase van oordeelsvorming. Bij deze fase van oordeelsvorming mogen de melder(s), ouder(s) en minderjarige(n) aanwezig zijn, maar zij mogen niet meedoen aan het gesprek. De voorzitter spreekt alleen met de vaste tafelleden.

> 'Wij ronden nu de beeldvorming af, wij hebben informatie verzameld en vragen gesteld. Nu hebben wij een beeld over de zorgen. Nu gaan wij besluitvormen. Nu ga ik een moeilijke vraag aan ouders en melder stellen. Mijn vraag is om alleen te luisteren. Dus dat betekent dat u er wel bij zit, maar dat u niet meepraat. Wij gaan proberen in kaart te brengen wat er goed gaat en wat er niet goed gaat en dan proberen wij te komen tot een besluit. En dan doen wij iets brutaals, want dan kijken wij u even niet aan, want dan betrekken wij u in het gesprek. Zodra wij klaar zijn, kijk ik u weer aan.'[115]

De positieve punten en de bestaande zorgen worden geïnventariseerd en gewogen ('stel we hebben een weegschaal op tafel staan, hoe verhouden de positieve punten en zorgen zich tot elkaar?'[116]). De beroepskrachten bespreken welke gevolgen aan de getrokken conclusie moeten worden verbonden. Hierbij wordt besproken of de hulp in het vrijwillige kader kan

114 Observatie 4B.
115 Observatie 4B.
116 Observatie 3B.

worden gestart of voortgezet, een raadsonderzoek start en/of drang moet worden ingezet. De voorzitter zorgt dat de vaste tafelleden niet door elkaar heen praten en dat alle stappen van de oordeelsvorming worden gezet. De voorzitter besluit vervolgens om zich weer tot de overige aanwezigen te richten. Hij herhaalt hetgeen tijdens de oordeelsvorming besproken is en deelt mee wat het besluit is. De input van de vaste tafelleden dient hierbij als advies, welk advies de voorzitter mee kan nemen bij de uiteindelijke besluitvorming. Een medewerker van de RvdK geeft aan dat voorheen werd ervaren dat de RvdK een groter gewicht in de schaal legde dan de andere vaste tafelleden, maar dat dat inmiddels meer gelijkgetrokken is.[117]

Nadat de voorzitter het uiteindelijke besluit heeft genomen en heeft medegedeeld, worden de ouder(s), minderjarige en melder(s) in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen of te reageren. Tot slot wordt informatie gegeven over het vervolg, bijvoorbeeld over dat ouders een brief ontvangen met de beslissing. Indien dit relevant is, worden de ouders ook geïnformeerd over eventuele wachtlijsten bij organisaties en het contact tussen een GI en de RvdK als is besloten tot de start van een raadsonderzoek.

7.4.2.3 Het drangtraject

Nadat is besloten dat casusregie (welke mogelijkheid tot 1 januari 2020 bestond[118]) of drang tijdens een raadsonderzoek (welke mogelijkheid ook na 1 januari mogelijk is) door de GI plaats gaat vinden, neemt een medewerker van de GI binnen vijf werkdagen contact op met het gezin om een overleg in te plannen. Tijdens dit overleg worden met de betrokken beroepskrachten, het gezin en het netwerk afspraken gemaakt waaraan consequenties worden verbonden.[119] Dit resulteert in een plan van aanpak dat door de casusregisseur wordt opgesteld en naar de ouders wordt gestuurd ter ondertekening. De afspraken die gemaakt kunnen worden, kunnen sterk uiteenlopen. Bij een casusoverleg werd bijvoorbeeld opgemerkt dat de casusregisseur onder andere zou gaan bepalen hoe vaak de kinderen hun ouders mogen zien.[120]

De GI blijft voor de duur van het raadsonderzoek bij het gezin betrokken in het kader van een drangtraject. Een medewerker van de RvdK geeft aan dat drangtrajecten niet altijd meteen kunnen starten door wachtlijsten bij de GI's. Hij geeft aan het idee te hebben dat een instroomteam een

117 Interview 11B.

118 Een geïnterviewde wijkteammedewerker geeft aan dat de GI nog wel een team heeft dat complexere drangzaken doet, zonder dat een raadsonderzoek loopt. Doordat het wijkteam al langere tijd geen contact heeft met de GI, is deze wijkteammedewerker niet op de hoogte van de taken en werkwijze van dit team (interview nr. 8B). Helaas is het niet mogelijk geweest om een jeugdbeschermer te spreken in het kader van dit onderzoek, waardoor het bestaan van een team dat complexere drangzaken doet, niet verder onderzocht kon worden.

119 Observatie 2B en interview 7B.

120 Observatie 3B.

zaak wel binnen vijf werkdagen oppakt, maar dat het gezin vervolgens op een wachtlijst komt voordat een vaste casusregisseur of hulpverlener start. Verder geeft deze raadsmedewerker aan dat een drangtraject wel eens verlengd moet worden omdat het raadsonderzoek nog niet gestart of afgerond is.[121] Doordat de GI kan aantonen of een drangkader wel of geen succes heeft gehad, is de GI een belangrijke informant voor de RvdK.[122]

7.4.3 Gemeente C

Binnen de contouren van de gemeentelijke verordening bestaan in de verschillende regio's van gemeente C verschillende werkwijzen als het gaat om het drangkader bij de GI. De besluitvorming inzake de inzet van drang is op verschillende plaatsen belegd en er bestaan geen casusoverleggen vergelijkbaar met die in gemeenten A en B. Beslissingen om op te schalen naar een GI voor de start van een drangtraject worden genomen door het wijkteam of VT. De medewerkers van de GI in gemeente C kunnen drie rollen vervullen: die van consulent ter advisering van het wijkteam, die van uitvoerder van een drangtraject en die van uitvoerder van een jeugdbeschermingsmaatregel.

7.4.3.1 De fase voorafgaand aan een drangtraject bij de GI

In de fase voorafgaand aan een drangtraject bij de GI kunnen door het wijkteam met ouders veiligheidsafspraken worden gemaakt.[123] Als een wijkteammedewerker twijfelt over een mogelijke vervolgaanpak, dan kan hij een casus voorleggen tijdens een casuïstiekoverleg.[124] Het casuïstiekoverleg betreft een intern overleg waarbij ouders en minderjarigen niet aanwezig zijn. In het kader van het onderhavige onderzoek is bijvoorbeeld een overleg bij een wijkteam geobserveerd waarbij voor de twaalf aanwezige wijkteammedewerkers en een externe beroepskracht de vraag centraal stond of en op welke gronden het wijkteam bij een gezin betrokken zou kunnen blijven wanneer dit gezin geen hulpvraag meer had en geen betrokkenheid van het wijkteam wenste. Een van de aanwezigen opperde om gebruik te maken van een formulier van de website Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming. Met behulp van dat formulier werd geconcludeerd dat vanwege een serieuze bedreiging voor de ontwikkeling van het kind voldoende grond bestond voor het wijkteam om het gezin te blijven begeleiden. Besloten werd om een eigenkrachtconferentie te beleggen en een coördinator toe te voegen die met het gezin zou gaan samenwerken. Als ouders niet mee gaan werken, dan zou in een volgend casuïstiekoverleg

121 Interviews 11B en 8B.
122 Interview 11B.
123 Interview 13C, respondent 2.
124 Interview 12C.

opnieuw kunnen worden afgewogen of het vrijwillige kader nog mogelijkheden biedt. Mocht dat niet het geval zijn, dan zou kunnen worden besloten de GI te betrekken.[125] Tijdens een andere observatie werd besloten dat in een gesprek met gezinsleden afspraken gemaakt zullen worden waaraan als consequentie wordt verbonden dat de zaak wordt opgeschaald naar de GI (zie over de opschaling naar de GI verder par. 7.4.3.2).[126]

Medewerkers van de GI kunnen ook een rol vervullen bij de vraag of het wijkteam betrokken moet blijven en bij het maken van veiligheidsafspraken in de fase voordat een zaak wordt opgeschaald naar de GI. Binnen de GI is een aantal gezinsmanagers – die jeugdbeschermingsmaatregelen uitvoeren – eveneens als consulent werkzaam.[127] Deze consulenten kunnen aansluiten bij casuïstiekoverleggen van de wijkteams (zie ook par. 7.4.3.2). Ook kunnen zij met de wijkteammedewerker mee op huisbezoek om te onderzoeken of het wijkteam betrokken kan blijven of dat de GI volledig in beeld moet komen. Tijdens het bezoek worden bodemeisen gesteld en veiligheidsafspraken gemaakt waarvan de naleving zou kunnen voorkomen dat wordt opgeschaald naar de GI. Een geïnterviewde jeugdbeschermer geeft aan dat hij dit als vorm van drang beschouwt, omdat het bedreigend over kan komen.[128] Zolang de medewerker van de GI als consulent bij een wijkteam is betrokken en geen drangtraject bij de GI is gestart, wordt geen dossier aangemaakt bij de GI en worden namen van gezinsleden geanonimiseerd.[129]

7.4.3.2 De besluitvorming inzake de inzet van een drangtraject bij de GI

Bij gemeentelijke verordening is bepaald dat drangtrajecten bij de GI bestaan voor situaties waarin ouders onvoldoende voor een veilige opvoedsituatie kunnen zorgen of onvoldoende medewerking aan de noodzakelijk geachte hulpverlening verlenen.[130] Een drangtraject bij een GI kan via verschillende wegen starten. Welke weg bewandeld wordt, is grotendeels afhankelijk van de vraag of gezagsdragende ouders toestemming geven voor het opschalen naar de GI. Als ouders toestemming geven, dan kan het wijkteam de zaak direct overdragen. Als ouders echter geen toestemming geven, dan meldt het wijkteam bij VT. VT kan de gezinssituatie onderzoeken en vervolgens een melding doen bij de GI. Anders dan in de gemeenten A en B raakt de GI in gemeente C niet altijd bij een gezin betrokken op het moment dat een raadsonderzoek start, wel kan de

125 Observatie 12C.
126 Observatie 13C.
127 Een medewerker van een GI gaf bijvoorbeeld aan dat hij tachtig procent van de tijd als gezinsmanager werkt en twintig procent van de tijd als consulent voor het lokale veld (interview 14 C).
128 Interview 14C.
129 Interviews 14C en 13C, respondent 1.
130 Interview 12C.

rechtbank of de RvdK om deze betrokkenheid van de GI in een preventief kader vragen.[131] Tevens kan een drangtraject starten na beëindiging van een ondertoezichtstelling.[132]

Overigens mag het wijkteam in gemeente C niet zelf verzoeken om de start van een raadsonderzoek. Alleen de GI en VT zijn hiertoe bevoegd.[133] Een geïnterviewde medewerker van VT geeft aan dat VT deze bevoegdheid heeft in situaties waarin de verwachting bestaat dat de gezinsleden niet gaan meewerken. Hij geeft aan dat in de praktijk soms discussies ontstaan met de RvdK over de noodzaak om een verzoek tot onderzoek in te dienen en dat het volgens hem onwenselijk is dat er zoveel ruimte is om hierover te discussiëren.[134]

Besluitvorming bij het wijkteam

Besluiten van het wijkteam over het opschalen van een zaak naar de GI worden genomen tijdens de in paragraaf 7.4.3.1 genoemde casuïstiekoverleggen. Besluiten om een zaak op te schalen worden – met uitzondering van spoedsituaties waarin acuut handelen geboden is – nooit door één medewerker genomen. Een wijkteammedewerker brengt een zaak in bij een casuïstiekoverleg, waarna de aanwezigen vragen kunnen stellen en vervolgens advies kunnen geven over het al dan niet opschalen.

Zoals in de vorige subparagraaf al kort werd genoemd, kunnen medewerkers van de GI als consulent aansluiten bij deze casuïstiekoverleggen. Zij nemen tijdens deze overleggen geen besluiten, maar kunnen wel proberen om het wijkteam te sturen als het gaat om de beslissing of een gezin naar de GI wordt verwezen voor een drangtraject. Een geïnterviewde wijkteammedewerker vergelijkt het met de gang van zaken in ziekenhuizen waar ook specialisten worden ingeschakeld op het moment dat een medewerker er niet goed uitkomt.[135] Een geïnterviewde jeugdbeschermer die ook werkzaam is als consulent ziet zijn taak als het filteren van zaken en het proberen te voorkomen dat zaken 'over de schutting' worden gegooid, terwijl het wijkteam deze nog zelf zou kunnen oppakken.[136]

Besluitvorming bij VT

Indien het wijkteam heeft besloten dat een zaak moet worden opgeschaald naar de GI, maar ouders geen toestemming geven voor deze opschaling, dan kan het wijkteam het gezin bij VT aanmelden. Nadat een melding bij VT is binnengekomen, worden de gezinsleden uitgenodigd voor een meldingsgesprek. Als dit gesprek wordt geweigerd, dan ontvangen ouders een brief waarin wordt aangegeven dat VT graag een meldingsgesprek wil en

131 Interview 12C.
132 Interview 14C en observatie 15C.
133 Interview 12C.
134 Interview 15C.
135 Interview 13C, respondent 2.
136 Interview 14C.

dat als dit gesprek niet binnen een bepaalde termijn (tijdens een observatie werd hier bijvoorbeeld een termijn van een week aan verbonden[137]) tot stand komt of ouders niet op de uitnodiging reageren, een informantenonderzoek gestart gaat worden of dat wordt opgeschaald naar de GI.[138] Tijdens een observatie noemde een van de medewerkers van VT dit 'liefdevol opdringen'.[139] Een van hen gaf aan dat op deze brief vaak wel wordt gereageerd, omdat gezinnen vaak niet willen dat bijvoorbeeld school of een huisarts als informant wordt benaderd.

> 'Dan zit je al in een onprettig scenario waarin je dingen aan het afdwingen bent, maar dat is vaak wel nodig. Sommige mensen proberen je natuurlijk buiten de deur te houden.'

Tijdens een één uur durend meldingsgesprek wordt geprobeerd om zover mogelijk met het gezin te komen binnen het vrijwillige kader. De medewerker van VT geeft ouders informatie, vraagt hen om toestemming voor het benaderen van informanten en probeert samen met ouders een plan met veiligheidsafspraken te maken welke aansluiten op gestelde veiligheidsvoorwaarden.[140]

> 'De medewerker van zo'n gesprek heeft een hele grote opdracht. Want je moet de melding bespreken, in gesprek raken, je moet het vertrouwen van mensen weten te winnen, je moet invoegen, maar uiteindelijk wil je ook veiligheidsafspraken maken.'[141]

Aan ouders wordt medegedeeld dat wanneer de gestelde afspraken niet worden nagekomen, besloten kan worden dat de zaak wordt opgeschaald naar de GI. Tijdens een observatie van een casuïstiekoverleg bij VT bleek bijvoorbeeld ook dat kan worden besloten dat de GI zal worden ingeschakeld als ouders niet binnen een week toestemming geven om een huisarts als informant te benaderen.[142] De geïnterviewde medewerker van VT geeft aan dat VT zo min mogelijk wil dreigen en dat formeel geen sprake is van drang, maar dat hier feitelijk wel van gesproken kan worden:

> 'Je dwingt dingen af. Maar het is wel zo dat als mensen uiteindelijk zeggen: "Jij mag die school niet benaderen en jij mag die huisarts niet benaderen", dan moeten we gaan MDO'en (DV: een multidisciplinair overleg beleggen) om een besluit te nemen of we akkoord gaan of laten wij het liggen tot een volgende melding? Of vinden we dit onverantwoord en gaan we opschalen? Dan gaat het nog steeds eerst naar de GI. Hoewel je dan wel kan verwachten dat zij hetzelfde

137 Observatie 17C.
138 Observaties 16C en 17C.
139 Observatie 17C.
140 Zie ook par. 6.4.1.
141 Interview 15C.
142 Observatie 17C.

> probleem gaan krijgen. (…) Nu is het wel zo dat heel veel van deze klanten bang zijn voor jeugdbescherming. Ze hebben een negatieve ervaring of hebben er een negatief beeld bij. Dus men wil wel graag voorkomen dat een zaak bij jeugdbescherming belandt. Dat helpt wel. Je kan dus zeggen drang, wat in dit geval wel klopt. (…) Als mensen onder onze druk, die je drang zou kunnen noemen, mee gaan werken, dan is het weer vrijwillig.'[143]

De beslissing om op te schalen naar de GI wordt genomen tijdens een multidisciplinair overleg (hierna: MDO), waarbij onder andere een vertrouwensarts aanwezig is. Alle beslissingen waar betrokkenen het mogelijk niet direct mee eens zijn of die raken aan privacy kwesties worden tijdens een MDO genomen. Als de gestelde veiligheidsvoorwaarden en -afspraken in het vrijwillige kader niet goed tot stand komen en de situatie voor het kind onveilig is, zal besloten kunnen worden tot opschaling naar de GI.

Besluitvorming bij de GI

Het wijkteam of VT zal een zaak bij opschaling per e-mail aanmelden bij de bureaudienst van de GI. Hier worden de aangemelde zaken gefilterd. Zo wordt gecontroleerd of alle noodzakelijke informatie is gegeven en beoordeeld of de zaak passend is voor de GI of dat het gezin gelet op een IQ-bepaling van een gezinslid beter bij een andere GI[144] thuis zou passen. Tevens kan worden gefilterd op de zwaarte van de problematiek, maar in beginsel wordt dit al door de consulenten gedaan op het moment dat zij bij de wijkteams betrokken raken.[145] Een medewerker van VT geeft aan dat het in de praktijk lang niet altijd zo is dat de GI een opschaling automatisch aanneemt; bij meldingen worden volgens hem vraagtekens gezet en daarnaast hebben de GI's te maken met wachtlijsten, waardoor soms beter gelijk een verzoek tot onderzoek kan worden ingediend bij de RvdK.[146]

Een drangtraject kan ook starten na beëindiging van een ondertoezichtstelling. In dat geval wordt de casus door een jeugdbeschermer van de GI ingebracht in een casuïstiekoverleg onder leiding van een teammanager. In het kader van dit onderzoek is een overleg geobserveerd waarin de vraag centraal stond of een ondertoezichtstelling beëindigd zou kunnen worden en de GI in een drangkader betrokken zou kunnen blijven. In deze casus werden de gemaakte afspraken door de minderjarige en zijn ouders nagekomen, maar werd het wel wenselijk geacht om het gezin nog niet los te laten zonder hulpverlening. Het gezin had maandenlang op een wachtlijst bij de RvdK gestaan en de ondertoezichtstelling had volgens de inbrenger vervolgens geen bijdrage geleverd aan de positieve ontwikkeling die het gezin doormaakte. Tijdens het overleg werd besloten dat de ondertoe-

143 Interview 15C.
144 De GI William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering is gericht op kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte en kinderen van ouders met een beperking.
145 Interview 12C.
146 Interview 15C.

zichtstelling niet verlengd zou worden, dat contact wordt gezocht met het wijkteam om het gezin verder samen te begeleiden in het kader van drang en dat een plan wordt opgesteld.[147]

7.4.3.3 De start van een drangtraject bij de GI

Nadat een casus intern bij de GI is aangemeld en officieel een dossier is aangemaakt, vindt over het algemeen een warme overdracht plaats in de vorm van een huisbezoek waar de melder vanuit het wijkteam of VT ook bij aanwezig is. Als gevolg van de wachtlijsten bij de GI worden de huisbezoeken door een centraal instroomteam van de GI gedaan en wordt de zaak vervolgens na overleg met de teammanager overgedragen aan de gezinsmanager. De medewerkers van het centrale instroomteam begeleiden het gezin gedurende de periode dat zij op de wachtlijst staan.

Het streven is om binnen het drangtraject de veiligheid van de minderjarige te waarborgen door veiligheidsafspraken te maken met het gezin.[148] De medewerker van het centrale instroomteam of de gezinsmanager stelt tijdens het huisbezoek bodemeisen en vervolgens worden samen met de ouders en vaak ook de kinderen veiligheidsafspraken gemaakt die het mogelijk maken dat bodemeisen worden behaald. Mogelijke afspraken zijn bijvoorbeeld dat er niet geslagen wordt of dat geen drugs wordt gebruikt.[149] Aan het begin van een drangtraject wordt aan ouders toestemming gevraagd voor gegevensuitwisseling met bijvoorbeeld het consultatiebureau, het kinderdagverblijf, de basisschool, de huisarts en de GGZ. Als ouders geen toestemming geven, dan wordt de afweging gemaakt of de ouders nog gemotiveerd kunnen worden om alsnog hun toestemming te geven. Zo geeft een jeugdbeschermer aan dat zij probeert om alsnog toestemming te krijgen door ouders beter te informeren, of door met ouders te bespreken waar zij wel toestemming voor willen geven.[150]

Aan een drangtraject wordt geen maximale termijn gesteld. Een gezinsmanager werkzaam bij een GI geeft aan dat de meeste gezinnen die hij begeleidt in het drangkader zitten en dat hij in de twee jaar dat hij bij de GI werkt nog nooit om een ondertoezichtstelling heeft gevraagd.[151] Alle beslissingen in het kader van drang nemen de gezinsmanagers gezamenlijk met hun team, een gedragsdeskundige en een teamleider. Dit geldt ook voor de beslissing om een ondertoezichtstelling te verzoeken. Tijdens een observatie van een casuïstiekoverleg bij een GI kwam naar voren dat de GI eerst bij een minderjarige en zijn ouders betrokken was in het kader van drang en dat de minderjarige in dat kader uit huis was geplaatst, maar dat

147 Observatie 15C.
148 Interview 12C.
149 Interview 14C.
150 Interview 12C.
151 Interview 14C.

de ouders steeds dreigden om hem op te halen. Dit was volgens de GI een goede reden om een ondertoezichtstelling te verzoeken om te verzekeren dat de minderjarige niet zou worden opgehaald.[152]

7.5 Materiële rechtspositie van minderjarigen en ouders; factoren die besluitvorming rondom de inzet van een drangtraject beïnvloeden

Diverse factoren kunnen de besluitvorming rondom de inzet van een drangtraject beïnvloeden, waaronder de visie van de bij de besluitvorming betrokken personen op (de doelen en positie van) drangtrajecten (par. 7.3) en de wijze waarop deze besluitvorming procedureel is vormgegeven (par. 7.4). Daarnaast wordt de besluitvorming beïnvloed door de feiten en omstandigheden van individuele zaken en de wijze waarop deze door besluitvormers worden gewogen.

In deze paragraaf wordt besproken welke factoren meespelen bij de vraag of een casus- of casuïstiekoverleg belegd zal worden en bij de vraag of vervolgens – tijdens een dergelijk overleg – wordt besloten tot de inzet van een drangtraject. De reden dat niet alleen naar de besluitvorming tijdens casus- of casuïstiekoverleggen zelf, maar ook naar het doen van een melding tot bespreking aan een dergelijk overleg wordt gekeken, is gelegen in het gegeven dat het beleggen van een casus- of casuïstiekoverleg grote invloed kan hebben op het vervolg van de hulpverlening aan een gezin.[153]

7.5.1 Inhoudelijke factoren die meespelen bij het beleggen van een casus- of casuïstiekoverleg

Hetgeen de respondenten zeggen over de situatie waarin een melding of verzoek tot bespreking (hierna: melding) aangewezen is, komt in de kern overeen. Het gaat voornamelijk om situaties waarin de hulpverlening in het vrijwillige kader ontoereikend wordt geacht, terwijl zorgen over het kind bestaan. Meerdere respondenten geven aan dat zij naar de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling kijken en pas melden bij vermoedens dat de minderjarige in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Een voorzitter van een casusoverleg noemt dat bij de gezinnen die aan het casusoverleg worden besproken, vaak sprake is van meervoudige problematiek bij (een van de) ouders en/of de minderjarige.[154] Meerdere respondenten geven aan dat bij veel gezinnen die bij het casusoverleg worden gemeld, sprake is van echtscheidingsproblematiek, hetgeen ook terug was te zien in de geobser-

152 Observatie 15C.

153 Uit een interview (2A) is bijvoorbeeld gebleken dat tijdens de casusoverleggen in gemeente A nauwelijks wordt terugverwezen naar het vrijwillige kader.

154 Interview 2A.

veerde overleggen. Andere geobserveerde overleggen gingen onder andere over kinderen die verzuimden naar school te gaan, huiselijk geweld tussen ouders, alcohol- of drugsgebruik bij een ouder of minderjarige of gedragsproblemen van een minderjarige. Bij de meeste geobserveerde overleggen was sprake van een combinatie van zorgen. Tijdens meerdere geobserveerde casusoverleggen waren een zwangere vrouw en haar ongeboren kind het onderwerp van de besluitvorming. Van een zwangere vrouw waren reeds drie kinderen uit huis geplaatst en werd de noodzaak van gezagsbeëindiging onderzocht.[155] Een van de geobserveerde overleggen in gemeente B ging over een gezin waarvan ten aanzien van de oudere kinderen een gezagsbeëindigende maatregel was uitgesproken en de moeder opnieuw zwanger was. Van de moeder van dit ongeboren kind was bekend dat zij een alcoholverslaving had en de vader verbleef op een psychiatrische afdeling van een ziekenhuis.[156] Een andere melding werd gedaan omdat de jeugdreclassering nog maar kort betrokken zou zijn bij de minderjarige en een nazorgtraject wenselijk werd geacht.[157] Een andere melding tot slot, werd gedaan omdat er als gevolg van detentie van de vader geen gezagsdrager was. De kinderen maken zich daar veel zorgen over en de oudste dochter van veertien jaar regelde veel zaken sinds de detentie van vader.[158]

Zoals gezegd, worden meldingen pas gedaan bij zorgen over een kind waarbij ook sprake is van ontoereikendheid van het vrijwillige kader.

> 'Je hebt soms gezinnen waarbij de zorgen soms heel fors zijn en waarbij je ook echt een zorg hebt rondom de veiligheid voor kinderen. Op het moment dat het gezin of ouders openstaan voor alle vormen van hulpverlening en ook gemotiveerd zijn om daaraan te werken, dan komen ze eigenlijk niet bij [een casusoverleg].'[159]

Een geïnterviewde raadsmedewerker geeft bijvoorbeeld aan dat vooral zaken worden gemeld waarin al jarenlang hulpverlening in het vrijwillige kader wordt geboden, zonder dat het gewenste resultaat is bereikt.[160] De ontoereikendheid van het vrijwillige kader kan gelegen zijn in onvoldoende medewerking van ouders met de hulpverlening, bijvoorbeeld doordat zij onvoldoende inzicht hebben in de problematiek of onvoldoende motivatie hebben om mee te werken met de hulpverlening. Tijdens een geobserveerd casusoverleg was bijvoorbeeld sprake van een moeder die noodzakelijke hulpverlening afwees, dreigde om met haar kinderen te verhuizen en de gestelde diagnose dat zij autistisch was, afwees.[161] In een andere zaak

155 Observatie 14A.
156 Observatie 2B.
157 Observatie 1B.
158 Observatie 8B.
159 Interview 7B.
160 Interview 11B.
161 Observaties 18A en 19A.

wilden de ouders de hulpverlening wel aanvaarden, maar lukte het hen niet om hier vervolgens daadwerkelijk mee aan de slag te gaan.[162] Ook kan het voorkomen dat het gezin wel voldoende gemotiveerd is, maar dat het vrijwillige kader onvoldoende toegerust is om het gezin te ondersteunen.[163] Als ouders nog enigszins meewerken, wordt volgens meerdere respondenten over het algemeen geprobeerd om nog te proberen om het gezin in het vrijwillige kader te ondersteunen. Een aantal respondenten wijst in dit kader op de verslechtering van de samenwerkingsrelatie met het gezin als gevolg van een melding. Een geïnterviewde wijkteammedewerker geeft bijvoorbeeld aan dat hij pas meldt indien er echt geen samenwerking met het gezin meer is en ouders de hulpverlening de deur hebben gewezen.[164]

Uit de interviews met respondenten blijkt dat in de praktijk steeds wordt gezocht naar het juiste moment om een melding te doen. Het wordt enerzijds wenselijk bevonden dat wijkteams niet te lang 'doormodderen' en dat zaken tijdig bij de GI worden gemeld, zodat de GI nog voldoende mogelijkheden heeft om het gezin de goede kant op te sturen, maar anderzijds wordt het ook wenselijk bevonden dat gezinnen niet te snel met te weinig gronden worden doorgestuurd.[165] Een VT-medewerker werkzaam in gemeente B geeft ook aan dat tijdens casusoverleggen soms ook weer opnieuw met elkaar gedefinieerd moet worden wat onveilig is, wanneer een zaak acuut is en wanneer het legitiem is om te melden.[166] Een medewerker van een GI in gemeente A geeft aan dat gezinnen die in een drangtraject terechtkomen, vaak al veel kansen hebben gekregen waardoor een drangtraject weinig toegevoegde waarde meer heeft en het volgens hem beter zou zijn om direct een raadsonderzoek te starten.[167]

Tijdens een aantal interviews in gemeente A worden verzoeken genoemd die direct door de RvdK worden opgepakt en dus niet tot een casusoverleg leiden. Dit zijn spoedverzoeken om een voorlopige ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing, verzoeken om gezagsbeeindiging en verzoeken ten aanzien van gezinnen waarvan de ouder een zeer laag IQ heeft. Redenen om in deze gevallen het casusoverleg over te slaan, kunnen zijn dat deze verzoeken belastend zijn voor de gezinsleden, dat tijdens een casusoverleg geen invloed op het verzoek kan worden uitgeoefend, dat er geen tijd is voor een casusoverleg of omdat het casusoverleg anderszins geen functie heeft.[168]

162 Observatie 11A.
163 Interview 2A.
164 Interview 3A.
165 Interview 6A.
166 Interview 9B, respondent 2.
167 Interview 4A.
168 Interviews 1A, 2A, 3A en 4A.

7.5.2 Inhoudelijke factoren die meespelen bij de besluitvorming rondom de inzet van een drangtraject

Bij de besluitvorming en advisering ten aanzien van het starten van een drangtraject worden blijkens de interviews en observaties verschillende factoren meegewogen. Argumenten die tot de start van een drangtraject kunnen leiden zijn onder andere dat:
- zorgen bestaan over de veiligheid of ontwikkeling van de minderjarige;
- (de verwachting is dat) gezagsdragende ouders – bijvoorbeeld ook gelet op de hulpverleningsgeschiedenis – nog enigszins openstaan voor hulpverlening;
- zonder het drangtraject onvoldoende mogelijkheden voor de hulpverlening bestaan;
- de wens bestaat om zicht te houden op de ontwikkelingen binnen het gezin; en dat
- de beroepskrachten het idee hebben dat nog iets van het drangtraject verwacht kan worden.

Een medewerker van een wijkteam geeft bijvoorbeeld aan dat bij de afweging of een gezin geschikt is voor een drangkader, wordt gekeken naar de vraag of langdurige onveiligheid bestaat voor de kinderen, welke ook door inzet vanuit de hulpverlening niet beter wordt. Volgens hem zijn het vaak gezinnen waar op meerdere levensgebieden problemen spelen. Ook kunnen heftige incidentele zaken waarin de veiligheid snel gewaarborgd moet worden tot een drangkader leiden.[169] De hiervoor opgesomde argumenten plaatsen het drangtraject tussen het vrijwillige en gedwongen kader in: zonder het drangtraject zouden onvoldoende mogelijkheden bestaan voor de hulpverlening, maar er is (nog) geen sprake van een gedwongen kader. Een voorzitter van een casusoverleg geeft hierover bijvoorbeeld aan dat besloten kan worden om een drangtraject in te zetten indien nog niet aan de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling is voldaan, maar in het vrijwillige kader onvoldoende vertrouwen bestaat.[170] Een medewerker van een GI geeft aan dat met name zaken waarin nog niet veel hulpverlening is ingezet, maar wel zorgen bestaan, geschikt zijn voor een drangkader:

> 'Als er al een hele batterij aan hulpverlening is geweest en dat heeft niet geholpen, dan denk ik van ja, dan gaan we eigenlijk weer hetzelfde doen als het [wijkteam]. Of ze moeten heel erg onder de indruk zijn van "o, ik ben nu bij de jeugdbescherming". (…) Als er erge zorgen zijn over de veiligheid of complexe echtscheiding waar je echt tot geen besluit komt, dat mensen lijnrecht tegenover elkaar staan, dan denk je dan kun je ons (DV: de GI) wel de opdracht gaan geven om dat op te gaan lossen, maar als er allemaal hulp al ingezet is, en dan gaat ons dat ook niet vanuit het drangkader lukken.'[171]

169 Interview 12C, respondent 2.
170 Interview 2A.
171 Interview 4A.

Tijdens twee van de geobserveerde casusoverleggen vormden de juridische complexiteit van een casus respectievelijk het niet aanwezig zijn van een klik tussen een wijkteammedewerker en de ouders nadrukkelijk geen redenen voor de voorzitters om tot een drangtraject bij een GI te besluiten.[172] Uit de observaties is ook gebleken dat bij de afweging of een drangtraject wordt gestart, mee kan spelen of een ondertoezichtstelling als stok achter de deur effect zal hebben. Zo werd tijdens een casuïstiekoverleg in gemeente C meegenomen dat de ouder die onvoldoende meewerkte met de hulpverlening geen gezag had en dus geen aanwijzingen zou kunnen krijgen als een ondertoezichtstelling zou worden uitgesproken.[173] In paragraaf 7.4.3 werd duidelijk dat een drangtraject in gemeente C ook kan starten na beëindiging van een ondertoezichtstelling. Uit een observatie blijkt dat de reden hiervan gelegen kan zijn in de wens om betrokken te blijven zodat de ingezette positieve ontwikkeling en de veiligheid van de minderjarige bestendigd kunnen worden.[174]

Als vermoed of zelfs aangenomen kan worden dat de gronden van de ondertoezichtstelling aanwezig zijn, zal tevens tot een raadsonderzoek besloten kunnen worden. Hierbij kan onder andere worden meegenomen dat:

- sprake is van een bedreigde ontwikkeling van het kind;
- onvoldoende vertrouwen bij de beroepskrachten bestaat dat het gezin gebruik gaat maken van hulpverlening;
- gezagsdragende ouders voldoende kansen hebben gekregen;
- hulpverlening in het vrijwillige kader niet (langer) tot de mogelijkheden behoort;
- jarenlange hulpverlening niet het gewenste effect heeft gehad;
- een drangtraject slechts voor een beperkte periode kan plaatsvinden, waardoor niet veel van een drangtraject te verwachten valt;
- de leeftijd van de minderjarige maakt dat het nog de moeite waard is om een onderzoek naar de noodzaak van een maatregel te starten;
- de situatie complex is en onderzoek hiernaar wenselijk is; en dat
- een uithuisplaatsing wenselijk wordt geacht.

Welke van deze argumenten worden meegenomen en het gewicht dat zij in de schaal leggen, hangt af van de betrokken beroepskracht(en) en van de omstandigheden van de casus die voorligt. Zo geeft een aantal respondenten aan dat de leeftijd van het kind een belangrijke rol speelt bij de overweging om een raadsonderzoek te starten. Als grote zorgen over heel jonge kinderen bestaan, moet volgens een geïnterviewde jeugdbeschermer eerder worden besloten om een raadsonderzoek te starten.[175] Tijdens een overleg werd bij de besluitvorming meegenomen dat een eventuele maatregel op

172 Observaties 4B en 7B.
173 Observatie 13C.
174 Observatie 15C.
175 Interview 4A; observaties 2B en 3B.

zijn vroegst pas over enkele maanden zou kunnen starten en dat dit gelet op de zeventienjarige leeftijd van de minderjarige te kort zou zijn.[176] Ten aanzien van het laatst genoemde argument is een interessante bevinding dat de GI in gemeente C de RvdK pas om een onderzoek verzoekt als de wens bestaat om de minderjarige uit huis te plaatsen en het gezin hier niet aan meewerkt of als de jeugdbeschermer bevoegdheden (zoals het geven van een schriftelijke aanwijzing) wil gebruiken. Tot die tijd wordt volstaan met een drangtraject bij de GI. Een van de geïnterviewde jeugdbeschermers heeft naar eigen zeggen nooit om verzoek tot onderzoek gevraagd voor de gezinnen die hij in het kader van een drangtraject begeleidt.

7.6 Formele rechtspositie van minderjarigen en ouders; participatiemogelijkheden, privacy en de mogelijkheden om in rechte op te komen

7.6.1 Participatiemogelijkheden van ouders bij besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten

In gemeenten A en B worden ouders uitgenodigd om bij het casusoverleg aanwezig te zijn. In gemeente C zijn ouders niet bij besluitvorming over de inzet van een drangtraject aanwezig. Uit de interviews blijkt dat meerdere respondenten aanwezigheid van ouders bij besluitvorming inzake het hulpverleningstraject als belangrijke meerwaarde van casusoverleggen beschouwen. Zo geeft een wijkteammedewerker aan dat het casusoverleg voor ouders een onafhankelijke plek biedt waar zij gehoord kunnen worden.[177] Een geïnterviewde voorzitter van een casusoverleg beschouwt het feit dat hoor en wederhoor wordt geboden aan ouders in een stelsel waarin de organisaties elkaar goed weten te vinden, maar ouders voorheen geen duidelijke rol hadden, een belangrijke meerwaarde van een casusoverleg.[178] Een medewerker van VT spreekt ook uit dat hij het goed vindt dat ouders tijdens het casusoverleg gehoord worden, maar dat het soms ook lijkt of zij dan een nieuwe kans krijgen, terwijl zij hun laatste kans al kregen op het moment dat werd gemeld:

> 'En weet je, als je als ouders gaat vertellen daar aan tafel, nee, maar ik ben heel gemotiveerd en het wordt dus uiteindelijk geen dwang maar drang, dan hebben ze opnieuw een nieuwe kans. Terwijl wij al zover zijn dat die laatste kans geweest is. Dus het heeft voor mij twee kanten, ik vind het fijn, stel, ik ben zelf ouder, dat je daar ook je zegje mag doen. Aan de andere kant denk ik ja, maar daar zijn al zoveel gesprekken over gevoerd. Toen wilden ze het niet en ging het niet en nu wordt er weer opnieuw naar gekeken.'[179]

176 Observatie 1B.
177 Interview 3A.
178 Interview 10B.
179 Interview 1A.

Naast dat ouders tijdens een casusoverleg hun visie kunnen geven, krijgen beroepskrachten de kans om ouders te laten inzien dat zij iets moeten veranderen en te informeren over consequenties van het niet meewerken met de hulpverlening.

Een melding wordt in de gemeenten A en B slechts geaccepteerd indien deze met ouders is besproken. Ouders hoeven niet met de melding in te stemmen:

> 'Gelukkig maar ook trouwens. Stel je voor dat je daar [DV: voor het doen van een melding] toestemming voor moet vragen, dan krijgen we de helft van de meldingen misschien niet. Wat doen we dan met de kinderen die onveilig opgroeien? Dus wij redeneren heel erg vanuit het recht van het kind daarin om beschermd en veilig op te groeien.'[180]

De ouders moeten wel kennis hebben genomen van de melding en zij moeten gelegenheid krijgen om hierop te reageren. Een geïnterviewde medewerker van VT in gemeente A geeft aan dat hierop een uitzondering kan worden gemaakt als de angst bestaat dat het kind hierdoor in gevaar komt.[181] Uit de observaties blijkt dat ouders niet altijd voorafgaand aan het casusoverleg op de melding hebben kunnen reageren, bijvoorbeeld als gevolg van afwezigheid van iemand die de ouder hierbij kon ondersteunen of als gevolg van detentie van de ouder.[182]

In de gemeenten A en B worden ouders blijkens de interviews uitgenodigd om bij het casusoverleg aanwezig te zijn voor zover zij gezag hebben of ook door de rechtbank zouden worden opgeroepen om een zitting bij te wonen. Dit kan volgens een aantal respondenten in de praktijk soms onwenselijke situaties opleveren, met name als de ouder geen omgang met het kind heeft of anderszins niet betrokken is bij de opvoeding. In geval van complexe scheidingen kunnen ouders afzonderlijk worden uitgenodigd en gesproken. Ouders mogen een vertrouwenspersoon, zoals een familielid of een professionele vertrouwenspersoon, als toehoorder meenemen naar het casusoverleg. Tijdens de geobserveerde casusoverleggen is hier een enkele keer gebruik van gemaakt. Tijdens twee casusoverleggen was een professionele vertrouwenspersoon aanwezig en bij drie overleggen was iemand uit het netwerk van het gezin aanwezig. Ook komt het voor dat een tolk aanwezig is bij het casusoverleg. Op de overige aanwezigen hebben de ouders en minderjarige geen invloed. De aanwezigheid van de ouders lijkt overigens geen voorwaarde te zijn om een casusoverleg door te laten gaan. Zo vonden twee geobserveerde casusoverleggen in gemeente B plaats zonder dat ouders op de melding hadden gereageerd en bij het overleg aanwezig waren.[183]

---

180 Interview 2A.
181 Interview 1A.
182 Observatie 8B.
183 Observaties 8B en 10B.

Uit de observaties blijkt dat ouders gedurende het casusoverleg ruimte krijgen om hun mening te geven, te reageren op anderen en om vragen te stellen. Tijdens een casusoverleg kan blijken dat ouders een andere lezing hebben van wat er is gebeurd. Een ouder gaf bijvoorbeeld aan dat het niet klopte dat zij niet mee wilde werken met de hulpverlening, maar dat zij juist niets van de hulpverleners hoorde.[184] Een andere ouder gaf aan dat veel informatie uit de melding achterhaald was. Hij had recente rapporten bij zich en beschreef dat de situatie was verbeterd:

> 'Ik hoor veel over jeugdbescherming, dat er veel onjuist is over rapportages. En nu in de melding die u vertelt, staan ook veel fouten. Ik ben ook bang dat verkeerde rapportages bij de rechter tot een verkeerd oordeel zullen leiden.'[185]

Tijdens een casusoverleg kunnen ouders informatie geven die nieuw licht op de zaak werpt, zoals een onderliggende angst om een baan te verliezen die maakte dat een ouder hulp niet accepteerde of een ziekte waardoor de ouder tijdelijk onbereikbaar was. Tijdens de geobserveerde casusoverleggen probeerden de aanwezigen hun taalgebruik aan te passen. Ook werd door de voorzitter regelmatig gecontroleerd of ouders begrepen wat er werd gezegd.

Met name in gemeente A kregen ouders veel tijd om hun verhaal te doen, te reageren op anderen en vragen te stellen. De voorzitter had ook oog voor reacties van ouders op hetgeen door anderen werd ingebracht. Op vragen van de ouders werd door de aanwezigen duidelijk antwoord gegeven. De voorzitter toonde ook empathie naar ouders toe. Tegelijkertijd stelde de voorzitter ook grenzen aan ouders om te voorkomen dat het overleg alle kanten op zou gaan.

Tijdens de geobserveerde overleggen in gemeente B was de tijd die voor een overleg werd ingepland beduidend korter, hierdoor werd minder ruimte geboden aan de ouders om vragen te stellen en ook werden functies van aanwezigen en motiveringen van besluiten minder uitgebreid toegelicht dan in gemeente A. Ondanks dat ouders tijdens de geobserveerde casusoverleggen in gemeenten A en B de gelegenheid kregen om hun verhaal te doen, waren de mogelijkheden om daadwerkelijk mee te doen met de besluitvorming zelf, beperkt. In gemeente B werden de ouders, de minderjarige en de melder tijdens de fase van oordeelsvorming uitdrukkelijk niet betrokken bij het gesprek. Ouders mochten bij de oordeelsvorming aanwezig zijn, maar zij mochten niet praten en werden ook niet aangekeken door de voorzitter en vaste tafelleden. Tijdens een interview spreekt de voorzitter de hoop uit dat ouders en minderjarigen, doordat zij niet actief bij de oordeelsvorming worden betrokken, leren om vanuit een ander perspectief naar de bestaande zorgen te kijken en vervolgens in beweging komen.[186] Na de fase van oordeelsvorming is volgens deze voorzitter geen

184 Observatie 18A.
185 Observatie 7B.
186 Interview 10B.

ruimte meer om een genomen besluit aan te passen, tenzij belangrijke nieuwe informatie wordt gedeeld.[187]

In gemeente C worden ouders niet uitgenodigd om bij casuïstiek-overleggen aanwezig te zijn, maar wordt wel aan ouders gevraagd of zij toestemming verlenen voor het opschalen naar de GI. Een gezinsmanager en consulent werkzaam bij een GI merkt hierover het volgende op:

> 'Ik vind dat ouders moeten weten waar ze voor kiezen. Ze hebben het recht om nee te zeggen tegen opschalen naar jeugdbescherming. En ze moeten ook weten dat ze dat recht hebben. En ze moeten ook weten hoe wij te werk gaan. Het moet niet een of ander poppenkast verhaaltje worden en waar ze zich ingeluisd voelen en vervolgens achteraf zeggen van: als ik dit had geweten, dan had ik nee gezegd.'[188]

Overigens werd in paragraaf 7.4.3 al duidelijk dat, indien ouders geen toestemming voor een opschaling geven, alsnog een drangtraject bij de GI kan starten op initiatief van de GI. Het lijkt erop dat een weigering om toestemming te geven, de overdracht alleen kan vertragen, maar dat ouders de gang naar de GI niet kunnen blokkeren. Een ander alternatief is dat de GI alsnog bij het gezin betrokken raakt nadat een ondertoezichtstelling is uitgesproken, met als groot verschil dat hierbij een onafhankelijke rechter naar de zaak heeft gekeken.

In gemeente A krijgen ouders na afloop van het casusoverleg een evaluatieformulier met de vraag om deze ter plekke in te vullen. Ouders krijgen hiermee de gelegenheid om aan te geven of zij het gevoel hebben gehad dat zij hun visie konden geven en dat hun visie vervolgens ook is meegenomen in de besluitvorming. De informatie die deze formulieren opleveren, worden door beleidsmedewerkers meegenomen in hun werk.[189]

Als een ouder (deels) niet aanwezig was bij het casusoverleg in gemeente A, dan belt de voorzitter deze ouder na afloop om de uitkomst van het casusoverleg terug te koppelen. Als de afwezige ouder niet gemotiveerd is om mee te werken aan bijvoorbeeld het drangtraject dat zal worden ingezet, dan adviseert de voorzitter deze ouder tijdens het telefoongesprek dringend om gebruik te maken van een motiveringsgesprek.[190] In gemeente B wordt tijdens het casusoverleg aan de aanwezige ouders en minderjarigen medegedeeld dat zij een brief ontvangen waarin verkort wordt weergegeven wat tijdens het overleg besproken is. Tijdens twee casusoverleggen waarbij de ouders niet aanwezig waren, werd aan de melder gevraagd of hij naar de ouders zou willen terugkoppelen wat tijdens het casusoverleg is besloten.[191]

---

187 Interview 10B.
188 Interview 14C.
189 Interview 2A.
190 Interview 2A.
191 Observaties 7B en 10B.

7.6.2 Participatiemogelijkheden van minderjarigen bij besluitvorming inzake de inzet van drangtrajecten

De focus lijkt in de gemeenten met name te liggen op het meenemen van de ouders in de besluitvorming inzake de inzet van drang, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kind. Daarnaast wordt in de gemeenten ook aandacht besteed aan het betrekken van de minderjarigen bij de besluitvorming. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk dilemma's voor beroepskrachten kunnen ontstaan als ouders niet willen dat hun kind wordt betrokken en gesproken of als de minderjarige aangeeft dat hij niet wil dat hetgeen hij gezegd heeft, ook met ouders wordt gedeeld.

In gemeente A en B worden meldingen bij het casusoverleg volgens meerdere respondenten alleen geaccepteerd nadat deze met de minderjarige van twaalf jaar en ouder zijn besproken. Een aantal respondenten geeft aan dat per individueel geval wordt bekeken of de minderjarige de gehele melding krijgt, of dat alleen informatie wordt gegeven dat een melding is gedaan en wat de zorgen zijn. Uit het onderzoek blijkt dat minderjarigen in de praktijk niet altijd worden geïnformeerd over de melding. Een geïnterviewde wijkteammedewerker licht toe dat hij met ouders en soms ook met de minderjarige zelf de afweging maakt of de melding ook met de minderjarige wordt besproken en dat hij ook samen met een gedragswetenschapper kijkt of het passend is om de melding met de minderjarige te delen.[192] Bij VT bestaat de mogelijkheid om een minderjarige van twaalf jaar of ouder te spreken zonder dat ouders hiervan op de hoogte zijn. De ouders moeten dan wel binnen twee weken hierover worden geïnformeerd. Minderjarigen van zestien jaar en ouder kunnen aangegeven dat zij niet willen dat hun ouders weten dat zij met VT hebben gesproken en wat zij hebben gezegd.[193] Uit een interview met een medewerker van een wijkteam in gemeente C komt ter sprake dat hij minderjarigen wel zoveel mogelijk probeert te betrekken op het moment dat hij wenst dat de GI bij een gezin betrokken raakt, maar dat dit in de praktijk niet altijd vanzelf gaat en dat zij soms wat meer aandacht moeten besteden aan dat het kind ook gehoord moet worden.[194] Ook een geïnterviewde VT medewerker werkzaam in gemeente C geeft aan dat vaker kan worden bekeken of het kind bij de overdracht naar de GI aanwezig kan zijn.[195] Een gezinsmanager geeft aan dat hij geen minimale leeftijd verbindt aan de vraag of een minderjarige betrokken wordt, maar dat gekeken wordt of hij oud genoeg is om de uitleg te begrijpen:

192 Interview 3A.
193 Interview 1A.
194 Interview 13C.
195 Interview 15C.

> 'Soms heb je bijvoorbeeld kinderen die zijn pas acht maar die zitten echt zo knel tussen hun ouders dat ze ook eigenlijk heel bewust zijn van wat er speelt. En daar eigenlijk heel veel last van hebben. Ja, dan wil je die het liefst er wel bij omdat je dan op een kinderlijke manier ook wat uitleg kan geven.'[196]

De meningen van respondenten over de vraag of het wenselijk is om een minderjarige uit te nodigen voor een casusoverleg, zijn verdeeld. Zo vertelt een voorzitter van een casusoverleg hierover het volgende:

> 'Ik vind, soms moet je een kind ook ergens tegen beschermen. Je kunt wel zeggen, een kind groeit bijvoorbeeld dagelijks al op met die persoonlijke problematiek van moeder, of die vechtscheiding of wat dan ook, dus waarom zou het dan erg zijn dat hij het aan de Jeugdbeschermingstafel nog een keer mee maakt. Zo kan je er tegenaan kijken. Maar je zou ook kunnen zeggen, daar wil ik niet aan bijdragen of aan meewerken, of zo. Ik wil ook niet dat een moeder voelt, ik kan nu niet alles zeggen want mijn kind zit erbij. Ik wil juist iedereen goed horen om een goede beslissing en het goed in te richten. Dat is een beetje de balans zoeken daarin.'[197]

Een voorzitter van het casusoverleg in gemeente B geeft aan dat in het licht van artikel 12 IVRK verbeteringen mogelijk zijn door minderjarigen vaker en al vanaf jongere leeftijd te betrekken bij het casusoverleg. Hierbij zou volgens hem wel oog moeten zijn voor hoe de minderjarige zijn mening op een goede manier kan verwoorden en hoe de mening vervolgens goed kan worden meegenomen. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijke schade die het casusoverleg kan meebrengen voor de minderjarige.[198] Een medewerker van de RvdK legt uit dat in gemeente A bij minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar vaak met de melder wordt besproken of het in het belang van het kind is om hem uit te nodigen voor het casusoverleg.[199] Volgens de voorzitter van het casusoverleg mogen minderjarigen vanaf zestien jaar in beginsel bij het gehele overleg aanwezig zijn. In gemeente B worden minderjarigen van zestien jaar en ouder zelfstandig uitgenodigd om bij het casusoverleg aanwezig te zijn. Uit de observaties blijkt dat in deze gemeenten ook minderjarigen van vijftien jaar kunnen worden uitgenodigd.[200] Indien ouders hun twaalfjarige kind meenemen, dan wordt met de minderjarige afgestemd hoe hij op een goede manier betrokken kan worden en of hij bij het casusoverleg aanwezig is of dat hij apart wordt gesproken door de voorzitter.[201]

---

196 Interview 12C.
197 Interview 2A.
198 Interview 10B.
199 Interview 5A. De geobserveerde casusoverleggen in gemeente A hadden steeds betrekking op minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Zij waren niet bij de overleggen aanwezig.
200 Observatie 9B.
201 Interview 7B.

In gemeente A worden minderjarigen van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan het casusoverleg gehoord te worden door de voorzitter van het casusoverleg en de medewerker van de RvdK. Een medewerker van de RvdK geeft aan dat in gemeente A recentelijk ook een elfjarige jongen door de voorzitter en de RvdK is gesproken. Het gesprek is altijd vrijblijvend en de minderjarige mag een vertrouwenspersoon meenemen. Het gesprek van ongeveer dertig minuten vindt plaats onder leiding van de voorzitter:

> 'Ik neem vooral door: Hoe kijkt iemand er zelf tegenaan? Wat zijn de zorgen van de jeugdige? Wat zijn de wensen? Wat wil iemand absoluut wel of absoluut niet? Het is een heel open gesprek zonder dat er druk op zit, maar ik probeer wel in beeld te brengen hoe diegene erin staat.'[202]

Een medewerker van de RvdK geeft aan dat hij merkt dat tijdens het horen van de minderjarige regelmatig blijkt dat de minderjarige denkt dat het allemaal zijn schuld is en dat zij deze gedachte dan proberen weg te nemen.[203] Tijdens het gesprek wordt ook besproken wat vanuit het gesprek wordt meegenomen naar het casusoverleg. Aan de minderjarige wordt meegegeven dat als er dingen zijn waarvan hij niet wil dat zijn ouders het weten, hij dat misschien ook niet tijdens het gesprek met de voorzitter en de RvdK moet delen. Tijdens het gesprek met de minderjarige maakt de voorzitter aantekeningen en tijdens het casusoverleg wordt aan de aanwezigen teruggekoppeld wat de minderjarige heeft gezegd. Desgevraagd geeft de voorzitter van het casusoverleg in gemeente A aan dat hij in het verleden wel een training heeft gehad in het voeren van kindgesprekken.[204] Ook de medewerker van de RvdK geeft aan dat hij en de voorzitter genoeg werkervaring hebben om dit te kunnen doen.[205] In gemeente B worden minderjarigen niet apart gehoord voorafgaand aan het casusoverleg. In het verleden werden in deze gemeenten ook minderjarigen tussen de twaalf en vijftien jaar oud een-op-een gesproken, maar een voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat dit lastig was:

> 'Dat had gewoon te maken met school, gewoon met de dagbesteding, of ouders voldoende bereid waren ook om toestemming te geven of de minderjarige het wel wilde. Weet je wel, zo. Nou, dus toen hebben we gezegd van: Dan gaan we telefonisch. Ik heb zelfs ook een paar keer via Facetime met een minderjarige gesproken. Maar we hebben… ja, wat we ondervonden was dat… nou, ik heb weleens gesprekken gehad met minderjarigen en dan voelde ik gewoon aan van: Oké, die vader of die moeder zitten daar in de kamer en de minderjarige voelt zich toch eigenlijk niet helemaal vrij genoeg om echt antwoord te geven op de

202 Interview 2A.
203 Interview 5A.
204 Interview 2A.
205 Interview 5A.

> vragen of verhaal te doen. Dus ja, we hebben toen echt gedacht van: Wat levert het nou eigenlijk op? En vervolgens ook: Wat doen we uiteindelijk met de informatie vanuit dat kind gesprek? Uiteindelijk hebben we gezegd van: We gaan het toch niet meer doen, omdat het naar ons idee gewoon te weinig opleverde. En we ook niet goed konden inschatten in hoeverre minderjarigen zich vrij genoeg voelden om te kunnen zeggen wat ze wilden zeggen.'[206]

In gemeente A neemt de voorzitter voorafgaand aan het casusoverleg of het gesprek met de minderjarige telefonisch contact op om de minderjarige voor te bereiden. Uit de observaties van casusoverleggen in gemeente B is het belang van een goede voorbereiding gebleken. Tijdens een paar observaties gaven de aanwezige ouders of jeugdigen aan dat zij in de veronderstelling waren dat een mogelijke uitkomst was dat de minderjarige uit huis geplaatst zou worden. Zo vroeg een meisje van veertien jaar aan het einde van het casusoverleg of zij en haar broertjes en zusjes thuis mochten blijven.[207] Betere informatievoorziening had hoogstwaarschijnlijk een hoop angst en stress bij dit meisje en haar broertjes en zusjes weggenomen, wat mogelijk ook haar mogelijkheden om goed te participeren tijdens het overleg, had vergroot.

Uit de observaties is gebleken dat de werkwijze voor wat betreft het geven van een terugkoppeling aan de minderjarige die niet bij het casusoverleg aanwezig was, nog niet altijd even duidelijk is uitgewerkt. Aan het einde van een geobserveerd casusoverleg werd aan de aanwezige vader gevraagd of hij zijn zoon over het genomen besluit wil informeren. Dit terwijl de reden van de melding onder andere was dat de vader niet meer tot zijn zoon door kon dringen. Vervolgens gaf de melder aan dat hij mogelijkheden ziet om de uitkomst van het casusoverleg tijdens een gepland gesprek met de school, de GI en de minderjarige, mee te delen. De voorzitter gaf tot slot aan dat dit misschien motivatie bij de minderjarige zou kunnen creëren en dat het daarom goed is om daar goed over na te denken.[208] Bij een casusoverleg waarbij een zeventienjarig meisje wel aanwezig was, paste de voorzitter zijn taalgebruik en de mate van motivering van het genomen besluit aan:

> 'Ik kom even bij jullie [de minderjarige en haar moeder] terug. Jullie hebben mee kunnen luisteren. Er zijn positieve punten, maar ook zorgpunten en die vinden we toch zwaarder wegen. Wij zeggen met elkaar dat nu niets doen niet in het belang van jou [de minderjarige] is. Dus wij vinden het belangrijk dat er iets komt zodat je naar school kan, passende hulpverlening kan worden ingezet, de verhuizing naar de tante in de gaten gehouden kan worden en gekeken kan worden welke rol moeder heeft. Misschien werkt het wel positief voor het contact tussen jullie [de minderjarige en haar moeder]. We hebben ook niet zo lang meer

206 Interview 7B.
207 Observatie 8B.
208 Observatie 9B.

> omdat jij volgend jaar achttien wordt. Dus we hebben jou ook heel hard nodig om daaraan mee te werken. Ook voor jou zou het fijn zijn om te doen wat je zegt wat je wilt. Er is niets mis mee dat je hulp vraagt. Als er iets is, moet je die hulp ook zoeken en aannemen. Heel eerlijk gezegd vraag ik mij af of het genoeg is. Dit heeft te maken met de hulpverleningsgeschiedenis en het niet hebben van een goed plan. Er zijn dus meerdere factoren. Maar goed, ik vind ook wel dat je nu zeventien bent en moet laten zien dat jij zelf de verantwoordelijkheid voor je eigen toekomst aan kan. Ik sluit mij aan bij wat [het casusoverleg] zegt. Dus dat er een caseregisseur vanuit [de GI] komt.
> (…)
> Ik wil je meegeven: neem regie over jouw eigen toekomst. Zorg dat je zelf gaat werken aan jouw toekomst. Jij bent de enige die het voor jezelf kan maken of breken. Ik neem aan dat als je straks 25 ben dat je een huisje wil en een baan dat goed betaald en een leuk leven. Het is daarom belangrijk dat je dat zelf gaat doen. Knoop dat in je oren. De casusregisseur gaat er komen vanuit [de GI]. Nog niet bekend wie dat is. Maar belangrijk dat je handelt naar wat je zegt wat je doet.'[209]

De beslissing werd in vergelijking met de andere geobserveerde casusoverleggen uitgebreider en eenvoudiger uitgelegd. Ook werd van de aanwezigheid van de minderjarige gebruik gemaakt om goed tot haar door te dringen dat er iets zou moeten veranderen.

7.6.3 Privacy van betrokkenen

Voorafgaand, tijdens en na de casusoverleggen wisselen beroepskrachten van verschillende organisaties informatie met elkaar uit. Als het gaat om het waarborgen van de privacy van betrokkenen, wordt door respondenten voornamelijk verwezen naar het gebrek aan kennis bij de andere betrokken organisaties. Met name ten aanzien van het delen en verwerken van gegevens tijdens een casusoverleg, bestaat onder de respondenten onduidelijkheid.

Volgens meerdere respondenten is de melder verantwoordelijk voor het waarborgen van de privacy van betrokkenen bij het doen van een melding bij een casusoverleg. In gemeente A moet de melder volgens de respondenten aan ouders toestemming vragen om informanten te benaderen en om de verkregen informatie vervolgens te delen in de melding. Een geïnterviewde wijkteammedewerker geeft aan dat als hij geen toestemming krijgt, hij informatie die hij eerder heeft ontvangen, wel kan gebruiken bij het opstellen van de melding:

> 'De informatie die ik dan al heb, die heb ik gekregen. Dus ik kan wel vanuit mezelf schrijven. Als bron van ja de medewerker van het [wijkteam] heeft dit en dit en dit gehoord toen en toen.'[210]

209 Observatie 1B.
210 Interview 3A.

Blijkens de interviews bestaat een spanningsveld tussen het verkrijgen van toestemming van ouders en/of de minderjarige voor het benaderen van informanten enerzijds en de plicht om te handelen ter bescherming van de ontwikkeling en veiligheid van een minderjarige anderzijds. Een geïnterviewde wijkteammedewerker meent dat het feit dat een melding wordt gedaan, een voldoende reden vormt om aan te nemen dat sprake is van onveiligheid en dat op grond van de geldende beroepscode buiten de AVG om gewerkt mag worden:

> 'We zijn gewoon verplicht om stappen te ondernemen. Als ouders zeggen: Ik wil niet dat jij school belt, omdat ik m'n kind bont en blauw heb geslagen, dan heb je echt pech. Je privacyrecht verlies je op dat punt.'[211]

Een geïnterviewde raadsmedewerker geeft aan dat hij zelf heel terughoudend is in het delen van informatie, maar dat hij soms meldingen voorbij ziet komen waar heel uitgebreide onderzoeken worden bijgevoegd, inclusief gespreksverslagen.[212]

Tijdens de geobserveerde casusoverleggen werd door de aanwezigen een veelvoud aan gegevens gedeeld, zonder dat ouders hier toestemming voor gaven. In paragraaf 7.4.2 werd al genoemd dat de vaste tafelleden bij de casusoverleggen in gemeente B ieder hun eigen expertise en informatie meenemen naar het overleg. De uitwisseling van gegevens wordt blijkens de interviews door meerdere respondenten als belangrijke meerwaarde van een casusoverleg beschouwd. Uit de interviews blijkt dat het voor veel respondenten onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het in acht nemen van de privacyregels tijdens de casusoverleggen. Tegelijkertijd geven zij aan geen (grote) problemen te ervaren als het gaat om het delen van gegevens en de rechten van betrokkenen. Een medewerker van de RvdK geeft aan dat hij geen rol heeft bij het waarborgen van privacy tijdens het casusoverleg, omdat hij bij deze overleggen als toehoorder is.[213] Meerdere respondenten geven aan dat zij erop vertrouwen dat de privacy van betrokkenen niet wordt geschonden door hetgeen zij delen en doen. Een voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat hij meent dat de verantwoordelijkheid voor het in acht nemen van de privacyregels ligt bij degene die de informatie deelt,[214] terwijl andere respondenten – die gegevens delen tijdens een casusoverleg – aangeven dat zij erop vertrouwen dat is voorzien in regels ten aanzien van deze gegevensuitwisseling. In gemeente B hebben de vaste tafelleden en de voorzitters van het casusoverleg bijvoorbeeld in een convenant afspraken neergelegd over het uitwisselen van gegevens. Dit ondertekende convenant legitimeert de uitwisseling van informatie in het belang van de veiligheid

211 Interview 8B.
212 Interview 11B.
213 Interview 5A.
214 Interview 2A.

en ontwikkeling van de minderjarige die tijdens het casusoverleg wordt besproken. De informatie moet feitelijk, concreet en recent zijn, aldus een voorzitter van de casusoverleggen in deze gemeente.[215] Een geïnterviewde VT-medewerker geeft wel aan dat hij niet precies weet welke regels op papier zijn gezet over het uitwisselen van gegevens:

> 'En soms staan er net even wat details waarvan ik toch echt wel denk en ik ga er gewoon maar vanuit dat we daar afspraken over hebben. Die moet je gewoon wel delen omdat je anders tot een andere weging komt.'[216]

Hij geeft aan dat hij vindt dat iedere beroepskracht zijn eigen beroepscode moet volgen, transparant en met respect moet werken en niet meer moet delen dan nodig is. Ook in gemeente A gelden volgens de voorzitter van de casusoverleggen richtlijnen voor het delen van informatie tijdens de overleggen. Hij heeft nog wel vragen over het uitnodigen van bijvoorbeeld nieuwe partners van ouders, waardoor deze partners ook informatie ten gehore komt over het gezin.[217] Een medewerker van de RvdK geeft aan dat hij nog niet eerder heeft nagedacht over het feit dat tijdens het casusoverleg informatie wordt gedeeld zonder dat hier een wettelijke grondslag voor bestaat:

> 'Dat is een interessant ding voor jouw onderzoek, maar ik ben zo bang dat als je dat allemaal… Ja, het is goed om het aan de kaak te stellen hoor want het gaat ook over jou en mij hè. Stel je voor dat ze iets met mijn kinderen… Je moet altijd oppassen met het delen van informatie, maar je moet ook hè die meldcode ja je moet uiteindelijk ook iets kunnen doen van buiten ouders om als het voor de veiligheid van de kinderen goed is. Kinderen moet beschermd worden.'[218]

Dit lijkt wederom te duiden op een spanningsveld tussen het belang van (de veiligheid van) het kind en het handelen op basis van juridische grondslagen. Tijdens de geobserveerde overleggen worden overigens niet alleen persoonsgegevens gedeeld, maar ook verzameld. De aanwezige secretaris maakt een verslag van hetgeen tijdens het overleg naar voren is gekomen. Ook de andere aanwezigen maken tijdens het overleg aantekeningen. Het is niet duidelijk geworden wat precies met deze gegevens wordt gedaan, of en waar deze gegevens worden opgeslagen en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Gedurende de uitvoering van een drangtraject dienen ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder in de drie gemeenten toestemming te geven voor het benaderen van informanten en het uitwisselen van informatie. Sommige respondenten geven aan dat zij bij gebrek aan deze

215 Interview 7B.
216 Interview 9B.
217 Interview 2A.
218 Interview 11B.

toestemming nog wel proberen deze toestemming alsnog te verkrijgen door het gesprek met ouders hierover aan te gaan. Een medewerker van de GI werkzaam in gemeente A geeft aan dat de wet mogelijkheden biedt om, mits het goed wordt onderbouwd in het belang van de veiligheid van het kind, af te wijken van het vereiste van toestemming voor het benaderen van derden.[219] Een andere medewerker van een GI geeft aan dat de problematiek van een kind reden is om voorbij te gaan aan de privacy van de betrokkenen. De afweging die hierbij wordt gemaakt is volgens hem vaak helder.[220] In gemeente A is het volgens een geïnterviewde wijkteammedewerker mogelijk dat tijdens het casusoverleg wordt besloten dat een van de afspraken is dat de ouders toestemming geven om een informant te benaderen. Dit betekent dat wanneer ouders deze toestemming niet geven, de zaak wordt teruggemeld en tot een raadsonderzoek kan leiden.[221]

7.6.4 De mogelijkheid om in rechte op te komen

De mogelijkheden van ouders en minderjarigen om tegen een beslissing van het casusoverleg of de gang van zaken rondom de inzet van een drangtraject op te komen, zijn blijkens de interviews beperkt. Zij kunnen geen bezwaar maken tegen het genomen besluit en ook de mogelijkheid van hoger beroep wordt niet geboden (zie hierover ook par. 6.6.3 en 6.6.5). Bij onvrede met het besluit kunnen zij besluiten om niet mee te werken, aldus een voorzitter van een casusoverleg.[222]

Naast het niet meewerken met het drangtraject, is het indienen van een klacht de enige andere mogelijkheid die ouders en minderjarigen blijkens de interviews hebben om tegen een besluit of de gang van zaken op te komen.[223] Het casusoverleg is geen aparte instantie en daardoor kunnen ouders niet bij het casusoverleg zelf klagen. Wel kunnen zij bij de gemeente A en B een klacht over het casusoverleg indienen. In gemeente B worden ouders middels een brief geïnformeerd over de mogelijkheden om te klagen en een vertrouwenspersoon van het AKJ te benaderen. In gemeente A werd tijdens het onderzoek gewerkt aan een folder en een website om ouders hierover te informeren.[224]

Over de medewerkers van het wijkteam, VT, de GI of de RvdK kan bij de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn, zelf een klacht worden ingediend. Uit de interviews blijkt dat na binnenkomst van een klacht eerst wordt geprobeerd om door middel van een gesprek – al dan niet in aanwezigheid van een teammanager of leidinggevende – de klacht op te lossen. Tijdens een dergelijk gesprek kan bijvoorbeeld ook worden bekeken

219 Interview 4A.
220 Interview 6A.
221 Interview 3A.
222 Interview 2A.
223 Interview 5A.
224 Interview 2A.

of sprake is van zorgmijding of dat het misschien beter is om een andere beroepskracht aan het gezin te koppelen, aldus twee geïnterviewde jeugdbeschermers.[225]

Naast een reguliere klacht, hebben ouders en minderjarigen ook de mogelijkheid om een tuchtklacht in te dienen over een beroepskracht voor zover hij bij het SKJ als zodanig is geregistreerd. Een voorzitter van het casusoverleg in gemeente A geeft aan dat met een jurist wordt uitgezocht of het ook mogelijk is om een tuchtklacht in te dienen tegen de voorzitter van het casusoverleg.[226]

Een gezinsmanager werkzaam in gemeente C geeft aan dat veel klachten worden ingediend en dat er ook ouders zijn die er een sport van hebben gemaakt om te klagen.[227] Uit interviews blijkt dat de mogelijkheid dat een klacht of tuchtklacht wordt ingediend, voor beroepskrachten verlammend kan werken.

> 'Wij zitten in zo'n ingewikkeld beroep qua doelgroep en alles, en ik zeker weet dat we allemaal fouten maken. En dat is voor de excessen, dat snap ik wel hoor. En er zijn ook tuchtuitspraken geweest dat je denkt, dat zo iemand dit werk mag uitvoeren, terecht dat die gestraft is. Maar als je kijkt dat er ook gewoon met heel veel mensen die gewoon naar eer en geweten ons werk doen, dat weet ik zeker, eigenlijk, negen van de tien werkt hier gewoon met een goed hart.'[228]

Een geïnterviewde raadsmedewerker geeft aan dat het tuchtrecht heeft geleid tot angst om tijdens een casusoverleg informatie te delen met andere beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel.[229] Een wijkteammedewerker werkzaam in gemeente A geeft aan dat de mogelijkheid dat een klacht wordt ingediend, meespeelt bij de afweging of een melding wordt gedaan. Ook geeft hij aan dat het aantal klachten groeit en dat meerdere collega's PTSS-klachten hebben naar aanleiding van klachtprocedures. Hij noemt dat hij met de ouders probeert te bespreken waar de klacht vandaan komt in de hoop dat de klacht nog wordt ingetrokken.[230]

7.7 De uitvoering van drang

7.7.1 Betrokkenheid van het wijkteam of een GI?

Het drangtraject waartoe tijdens een casusoverleg wordt besloten, wordt in de onderzochte gemeenten in de meeste gevallen uitgevoerd door de GI. Voorafgaand aan het casusoverleg kunnen in de gemeenten al vormen van

225 Interviews 12C en 14C.
226 Interview 2A.
227 Interview 12C.
228 Interview 4A.
229 Interview 5A.
230 Interview 3A.

drang zijn ingezet door de wijkteams of VT. Met name in gemeente B is een verschuiving zichtbaar van drangtrajecten bij de GI na een casusoverleg naar intensieve trajecten bij de wijkteams in de fase voorafgaand aan een casusoverleg. Een drangtraject bij de GI kan pas starten nadat het traject bij het wijkteam is doorlopen of hiertoe een poging is gedaan. Ook uit een interview met medewerkers van het wijkteam in gemeente C blijkt dat de wijkteams door capaciteitsproblemen bij de GI gezinnen eerder overnemen van de GI dan voorheen.[231]

Uit de interviews kunnen verschillende argumenten voor een drangtraject bij de GI dan wel een drangtraject bij het wijkteam worden afgeleid.

Argumenten die worden aangedragen voor een drangtraject bij de GI:

- Het gezin ziet zoveel mogelijk dezelfde gezichten, omdat GI ook in kader van ondertoezichtstelling bij een gezin betrokken is. Hierbij gaan respondenten ervan uit dat een drangtraject uiteindelijk plaats zal maken voor een jeugdbeschermingsmaatregel.
- Bij de wijkteams is onvoldoende expertise en ervaring voorhanden. De medewerkers van de GI's zijn beter in staat om zich te positioneren.
- Hiermee wordt fuikwerking bij wijkteams voorkomen en blijft de drempel voor gezinsleden om een hulpvraag bij de gemeente neer te leggen laag.
- Als drang bij de wijkteams komt te liggen, bestaat de kans dat bij de wijkteams ook wachtlijsten ontstaan. Hierdoor is snelle, laagdrempelige hulp minder goed te verwezenlijken.
- De samenwerkingsrelatie met het wijkteam is op het moment dat het wijkteam een zaak meldt/opschaalt al verslechterd, waardoor het wijkteam op achterstand staat, terwijl dit voor de GI niet het geval is.
- Het kan helpen om een gezin een nieuwe kans te geven en bestaande patronen te doorbreken door de regie bij een andere organisatie te leggen dan die het in het vrijwillige kader bij het gezin betrokken was.
- Een wijkteam meldt een zaak bij een casusoverleg op het moment dat verder geen mogelijkheden meer worden gezien, waardoor het geen meerwaarde heeft als het wijkteam vervolgens het drangtraject zou gaan uitvoeren.
- Het niet vrijblijvende karakter van het drangtraject is duidelijker wanneer het drangtraject bij de GI loopt.

Argumenten die door respondenten worden aangedragen voor een drangtraject bij het wijkteam:

- Als de verwachting bestaat dat geen raadsonderzoek volgt, dan ligt het met het oog op de continuïteit meer voor de hand om het drangtraject bij het wijkteam te leggen.

231 Interview 13C.

- Het is duidelijker voor het gezin dat het nog om vrijwillige hulp gaat.
- De expertise van wijkteams is verbeterd. Dat de GI's drang uitvoer(d)en, had ermee te maken dat de expertise bij de wijkteams nog onvoldoende was, inmiddels is dat veranderd.
- Het wijkteam kan in het kader van drang net zoveel als een GI.
- Bij de GI's bestaan wachtlijsten, wijkteams zijn eerder beschikbaar.

Een voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat hij alleen tot een drangtraject bij een wijkteam besluit als hij nog veel mogelijkheden ziet bij het wijkteam, het wijkteam het ziet zitten om het drangtraject uit te voeren en hij het vertrouwen heeft dat de hulpverlener het nog aan zou kunnen.[232] Een oplossing voor het argument dat de samenwerkingsrelatie met het wijkteam achteruitgaat als een melding wordt gedaan, kan volgens een geïnterviewde wijkteammedewerker worden verholpen door een nieuwe medewerker van het wijkteam aan het gezin te koppelen.[233]

In de gemeenten wordt gewerkt aan verbetering van de aansluiting tussen de wijkteams en GI's. Zo sluit in gemeente A regelmatig een medewerker van een GI bij het wijkteam aan om met de beroepskrachten mee te denken. In gemeente C wonen medewerkers van wijkteams en medewerkers van de GI over en weer casuïstiekoverleggen van elkaar bij en wordt ook elkaars hulp ingeroepen indien dat in een individuele casus wenselijk is. Op deze manier wordt het mogelijk gemaakt dat zaken soepel kunnen worden overgedragen van het wijkteam naar de GI en vice versa. Wel lijkt de mate van samenwerking met de GI per wijkteam te verschillen. In gemeente B lijkt het contact tussen het wijkteam en de GI summier, dit terwijl ook pogingen worden gedaan om de GI meer expertise en kennis in het wijkteam te laten pompen om het mogelijk te maken dat de wijkteams meer drangtrajecten op zich zouden nemen.

7.7.2 Methodiek

De beroepskracht die in het kader van drang bij een gezin betrokken raakt, heeft tot taak om hulpverlening te coördineren en organiseren, een veiligheidsplan op te stellen en om toe te zien op de naleving van gemaakte afspraken. Een medewerker van een GI geeft aan dat hij wettelijk verplicht is om binnen zes weken een veiligheidsplan met ouders te maken.[234] Na een kennismakingsgesprek en het vaststellen van een plan, wordt gestart met de hulpverlening, waarbij de GI een regierol vervult. Uit de interviews blijkt dat de methodieken die de GI's bij drangtrajecten hanteren, niet afwijken van die in het kader van een ondertoezichtstelling. Een gezinsmanager geeft aan dat gezinnen in een drangtraject op dezelfde manier worden bejegend

232 Interview 2A.
233 Interview 3A.
234 Waarschijnlijk doelt deze respondent op art. 4.1.3(5) Jw.

als gezinnen met een ondertoezichtstelling.[235] Volgens hem doet, in zijn woorden, niet het papiertje (de ondertoezichtstelling), maar het poppetje (de gezinsmanager) het kunstje.[236] Het grootste verschil tussen het drangkader en het gedwongen kader is volgens een geïnterviewde gezinsmanager dat de ouders in het gedwongen kader niet mee willen werken en dat bij een ondertoezichtstelling vanuit de rechtbank doelen zijn opgelegd die gedurende de maatregel behaald moeten worden.[237]

Een belangrijk verschil tussen de uitvoering van een drangtraject en een ondertoezichtstelling is volgens meerdere respondenten dat de jeugdbeschermer bij een ondertoezichtstelling meer bevoegdheden heeft. In het kader van een ondertoezichtstelling kan hij namelijk, anders dan bij drang, een schriftelijke aanwijzing geven, een machtiging uithuisplaatsing verzoeken, zonder toestemming van de gezinsleden informanten benaderen en zelfstandig – zonder tussenkomst van de gemeente – verleningsbeschikkingen voor hulpverlening afgeven.[238] Meerdere jeugdbeschermers geven aan dat zij meer bevoegdheden zouden willen in het kader van drang, omdat zij nu eigenlijk niet meer kunnen doen dan een wijkteam. Uit de interviews blijkt dat deze bevoegdheden met name wenselijk worden geacht in geval van complexe scheidingen.[239]

> 'Dan werkt de ene niet mee bijvoorbeeld met een omgang. Dan kan ik op mijn kop gaan staan en hard inzetten maar dat heeft niet zoveel zin. Als ik zo hard ga inzetten terwijl ik eigenlijk helemaal niks heb waarmee ik het kan, dan ben ik ouders vaak al kwijt voordat de werkelijke OTS gaat beginnen.'[240]

Deze jeugdbeschermer wenst meer bevoegdheden te krijgen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing te geven om omgang op gang te brengen. Een besluit om een dergelijke aanwijzing in te zetten zou volgens hem bijvoorbeeld ook bij een casusoverleg genomen kunnen worden.[241] Uit de interviews blijkt dat zodra de GI een schriftelijke aanwijzing of uithuisplaatsing nodig acht, een ondertoezichtstelling wordt verzocht.

---

235 Interview 14C.

236 Interview 14C.

237 Interview 12C; een collega geeft overigens aan dat dit steeds minder vaak wordt gedaan (interview 14C).

238 Overigens geeft een respondent werkzaam bij een GI aan dat hij deze bevoegdheid ook in het kader van drang heeft (interview 6A). Hierdoor is het niet geheel duidelijk of de GI deze bevoegdheid in de praktijk wel of niet heeft. Deze werkwijze kan overigens ook in het geval van ondertoezichtstellingen per gemeente verschillen (zie ook art. 3.5 Jw). Samenwerkingsafspraken tussen de GI en de gemeente(n) zullen hier duidelijkheid in kunnen en moeten verschaffen.

239 In geval van scheidingsproblematiek kan worden besloten dat met twee medewerkers wordt gewerkt, waarbij een jeugdbeschermer met de ouders gaat werken en een andere jeugdbeschermer voor de belangen van het kind opkomt. De GI bepaalt zelf of deze werkwijze wordt ingezet (interviews 4A en 5A).

240 Interview 6A.

241 Interview 6A.

Dit heeft er volgens twee respondenten toe geleid dat in deze gemeente nagenoeg alle ondertoezichtstellingen gepaard gaan met een machtiging uithuisplaatsing.[242] Een geïnterviewde jeugdbeschermer werkzaam in gemeente A geeft aan dat bij de RvdK wachtlijsten bestaan en dat dit voor hem meespeelt bij zijn wens om al in het kader van drang meer bevoegdheden te krijgen.[243]

Een medewerker van de RvdK meent dat het drangkader beter benut kan worden dan nu het geval is. Bij de GI's is het heel druk, waardoor het soms kan gebeuren dat gezinnen die toch al op het randje tussen drang en dwang zaten, gedurende de zes maanden dat het drangtraject in de gemeente duurt, in de wacht staan bij de GI. In de gemeenten B en C komt het voor dat een apart team van medewerkers een drangtraject oppakt, maar dat het gezin vervolgens op een wachtlijst komt te staan voordat het daadwerkelijk met een vaste jeugdbeschermer of hulpverlener te maken krijgt. Soms komt de GI niet bij een gezin binnen, omdat ouders niet meewerken. In dat geval zal de RvdK besluiten om een spoedmaatregel te verzoeken.[244] In de praktijk komen ook veel gezinnen die begeleid worden in een drangtraject op een wachtlijst bij een jeugdhulpaanbieder te staan.[245] Vertragingen in de inzet van hulp kunnen ook optreden doordat hulpverlening niet op gang komt, jeugdhulpaanbieders failliet gaan of de gezinsmanager uitvalt.[246]

7.7.3 Afspraken en consequenties

Uit de interviews blijkt dat aan het begin van een drangtraject afspraken worden gemaakt met het doel om de veiligheid van het kind te waarborgen en te verduidelijken wanneer een zaak wordt teruggemeld. In gemeente A zet de voorzitter van het casusoverleg afspraken op papier welke de GI vervolgens bij de start van het drangtraject samen met de ouders kan concretiseren. In gemeente B worden tijdens het casusoverleg geen afspraken over de invulling van het drangtraject gemaakt, dit wordt tijdens een later overleg tussen de GI, de betrokken hulpverleners, het gezin en het netwerk gedaan. In gemeente C worden de afspraken gemaakt aan het begin van het drangtraject. De medewerker van het centrale instroomteam of de gezinsmanager van de GI stelt bodemeisen en vervolgens maakt hij samen met het gezin veiligheidsafspraken om deze bodemeisen te kunnen behalen en waarborgen.

De afspraken worden afgestemd op hetgeen het gezin nodig heeft en bijvoorbeeld ook wat het netwerk van het gezin kan bieden en kunnen zeer uiteenlopen. Hierbij kan blijkens de interviews en observaties onder andere

242 Interviews 12C en 14 C.
243 Interview 6A.
244 Interview 5A.
245 Interview 6A.
246 Interview 14C.

worden gedacht aan afspraken over de frequentie waarmee een ouder zijn of haar kinderen mag zien, afspraken over betrokkenheid van hulpverleners, afspraken dat gezinsleden elkaar niet slaan of afspraken over drugsgebruik. Het komt in de praktijk ook voor dat in het kader van drang wordt afgesproken dat zal worden onderzocht waar een baby na zijn geboorte kan opgroeien of dat een gezinsopname plaats gaat vinden. Alhoewel veel respondenten het erover eens zijn dat een uithuisplaatsing geen afspraak in het kader van een drangtraject mag zijn, komen uithuisplaatsingen in het kader van drang in de praktijk wel voor. Een geïnterviewde raadsmedewerker geeft aan dat in gemeente B soms in een melding de wens wordt uitgesproken dat het kind uit huis wordt geplaatst. In dat geval wordt wel binnen het drangkader bezien in hoeverre dat nodig is. Een uithuisplaatsing kan volgens hem echter nooit een afspraak zijn die tijdens een casusoverleg kan worden genomen.[247] Overigens geeft een medewerker van een GI uit dezelfde gemeente aan dat het is voorgekomen dat kinderen uit huis zijn geplaatst in het kader van een ultimatum dat door de RvdK is gesteld.[248] Volgens een medewerker van een wijkteam is een uithuisplaatsing in het kader van drang nooit het gevolg van een gemaakte afspraak, maar van een samenloop van omstandigheden:

> 'Kijk in een drangperiode kan natuurlijk van alles gebeuren ook binnen de huidige problematiek die al speelt en als het dan al zo zover is dat het kind thuis echt niet meer veilig is. Ja dan moet er overgegaan worden op een uithuisplaatsing. (…) Wat ik ook vaak doe is dat ik eerst ga kijken van oké in hoeverre kan het netwerk hierin iets betekenen. Hè zou een kind bijvoorbeeld even voor een time out één of twee of drie nachtjes misschien bij opa en oma kunnen slapen. Is er een tante die iets kan betekenen. Dus dat je even de piek eruit haalt en dat je daarna weer gaat kijken met mekaar van was dit voldoende deze time out of moeten we er echt iemand eruit gaan trekken.'[249]

Een uithuisplaatsing vindt dan op dezelfde wijze plaats als wanneer sprake is van een uithuisplaatsing in het vrijwillige kader zonder drang. In gemeente C kan een kind ook in het kader van drang op vrijwillige basis uit huis geplaatst wordt, 'omdat wij ouders gewoon gemotiveerd krijgen of omdat de ouders zelf ook inzien dat ze op dit moment niet voor de kinderen kunnen zorgen.'[250] In deze gemeente kan een uithuisplaatsing bovendien een consequentie zijn die aan een afspraak wordt verbonden. De afspraken en consequenties worden door de GI samen met de ouders gemaakt en daaruit volgt dat ouders het eens zijn met de uithuisplaatsing. De gezinsmanager legt uit dat de consequentie zo concreet mogelijk wordt gemaakt, zodat niet pas op het moment dat de afspraken niet worden nageleefd moet worden gekeken waar de kinderen heen moeten.

247 Interview 5A.
248 Interview 4A.
249 Interview 3A.
250 Interview 12C.

> 'Bijvoorbeeld op het moment dat een ouder zich niet kan houden aan bodemeisen, niet voldoende emotioneel fysiek beschikbaar is voor haar kind, of waardoor ze niet goed kan aansluiten, dan is de volgende consequentie dat het kind tijdelijk binnen het netwerk bij de moeder haar zus zal verblijven voor een duur van zeven dagen in de week.'[251]

Als ouders het uiteindelijk toch niet eens zijn met de consequentie en de voorwaarden niet worden nagekomen, moet eerst een (voorlopige) ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing worden verzocht en uitgesproken.

Aan het niet naleven van gemaakte afspraken kunnen ook andere consequenties worden verbonden. Over het algemeen worden een terugmelding bij een casusoverleg of een verzoek tot onderzoek bij de RvdK als mogelijke consequentie van het niet naleven van afspraken genoemd. Als een raadsonderzoek is gestart, dan is de consequentie van het niet nakomen van afspraken dat de GI contact opneemt met de RvdK.[252]

> Tijdens een geobserveerd casusoverleg legde de voorzitter aan ouders uit dat het traject waartoe hij had besloten, niet vrijblijvende hulpverlening betrof, maar dat de ouders zouden kunnen besluiten om niet mee te werken. Hij adviseerde ouders wel om te starten. Als antwoord op de vraag van één van de ouders wat het addertje onder het gras is, gaf de reeds betrokken hulpverlener aan dat dit dan wordt meegenomen in het raadsonderzoek. 'Dus eigenlijk is het gewoon verplicht om mee te werken', concludeerde de andere ouder.[253]

Uit interviews blijkt dat in gemeente A na een drangtraject altijd een terugmelding wordt gedaan, welke positief of negatief kan zijn. Bij een terugmelding wordt aangegeven hoe het traject is verlopen, of de verwachting is dat het gezin in het vrijwillige kader geholpen kan worden of dat alsnog een onderzoek start, omdat de doelen onvoldoende behaald zijn of de zorgen te groot zijn.[254] Als het gezin zich niet aan de afspraken heeft gehouden, dan wordt niet opnieuw een casusoverleg belegd, maar dan stuurt de voorzitter de zaak direct door naar de RvdK.

> 'En dan gaan we er ook niet meer over praten. We gaan ook niet meer aan tafel zitten. We hebben ook geen contact meer met de ouders. Als de melder of de jeugdbeschermer zegt: 'dit gaat niet, we kunnen niet aan de eisen voldoen, omdat ouders niet meewerken of omdat whatever', dan gaat hij gelijk naar de RvdK.'[255]

Een voorzitter van het casusoverleg legt uit dat het besluit om na de termijn van het drangtraject met een raadsonderzoek te starten al tijdens het casus-

251 Interview 14C.
252 Interview 4A; observatie 11A.
253 Observatie 14A.
254 Interviews 2A en 3A.
255 Interview 5A.

overleg is genomen en om die reden niet opnieuw wordt behandeld.[256] De voorzitter controleert bij een terugmelding overigens wel of de GI voldoende heeft geprobeerd, omdat de GI het ook heel druk heeft.[257] Tijdens drangtrajecten in gemeente C wordt door de GI regelmatig geëvalueerd of het gezin teruggestuurd kan worden naar het wijkteam of dat een verzoek tot onderzoek bij de RvdK aangewezen is. De respondenten in gemeente C geven geen eenduidig antwoord op de vraag of een verzoek tot een raadsonderzoek als consequentie aan de voorwaarden kan worden gesteld. Volgens een gezinsmanager was dit wel mogelijk, terwijl een andere gezinsmanager werkzaam bij dezelfde GI aangeeft dat het sinds ongeveer een jaar niet meer mogelijk is om in de gemeente een dergelijk verzoek als consequentie aan afspraken te verbinden, maar dat bij het stellen van consequenties altijd verbinding wordt gezocht met de inhoud van de afspraak.[258]

7.7.4 Toezicht op de uitvoering van drang

In gemeenten A en B lijkt de voorzitter van het casusoverleg als enige toezicht te houden op de uitvoering van drang. In gemeente A is een drangtraject bijvoorbeeld een product dat door de gemeente wordt ingekocht bij de GI. Vanuit de gemeente zijn verschillende voorwaarden gesteld aan de uitvoering van drang. Zo wordt ervan uitgegaan dat een plan van aanpak wordt gemaakt en dat wordt gewerkt aan de afspraken die bij het casusoverleg opgesteld zijn. Er wordt verwacht dat een coördinerende regierol wordt opgepakt.[259] Binnen de gemeente is een terugmeldformulier ontworpen voor het geval dat wordt gestopt met het verlenen van hulp. In dit terugmeldformulier wordt geëvalueerd hoe het gezin aan de afspraken heeft gewerkt en wat de resultaten daarvan zijn. Door middel van dit terugmeldformulier kan door de gemeente zicht worden gehouden op het verloop van het drangtraject. De voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat hier veel ruimte bestaat voor de hulpverlener om een houding aan te nemen. De gemeente heeft geen voorwaarden gesteld aan hoeveel uur de beroepskracht aan het gezin moet besteden of hoeveel contactmomenten er zijn. De voorzitter van het casusoverleg geeft aan hier wel voorstander van te zijn: 'Het zou wel mooi zijn als daar wat hardere, zakelijkere afspraken over zouden komen waar het product aan moet voldoen.'[260] In gemeente C lijkt geen toezicht op het drangtraject bij de GI gehouden te worden, daar kan een drangtraject bovendien onbeperkt duren. Wel geldt voor alle gemeenten dat de daarin werkende geregistreerde beroepskrachten te maken kunnen krijgen met een tuchtprocedure bij de SKJ.

256 Interview 2A.
257 Interview 5A.
258 Interviews 12C en 14C.
259 Interview 2A.
260 Interview 2A.

7.8 (Toekomst)visies

Tijdens de interviews kregen respondenten de gelegenheid om hun visie op het drangtraject en het casusoverleg te uiten. Ook is gevraagd hoe zij het drangkader en het casusoverleg over vijf jaar zien. Meerdere respondenten wensen met name verbeteringen van het jeugdhulpverleningsstelsel in het algemeen. Hierbij noemen zij bijvoorbeeld het wegwerken van de bestaande wachtlijsten bij organisaties en het op elkaar afstemmen van de werkwijzen van gemeenten.

> 'Ik zou het heel prettig vinden als elk [wijkteam] en elke gemeente dezelfde regels heeft en hetzelfde aanbiedt. Ik vind het belachelijk hoeveel verschillende sociale teams er zijn en dat iedereen wat anders doet. Zelfs ik word soms helemaal gek van het landschap waar ik doorheen moet, laat staan hoe dat is voor cliënten.'[261]

Een aantal respondenten benadrukt het belang van heldere communicatie over het verschil tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. Een VT-medewerker stelt voor dat organisaties met eenzelfde rapportage en met eenzelfde veiligheidsplan gaan werken dat vervolgens in alle fases van de jeugdhulpverleningsketen blijft bestaan. Deze harmonisatie zou volgens hem tot een schonere overdracht moeten leiden, waarbij geen informatie verloren gaat of herhaling plaatsvindt.[262] Ook andere respondenten spreken de wens uit dat lijntjes binnen de jeugdhulpverlening korter worden, dat organisaties beter gaan samenwerken en dat zij hun werk beter op elkaar afstemmen.

> 'Ik vind het eigenlijk belangrijker dat organisaties van hun eilandje af komen en echt de samenwerking met elkaar aan gaan dan dat er over vijf jaar wel of geen drangtraject is. Want heel sec gezien, als het al goed was geregeld en alles zou werken zoals het zou moeten werken, dan hadden we al nooit dat drangtraject nodig gehad.'[263]

Deze voorzitter van een casusoverleg beschouwt drang als oplossing voor het bestaande gat tussen het vrijwillige en gedwongen kader wanneer de RvdK geen redenen ziet om een raadsonderzoek te starten omdat er nog mogelijkheden in het vrijwillige kader worden gezien, maar de organisaties in het vrijwillige kader het niet zien zitten om het gezin (nog) te ondersteunen. Terugkerende thema's in de reacties van de respondenten die specifiek betrekking hebben op drangtrajecten en casusoverleggen worden in deze paragraaf genoemd en toegelicht.

261 Interview 6A.
262 Interview 15C.
263 Interview 7B.

7.8.1 Casusoverleggen uitbreiden?

De visies van de respondenten op de toekomst van de casusoverleggen lopen sterk uiteen van de mening dat casusoverleggen overbodig worden tot de mening dat de gevallen waarin een casusoverleggen georganiseerd wordt, uitgebreid moeten worden. Een aantal respondenten geeft aan mogelijkheden te zien om het casusoverleg ook vaker in te zetten ten aanzien van andere beslissingen, zoals uithuisplaatsingen, de toetsende taak van de RvdK na een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van twee jaar, leerplichtzaken en voorgenomen beëindigingen van ondertoezichtstellingen of uithuisplaatsingen. Een veelgenoemde meerwaarde van het casusoverleg is dat het de samenwerking en het uitwisselen van expertise en informatie tussen de verschillende organisaties mogelijk maakt en dat het ouders een kans biedt om betrokken te worden bij de besluitvorming. Een voorzitter van een casusoverleg noemt als grote meerwaarde van het casusoverleg dat dit de enige plek is waar organisatie overstijgend wordt gesproken over het gezin:

> 'Als gemeente, vanuit [het casusoverleg], hebben wij er geen enkel belang bij of het nu vrijwillig of naar de Raad (DV: RvdK) gaat. Wij kijken gewoon echt: Wat is er nu nodig? Eigenlijk op andere momenten merk je dat de belangen tussen verschillende organisaties… dat dat soms heel erg kan botsen. [Het casusoverleg] hangt daar eigenlijk boven, dus wij zijn neutraal en in die zin ook objectief. Wij spreken melders aan als wij zien dat ze hun werk niet goed doen, maar wij spreken ook het natraject aan als wij zien: We hebben dat afgesproken, maar hoe kan dat nou? Je geeft nu aan dat het niet is gelukt. Waar blijkt dat dan uit? Wat heb je ingezet dan? Laat maar zien. Maak maar inzichtelijk. Dat is hier in [Gemeente B] eigenlijk het enige moment dat je dat hebt.'[264]

Door meerdere respondenten wordt gewezen op het belang dat de juiste personen bij het casusoverleg aanwezig zijn, namelijk degenen waar het gezin ook daadwerkelijk mee te maken krijgt in het kader van een drangtraject of raadsonderzoek.

Een VT-medewerker geeft aan dat in gemeente C in het verleden wel is geëxperimenteerd met casusoverleggen, maar dat hij het niet prettig vond dat dit vaak leidde tot discussies over de vraag of een zaak door de RvdK in onderzoek zou moeten geworden. Deze discussies worden volgens hem in gemeente C niet gevoerd.[265] Een aantal respondenten werkzaam in de gemeenten A en B geeft aan dat een eerdere betrokkenheid van de GI bij een gezin, bijvoorbeeld op het moment dat een wijkteam of VT met het gezin afspraken gaat maken, ertoe kan leiden dat een casusoverleg overbodig zou zijn. Het wijkteam zou dan meteen iemand van de GI kunnen laten invliegen om zo een ondertoezichtstelling af te wenden, zonder dat een

264 Interview 7B.
265 Interview 15C.

casusoverleg plaatsvindt. En als het niet lukt, dan wordt een verzoek tot onderzoek ingediend bij de RvdK.[266] Twee geïnterviewde VT-medewerkers werkzaam in gemeente B geven aan dat zij het efficiënter zouden vinden wanneer zij ook direct een verzoek tot onderzoek kunnen indienen.[267] Een geïnterviewde raadsmedewerker geeft aan dat hij verwacht dat het casusoverleg over vijf jaar niet meer bestaat, maar dat dan weer een overleg bestaat onder voorzitterschap van de RvdK, zoals voorheen ook bestond, waar het wijkteam en VT zaken kunnen melden op basis van een verzoek tot onderzoek.[268]

7.8.2 Verminderen van het aantal drangtrajecten

Meerdere respondenten uiten de wens dat het aantal drangtrajecten wordt verminderd of zelfs wordt teruggebracht tot nul. 'Het belangrijkste is wat mij betreft dat het woord drang over vijf jaar absoluut uit alle woordenboeken is geschrapt.'[269] Een geïnterviewde jeugdbeschermer zou graag zien dat de effectiviteit van drangtrajecten wordt onderzocht en verwacht dat drangtrajecten zonder raadsonderzoek in de toekomst minder vaak zullen worden ingezet, omdat de resultaten daarvan minimaal zijn.[270] Een directe collega van deze jeugdbeschermer geeft aan dat hij graag informatie zou krijgen over het aantal drangtrajecten dat uiteindelijk uitmondt in een ondertoezichtstelling. Hij beschrijft drang als 'schijnveiligheid' en wat hem betreft zou drang moeten worden afgeschaft.[271] Hij meent, net als meerdere andere respondenten, dat slechts vrijwillige hulpverlening en een door de kinderrechter uitgesproken gedwongen kader van elkaar moeten worden onderscheiden.[272] Hij vindt dat meer benadrukt moet worden dat ouders nog steeds de regie hebben en volledig verantwoordelijk zijn voor hun eigen keuzes en dat zij daardoor ook in hun kracht gezet worden. Als drang wegvalt, is het volgens hem voor ouders veel duidelijker dat een rechter beslist over de noodzakelijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel. Een geïnterviewde wijkteammedewerker geeft aan dat hij drang ziet als onvermogen van het voorveld om het gezin nog te helpen. Voor een rechtbank zouden deze zaken volgens hem waarschijnlijk niet tot een maatregel leiden, omdat geen feitelijke onveiligheid aangetoond kan worden en ook niet aangetoond kan worden dat de hulpverlener al alles heeft gedaan om een omslag te bereiken in het gezin.[273]

266 Interview 6A.
267 Interview 9B.
268 Interview 11B.
269 Interview 13C, respondent 2.
270 Interview 4A.
271 Interview 6A.
272 Interview 13C, respondent 2.
273 Interview 13C, respondent 1.

7.8.3 Grotere rol voor wijkteams

In paragraaf 7.7.1 zijn verschillende door de respondenten aangevoerde argumenten genoemd voor het beleggen van de uitvoering van drangtrajecten bij de GI dan wel bij het wijkteam. In gemeente B is de rol van de wijkteams per 1 januari 2020 vergroot door invoering van het traject van intensieve ondersteuning (zie par. 7.4.2). De reden voor de wijzigingen is volgens een voorzitter van het casusoverleg dat de wijkteams nog in de 'kinderschoenen stonden en zichzelf nog moesten positioneren', waardoor de GI's de drangzaken eerst hadden opgepakt

> 'en nu vindt men dat de tijd rijp is, dat het wijkteam er klaar genoeg voor is. Plus ook dat de GI's behoorlijke wachtlijsten hebben, waardoor er nu is gezegd van: nu is het moment aangebroken om die groep over te dragen naar het wijkteam.'[274]

Met deze wijziging komt drang volgens een voorzitter van het casusoverleg meer voor in het proces te liggen, bij de wijkteams.[275] Ook respondenten werkzaam in de andere onderzochte gemeenten geven aan dat de GI in de toekomst alleen nog jeugdbeschermingsmaatregelen zal uitvoeren en dat de rol van wijkteams groter wordt. Zo noemt een VT-medewerker dat de kwaliteit van de GI's niet dermate beter is dat zij de drangmaatregelen het beste kunnen uitvoeren, terwijl dit het argument was om de drangtrajecten aanvankelijk bij de GI neer te leggen. Hierbij speelt volgens hem ook mee dat het voor cliënten duidelijker is als de GI nog niet betrokken raakt zolang sprake is van vrijwillige hulpverlening.[276]

Een belangrijke voorwaarde voor vergroting van de rol van wijkteams is blijkens de interviews dat deze wijkteams voldoende toegerust zijn om deze taak op zich te nemen. En dit is volgens de meeste respondenten juist nog niet het geval. Zo geven twee wijkteammedewerkers werkzaam in gemeente C aan dat wijkteams moeite hebben met het concreet maken van de zorgen, het communiceren van deze zorgen naar ouders en het doorvragen over bepaald gedrag. Ook missen de wijkteams expertise in hoe zij met psychiatrie om moeten gaan, hoe gesprekken gevoerd moeten worden met ouders en welke houding aangenomen moet worden.[277] Een medewerker van een GI geeft aan dat hij ziet dat de wijkteams het vaak spannend vinden als zij afspraken moeten maken en dat zij dan duidelijk aangeven dat het allemaal vrijwillig is:

> 'Ik neem dat niet eens in de mond als ik met ouders in drangzaken ga praten. Als ze erom vragen geef ik natuurlijk eerlijk antwoord, maar ik begin daar niet mee.'[278]

---

274 Interview 7B.
275 Interview 10B.
276 Interview 15C.
277 Interview 13C.
278 Interview 6A.

Een medewerker van een wijkteam in gemeente A zegt de juridische positie, de bevoegdheden en de grenzen van het wijkteam onduidelijk te vinden:

> 'Als je wilt dat het hele drangstuk over deze regio wordt afgeschaald naar ons (DV: de wijkteams), dan moet er echt wel meer gebeuren.'[279]

Een voorzitter van een casusoverleg bevestigt dat de wijkteams zich onvoldoende toegerust voelen:

> 'Nu in de praktijk horen wij hier [DV: bij het casusoverleg in gemeente A] vaak dat ze [DV: de wijkteams] zich niet toegerust voelen. Dat ze niet voor niets naar ons toekomen, echt alles al geprobeerd hebben en echt geen mogelijkheden meer zien om verder te gaan met een zaak. Als het vertrouwen er niet is bij de hulpverlener om het uit te voeren dan vind ik het ook niet prettig om daaronder te beginnen zeg maar, want je wilt ook dat het succesvol wordt. (…) Dus als het aan mij zou liggen dan zouden we de [wijkteams] beter toerusten.'[280]

Een betere toerusting van de wijkteams zou er volgens respondenten toe kunnen leiden dat een casusoverleg op een later moment wordt ingezet en dat ouders met minder schakels en beroepskrachten te maken krijgen. Naast een betere toerusting, zou volgens meerdere respondenten gewerkt moeten worden aan het voorkomen van de vele wisselingen bij de wijkteams en het wegwerken van de eventuele wachtlijsten bij wijkteams. Een gezinsmanager werkzaam bij de GI in gemeente C geeft aan dat hij van mening is dat de wijkteams in de gemeente waar hij werkzaam is, steeds beter worden en steeds meer handvatten krijgen om in het preventieve kader meer te kunnen doen, ook bij complexere problematiek. Wel verwacht hij dat er altijd gezinnen zullen blijven waarbij het aangewezen is dat de GI het drangtraject uitvoert.[281]

Een wijkteammedewerker werkzaam in gemeente B geeft aan voorstander te zijn van de vergroting van de rol van de wijkteams in zijn gemeente door invoering van het traject van intensieve ondersteuning. Wel merkt hij dat de problematiek van gezinnen die door het wijkteam worden geholpen, veel zwaarder en complexer is geworden.[282] Tijdens de interviews met andere respondenten werkzaam in gemeente B komen veel zorgen over de gevolgen van deze ontwikkeling naar voren. Een voorzitter van het casusoverleg geeft aan dat hij het spannend vindt hoe deze nieuwe wijziging zich zal gaan ontwikkelen, mede doordat alle organisaties wachtlijsten hebben, waardoor het stelsel op slot zit en de kans bestaat dat de wijkteams vol lopen en daardoor het hoofd niet meer boven water kunnen houden. Ook bestaat het risico dat de wijkteams hun laagdrempeligheid

279 Interview 3A.
280 Interview 2A.
281 Interview 12C.
282 Interview 8B.

verliezen, omdat de kans bestaat dat een hulpvraag uiteindelijk leidt tot intensieve ondersteuning.[283] Hij verwacht dat het aantal meldingen voor een casusoverleg eerst zal dalen en daarna toe zal nemen en dat ook de zwaarte van de problematiek toe zal nemen.[284] Een andere voorzitter van het casusoverleg meent dat het soms goed is om een gezin opnieuw een kans te geven door een nieuwe partij bij het gezin te betrekken om zo ontstane patronen te doorbreken en bestaande (voor)oordelen weg te nemen. In de nieuwe situatie zou het wijkteam langer betrokken blijven, misschien dat er wel een nieuw gezicht komt voor het gezin, maar wel één van een persoon die werkzaam is bij dezelfde organisatie:

> 'En zo'n gezin kan natuurlijk heel makkelijk denken, tenminste ik zou me voor kunnen stellen dat ze dat denken: Ja, u zegt nu wel dat u een andere bent en u wilt mij een nieuwe kans geven, maar u bent van hetzelfde wijkteam of u bent van dezelfde organisatie. Hoe neutraal kunt u nog wel of durft u nog wel naar mij te kijken? Want gaat u dan misschien niet uw collega afvallen? Of in hoeverre heeft u al een voorgesprek gehad met uw collega? Hoe anoniem en hoe vrij en hoe objectief bent u nog naar mij? Ik heb daar mijn vraagtekens bij. Dus in die zin vind ik het gewoon heel onverstandig (…) om dat op die manier te doen.'[285]

Een van de gesproken voorzitters vraagt zich ook af of de wijkteams voldoende in huis hebben om zich te positioneren.[286] Een medewerker van VT geeft aan dat tijdens het casusoverleg soms te snel wordt besloten om een zaak terug te geven aan het wijkteam.

> 'Ik zie die mensen ook met hele zware multiproblematiek worstelen. Het is meer dat ze wel heel erg veel moeten en geen tijd krijgen om beroepsvolwassen te worden eigenlijk. En dat vind ik echt een beetje sneu om te zien want het lijkt ook het afvoerputje bijna van nou ja alles maar naar het lokale veld en ik vind dat dat gewoon echt niet kan. Tenzij je ze faciliteert en dan moet het ook echt, want volgens mij was dat eigenlijk ook de bedoeling toen we het inrichtten, (…) maar dat is niet de realiteit.'[287]

Deze VT-medewerker meent dat betere toerusting ertoe kan leiden dat wijkteams niet te snel melden.

Het lijkt erop dat respondenten in de drie gemeenten het erover eens zijn dat drangtrajecten die tijdens een raadsonderzoek lopen, het beste door de GI kunnen worden uitgevoerd of dat de GI bij de start van een raadsonderzoek in ieder geval bij het gezin betrokken raakt.[288] Een medewerker

283 Interviews 7B en 10B.
284 Interview 7B.
285 Interview 10B.
286 Interview 10B.
287 Interview 9B, respondent 2.
288 Interviews 14C en 15C.

van een wijkteam in gemeente B geeft expliciet aan dat de hogere mate van onveiligheid maakt dat de GI gedurende een drangtraject bij een gezin betrokken moet raken.[289]

7.8.4 Een wettelijke grondslag?

'Hoe vager het hele drangkader is, hoe banger mensen worden,' aldus een geïnterviewde wijkteammedewerker.[290] Tijdens de interviews gaat een aantal respondenten in op het eventueel verankeren van drangtrajecten en de besluitvorming daaromtrent in wetgeving. Een voorzitter van een casusoverleg meent dat de balans tussen de verantwoordelijkheid van ouders en de verantwoordelijkheid van hulpverleners beter geregeld moet worden, maar is er geen voorstander van dat dit juridisch wordt dichtgetimmerd. Dit zou volgens hem namelijk kunnen leiden tot jurisprudentie, bureaucratie en juridische strijd door advocaten.[291] Twee geïnterviewde VT-medewerkers geven desgevraagd aan dat zij meer wetgeving ter bescherming van de beroepskracht en meer grondslag voor hun handelen, wenselijk vinden. Zij geven aan dat door het gebrek aan een grondslag verkeerde verwachtingen bij mensen bestaan over hetgeen de beroepskracht zou kunnen betekenen en dat dit leidt tot tijdrovende, vertragende klachtprocedures. Ook geven zij aan dat veel van de beroepskrachten wordt verwacht en dat deze verwachtingen vaak ook politiek zijn ingestoken. Zij geven aan dat niet alle problemen en risico's honderd procent uitgesloten kunnen worden: 'We kunnen niet dagelijks bij die mensen op de bank gaan zitten.'[292] Een van deze medewerkers vindt dat als drang als product wordt neergezet, dit wel goed geregeld moet zijn, 'want je kan niet mensen drang laten uitoefenen terwijl er helemaal geen wettelijk kader voor is.'[293] De andere medewerker van VT meent dat criteria met betrekking tot wanneer iets voor het casusoverleg in aanmerking komt, helder moeten worden geformuleerd.[294]

Een medewerker van het wijkteam geeft aan dat wetgeving en rechtsposities in tegenstelling tot de werkelijkheid erg zwart-wit zijn. Onder beroepskrachten kunnen volgens hem verschillende visies bestaan over wanneer wel of niet ingegrepen moet worden.

> 'De focus moet liggen op dat we zodanig aan het werk zijn dat de kinderen en de gezinnen die dat echt nodig hebben, de bescherming krijgen waar ze ook recht op hebben. En dat hulpverleners ook wat minder bang zijn en zich ook blijven realiseren dat de ouders verantwoordelijk zijn en blijven. En ik kan daar zelf misschien andere normen of waarden op hebben of deze kinderen wat anders

289 Interview 8B.
290 Interview 13C, respondent 2.
291 Interview 10B.
292 Interview 9B.
293 Interview 9B, respondent 1.
294 Interview 9B, respondent 2.

> gunnen, maar in Nederland is 'goed genoeg', ook nog altijd goed genoeg. En ik denk dat die heel spannend is en daar beweegt de hele drang zich natuurlijk omheen van wanneer moeten we wel ingrijpen en wanneer gaan we niet ingrijpen. Er zullen denk ik altijd zaken zijn waarvan je achteraf zegt nou misschien hadden we daarin toch moeten doorpakken en andere zaken waarin je zegt nou misschien had het toch nog anders gekund. Maar ik denk wel door zo zuiver mogelijk te werken en zo goed mogelijk al je instrumenten, maar ook je juridische onderbouwing, je ketenpartners en alle expertises te gebruiken, dat je wel naar een zo zuiver mogelijk systeem gaat.'[295]

7.9 Afsluitende reflecties

In het onderhavige hoofdstuk zijn aan de hand van observaties en interviews de werkwijzen in drie Nederlandse gemeenten ten aanzien van het fenomeen drang als *case studies* gepresenteerd. Hierbij is bijzondere aandacht besteed aan de positie van ouders en minderjarigen en de rechten die zij hebben. Daarnaast is bezien welke eventuele aandachtspunten in de onderzochte gemeenten bestaan ten aanzien van drangtrajecten en het overleg dat aan deze trajecten voorafgaat. In deze slotparagraaf worden drie kernbevindingen uitgelicht die als een rode draad door dit hoofdstuk lopen en kenmerkend lijken voor de 'drangpraktijk' in Nederland. Tegelijkertijd moet hierbij opnieuw worden opgemerkt dat de bevindingen waarvan in dit hoofdstuk verslag is gedaan, gebaseerd zijn op een selectie van drie gemeenten. Dit brengt mee dat niet kan worden gesteld dat de bevindingen representatief zijn voor de drangtrajecten en besluitvorming daarover in alle Nederlandse gemeenten. Desalniettemin kan wel worden gesteld dat aan deze kernbevindingen, juist omdat zij voortkomen uit onderzoek in drie gemeenten met volstrekt verschillende werkwijzen (op basis van '*maximum variation sampling*'[296]) en het bevinden betreffen die de verschillen tussen de gemeenten lijken te overstijgen, toch een zekere mate van generaliseerbaarheid kan worden toegedicht en dat zij waardevolle inzichten opleveren over het fenomeen drang in de Nederlandse jeugdhulpverlening.[297]

Veel onduidelijkheid rondom drang
Een eerste kernbevinding is dat in de praktijk veel onduidelijkheid bestaat onder respondenten als het gaat om drangtrajecten en de besluitvorming daaromtrent. Deze onduidelijkheid bestaat onder andere als het gaat om de vraag in hoeverre drang vrijwillig en vrijblijvend is voor het gezin. Ook ten aanzien van de procespositie, de betrokkenheid en de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokken ouders en minderjarigen bestaat onder respondenten onduidelijkheid.

---

295 Interview 13C, respondent 2.
296 Patton 2001, p. 46, 230, 234-235 en 243.
297 Patton 2001, p. 235.

Drang, en de besluitvorming daaromtrent, kent vele gezichten
Een tweede kernbevinding is dat drang, maar ook de besluitvorming over de inzet van drang in een gezin, vele gezichten kent. Alleen al in de drie gemeenten waar het praktijkonderzoek is uitgevoerd, komt drang in vele verschijningsvormen voor. Hierbij kunnen grofweg de volgende vormen worden onderscheiden:

- drang als werkwijze in het 'voorveld', waarbij door een wijkteam of VT – al dan niet met betrokkenheid van een GI in een adviserende rol – bodemeisen of voorwaarden worden gesteld aan gezinnen en aan deze voorwaarden consequenties worden verbonden;
- drang als duidelijk afgebakend traject uitgevoerd door een wijkteam, nadat het wijkteam hier zelf toe heeft besloten;
- drang als afzonderlijk traject dat wordt uitgevoerd door een GI of wijkteam waartoe wordt besloten tijdens een casusoverleg onder voorzitterschap van een medewerker van een gemeente in aanwezigheid van onder andere de RvdK, GI, een wijkteam en VT en soms ook ouders en minderjarigen en waarbij een raadsonderzoek wordt uitgesteld;
- drang als afzonderlijk traject dat tijdens een raadsonderzoek wordt uitgevoerd door een GI waartoe wordt besloten tijdens een casusoverleg onder voorzitterschap van een medewerker van een gemeente in aanwezigheid van onder andere de RvdK, GI, een wijkteam en VT en soms ook ouders en minderjarigen; en
- drang als afzonderlijk traject uitgevoerd door een GI (soms samen met een wijkteam) waartoe wordt besloten tijdens een casuïstiekoverleg bij een wijkteam, VT of een GI.

De eerste vorm van drang lijkt in de praktijk ook steeds meer op een traject dat start met het stellen van afspraken en eindigt met een overleg over de aangewezen vervolgstappen, zoals het initiëren van een casusoverleg. Deze vorm van drang bestaat in alle drie de onderzochte gemeenten. De laatste drie genoemde vormen van drang zijn duidelijk afzonderlijke trajecten waar een besluitvormingsproces aan voorafgaat. In gemeente B bestaan de eerste drie genoemde vormen van drang, in gemeente A bestaan de als eerste en als derde genoemde vormen van drang en in gemeente C de als eerste en als laatste genoemde verschijningsvormen van drang. De derde en vierde verschijningsvormen van drang kunnen worden ingezet ter voorkoming van een jeugdbeschermingsmaatregel, maar kunnen ook plaatsvinden nadat een minderjarige onder toezicht heeft gestaan, maar de GI besluit dat een dergelijk gedwongen kader niet meer noodzakelijk is. In gemeente C raakt de GI, anders dan in de gemeente A en B, niet standaard betrokken zodra een raadsonderzoek start.

De duur van een drangtraject kan eveneens sterk uiteenlopen. In de gemeenten A en B duurt een drangtraject bij een GI bijvoorbeeld drie tot zes maanden, waarbij in gemeente A geen mogelijkheid tot verlenging bestaat. Een drangtraject bij een wijkteam in gemeente B duurt drie maanden met de mogelijkheid tot verlenging met één maand. In gemeente C kan een

drangtraject bij een GI zo lang duren als dat nodig wordt geacht door de GI. Het is waarschijnlijk dat wanneer naar alle Nederlandse gemeenten wordt gekeken, drang nog meer gezichten laat zien. Bovendien laten de interviews en observaties zien dat het drangtraject en de vormgeving van de besluitvorming rondom drang nog volop in ontwikkeling is. Van de onderzochte gemeenten was dit het duidelijkst zichtbaar in gemeente B waar ontwikkelingen spelen die de rol van de wijkteams aanzienlijk vergroten.

Niet alleen drang zelf, maar ook de vormgeving van de besluitvorming ten aanzien van de inzet van een drangtraject kent vele gezichten. In gemeente A is een casusoverleg belegd voor de gehele jeugdzorgregio, terwijl bij de casusoverleggen van gemeente B alleen gezinnen worden besproken die in de gemeente zelf woonachtig zijn. In gemeente C vindt de besluitvorming plaats bij de verschillende wijkteams, bij VT of bij de GI's die binnen de gemeente actief zijn. Daar is de organisatie van de besluitvorming ten aanzien van de inzet van een drangtraject dus meer versnipperd. Uit de observaties is gebleken dat de casusoverleggen bij de gemeenten A en B volgens een vaste structuur verlopen, terwijl dit niet voor alle casuïstiekoverleggen van gemeente C lijkt op te gaan.

De verschillen in vormgeving van de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drang beïnvloeden ook de participatiemogelijkheden van de ouders en minderjarigen. Zo is uit het onderzoek gebleken dat ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder in gemeente A ruime tijd en gelegenheid krijgen om hun visie te geven en vragen te stellen tijdens een casusoverleg. In gemeente B krijgen ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder ook een podium om hun verhaal te doen, maar is deze ruimte wel beperkter dan in gemeente A. En in gemeente C zijn ouders en minderjarigen in het geheel niet aanwezig bij overleggen waar tot de start van een drangtraject bij de GI kan worden besloten. Wel krijgen zij een duidelijkere mogelijkheid om toestemming te geven voor de opschaling naar de GI. Een consequentie van het weigeren van deze toestemming kan daar wel zijn dat via VT alsnog wordt opgeschaald naar de GI of dat de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel uitspreekt.

Verschillende visies op drang

Een derde kernbevinding betreft de diversiteit aan opvattingen over, en visies op drang onder beroepskrachten die in de drangpraktijk werkzaam zijn. De in dit onderzoek geïnterviewde beroepskrachten houden er verschillende meningen over de wenselijkheid van drangtrajecten op na. Een aantal respondenten staat positief tegenover drang en ziet het als mogelijkheid om ouders een laatste kans te bieden om een gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen. Zij beschouwen drang als een middel dat voorziet in de leemte tussen vrijwillige hulpverlening en een jeugdbeschermingsmaatregel. Andere respondenten beschouwen drang daarentegen als schijnveiligheid en als vertragend kader waarbinnen de beroepskrachten niet veel kunnen doen. Alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, zijn betrokken bij de besluitvorming rondom

drangtrajecten. Sommigen zijn hierbij betrokken doordat zij een melding tot bespreking van een casus aan een casus- of casuïstiekoverleg kunnen doen, anderen doordat zij invloed kunnen uitoefenen tijdens de besluitvorming aan een casus- of casuïstiekoverleg en weer anderen doordat zij betrokken zijn bij de uitvoering van drang en in dat kader ook beslissingen kunnen nemen. Het is waarschijnlijk dat de verschillende visies die respondenten hebben op drang deze besluitvorming beïnvloeden.

In het volgende – concluderende – hoofdstuk worden de vragen die in dit onderzoek centraal staan, beantwoord. Hierbij worden de bevindingen van het praktijkonderzoek bezien in samenhang met de bevindingen van hoofdstuk 6. Tevens wordt in dit volgende hoofdstuk antwoord gegeven op de vraag welke positie drang inneemt binnen het jeugdhulpverleningsstelsel. Vervolgens wordt de vraag beantwoord of de rechtshistorische en internationaalrechtelijke uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel aanleiding geven tot het aanpassen van het drangkader en van de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten (hoofdstuk 5) in dit drangkader.

Conclusies en aanbevelingen

8 Het drangkader in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel; conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit boek is verslag gedaan van een onderzoek naar en analyse van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en de positie van het 'drangkader' in dit stelsel. Hierbij is gefocust op de materiële en formele rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskrachten. Het onderzoek heeft het 'juridische schemergebied' tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening inzichtelijk gemaakt. Daarnaast heeft het in de praktijk en rechtswetenschap bestaande vraagstukken met betrekking tot de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van het 'drangkader' gepoogd te verhelderen. Dat behoefte aan duidelijkheid op dit vlak groot is, is onder andere gebleken uit het in paragraaf 6.2 genoemde adviesrapport van de RSJ en RVS uit 2019 waarin onder andere werd opgemerkt dat in de jeugdhulpverleningspraktijk veel onduidelijkheid bestaat als het gaat om drang, dat het onderscheid tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming niet helder is en dat zorgen bestaan over de rechtspositie van de betrokkenen.

In het eerste deel van het boek (de hoofdstukken 2 tot en met 5) is een theoretisch kader geschetst dat kan worden gebruikt bij vraagstukken met betrekking tot de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel in het algemeen en voor vraagstukken ten aanzien van het drangkader en de besluitvorming dienaangaande in het bijzonder. In het tweede deel van het boek (de hoofdstukken 6 en 7) is ingezoomd op dit drangkader.

In het onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan:

I. *Hoe is het drangkader gepositioneerd binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en hoe verhoudt dit kader zich tot de fundamentele uitgangspunten die blijkens de rechtshistorie en internationale en Europese kinder- en mensenrechten aan dit stelsel ten grondslag (behoren te) liggen?*
II. *Geven de bevindingen onder vraag I aanleiding tot aanpassing van het drangkader en de bijhorende rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

Deze centrale onderzoeksvragen zijn opgedeeld in de volgende vijf deelvragen:

1. *Hoe is het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel juridisch vormgegeven? En wat betekent dit voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die hierbij betrokken zijn?*
2. *Welke fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel kunnen uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid?*
3. *Welke fundamentele uitgangspunten behoren gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen?*
4. *Hoe ziet het drangkader er in wetgeving, beleid en praktijk uit? En wat leert dit over de positie van het drangkader in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel?*
5. *Geven de uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen aanleiding tot aanpassingen van het drangkader en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen waarna uiteindelijk de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord. Hiertoe worden allereerst de fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel gepresenteerd (par. 8.2; zie uitgebreider Deel I van dit boek). Daarna wordt stilgestaan bij de inzichten die de bestudering van de rechtshistorie en het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader hebben opgeleverd met betrekking tot het juridische schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader (par. 8.3). Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel (par. 8.4; zie uitgebreider Deel II van dit boek), waarna de betekenis van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel voor de vormgeving van (de besluitvorming over de inzet van) deze drangtrajecten wordt besproken (par. 8.5). Uit de bevindingen worden tot slot ter beantwoording van de tweede centrale onderzoeksvraag enkele aanbevelingen tot aanpassing van wetgeving en praktijk en voor nader onderzoek afgeleid (par. 8.7).

8.2 Rechtshistorische en internationaalrechtelijke grondslagen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

Deelvraag 1 *Hoe is het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel juridisch vormgegeven? En wat betekent dit voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die hierbij betrokken zijn?*

Het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel is in vergaande mate bij wet geregeld en bestaat uit een vrijwillig kader en een gedwongen kader. Het

gedwongen kader start met het uitspreken van een ondertoezichtstelling door een kinderrechter. Alle hulpverlening die buiten dit kader plaatsvindt, valt gelet op de wettelijke structuur van het jeugdhulpverleningsstelsel onder het vrijwillige kader. De materiële en formele rechtspositie van minderjarigen en ouders die met jeugdhulpverlening te maken krijgen en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten die bij de jeugdhulpverlening aan deze minderjarige en ouders betrokken zijn, zijn afhankelijk van het kader waarbinnen de jeugdhulp wordt verleend.

Voor wat betreft de formele rechtspositie van minderjarigen en ouders bevatten het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepalingen die het mogelijk maken om verzoekschriftprocedures te starten en die bepalen dat de minderjarige door de verzoeker en de kinderrechter gesproken moeten worden. Ook bevat het Burgerlijk Wetboek de rechtsgronden die aan het uitspreken van een ondertoezichtstelling ten grondslag moeten liggen. Deze gronden zijn open geformuleerd en de kinderrechter heeft ook ruimte om ook in het geval dat wel aan de gronden voldaan is, niet over te gaan tot het uitspreken van een ondertoezichtstelling. De rechtspositie van ouders en minderjarigen binnen het vrijwillige kader is zowel ten aanzien van de gronden op basis waarvan hulp kan worden verleend als de mogelijkheden die worden geboden om in rechte tegen beslissingen op te komen en om te participeren in besluitvormingsprocessen door de minder gedetailleerde wet- en regelgeving in meerdere mate afhankelijk van de voor het gezin verantwoordelijke gemeente en de bij het gezin betrokken beroepskracht(en). Dit neemt niet weg dat ook het vrijwillige kader net als het gedwongen kader in vergaande mate is gejuridiseerd.

Deelvraag 2 *Welke fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel kunnen uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid?*

Deelvraag 3 *Welke fundamentele uitgangspunten behoren gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen?*

De huidige juridische vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel, waarbinnen een vrijwillig en een gedwongen kader worden onderscheiden, heeft zijn wortels in de Kinderwetten van het begin van de vorige eeuw en de ontwikkelingen die daarna – mede onder invloed van internationale en Europese kinder- en mensenrechten – hebben bijgedragen aan juridisering van het stelsel.

In Deel I van dit boek is op basis van analyses van de rechtshistorie van het jeugdhulpverleningsstelsel en het relevante internationale kinder- en mensenrechtenkader de volgende overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel afgeleid:

> *het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige.*

Om in overeenstemming te zijn met het internationale en Europese kinderen mensenrechtenkader dient een aantal uitgangspunten aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen. Ook uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen deze uitgangspunten worden afgeleid en bovendien nader worden ingekleurd (tabel 1). Deze grondslagen beogen bij te dragen aan het bereiken van het hiervoor geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel.

Tabel 1. Fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

1. De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden en heeft recht op autonomie.
2. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun minderjarige kinderen.
3. In het kader van de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige ondersteunt de overheid ouders om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van de minderjarige te verzekeren.
4. De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige brengt de verplichting mee om de minderjarige te beschermen tegen geweld en kindermishandeling, waarbij de nadruk ligt op preventie.
5. Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
6. De minderjarige en zijn ouder(s) moeten worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot hulp, ondersteuning en ingrijpen. Bij een vermeende rechtenschending hebben zij recht op een effectief rechtsmiddel.

Een minderjarige is drager van rechten, zo moet hij – net als zijn ouder(s) – in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden. Vrijwilligheid en de eigen mogelijkheden en autonomie van de minderjarige staan voorop. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van hun kind. Zij hebben het recht om hun kind naar eigen inzichten op te voeden. Wel moeten zij hierbij blijkens het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader de rechten en belangen van hun kind respecteren en hun kind bij de uitoefening van zijn rechten voorzien van passende leiding en begeleiding op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van hun kind.

De overheid draagt eveneens een verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige. Deze verantwoordelijkheid is secundair aan die van de ouders. Ter verzekering van de voorwaarden die nodig zijn voor een optimale ontwikkeling van de minderjarige, kan deze secundaire verantwoordelijkheid een verplichting voor de overheid meebrengen om ter ondersteuning van ouders passende hulp en ondersteuning te bieden, ook als een minderjarige en/of diens ouder(s) het hier niet mee eens zijn. Opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen moeten vroeg worden gesignaleerd en moeten leiden tot vroege interventies. Geweld en kindermishandeling moeten worden voorkomen. Indien sprake is van (vermoedens van) geweld of kindermishandeling, heeft de

overheid zwaardere verplichtingen en bevoegdheden ter bescherming van de minderjarige. De minderjarige moet worden beschermd tegen (verdere) schade.

Een inbreuk op het recht van de minderjarige – en diens ouder(s) – op respect voor het privé- en gezinsleven door gedwongen ingrijpen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien toch een inbreuk wordt gemaakt op dit recht, dan moet worden voldaan aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Een inbreuk moet bij een duidelijke, toegankelijke en voorzienbare nationale wet zijn voorzien, in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel en lichtere alternatieven moeten eerst zorgvuldig worden overwogen. De betrokken beroepskracht moet de belangen van betrokkenen op redelijke en gebalanceerde wijze beoordelen, waarbij de belangen van de minderjarige zwaarder kunnen wegen dan die van zijn ouder(s). Een scheiding van de minderjarige van zijn ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Gedwongen ingrijpen moet bovendien zo kort mogelijk duren.

Jeugdhulpverlening moet bijdragen aan het doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Geboden jeugdhulp moet van goede kwaliteit, toegankelijk en (tijdig) beschikbaar zijn. Inspanningen van de beroepskracht moeten zijn gericht op het bevorderen van de opvoedvaardigheden van ouders, het versterken van het opvoedkundige klimaat in het gezin en de eigen mogelijkheden van het gezin en het netwerk. Hiertoe moet de beroepskracht samenwerking zoeken met de gezinsleden. Binnen het huidige jeugdhulpverleningsstelsel wordt bovendien van belang geacht dat bij de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van drangtrajecten zoveel mogelijk wordt gestreefd naar continuiteit in de hulpverlening en dat ruimte bestaat voor maatwerk. Dit brengt mee dat het gezin met zo min mogelijk (wisselingen van) hulpverleners te maken krijgt, dat naar de specifieke situatie van het gezin wordt gekeken en dat passende hulpverlening, dat zoveel mogelijk is afgestemd op de behoeften en kenmerken van het gezin, tijdig wordt ingezet. Ook vraagt dit van beroepskrachten dat zij effectief met elkaar samenwerken en – binnen wettelijke kaders – relevante informatie rapporteren en delen.

Bij de besluitvorming met betrekking tot zorg, ondersteuning en overheidsingrijpen in het gezinsleven dat op de minderjarige betrekking heeft, moet de minderjarige worden betrokken op een manier die passend is bij zijn leeftijd en ontwikkeling. Ieder kind dat een eigen mening kan vormen, moet in de gelegenheid worden gesteld om zijn mening te uiten. Hieraan zijn geen leeftijdsgrenzen verbonden. Het horen van een kind moet op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier plaatsvinden. Aan de mening van de minderjarige dient een passend gewicht te worden gehecht. De beroepskracht moet aan de minderjarige terugkoppelen wat met zijn mening is gedaan. Ook de ouders moeten bij de besluitvorming worden betrokken. De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures

groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een drangtraject, neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en daarmee zelfstandiger wordt. Zolang de uitkomsten van de besluitvormingsprocedure ook invloed kunnen hebben op de eigen rechten van ouders, zullen zij door de beroepskrachten betrokken dienen te worden.

Uit hun recht op autonomie vloeit voort dat ouders en de minderjarige die hiertoe in staat kan worden geacht, *informed consent* moeten geven voor de verlening van jeugdhulp. Dit brengt mee dat de beroepskracht hen passende informatie moet verschaffen over de jeugdhulpverlening en de mogelijke gevolgen van het al dan niet geven van toestemming hiervoor, zodat zij goed geïnformeerd hun toestemming kunnen geven. Verder moet de beroepskracht bij het verwerken van gegevens de privacyrechten van de minderjarige en diens ouder(s) waarop de gegevens betrekking hebben, waarborgen. Eventuele inbreuken op deze rechten moeten voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Tot slot moeten de minderjarige en diens ouder(s) een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan voor het geval dat zij menen dat hun rechten worden geschonden.

De hiervoor genoemde fundamentele uitgangspunten brengen consequenties mee voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en voor de verantwoordelijkheden van beroepskrachten (zie ook het overzicht in par. 5.9). In paragraaf 8.5 zal worden ingegaan op de betekenis van de grondslagen voor de vormgeving van het drangkader en de rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

8.3 Een juridisch schemergebied in het jeugdhulpverleningsstelsel

Voordat wordt overgegaan tot de beantwoording van volgende deelvragen waarbij wordt ingezoomd op het drangkader zoals dat in het tweede deel van dit boek centraal heeft gestaan, wordt in deze paragraaf eerst kort gereflecteerd op het bestaan van een schemergebied binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel. De beantwoording van de eerste drie deelvragen heeft namelijk niet alleen geleid tot de formulering van fundamentele uitgangspunten, maar heeft ook informatie opgeleverd over het bestaan van een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader.

De 'ongeregelde ruimte' is zo oud als het jeugdbeschermingsrecht

Het bestaan van een 'ongeregelde ruimte' waarbinnen aan gezinnen hulpverlening wordt geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht, loopt als rode draad door de rechtshistorie van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel heen. Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk is geworden, werd al snel na de inwerkingtre-

ding van de Kinderwetten in de hulpverleningspraktijk gezocht naar mogelijkheden om in het belang van minderjarigen in te grijpen in het gezin om een gedwongen maatregel te voorkomen. Deze mogelijkheden werden niet bij wet geregeld. Met de introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel, de ondertoezichtstelling, werd een deel van de bestaande tussenruimte gejuridiseerd. In de vorm van het vrij patronaat is echter tot 1995 een ongeregelde tussenruimte blijven bestaan. De nadruk lag binnen het jeugdhulpverleningsstelsel lange tijd op vrijwilligheid. Na afschaffing van het vrij patronaat ontstond echter al snel behoefte aan het introduceren van een lichtere maatregel tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en gedwongen jeugdbescherming waarbinnen zorg aan gezinnen kon worden opgedrongen. De balans sloeg om van nadruk op het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening naar de wens om bij wet lichtere maatregelen van gedwongen overheidsingrijpen te introduceren. In dit kader is een verlichting van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling en vervolgens ook de introductie van een maatregel van opgroeiondersteuning voorgesteld. Hiermee werd voor het eerst sinds de introductie van de ondertoezichtstelling gezocht naar mogelijkheden om de tussenruimte bij wet te regelen. Dit toont een beweging waarbij de ongeregelde tussenruimte, die lange tijd als vrijwillig kader werd beschouwd, steeds meer richting het gedwongen kader beweegt en wordt gejuridiseerd. De voorstellen om een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel te introduceren hebben de uiteindelijke wettekst echter niet gehaald. De staatssecretaris sprak het vertrouwen uit dat de ontwikkelingen in het kader van de Vliegwieltrajecten – waarbij de jeugdbeschermingsaanpak in het vrijwillige kader werd ingezet – de lichtere jeugdbeschermingsmaatregel onnodig maakten. De ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en een ondertoezichtstelling, waarin in veel gemeenten een zogenoemd 'drangkader' is vormgegeven (zie par. 8.4), lijkt daarmee ongeregeld te zijn gebleven.

De ruimte is niet geheel 'ongeregeld', doordat het onderdeel is van een gejuridiseerd jeugdhulpverleningsstelsel

Aangezien vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van jeugdbescherming deel uitmaken van hetzelfde jeugdhulpverleningsstelsel, lijkt de tussenruimte echter niet geheel 'ongeregeld' te zijn. Deze tussenruimte maakt immers net zo goed deel uit van het jeugdhulpverleningsstelsel. In de tussenruimte krijgen gezinnen met instanties te maken die al taken en verantwoordelijkheden hebben binnen het jeugdhulpverleningsstelsel en dientengevolge aan de voor hen geldende wet- en regelgeving en kwaliteitseisen moeten voldoen. De tussenruimte wordt dus enigszins begrensd doordat het in een gejuridiseerd jeugdstelsel is gepositioneerd. Een jeugdstelsel dat een rijke geschiedenis kent en op haar beurt gepositioneerd is binnen de Nederlandse rechtsstaat die weer onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde. De tussenruimte zou dientengevolge moeten bijdragen aan het ultieme doel en de uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel. Kortom, de tussenruimte is 'ongeregeld' voor zover het erom gaat dat hiervoor geen expliciete wettelijke bepalingen bestaan, maar

doordat het onderdeel uitmaakt van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel, is de vormgeving ervan niet geheel vrij en worden gezinsleden en beroepskrachten in deze tussenruimte niet geheel in het luchtledige gelaten.

De huidige wet- en regelgeving met betrekking tot het jeugdhulpverleningsstelsel maakt alleen onderscheid tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen jeugdhulp kan worden opgelegd. Uit de systematiek van de wet kan worden afgeleid dat zolang er geen sprake is van een door de kinderrechter uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel, de jeugdhulpverlening in een vrijwillig kader wordt geboden. De 'ongeregelde' tussenruimte bevindt zich als gevolg hiervan in het vrijwillige kader, en wel in het laatste staartje van dit vrijwillige kader. De conclusie dat de 'ongeregelde ruimte' tot het vrijwillige kader behoort, zal echter niet geheel bevredigend zijn, nu uit het onderzoek is gebleken dat binnen deze ruimte wordt aangedrongen om hulp te accepteren, waardoor gezinsleden niet meer volledig een eigen keuze hebben en niet meer geheel gesproken kan worden van vrijwilligheid.

Begrenzingen van de verantwoordelijkheden van ouders en de overheid

In de geschiedenis van het jeugdhulpverleningsstelsel lijkt de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontwikkeling van de minderjarige constant in beweging te zijn. Zo lag in het eerste decennium van de huidige eeuw de nadruk op het versterken van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontwikkeling van minderjarigen, waarna de nadruk vervolgens juist is komen te liggen op de eigen krachten en mogelijkheden van gezinnen zelf, hetgeen duidelijk terug is te zien in de bepalingen van de Jeugdwet. Doordat geen duidelijkheid bestaat met betrekking tot de grens tussen de verantwoordelijkheden van de ouders enerzijds en die van de overheid anderzijds, bestaat een vruchtbare bodem voor het ontstaan en voortbestaan van een ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van jeugdbescherming.

Jeugdhulp wordt in beginsel op basis van vrijwilligheid verleend. Ook in het gedwongen kader van een ondertoezichtstelling is het streven om te werken op basis van vrijwilligheid. De ouders zijn immers nog dragers van het gezag over hun kind en dit gezag wordt door een ondertoezichtstelling niet beëindigd, maar slechts beperkt. Indien noodzakelijk geachte hulpverlening niet wordt geaccepteerd, dan heeft de jeugdbeschermer onder andere de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing te geven en eventueel door de kinderrechter te laten bekrachtigen.

Dat het gezag bij jeugdhulpverlening in het vrijwillige en gedwongen kader nog bij ouders ligt, neemt niet weg dat de overheid hier, uit hoofde van de secundaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige op grond van internationale en Europese kinder- en mensenrechten en gelet op het ultieme doel van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel, enkele verplichtingen heeft. De verdragen waarin deze rechten zijn neergelegd, brengen verplichtingen voor de Nederlandse

overheid mee die in acht moeten worden genomen bij de vormgeving van een jeugdhulpverleningsstelsel. De overheid kan op de realisering van deze rechten internationaalrechtelijk worden aangesproken, waardoor effectief toezicht, een goede vertaling van de internationale rechten in nationale wet- en regelgeving en een goede training van beroepskrachten van belang zijn. Hierbij geven de ruime verdragsbepalingen en de toezichtmechanismen op internationaal en Europees niveau de overheid wel enige vrijheid, welke wordt begrensd door enkele absolute rechten (artt. 2 en 3 EVRM), de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie bij sociale rechten en het onderscheid tussen de verplichtingen om de klassieke en sociale rechten te respecteren, beschermen en vervullen. Gemeenten hebben binnen de geldende wet- en regelgeving veel vrijheid om het jeugdhulpverleningsstelsel en ook de laatste fase(s) binnen het vrijwillige kader in hun gemeente nader vorm te geven, maar zijn hierbij dus wel gebonden aan het internationale recht.

Op basis van het onderzoek kan worden beargumenteerd dat het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader een recht op jeugdhulpverlening bevat dat (kern)verplichtingen voor de overheid kan meebrengen. Dit recht zou kunnen worden omschreven als de uitoefening van de secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding van een kind door het bieden van zorg of ondersteuning aan de minderjarige en/of zijn gezin welke bijdraagt aan de menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling van de minderjarige. Een in het kader van dit onderzoek interessante vervolgvraag is of dit recht ook kan worden geweigerd door de minderjarige of diens ouder(s) door hun recht op autonomie en zelfbeschikking te laten gelden. Autonomie en zelfbeschikking kunnen, net als jeugdhulpverlening, bijdragen aan een optimale ontwikkeling van de minderjarige. Een inbreuk op het recht op privé- of gezinsleven – waaronder een inbreuk op het recht op autonomie – kan van overheidswege worden gemaakt mits hierbij wordt voldaan aan eisen van legaliteit, proportionaliteit, zorgvuldigheid, gelijkheid en rechtszekerheid. Dit brengt mee dat een kind en/of diens ouder(s) jeugdhulpverlening kunnen weigeren, maar dat de jeugdhulpverlening alsnog plaats kan vinden als dit bij wet geregeld en proportioneel is, er geen lichtere alternatieven voorhanden zijn en dit op zorgvuldige wijze plaatsvindt.

Het is van groot belang dat aan het verkrijgen van de toestemming voor jeugdhulpverlening duidelijke eisen worden gesteld. Een belangrijke eis is dat deze toestemming vrijelijk en op basis van toereikende informatie moet zijn gegeven. Het voorgaande brengt mee dat de verlening van jeugdhulp in de ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel niet 'ongeregeld' mag zijn. Het geven van toestemming voor jeugdhulpverlening moet namelijk met voldoende rechtswaarborgen worden omkleed, en als hierin niet wordt voorzien en/of als de betrokkenen geen toestemming geven, dan zal de jeugdhulpverlening aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid moeten voldoen.

Concluderend: licht in de duisternis

Vooralsnog kan worden gesproken van een 'juridisch schemergebied' als het gaat om jeugdhulpverlening in situaties waarin het vrijwillige kader te licht en het gedwongen kader (nog) te zwaar wordt bevonden. Dit schemergebied wordt versterkt en complexer doordat het wordt omgeven door twee wetten (de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen) met twee verschillende doelstellingen (het benadrukken en versterken van de eigen krachten van gezinnen en het snel ingrijpen ter bescherming van het kind). Het jeugdhulpverleningsstelsel valt bovendien onder de verantwoordelijkheid van twee ministeries (het ministerie van VWS en het ministerie van JenV). Ook komen binnen dit stelsel meerdere rechtsgebieden (het bestuursrecht, het civiele recht en Europees en internationaal recht) en het publiek- en privaatrecht samen. Bovendien is de jeugdhulp, en daarmee ook het schemergebied, gedecentraliseerd. Tegelijkertijd is sprake van een schemering en is het dus niet volledig donker. Door het feit dat het schemergebied onderdeel is van een gejuridiseerd jeugdhulpverleningsstelsel, schijnt namelijk nog enig licht op de jeugdhulpverlening in de tussenruimte.

Uit het internationale recht vloeit voort dat jeugdhulp slechts zonder toestemming van gezinsleden kan worden verleend als dit voldoet aan de eisen van legaliteit, subsidiariteit, proportionaliteit en zorgvuldigheid. Onder de huidige wet- en regelgeving zou deze jeugdhulpverlening tegen de zin van gezinsleden in, slechts in een door de rechter uitgesproken gedwongen kader kunnen plaatsvinden. Hierbij zijn duidelijke rechtsposities, transparante besluitvorming en de scheiding der machten van belang. Zolang geen sprake is van een in de wet verankerde maatregel, kan jeugdhulp – dus ook in de tussenruimte – alleen met goedkeuring van de gezinsleden wordt verleend. Aan het verkrijgen van de toestemming moeten duidelijke eisen worden gesteld, waarbij oog is voor de machtsverhouding tussen de beroepskrachten en gezinsleden. Deze toestemming schept duidelijkheid in de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de overheid, die van ouders, maar ook die van de minderjarige zelf voor de ontwikkeling van de minderjarige. Een schemering op dit punt is onwenselijk.

In de praktijk van meerdere gemeenten zijn binnen het hier besproken schermergebied drangtrajecten ontstaan om te voorzien in de behoefte aan de mogelijkheid om jeugdhulp te verlenen aan gezinnen waarvan de zorgen of problematiek te zwaar voor het vrijwillige kader, maar te licht voor het gedwongen kader worden geacht. In het vervolg van dit concluderende hoofdstuk wordt ingezoomd op deze drangtrajecten en de besluitvorming ten aanzien van de inzet van dergelijke trajecten. Dit geeft inzicht in de vormgeving van het schemergebied tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader in een aantal Nederlandse gemeenten.

8.4 Het 'drangkader' in het juridische schemergebied van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

Deelvraag 4 Hoe ziet het drangkader er in wetgeving, beleid en praktijk uit? En wat leert dit over de positie van het drangkader in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel?

In de hoofdstukken 6 en 7 is onderzocht hoe drangtrajecten en de overleggen waar wordt besloten om een dergelijk traject te starten, eruitzien in wetgeving, beleid en in de praktijk van een aantal Nederlandse gemeenten. Aan het zesde hoofdstuk ligt een onderzoek naar beschikbare bronnen (waaronder wetgeving, parlementaire stukken, landelijke beleidsstukken, gemeentelijke verordeningen, jurisprudentie en tuchtbeslissingen) waarin naar drang of casusoverleggen wordt verwezen (*deskresearch*), ten grondslag. In het daaropvolgende hoofdstuk werd verslag gedaan van een praktijkonderzoek. In drie Nederlandse gemeenten zijn casusoverleggen waarbij besluiten over de inzet van een drangtraject werden genomen, geobserveerd en zijn interviews afgenomen met beroepskrachten die bij deze besluitvorming betrokken zijn. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen die uit de onderzoeken die aan deze hoofdstukken ten grondslag lagen, besproken.

'Het drangkader' bestaat niet

In hoofdstuk 6 is onder andere duidelijk geworden dat in de praktijk behoefte bestaat aan de mogelijkheid om drang in te zetten, maar ook werd geconcludeerd dat veel onduidelijkheid bestaat rondom het drangkader, dat drang volop in ontwikkeling is en dat tussen gemeenten veel verschillen bestaan als het gaat om de vormgeving van het drangkader. Het kan per gemeente, beroepskracht en zelfs periode verschillen welke argumenten tot de start van een drangkader kunnen leiden.

De bevindingen van het praktijkonderzoek (zie hoofdstuk 7) hebben deze conclusies bevestigd. Het praktijkonderzoek leerde onder andere dat beroepskrachten verschillende visies hebben als het gaat om het drangkader en dat er onder hen onduidelijkheid bestaat als het gaat om de vraag in hoeverre drang nog vrijwillig en vrijblijvend is voor de betrokkenen. Het is waarschijnlijk dat de verschillende visies van gemeenten en beroepskrachten invloed hebben op de besluitvorming met betrekking tot drang. Verder heeft het praktijkonderzoek bevestigd dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten als het gaat om de vormgeving van het drangkader. Dit is onder andere zichtbaar in de maximale duur van een drangtraject. In een van de gemeenten wordt geen maximale termijn aan een drangtraject gesteld, terwijl drangtrajecten in een andere gemeente in beginsel maximaal drie tot zes maanden duren. Dat de drangtrajecten nog volop in ontwikkeling zijn, werd met name duidelijk in een van de onderzochte gemeenten waar de werkwijze rondom drangtrajecten per 1 januari 2021 op belangrijke punten zou worden herzien. Hierbij werd met name een

verschuiving van de GI's naar de wijkteams beoogd. Al met al kan worden geconcludeerd dat 'het drangkader' niet bestaat.

In plaats van 'het drangkader' kan beter worden gesproken van 'drangtrajecten' die wat hun vormgeving betreft per gemeente en periode kunnen verschillen. In de afsluitende paragraaf van hoofdstuk 6 werd een dergelijk traject op basis van de bestudeerde documenten omschreven als *een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek.* Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Op basis van de bevindingen van het praktijkonderzoek kan aan deze omschrijving worden toegevoegd dat ook in (in ieder geval) een aantal gemeenten drangtrajecten bestaan in het voorveld, waarbij als consequentie aan de gemaakte afspraken kan zijn verbonden dat een casusoverleg wordt georganiseerd waar vervolgens kan worden besloten tot de inzet van een drangtraject.

Overigens blijkt uit het *deskresearch* dat drangtrajecten in een aantal gemeenten als jeugdhulpvoorziening worden aangemerkt. Dit brengt mee dat de bepalingen uit de Jeugdwet ten aanzien van jeugdhulpvoorzieningen ook van toepassing zijn op deze drangtrajecten. Dit betekent onder andere dat toestemmingsvereisten van paragraaf 7.3 van de Jeugdwet van toepassing zijn en dat drangtrajecten niet door GI's uitgevoerd mogen worden, omdat voor hen een wettelijk verbod geldt om jeugdhulp uit te voeren. Drang*trajecten* scheppen tegelijkertijd ook een kader waarbinnen vervolgens ook weer jeugdhulp kan worden ingezet. In deze mogelijkheid – een jeugdhulpvoorziening in het kader waarvan jeugdhulpvoorzieningen kunnen worden ingezet – voorziet de Jeugdwet momenteel niet expliciet.

Besluitvorming met betrekking tot de inzet van een drangtraject

In hoofdstuk 6 werd al duidelijk dat de besluitvorming rondom het drangkader en de mate waarin ouders en minderjarigen bij deze besluitvorming worden betrokken, per gemeente kunnen verschillen. In meerdere gemeenten vindt deze besluitvorming plaats tijdens een casusoverleg waarbij onder andere de gemeente, de RvdK, VT, de GI, de betrokken hulpverlener(s) en vaak ook de ouder(s) en de minderjarige van twaalf jaar en ouder aanwezig zijn. Uit het praktijkonderzoek, waarvan in het zevende hoofdstuk verslag is gedaan, is gebleken dat deze overleggen in de drie onderzochte gemeenten op verscheidene wijzen zijn vormgegeven.

Het is gebleken dat de wijze waarop de besluitvorming is vormgegeven ook invloed heeft op de mogelijkheden van de minderjarige en de ouder(s)

om bij de besluitvorming betrokken te worden. In twee van de gemeenten die bij het onderzoek zijn betrokken, verloopt het overleg volgens een vaste structuur en in beginsel in aanwezigheid van ouders. Bij de geobserveerde casusoverleggen in de ene gemeente werd veel meer tijd genomen voor het verhaal van de ouders dan tijdens de overleggen in de andere gemeente. In de andere gemeente is geen sprake van een vaste structuur en van aanwezigheid van ouders. Wel krijgen de ouders in deze gemeente een duidelijkere mogelijkheid om toestemming te geven voor een opschaling naar de GI voor de start van een drangtraject. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het weigeren om toestemming te verlenen er in deze gemeente toe kan leiden dat de zaak via VT alsnog wordt opgeschaald naar de GI.

De positie van drangtrajecten en casusoverleggen in het jeugdhulpverleningsstelsel
De drangtrajecten en de casusoverleggen die in de verschillende gemeenten zijn vormgegeven, bevinden zich blijkens de bevindingen van het zesde en zevende hoofdstuk in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel waarbinnen jeugdhulp wordt verleend aan gezinnen waarvoor het vrijwillige kader te licht is en een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar is. Er is (nog) geen sprake van een door de rechter uitgesproken maatregel, waardoor de drangtrajecten wettelijk gezien nog tot het vrijwillige kader behoren (zie ook hoofdstuk 2), maar tegelijkertijd is de hulp niet meer geheel vrijblijvend.

Doordat zorgen over de ontwikkeling van de minderjarige bestaan en de ouders de door de hulpverleners noodzakelijk geachte hulp niet (zomaar) aanvaarden, zou een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor deze ontwikkeling en de veiligheid van de minderjarige van de ouders richting de hulpverlening gerechtvaardigd zijn. Het niet-vrijblijvende van een drangtraject is erin gelegen dat in het kader van een drangtraject afspraken worden gemaakt waarop een beroepskracht toezicht houdt en dat, wanneer de afspraken niet of onvoldoende worden nagekomen, vervolgstappen kunnen worden genomen. Deze vervolgstappen kunnen blijkens het praktijkonderzoek onder andere inhouden dat een raadsonderzoek start, dat de RvdK gedurende het verrichten van een raadsonderzoek van het niet of onvoldoende nakomen van de afspraken op de hoogte wordt gesteld, maar bijvoorbeeld ook dat een minderjarige uit huis wordt geplaatst.

Het niet-vrijblijvende karakter brengt mee dat de drangtrajecten vlak voor het gedwongen kader zijn gepositioneerd. Als gemaakte afspraken niet worden nagekomen, dan is de gang naar de kinderrechter ter verkrijging van een ondertoezichtstelling als start van een gedwongen kader snel gemaakt. Daarbij komt dat in de onderzochte gemeenten de factoren die de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drangtrajecten beïnvloeden, maar ook de uitvoering van de drangtrajecten, sterke overeenkomsten vertonen met de rechtsgronden respectievelijk de uitvoering van een ondertoezichtstelling. Blijkens het praktijkonderzoek zijn argumenten die

kunnen leiden tot de start van een drangtraject onder andere dat zorgen bestaan over de veiligheid of ontwikkeling van de minderjarige, (de verwachting is dat) de ouders nog enigszins openstaan voor hulpverlening, zonder het drangtraject onvoldoende mogelijkheden voor hulpverlening bestaan, de wens bestaat om zicht te houden op de ontwikkelingen binnen het gezin en dat de beroepskrachten nog het idee hebben dat er nog iets van het drangtraject verwacht kan worden. De jeugdbeschermers die de wettelijke taak hebben om ondertoezichtstellingen uit te voeren, kunnen in de onderzochte gemeenten ook drangtrajecten uitvoeren (in een gemeente is hierbij wel een verschuiving zichtbaar van de GI's naar de wijkteams). Bij de uitvoering van een drangtraject hanteren de jeugdbeschermers blijkens de interviews dezelfde methodiek als bij een ondertoezichtstelling, waarbij zij in het geval van drang wel minder bevoegdheden hebben doordat zij bijvoorbeeld geen schriftelijke aanwijzing kunnen geven. Grote verschillen met de ondertoezichtstelling zijn dat drangtrajecten niet door de rechter worden uitgesproken en niet bij wet zijn geregeld, waardoor onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de rechtspositie van minderjarigen en ouders en van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Doordat het schemergebied is gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat een rijke historie kent en op diens beurt is geplaatst binnen een nationale rechtsstaat dat onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde (zie par. 8.3), zal ook binnen dit schemergebied gestreefd moeten worden naar het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Dat het drangkader onderdeel uitmaakt van het jeugdhulpverleningsstelsel, maakt ook dat de fundamentele uitgangspunten die aan dit stelsel ten grondslag liggen (zie par. 8.2), in acht moeten worden genomen. Deze uitgangspunten dragen namelijk bij aan het bereiken van het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel. Het in acht nemen van de fundamentele uitgangspunten bij de (besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten, brengt consequenties mee voor de vormgeving van (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten en de rechtsposities van de minderjarige en diens ouder(s). In paragraaf 8.5 worden de drangtrajecten in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel geplaatst.

Zorgen over de drangtrajecten en de besluitvorming daaromtrent

In hoofdstuk 6 werd duidelijk dat zorgen die met betrekking tot het drangkader bestaan, met name zijn gericht op de beperkte rechtsbescherming van ouders en minderjarigen en de onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten. Uit het praktijkonderzoek (hoofdstuk 7) blijkt dat de mate van invloed die ouders en minderjarigen kunnen uitoefenen tijdens de besluitvorming rondom de inzet van drang, minimaal is en ook per gemeente kan verschillen. In een van de gemeenten wordt dit tijdens het casusoverleg duidelijk gemaakt door de aanwezige ouders er

voorafgaand aan de fase waarin de oordeelsvorming plaats gaat vinden, op te wijzen dat zij niet mee mogen doen aan het gesprek en dat zij daarom ook niet worden aangekeken. In de bij het onderzoek betrokken gemeente waar ouders niet aanwezig zijn bij het casusoverleg, dienen ouders wel toestemming te geven voor de opschaling naar de GI voor een drangtraject. Zoals eerder opgemerkt, zal een consequentie van het weigeren van toestemming kunnen zijn dat alsnog via VT een drangtraject bij de GI start.

De gezinssituatie kan maken dat beroepskrachten een deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de minderjarige op zich nemen en als gevolg hiervan kan de hulp 'vrijwillig, niet vrijblijvend' worden. Bij de uitvoering van drang worden samen met in ieder geval de ouders en vaak ook de minderjarige afspraken gemaakt, maar dit gebeurt wel op initiatief van de beroepskracht die bij het gezin betrokken is en op basis van afspraken die tijdens het casusoverleg al in grote lijnen zijn vastgelegd of van bodemeisen die betrokken beroepskrachten hebben gesteld.

Blijkens het praktijkonderzoek en de literatuurstudie zijn de mogelijkheden tot toezicht op drangtrajecten en het overleg dat aan deze trajecten voorafgaat, beperkt. Ouders en minderjarigen lijken weinig mogelijkheden tot hun beschikking te hebben om de gang van zaken en de besluitvorming met betrekking tot de inzet en/of de uitvoering van drang door een onafhankelijke derde te laten toetsen. Een rechter wordt pas betrokken op het moment dat de RvdK na een onderzoek besluit om een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken.[1] De rechter zal bij de beoordeling van dit verzoek naar de rechtsgronden van de verzochte maatregel kijken en vanuit zijn grotendeels lijdelijke rol oordelen over hetgeen door partijen naar voren is gebracht. Rechtbank Noord-Nederland heeft zich een keer uitgesproken over de rechtmatigheid van de toepassing van drang in een vrijwillig kader. De kinderrechter maakte duidelijk dat zolang sprake is van hulpverlening in een vrijwillig kader, de hulpverlening zich moet voegen naar hetgeen de gezagsdragende ouders willen. Alleen de rechter mag bepalen of een minderjarige tegen de wil van de ouders uit huis wordt geplaatst (zie par. 6.6.4).[2]

De enige mogelijkheden die ouders en minderjarigen in de praktijk lijken te hebben om tegen beslissingen inzake het drangtraject op te komen zijn blijkens de hoofdstukken 6 en 7 om niet mee te werken met de hulpverlening (waardoor de aan de afspraken verbonden consequenties kunnen intreden) of om een klacht of tuchtklacht in te dienen. Deze mogelijkheden – die voor beroepskrachten belemmerend kunnen werken – worden in de praktijk niet altijd duidelijk gecommuniceerd naar gezinnen. Een gegrondverklaring van een klacht zal bovendien niet automatisch leiden tot een verandering in het besluit, aangezien het geen beroepsmogelijkheid is, maar enkel een beoordeling van de gedraging(en) van de beroepskracht(en) met als doel om de beroepskrachten te laten leren en reflecteren op het

1 Of als gebruik wordt gemaakt van de burgemeestersroute van art. 1:255(3) BW, zie ook par. 2.3.3.1.

2 Rb. Noord-Nederland 11 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4426.

handelen. De rechtsbescherming die ouders en minderjarigen hebben, lijkt dus minimaal en ontoereikend. Mogelijk kan het besluitbegrip van de Awb omwille van de rechtsbescherming voor betrokkenen enigszins worden opgerekt waardoor het besluit om een drangtraject in te zetten, vatbaar wordt voor bezwaar en beroep. Deze route van bezwaar en beroep kan wellicht al succesvol worden bewandeld in gemeenten waar drangtrajecten als jeugdhulpvoorziening zijn aangemerkt, al zijn hier nog geen voorbeelden van gepubliceerd in de databank van De Rechtspraak. Wel blijkt uit diverse in hoofdstuk 2 besproken uitspraken dat de bestuursrechter zich binnen het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening al meermaals als belangrijk onderdeel binnen de trias politica heeft opgesteld. Wellicht kan de bestuursrechter deze belangrijke rol ook in de toekomst gaan vervullen in het laatste staartje van het vrijwillige kader waar drangtrajecten worden ingezet. Daarnaast is uit een in hoofdstuk 6 besproken recente uitspraak gebleken dat een ouder – uiteindelijk in hoger beroep – met succes zelf om een ondertoezichtstelling kan verzoeken als hij of zij het niet eens is met de hulpverlening in het vrijwillige kader. Langs deze weg kan een ouder ervoor zorgen dat een uithuisplaatsing ook door de rechter wordt getoetst. Hiervoor is wel een apart verzoek nodig, omdat een ouder niet als mogelijke verzoeker van een uithuisplaatsing in de wet wordt genoemd. Op deze manier geniet de ouder een betere rechtsbescherming, maar een consequentie van deze route is wel dat de hulpverlening vervolgens in een gedwongen kader plaatsvindt. Verder kan een actie uit onrechtmatige daad tot de mogelijkheden behoren, al zal het ingewikkeld zijn om te bewijzen dat aan de criteria van artikel 6:162 BW is voldaan. Tot op heden lijkt ook deze civielrechtelijke route nog niet succesvol te zijn bewandeld.

Hiervoor werd genoemd dat de mogelijkheid om tegen een beslissing inzake een drangtraject op te komen door een klacht of tuchtklacht in te dienen, belemmerd kan werken voor de beroepskracht. Tegelijkertijd is uit een analyse van gepubliceerde tuchtbeslissingen van de SKJ wel gebleken dat deze beslissingen en de normen waaraan de tuchtcolleges toetsen, de beroepskrachten wel enige kaders voor hun handelen en verantwoordelijkheden bieden. De (kwaliteits)eisen en/of behoorlijkheidsnormen die beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel in acht moeten nemen, gelden onverkort gedurende (de besluitvorming inzake) drangtrajecten. Uit interviews met beroepskrachten is gebleken dat een aantal beroepskrachten in de beroepscode aanleiding en ingang vindt om drang toe te passen en om gegevens te delen tijdens casusoverleggen. Tegelijkertijd wordt de beroepscode door de tuchtcolleges gebruikt als belangrijk toetsingskader voor het handelen van beroepskrachten. Zij hebben uit deze beroepscode concrete en soms ook vergaande gedragingen afgeleid waarvan wordt verwacht dat de beroepskrachten deze uitvoeren bij het opstellen en inbrengen van een zaak bij een beschermingstafel en bij de betrokkenheid bij een drangtraject (zie par. 6.7). Doordat drangtrajecten in het vrijwillige kader zijn gepositioneerd, zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onverkort van toepassing (zie hierover par. 2.2.3.1).

Een goede informatievoorziening richting ouders en minderjarigen over het drangtraject, de gevolgen ervan en de (vooralsnog beperkte) mogelijkheden die zij hebben om in rechte op te komen, is van groot belang. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat bij gezinnen onduidelijkheid kan bestaan over de besluiten die tijdens een casusoverleg kunnen worden genomen. Ook is uit het praktijkonderzoek gebleken dat ook ten aanzien van informatievoorziening over de rechtspositie van gezinsleden verbeteringen mogelijk zijn.

Een ander punt van onduidelijkheid betreft de bevoegdheden die beroepskrachten hebben, met name ten aanzien van het opleggen van hulp, het starten van een drangkader en ten aanzien van de privacy van gezinsleden. Mede doordat ouders ook een grote mate van verantwoordelijkheid blijven dragen voor de opvoeding en veiligheid van de minderjarige en het drangtraject zich niet afspeelt na een door de rechter uitgesproken maatregel, is de rol van de beroepskracht die in het kader van een drangtraject bij een gezin betrokken raakt, complex. In meerdere interviews komt naar voren dat een drangtraject veel van de beroepskrachten vraagt. Hierbij speelt ook mee dat deze beroepskracht bij een drangtraject veel verschillende taken heeft, waaronder het houden van regie op het traject, het inzetten van hulpverlening, het onderhouden van contacten met andere hulpverlenende partijen die bij het gezin betrokken zijn en het organiseren van overleggen met het gezin, het netwerk en de betrokken hulpverleners. Uit interviews komt naar voren dat de mate waarin drang wordt ingezet, afhankelijk is van de persoon die bij het gezin betrokken is. Ervaren beroepskrachten lijken meer ruimte te benutten om ouders te 'motiveren' of 'dringen' om afspraken na te komen en bijvoorbeeld bepaalde hulp te aanvaarden. Bovendien blijkt uit de interviews met beroepskrachten dat de term 'vrijwillig, niet vrijblijvend' eerder tot onduidelijkheid leidt dan dat het duidelijkheid verschaft. De informatievoorziening richting gezinnen wordt bemoeilijkt doordat het voor de beroepskrachten ook niet altijd duidelijk is wat onder 'vrijwillig, niet vrijblijvend' moet worden verstaan.

De bevindingen van het praktijkonderzoek geven inzicht in de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming rondom drang in de praktijk van drie gemeenten. Het is echter niet gelukt om onduidelijkheden die in hoofdstuk 6 werden geschetst, weg te nemen. Deze onduidelijkheden lijken te worden versterkt door de verschillende verschijningsvormen van drang in de praktijk en de verschillende visies die beroepskrachten in de praktijk hebben op drangtrajecten. Deze verschillende verschijningsvormen en visies kunnen bovendien de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drangtrajecten beïnvloeden.

In de volgende paragraaf zullen de drangtrajecten in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel in het licht van de fundamentele uitgangspunten van dit stelsel, zoals die voortvloeien uit de rechtshistorie en het internationale recht, worden geplaatst. Hierbij zal ook worden ingegaan op de betekenis hiervan voor de rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

8.5 Het drangkader in het licht van de uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel

Deelvraag 5 *Geven de uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen aanleiding tot aanpassingen van het drangkader en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

Dat drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel zijn gepositioneerd, brengt mee dat hun juridische vormgeving moet voldoen aan de in dit onderzoek geformuleerde grondslagen van dit jeugdhulpverleningsstelsel. In de vorige paragraaf werd al geconcludeerd dat drangtrajecten wettelijk gezien nog binnen het vrijwillige kader vallen. Een consequentie hiervan is dat de eisen die in het vrijwillige kader aan beroepskrachten worden gesteld (de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals genoemd in par. 2.2.3.1 en kwaliteitsnormen zoals onder andere besproken in par. 2.2.4 en par. 6.7) en de rechtsbescherming die in dit kader wordt geboden aan ouders en minderjarigen van toepassing zijn. Dit betekent dat een vrijwillig drangtraject en de jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject slechts na *informed consent* van de ouder(s) en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige kunnen worden ingezet. Als de benodigde toestemming ontbreekt, maar het traject en/of de jeugdhulpverlening wel wenselijk wordt geacht, is sprake van een inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven van de minderjarige en de ouders. Deze inbreuk kan alleen gerechtvaardigd zijn als deze voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bovendien moeten de minderjarige en diens ouders een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan indien zij menen dat hun rechten worden geschonden.

In deze paragraaf worden de drangtrajecten in het licht van de grondslagen geplaatst. Hieruit wordt duidelijk dat de grondslagen aanleiding geven tot aanpassing van de juridische vormgeving van drangtrajecten, waartoe al een voorzet wordt gegeven. In paragraaf 8.7 worden vervolgens, ter beantwoording van de laatste vraag, concrete aanbevelingen geformuleerd en toegelicht.

8.5.1 Toestemming voor de inzet van (jeugdhulp in het kader van) een drangtraject

In het jeugdhulpverleningsstelsel staat vrijwilligheid voorop. Uit het recht op respect voor het privé- en gezinsleven vloeit een recht op autonomie voort. In de paragrafen 4.7.2, 5.9 en 8.3 is beargumenteerd dat dit meebrengt dat de ouders en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige *informed consent* moeten geven voor de verlening van jeugdhulp in het vrijwillige kader en in het schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader (zie aanbeveling *I*). Dit recht volgt voor ouders en min-

derjarigen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met jeugdhulpverlening ook uit de Jeugdwet. Zij kunnen pas geïnformeerd toestemming geven nadat zij volledig op de hoogte zijn gesteld van hetgeen waarvoor zij hun toestemming geven en van de mogelijke gevolgen van het wel of niet geven van toestemming. De toestemming moet bovendien vrijelijk zijn gegeven, wat betekent dat de ouder(s) en minderjarige niet onder druk mogen worden gezet om toestemming te geven en de toestemming niet dusdanig mag worden ingekleed met voorwaarden of consequenties dat zij niet meer in vrijheid kan zijn gegeven. Ook moet hierbij aandacht worden besteed aan de machtsverhouding tussen de gezinsleden en de beroepskracht die om de toestemming vraagt. Verder moet de toestemming ondubbelzinnig zijn gegeven, wat betekent dat het duidelijk is waarvoor de toestemming is gegeven. Tot slot moeten de minderjarigen en diens ouder(s) de mogelijkheid hebben om hun toestemming in te trekken. Dit recht op *informed consent* geldt ten aanzien van alle (jeugdhulpverlening in het kader van) drangtrajecten, ongeacht of eveneens een raadsonderzoek is gestart.

De medewerking van ouders en minderjarigen vormt in de praktijk een feitelijke begrenzing van de inzet van een drangtraject en jeugdhulpverlening in het kader van een drangtraject. Zij behouden, ook bij de toepassing van drang, hun recht op autonomie. De beroepskracht is als gevolg daarvan afhankelijk van deze medewerking van de gezinsleden en daarmee ook van toestemming van ouders en minderjarigen voor de inzet van drang en de verlening van jeugdhulp.

Het is blijkens het onderhavige onderzoek echter de vraag of het voor ouders en minderjarigen ook voldoende duidelijk is dat het handelen van de beroepskracht afhankelijk is van hun medewerking en toestemming en of zij dit ook daadwerkelijk zo ervaren.[3] Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de gezinnen die in het jeugdhulpverleningsstelsel terecht komen, kwetsbaar of minder redzaam[4] kunnen zijn.

Verder is het op basis van het onderzoek maar zeer de vraag of toestemming voor de inzet van een drangtraject en de verlening van jeugdhulp in het kader van een drangtraject vrij wordt en kan worden gegeven. Uit het onderzoek is namelijk meermaals en vanuit verschillende bronnen gebleken dat drangtrajecten 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend' zijn. In een van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten werd aan ouders gevraagd om toestemming te geven voor de overdracht van de begeleiding door het wijkteam naar de GI en daarmee voor de start van een drangtraject. Wanneer deze toestemming geweigerd werd, kon de GI na onderzoek door VT alsnog starten met een drangtraject. Het weigeren van de toestemming bracht mee dat de betrokkenheid nog even kon worden uitgesteld en nog

3 Zie ook Verkroost, *TvGR* 2021/4.

4 Vergelijk ook WRR 2017 en Nationale ombudsman & Veteranenombudsman 2018.

extra werd onderzocht door VT, maar als de beroepskrachten dit noodzakelijk achtten, leek de start van een drangtraject uiteindelijk onvermijdelijk. Uit het onderzoek blijkt dat ook in andere gemeenten aan het weigeren van toestemming of medewerking aan een drangtraject of jeugdhulpverlening in het kader van een drangtraject als consequentie wordt verbonden dat een minderjarige uit huis wordt geplaatst, dat een casusoverleg wordt belegd, dat de RvdK start met een onderzoek naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel of dat dit wordt meegenomen in een reeds lopend onderzoek. Indien vanuit een machtsongelijkheid consequenties worden verbonden aan het wel of niet geven van toestemming en/of medewerking, en de hulpverlening dus niet meer 'vrijblijvend' is, kan niet meer van vrijwilligheid worden gesproken.

'Vrijwillig' en 'niet-vrijblijvend' kunnen juridisch gezien niet samengaan. Zodra geen sprake meer is van vrijblijvendheid, is sprake van een afhankelijkheidsrelatie en kan toestemming niet meer vrijwillig worden gegeven. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft uitgesproken dat het toestemmingsvereiste geen grondslag kan vormen voor de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein vanwege de afhankelijke situatie waarin de betrokkenen zich ten opzichte van de zorgverlener en gemeente bevinden (zie par. 2.2.5). Analoog hieraan kan gelet op de bevindingen van dit onderzoek worden geconcludeerd dat toestemming wegens de afhankelijke situatie van de ouders en/of minderjarige ten opzichte van de jeugdhulpverlener of jeugdbeschermer geen grond kan zijn voor 'vrijwillige, maar niet vrijblijvende' jeugdhulpverlening of 'drang'trajecten.

Indien jeugdhulp wordt verleend op basis van een hulpvraag van ouders of minderjarigen, zal gesproken kunnen worden van vrijwillige jeugdhulpverlening. Zodra de hulpverlening iets aan die hulpvraag toevoegt, terwijl die hulpverlening binnen het jeugdhulpverleningsstelsel de bevoegdheid heeft om de hulpverlening op te schalen, kan al de vraag worden gesteld of de gezinsleden vrij toestemming kunnen geven voor de hulpverlening en of zij drang, niet-vrijblijvendheid of bemoeizorg ervaren. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen vanuit andere – niet juridische – disciplines om te bezien of ouders en minderjarigen nog vrijwilligheid ervaren en of dit consequenties moet hebben voor de wijze waarop zij binnen het jeugdhulpverleningsstelsel worden bejegend of voor de wijze waarop het jeugdhulpverleningsstelsel is ingericht (zie aanbeveling *VIII*). Wellicht dat een toereikende en zorgvuldige informatievoorziening en goede ondersteuning er voldoende voor kunnen zorgen dat geen sprake meer is van een afhankelijkheidspositie van de gezinsleden ten opzichte van de beroepskrachten. Op het moment dat niet meer van vrijblijvendheid kan worden gesproken, kan niet meer worden gesproken van vrijwillige toestemming en gelden aanvullende eisen, welke in de volgende subparagraaf worden besproken.

8.5.2 Ingrijpen zonder toestemming moet voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid

Haar secundaire verantwoordelijkheid kan voor de overheid verplichtingen meebrengen om passende hulp en ondersteuning te bieden aan een gezin ter verzekering van de voorwaarden die nodig zijn voor een optimale ontwikkeling van de minderjarige (zie hoofdstuk 4 en par. 5.5). Hierbij kan voorbij worden gegaan aan de vraag of de minderjarige en/of zijn ouder(s) het hiermee eens zijn. Uit het recht op autonomie en de nadruk op vrijwilligheid volgt dat hierbij wel terughoudendheid moet worden betracht. Maar hoe groter de bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige wordt, des te zwaarder worden de verplichtingen van de overheid. In het geval van (een dreiging van) geweld of kindermishandeling zijn deze verplichtingen zwaar en ligt de nadruk op preventie. Indien een inbreuk wordt gemaakt op dit recht, bijvoorbeeld door zonder vrije *informed consent* een drangtraject of jeugdhulpverlening in te zetten, dan moet worden voldaan aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Een beroepskracht moet een dergelijke inbreuk op het recht op respect op privé- en gezinsleven goed onderbouwen.

Legaliteit

Al bij de eerstgenoemde eis, namelijk die van legaliteit, ontstaan problemen als het gaat om de huidige vormgeving van drangtrajecten. Deze trajecten zijn niet neergelegd in een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet waarop de burger zijn gedrag moet kunnen afstemmen en die de beoordelingsvrijheid van autoriteiten duidelijk afbakent. Een dergelijke wet zou blijkens rechtspraak van het EHRM een van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde belangen moeten beschermen. Indien de wettelijke regeling hetzelfde streven heeft als het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel (de menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling van minderjarigen), dan zal deze regeling de toets van het EHRM kunnen doorstaan. Een van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde belangen is namelijk de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet komt bovendien de rechtszekerheid en -gelijkheid in het huidige gedecentraliseerde stelsel ten goede (zie aanbevelingen *I* en *II*).

Het is wel de vraag of het wettelijk vastleggen van de gronden voor een drangtraject en de formele positie van betrokkenen daarbij een geheel toereikende oplossing is voor het bestaan van een overgangsgebied tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en gedwongen ingrijpen, nu het denkbaar is dat niet alle gezinssituaties in regels zijn te vatten. Hier is een spanning zichtbaar tussen het enerzijds zo goed mogelijk willen vastleggen van de materiële en formele positie van betrokkenen en anderzijds het bieden van ruimte aan de hulpverlening om in te grijpen waar dat ter bescherming van de minderjarige nodig is. Het verdient aanbeveling aan het adres van de wetgevende macht om bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving alle

betrokken belangen in kaart te brengen en mee te laten wegen. Hierbij is het ook van belang dat de effectiviteit van deze trajecten zal blijken uit zorgvuldig onderzoek (zie aanbeveling *VII*).

Subsidiariteit en proportionaliteit
In het kader van de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is het van belang dat lichtere alternatieven voor de inzet van een traject of jeugdhulpverlening tegen de wil van de minderjarige en/of diens ouder(s) zorgvuldig worden overwogen. Een drangtraject zou als lichter alternatief kunnen worden beschouwd voor een jeugdbeschermingsmaatregel, maar een vrijwillig ingrijpen zal op zijn beurt weer een lichter alternatief zijn voor een drangtraject tegen de wil van betrokkenen in. Als dit maar enigszins mogelijk is, dan verdient jeugdhulpverlening op vrijwillige basis, dus met *informed consent*, de voorkeur. De inmenging die met de inzet van een drangtraject of jeugdhulpverlening wordt gemaakt, moet noodzakelijk zijn en in een redelijke verhouding staan tot het doel dat met dit traject of deze hulp wordt beoogd. Staat het traject of de hulp in redelijke verhouding tot het doel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren? Dit doel moet steeds voor ogen worden gehouden bij besluitvorming ten aanzien van de inzet van jeugdhulpverlening of een traject zonder dat de minderjarige of diens ouder(s) hiervoor toestemming hebben gegeven.

De drangtrajecten die in dit het onderzoek in beeld zijn gebracht, lijken op het eerste gezicht in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de voorkeur te verdienen doordat zij een lichter alternatief bieden voor het beschermen van de menselijke waardigheid en faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel. Uit het uitgevoerde praktijkonderzoek blijkt echter dat de uitvoering van drangtrajecten sterke overeenkomsten vertoont met de uitvoering van een ondertoezichtstelling. Indien het streven naar het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel in essentie neerkomt op een naar inhoud met een dergelijke maatregel vergelijkbaar traject, maar zonder dat hierbij de bijbehorende rechtsbescherming aan de minderjarige en diens ouder(s) wordt geboden, zal feitelijk geen sprake zijn van een lichter alternatief. Indien dit van een drangtraject kan worden gezegd, zal dit drangtraject dan ook niet de voorkeur verdienen op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Dit draagt bovendien niet bij aan het uiteindelijke doel om de menselijke waardigheid en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te beschermen.

Voor de uitvoering van een drangtraject betekenen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit bijvoorbeeld dat de afspraken die worden gemaakt en de consequenties die hieraan worden verbonden, zo licht mogelijk zijn en effectief strekken tot de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige. De effectiviteit van drangtrajecten is tot op heden niet onderzocht (zie aanbeveling *VII*). Uit het onderzoek is gebleken dat in het kader van drangtrajecten uithuisplaatsingen plaatsvinden op basis van een gemaakte afspraak

of als een consequentie van het niet nakomen van een afspraak. Gelet op het fundamentele uitgangspunt dat een scheiding van een kind van diens ouder(s) zoveel mogelijk moet worden voorkomen en de rechten van de minderjarige en ouders terzake, zal een uithuisplaatsing echter niet snel de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets kunnen doorstaan. In het geval van een dergelijke vergaande inbreuk op het gezinsleven gelden bovendien striktere rechtswaarborgen. Om deze reden zal een uithuisplaatsing in het kader van de huidige drangtrajecten niet gerechtvaardigd kunnen worden, hetgeen ook in meerdere in het kader van het zesde hoofdstuk van dit boek bestudeerde bronnen is bevestigd.

In het kader van de subsidiariteit en proportionaliteit verdient het voorts aanbeveling om, waar drang voorziet in ontstane problemen binnen het jeugdhulpverleningsstelsel (waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan gebrek aan expertise aan de voorkant van het stelsel of wachtlijsten), te bezien waar deze problemen door worden veroorzaakt en om daar oplossingen voor te creëren die geen schending van fundamentele rechten van ouders en kinderen en onduidelijkheden in rechtsposities en verantwoordelijkheden met zich meebrengen (zie aanbeveling *V*).

Zorgvuldige en transparante afweging van belangen

Tot slot dienen de bij het besluit om een drangtraject of jeugdhulpverlening in te zetten betrokken belangen zorgvuldig en op transparante wijze afgewogen te worden. Hierbij kunnen de belangen van de minderjarige zwaarder wegen dan die van diens ouder(s). De verschillende betrokken belangen kunnen slechts worden ontdekt door de minderjarige en diens ouder(s) te betrekken bij de besluitvorming met betrekking tot de inzet van een drangtraject en jeugdhulpverlening. In dit kader is het een gemiste kans dat het familiegroepsplan niet goed van de grond is gekomen. Indien jeugdhulpaanbieders en GI's overeenkomstig de Jeugdwet minderjarigen en ouders de mogelijkheid bieden om een dergelijk plan op te stellen, dan bevestigen zij dat de nadruk in het stelsel ligt op de eigen verantwoordelijkheden en krachten van het gezin en daarmee op hun autonomie.

De mogelijkheden van de minderjarige om te participeren, moeten worden afgestemd op zijn leeftijd en ontwikkeling. Zodra hij een mening kan vormen, moet hij in de gelegenheid worden gesteld om deze op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier te uiten. Aan de mening van de minderjarige moet een passend gewicht worden gehecht en aan de minderjarige moet worden teruggekoppeld wat met zijn mening is gedaan.

De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een drangtraject neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en zelfstandiger wordt. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat in een aantal gemeenten oog is voor de betrokkenheid van ouder(s) en – afhankelijk van diens leeftijd, ontwikkeling en de situatie waarin hij zich

bevindt – de minderjarige. In twee van de drie onderzochte gemeenten worden ouders uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de bijeenkomsten waar besloten kan worden tot de inzet van een drangtraject. Minderjarigen worden in beginsel vanaf een leeftijd van twaalf jaar uitgenodigd voor deze bijeenkomst of voor een apart gesprek met in ieder geval de voorzitter van deze bijeenkomst. Uit het onderzoek blijkt dat minderjarigen nog lang niet altijd worden uitgenodigd voor een (gesprek voorafgaand aan een) casusoverleg en dat bij afwezigheid van een ouder de besluitvorming gewoon doorgang vindt. Overigens hebben ouders ook de plicht om hun kind op passende wijze te betrekken bij besluitvorming die op de minderjarige betrekking hebben.

Uit observaties is gebleken dat ouders en minderjarigen, als zij worden uitgenodigd en ook op de uitnodiging ingaan, ruimte krijgen om vragen te stellen en hun verhaal te doen. Ook is gebleken dat de mening van de ouder(s) en minderjarigen in de besluitvorming wordt meegenomen. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de invloed op het overleg zelf en de mate waarin zij mee kunnen doen met de daadwerkelijke besluitvorming nihil is. Beslissingen over de personen die aanwezig zijn bij het overleg, de gegevens die voorafgaand en tijdens het overleg worden verwerkt en gedeeld en de uiteindelijke besluiten worden door beroepskrachten genomen en niet door de ouder(s) en/of de minderjarige.

De voorgaande eisen gelden overigens ook voor eventuele inbreuken op het recht van de minderjarige en diens ouder(s) op privacy. Dit betekent dat de verwerking van de gegevens bij duidelijke, voorzienbare en toegankelijke wet moet zijn voorzien, moet voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit en op zorgvuldige wijze moet geschieden. In dat kader is de onduidelijkheid die onder respondenten lijkt te bestaan als het gaat om het verwerken van gegevens niet wenselijk. Een goede training van de beroepskrachten die bij de besluitvorming en uitvoering van drangtrajecten betrokken zijn in de huidige wet- en regelgeving en de eigen verantwoordelijkheden terzake is dientengevolge van groot belang. Ook het aanstellen van een verantwoordelijke functionaris gegevensbescherming voor het waarborgen van de privacy zou hier verbetering in aan kunnen brengen (zie aanbeveling *III*).[5]

8.5.3 Een effectief rechtsmiddel bij een vermeende rechtenschending

De minderjarige en diens ouder(s) die te maken krijgen met een drangtraject en/of de besluitvorming dienaangaande, moeten informatie krijgen over hun rechtspositie. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan informatie over de mogelijkheid om te klagen over gedragingen van beroepskrachten en om een vertrouwenspersoon te benaderen (zie ook aanbeveling *IV*).

5 Zie ook art. 37 AVG.

Ook moeten zij, indien zij menen dat hun rechten zijn geschonden door de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van een drangtraject, toegang hebben tot een effectief rechtsmiddel. Een belangrijke vereiste hiervoor is dat duidelijk is welke rechter bevoegd is om zich over het beroep of verzoek te buigen. Uit het onderzoek is gebleken dat de rechtsmiddelen van ouders en minderjarigen op dit moment beperkt zijn en dat dit ook geldt voor de informatievoorziening over deze rechtsmiddelen. Bovendien is ook het toezicht op de besluitvorming over en uitvoering van drang nihil. Ook in het licht van de scheiding der machten en *checks and balances* is het van groot belang dat dit goed wordt geregeld.

Uit het onderzoek blijkt dat het informeren van minderjarigen en ouders over hun rechtspositie in geval van drangtrajecten en de besluitvorming over de inzet daarvan nog te wensen overlaat. Het is niet vanzelfsprekend dat zij informatie krijgen over bijvoorbeeld hun rechten, het jeugdhulpverleningsstelsel en de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Ook zou de terugkoppeling van de besluitvorming beter kunnen. Het blijkt niet helder te zijn welke beroepskracht verantwoordelijk is voor het informeren en terugkoppelen.

Gebleken is verder dat nauwelijks toezicht bestaat op de besluitvorming ten aanzien van en de uitvoering van drangtrajecten. Een onafhankelijk oordeel kan waarborgen dat geen andere belangen (zoals eventuele financiële belangen van instellingen of organisaties) worden betrokken dan die in het specifieke geval relevant zijn. Bovendien lijkt het indienen van een klacht of tuchtklacht over gedragingen van beroepskrachten vooralsnog de enige mogelijkheid te zijn die minderjarigen en ouders hebben om in rechte op te komen tegen (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten. Dit is gelet op de mogelijkheid dat drangtrajecten inbreuk kunnen maken op fundamentele rechten van de minderjarige en ouders een zeer beperkte vorm van rechtsbescherming.

8.6 Beantwoording van de centrale onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande kunnen de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord. De drangtrajecten die in dit onderzoek in beeld zijn gebracht, zijn gepositioneerd in het 'juridische schemergebied' tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een door de rechter uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel. Bij gebrek aan een wettelijke grondslag kunnen zij tot het vrijwillige kader worden gerekend, maar vanwege de bestaande zorgen over de gezinssituatie nemen beroepskrachten een stukje verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige van de ouders over. In het kader van een drangtraject worden door de beroepskrachten en gezinsleden afspraken gemaakt welke in het geval van geen of onvoldoende naleving door de gezinsleden uiteindelijk kunnen leiden tot bijvoorbeeld een verzoek aan de rechter om een ondertoezichtstelling uit te spreken. Dit maakt dat de huidige drangtrajecten als 'vrijwillig, niet vrij-

blijvend' worden omschreven en vlak voor het gedwongen kader worden gepositioneerd. Bovendien tonen de gronden die aan de trajecten ten grondslag kunnen liggen en de uitvoering van de trajecten grote overeenkomsten met het gedwongen kader, met als grote verschillen dat drangtrajecten niet door de rechter zijn uitgesproken en niet bij wet zijn geregeld waardoor de rechtspositie van gezinsleden en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten onduidelijk zijn.

De positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel brengt mee dat de fundamentele uitgangspunten die uit de rechtshistorie en het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader volgen, ook aan deze drangtrajecten ten grondslag behoren te liggen (zie tabel 1 in par. 8.2). Deze uitgangspunten dragen bij aan het op basis van dit onderzoek geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Voor de rechtspositie van ouders en minderjarigen of verantwoordelijkheden van beroepskrachten die bij een vrijwillig casusregietraject betrokken zijn, brengt dit mee dat dit traject en de jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject slechts na *informed consent* van de ouder(s) en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige kunnen worden ingezet. Aangezien de termen 'vrijwillig' of '*informed consent*' juridisch gezien niet samen kunnen gaan met 'drang' en 'niet-vrijblijvend', wordt in het vervolg van deze conclusie en in de aanbevelingen dan ook gesproken van een 'casusregietraject' en niet langer van een 'drangkader' of 'drangtraject'. Als de benodigde toestemming voor de inzet van een casusregietraject en jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject ontbreekt, maar dit traject en/of deze jeugdhulpverlening wel wenselijk wordt geacht, moet deze inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven van de minderjarige en de ouders voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bij een vermeende schending van hun rechten moeten de minderjarige en diens ouders bovendien een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan.

Indien in de meest ideale situatie de hiervoor genoemde de waarborgen nauwgezet in acht worden genomen, is het onderscheid tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend, helder. Dan zal geen sprake meer zijn van een juridisch schemergebied waarin niet bij wet geregelde 'drangtrajecten' kunnen worden ingezet. Om dit te kunnen bereiken wordt in de volgende paragraaf aanbevolen om voortaan alleen casusregietrajecten te starten indien en zolang de ouders en de minderjarige daarvoor hun geïnformeerde toestemming (kunnen) geven en om voor trajecten zonder *informed consent* een wettelijke basis te creëren.

Het is zeer de vraag of de meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader volledig op elkaar zijn aangesloten, haalbaar is. Gelet op de wetshistorie, de ruimte die het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader laat aan lidstaten en de verscheidenheid aan gezins-

situaties, ligt het in de lijn der verwachting dat er altijd een tussenruimte zal blijven bestaan. Het is in het licht van het voorgaande wenselijk dat deze tussenruimte zo beperkt mogelijk is. Dit brengt ook mee dat voor de periode dat een beschermingsonderzoek wordt uitgevoerd en voor de periode dat een kinderrechter nog geen beslissing heeft genomen over een ingediend verzoek, moet worden voorzien in een toereikende grondslag voor betrokkenheid en zicht op de desbetreffende gezinsleden. Voor de jeugdhulpverlening in de overgebleven, smalle tussenruimte moeten randvoorwaarden worden geschept, zodat de rechtsbescherming van betrokkenen en de beginselen van de rechtsstaat zijn gewaarborgd. Hierbij moeten in ieder geval de minimale kernverplichtingen ten aanzien van het recht op jeugdhulpverlening zoals die in paragraaf 4.7.2 zijn geformuleerd en waarop het concept van progressieve realisatie van toepassing is, zoveel mogelijk in acht worden genomen. Bovenal dient ook hierbij het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

8.7 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden op basis van de bevindingen van dit onderzoek enkele aanbevelingen tot aanpassing van de vormgeving van het drangkader gedaan aan de wet- en regelgever(s), beleidsmakers, gemeenten en aan instanties en beroepskrachten in de praktijk. Tot slot worden enkele aanbevelingen voor nader onderzoek geformuleerd.

8.7.1 Aanbevelingen voor aanpassing van wetgeving, beleid en praktijk

Een belangrijke aanbeveling die uit het onderzoek voortvloeit is om *de ruimte tussen het vrijwillige en het gedwongen kader van jeugdhulpverlening zo smal mogelijk te maken*. Door de systematiek van de wetgeving is de tussenruimte echter niet geheel ongeregeld. De fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel bieden handvatten om de tussenruimte duidelijker in te bedden in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. In dit kader worden enkele aanbevelingen gedaan die sterk samenhangen met de drie belangrijkste grondslagen zoals die in paragraaf 8.5 zijn geformuleerd.

Voordat deze aanbevelingen worden besproken, wordt nogmaals de overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel herhaald:

> het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige.

Deze doelstelling dient altijd voorop te staan bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving en beleid en bij het werk binnen het jeugdhulpverleningsstelsel. Ook de hierna geformuleerde aanbevelingen dienen in het licht van deze doelstelling te worden gelezen. Hierbij verdient het wel

opnieuw de opmerking dat een naadloze aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader gelet op de rechtshistorie, maar ook gezien de huidige zorgen, tekorten en problemen binnen het jeugdhulpverleningsstelsel, hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar is. De aanbevelingen mogen dan ook worden opgevat als bijdragen aan het streven naar een meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader goed op elkaar aansluiten en de rechten van betrokkenen goed zijn geborgd.

I Casusregietrajecten op basis van informed consent als jeugdhulpvoorziening

Het verdient aanbeveling om bij het regelen van de tussenruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader de nadruk te leggen op vrijwilligheid. Dit brengt in de eerste plaats mee dat de termen 'drangkader', 'drangtraject', 'niet-vrijblijvend' en 'bemoeizorg' tot de verleden tijd dienen te behoren.

Aan gemeenteraden wordt aanbevolen om *casusregietrajecten* op basis van *informed consent* in de gemeentelijke verordening op te nemen als jeugdhulpvoorziening. Hiermee is het voor alle betrokkenen duidelijk dat de casusregietrajecten in een vrijwillig kader plaatsvinden en dat zij de bijbehorende (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming genieten. Gelet op de inhoud van dergelijke trajecten wordt sterk aanbevolen om deze jeugdhulpvoorzieningen aan te merken als individuele voorzieningen, zodat rechtsbescherming en de mogelijkheid van toezicht wordt gewaarborgd door de Awb en de Jeugdwet. Tegen besluiten over de inzet van een casusregietraject staan dan bezwaar en beroep open (zie ook par. 2.2.3.1). In het licht van rechtszekerheid en -gelijkheid kan de wetgever overwegen om de casusregietrajecten in de Jeugdwet standaard als individuele jeugdhulpvoorziening aan te merken. In dit kader verdient het ook aanbeveling aan het adres van jeugdhulpaanbieders om het familiegroepsplan zoals in de huidige wetgeving is neergelegd, (nieuw) leven in te blazen.

Door de casusregietrajecten aan te merken als jeugdhulpvoorziening, zullen de beginselen en eisen uit de Awb en de bepalingen van de Jeugdwet, zoals het verbod voor GI's om jeugdhulp te verlenen, van toepassing zijn. Tegelijkertijd moet hierbij wel worden bedacht dat het gaat om trajecten in het kader waarvan vervolgens ook weer jeugdhulp kan worden ingezet. Dit vraagt andere kwaliteiten van de betrokken beroepskracht. Hij zal namelijk een meer coördinerende rol moeten aannemen. De wetgever wordt aanbevolen om te bezien of de Jeugdwet aanpassing behoeft om dergelijke trajecten als jeugdhulpvoorziening te kunnen aanmerken en om het mogelijk te maken dat een jeugdhulpvoorziening in het kader van deze jeugdhulpvoorziening wordt aangeboden. Hierbij moet ook worden bezien hoe een casusregietraject zich zal gaan verhouden tot een jeugdbeschermingsmaatregel. Theoretisch zou het hierdoor namelijk mogelijk worden om casusregie in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel in te zetten (de GI kan bij de uitvoering van een ondertoezichtstelling namelijk jeugdhulp inzetten, zie par. 2.3.5), hetgeen onnodig tot verwarring zal leiden.

Indien de casusregietrajecten als jeugdhulpvoorzieningen worden aangemerkt, zijn ook de toestemmingsregels van de Jeugdwet hierop van toepassing. In de Jeugdwet is geregeld dat ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder na goed te zijn geïnformeerd, hun toestemming moeten geven alvorens de jeugdhulp wordt verleend. Hiermee is het recht op *informed consent* gewaarborgd. De wetgever wordt aanbevolen om aan de wettelijke regeling toe te voegen dat de toestemming vrijelijk, ondubbelzinnig en schriftelijk moet zijn gegeven en desgewenst kan worden ingetrokken. De betrokken beroepskrachten dienen vervolgens te zorgen voor een goede informatievoorziening richting de ouders en minderjarigen en ook moeten zij ervoor zorgen dat de toestemming vrij kan worden gegeven. Hiervoor is het noodzakelijk dat het voor hen onder andere helder is binnen welk kader zij zich bevinden en welke mogelijkheden de ouders, minderjarigen en zijzelf tot hun beschikking hebben staan. In dit kader is het van belang dat beroepskrachten goed getraind zijn en zich op de hoogte blijven houden van relevante jurisprudentie en relevante tuchtbeslissingen.

Zoals ook in de conclusies van het onderzoek reeds is opgemerkt, blijft het nog wel de vraag in hoeverre vrijelijk toestemming kan worden gegeven in het huidige stelsel van schakels waarbinnen een casus bij onvoldoende medewerking steeds verder opgeschaald kan worden. Het is dan ook van belang dat beroepskrachten oog hebben voor mogelijke ongelijkheden in kennis en bevoegdheden en dat mogelijk ook fuikwerking wordt ervaren. Om die reden wordt aangeraden om meer in het algemeen, maar ook in individuele gevallen nog verder te onderzoeken of, en zo ja, vanaf welk moment en om welke reden(en) in het jeugdhulpverleningsstelsel fuikwerking, 'niet-vrijblijvendheid' of onvrijwilligheid wordt ervaren door ouders, minderjarigen en beroepskrachten. Zo nodig moet worden gezocht naar oplossingen, bijvoorbeeld door informatievoorziening, ondersteuning, beeldvorming door organisaties maar ook de media, bejegening of mogelijk zelfs aan aanpassingen in de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel. De nadruk moet liggen op de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige, in plaats van op het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel en het accepteren van jeugdhulpverlening. Ook het koppelen van een steunfiguur aan een gezin zou kunnen helpen om ervaren machtsongelijkheid recht(er) te trekken en de minderjarige en diens ouder(s) goed te informeren. Het moet dan wel duidelijk zijn hoe de verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskracht(en) en deze steunfiguur zich tot elkaar verhouden. De beroepskrachten die in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden te maken hebben met (coördinatie van) jeugdhulpverlening aan gezinnen, wordt aanbevolen om transparantie te betrachten jegens de betrokken ouders en minderjarigen.

Indien toestemming niet vrijelijk kan worden gegeven, dan zal een wettelijke basis in het leven moeten worden geroepen om zo de rechten van de betrokkenen te kunnen waarborgen (zie hierna). Tot slot verdient het aanbeveling aan de wetgever, beleidsmakers en beroepskrachten om

per direct te waarborgen dat een uithuisplaatsing in het vrijwillige kader waarbij ook maar enige twijfel bestaat of de ouders en minderjarigen hier daadwerkelijk vrijwillig en vrijblijvend toestemming voor kunnen geven, te allen tijde door een kinderrechter getoetst wordt of kan worden.

II Een wettelijke grondslag voor casusregie zonder informed consent

De wetgever wordt aanbevolen om de mogelijkheden te verkennen om de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot jeugdbescherming dusdanig aan te passen dat een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke wettelijke grondslag bestaat voor de betrokkenheid van een casusregisseur en de inzet van noodzakelijke jeugdhulpverlening zonder *informed consent* van de betrokken ouders en minderjarigen.

De wet moet een duidelijke grondslag bieden op basis waarvan een onafhankelijk orgaan kan besluiten om casusregie in te zetten in situaties waarin het ter bescherming van de menselijke waardigheid en de optimale ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk wordt geacht om hulpverlening in te zetten, maar *informed consent* ontbreekt. Hierbij kan worden gedacht aan een procedure vergelijkbaar met de verzoekschriftprocedure bij een ondertoezichtstelling. Een andere optie is dat de beslisbevoegdheid wordt belegd bij orgaan zonder rechtsprekende taken. Indien voor deze laatste optie wordt gekozen, dient voor de betrokkenen vervolgens toegang tot een onafhankelijke rechter open te staan. De casusregisseur zou minder bevoegdheden moeten krijgen dan een jeugdbeschermer heeft in het kader van een ondertoezichtstelling. Ook zal de maatregel slechts voor kortere duur (maximaal drie tot zes maanden) kunnen worden opgelegd, om zo de uitvoering voldoende te kunnen monitoren. Bovendien moet de regie zoveel als in het individuele geval mogelijk is, liggen bij de ouder(s) en de minderjarige. De parlementaire stukken waarin werd gesproken van de maatregel van opgroeiondersteuning kunnen hierbij ter inspiratie dienen.

Steeds zal bij het nemen van een besluit om casusregie te starten zorgvuldig en op transparante wijze onderbouwd moeten worden dat de inzet van casusregie voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hiermee hangt samen dat het doel dat met de verlening van jeugdhulp wordt beoogd, duidelijk en concreet wordt geformuleerd. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zal het overkoepelende doel altijd zijn dat de menselijke waardigheid van de minderjarige wordt beschermd en zijn optimale ontwikkeling wordt gefaciliteerd. Het is van groot belang dat, voordat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, eerst goed wordt onderzocht of de inzet van casusregie effectief kan bijdragen aan het verwezenlijken van dit doel.

Aanbevolen wordt om de gronden voor de inzet van casusregietrajecten in de wetgeving goed aan te laten sluiten op de casusregietrajecten die in navolging van de hiervoor genoemde aanbeveling als jeugdhulpvoorzieningen in de Jeugdwet en/of in gemeentelijke verordeningen zijn neergelegd en op de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling. Hierbij is

bovendien een goede samenwerking tussen de verantwoordelijke ministeries van groot belang.

Verder wordt in dit kader aan de wetgever aanbevolen om grenzen te stellen aan de afspraken die in het kader van een casusregietraject kunnen worden gemaakt en welke mogelijke consequenties hieraan kunnen worden verbonden en om hier toezichtmechanismen in te bouwen. Hierbij moet worden gedacht aan een verbod om in het kader van casusregie een minderjarige zonder rechterlijke tussenkomst uit huis te plaatsen. De grenzen kunnen ook worden gesteld door van beroepskrachten te eisen dat zij steeds bewaken dat de afspraken en consequenties voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en dit ook zorgvuldig en op transparante wijze onderbouwen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de beroepskrachten hier toereikende training in krijgen.

III De functie van casusoverleggen

Aanbevolen wordt om te onderzoeken welke rol de casusoverleggen kunnen blijven spelen bij het inzetten van casusregie op basis van *informed consent* en/of op het snijvlak van het vrijwillige naar het gedwongen kader (en *vice versa*) van jeugdhulpverlening. Mogelijk kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het bewaken van vrijwilligheid in het jeugdhulpverleningsstelsel en bij de inzet van casusregietrajecten, doordat zij een plek kunnen zijn waar beroepskrachten samen met ouders en minderjarigen en eventuele steunfiguren in gesprek kunnen gaan.

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat deze overleggen een belangrijke meerwaarde kunnen hebben. Het geeft beroepskrachten ruimte voor samenwerking en voor het uitwisselen van expertise en informatie en het geeft ouders en minderjarigen de kans om te participeren en ook geeft het hen inzicht in de besluitvorming. Afhankelijk van de gemeente en de vormgeving van het casusoverleg, wordt ook meer tijd aan het gezin besteed dan dat een rechter kan bieden indien een verzoek tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel voorligt. Bovendien kunnen casusoverleggen gemakkelijker in kindvriendelijke ruimten plaatsvinden of in ieder geval worden aangepast aan de belevingswereld van het kind en de gezinssamenstelling en -omstandigheden. Dit biedt mogelijkheden om ook minderjarigen die als te jong voor het horen door een kinderrechter worden beschouwd, te betrekken bij de besluitvorming. Daarnaast bestaat er ruimte om ook anderen dan de personen die door de rechtbank als belanghebbenden worden aangemerkt, uit te nodigen voor een casusoverleg. Het is hierbij wel van groot belang dat steeds wordt bekeken of het casusoverleg niet schadelijk is voor de minderjarige en om zo nodig aanpassingen door te voeren. Dit vraagt ook om een goede training van de beroepskracht die de functie van voorzitter van het overleg zal vervullen.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat er nog wel ruimte is voor verbetering. Met name de informatievoorziening, het terugkoppelen naar ouders en minderjarigen en het waarborgen van de

privacy van de betrokkenen verdienen nadere aandacht. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet altijd duidelijk is welke beroepskracht verantwoordelijk is voor het uitnodigen van minderjarigen en ouders voor de overleggen, voor het vragen naar hun visie, voor het meewegen van deze visie bij de besluitvorming en voor het terugkoppelen wat met deze visie is gedaan. Om te kunnen realiseren dat minderjarigen en ouders daadwerkelijk bij besluitvorming worden betrokken, is het van belang dat duidelijk wordt welke beroepskracht hier verantwoordelijk voor is. Verder wordt aanbevolen om per casusoverleg te zorgen voor een uitgeschreven en voor minderjarigen en ouders toegankelijke werkbeschrijving waarin ook het doel van het casusoverleg, de mogelijke beslissingen die kunnen worden genomen, de functies en verantwoordelijkheden van de aanwezigen en de rechten van de betrokkenen worden beschreven. Ook hier wordt aanbevolen om een steunfiguur met kennis van het stelsel aan het gezin te koppelen die ervoor kan waken dat de minderjarige en diens ouder(s) daadwerkelijk bij de besluitvorming worden betrokken (zie hierna). Alle verwerkingen van persoonsgegevens voorafgaand, tijdens en na een casusoverleg dienen rechtmatig te zijn. Dit betekent dat elke betrokken beroepskracht hierin een rol heeft, zowel de beroepskracht die gegevens deelt als de beroepskracht die gegevens ontvangt en opslaat. Het wordt aanbevolen om specifiek voor gegevensdeling in het kader van casusoverleggen een functionaris gegevensbescherming als bedoeld in artikel 37 AVG aan te wijzen. Hoe verder de casusoverleggen naar voren in het stelsel zijn geplaatst, hoe groter de betrokkenheid van de minderjarige en de ouder(s) moet zijn en hoe minder beroepskrachten aanwezig hoeven te zijn. Tot slot kan worden overwogen om een eigen (landelijk of regionaal werkende) klachtinstantie voor de casusoverleggen en de mogelijkheid van beroep of een *second opinion* bij een ander casusoverleg te introduceren.

Indien de casusoverleggen op de hiervoor genoemde punten worden verbeterd, kunnen zij in de toekomst wellicht de plek vormen waar, door het voorzien in goede informatievoorziening, een onafhankelijke voorzitter die de *equality of arms* bewaakt en goede ondersteuning, de autonome positie van ouders en minderjarigen ten opzichte van de beroepskrachten zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Hierdoor kunnen zij wellicht zelfs vrijelijk geïnformeerde toestemming geven voor de inzet van een casusregietraject en jeugdhulpverlening. Aanbevolen wordt daarom om bij het onderzoek naar de mogelijkheden om binnen het jeugdhulpverleningsstelsel vrijelijk toestemming te geven voor casusregie en jeugdhulpverlening, te betrekken welke functie de casusoverleggen hierin kunnen vervullen.

IV Een steunfiguur

Aan de wetgever wordt aanbevolen om de mogelijkheid voor minderjarigen en/of ouders om een steunfiguur te benaderen en gedurende het gehele traject te behouden in de wetgeving met betrekking tot het jeugdhulpver-

leningsstelsel te verankeren.[6] De steunfiguur kan een belangrijke functie vervullen in het informeren van de minderjarige en/of zijn ouder(s) en mede hierdoor ook zorgen voor meer machtsgelijkheid in gesprekken met beroepskrachten. Bovendien kan een steunfiguur bijdragen aan de continuiteit, doordat eenzelfde persoon aan het gezin verbonden blijft, ongeacht in welk kader hulpverlening aan het gezin wordt geboden. Het is belangrijk dat de steunfiguur veel kennis heeft van het jeugdhulpverleningsstelsel. Hij dient de minderjarige en/of de ouder(s) te ondersteunen en te volgen en hun eigen krachten te versterken en te benadrukken en moet ervoor waken dat hij geen leidende rol op zich neemt. Het is van belang dat de taken en bevoegdheden van deze steunfiguur nader worden uitgewerkt. Ook moet worden verduidelijkt hoe deze taken en bevoegdheden zich verhouden tot andere beroepskrachten die bij een gezin betrokken raken.

V Verwijder obstakels

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat meerdere respondenten bij de vraag naar hun visie op drang en de toekomst van drang verwezen naar haperingen in het jeugdhulpverleningsstelsel in het algemeen. De wet- en regelgever(s) en beleidsmakers worden aanbevolen om nader te (laten) onderzoeken welke obstakels in de wet en praktijk bestaan die momenteel nog in de weg staan aan een goede aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader en om deze obstakels vervolgens weg te (laten) nemen. Bij het detecteren en wegnemen van obstakels zal ook steeds de overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel leidend moeten zijn.

In het onderhavige onderzoek is meermaals naar voren gekomen dat een van de redenen voor het ontstaan en blijven bestaan van drangtrajecten is gelegen in onvoldoende expertise in het voorveld. Aanbevolen wordt dan ook om de inspanningen te richten op het op zeer korte termijn vergroten van deze expertise. Eerder in dit boek werd al opgemerkt dat als jeugdbeschermingsorganisaties hun tijd inzetten om expertise in het voorveld aan te vullen, deze tijd ten koste gaat van de tijd die zij aan hun doelgroep – in de woorden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid 'de intensive care van de samenleving' – kunnen besteden. Dit terwijl deze gezinnen, ten aanzien waarvan de rechter heeft vastgesteld dat sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en de noodzakelijke hulp niet (voldoende) wordt geaccepteerd, op een wachtlijst staan.

Hiermee samenhangend moeten gemeenten zorgen voor een voldoende aanbod van bekwame beroepskrachten om gezinnen in het vrijwillige kader te begeleiden en van jeugdhulpvoorzieningen, zodat het verder oplopen van wachtlijsten wordt voorkomen en gezinnen die hulp nodig hebben,

6 In dit kader verdient het opmerking dat eind 2021 een motie is aangenomen naar aanleiding van een initiatiefnota van Kamerlid Peters over de inzet van een zelfgekozen steunfiguur in de jeugdhulp (*Kamerstukken II* 2020/21, 35721, 2 en *Kamerstukken II* 2021/22, 35721, 5).

deze hulp ook direct kunnen ontvangen. Enkel een tekort aan bekwame beroepskrachten of toereikende jeugdhulpvoorzieningen mag geen reden zijn voor de start van een casusregietraject.

VI Randvoorwaarden voor jeugdhulpverlening in de smalle ongeregelde tussenruimte
Zoals reeds in de vorige paragraaf werd geconcludeerd, is het zeer goed denkbaar dat altijd een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader zal blijven bestaan. Deze ruimte dient zo beperkt mogelijk te zijn. Aan alle beroepskrachten die bij hulpverlening aan gezinnen in deze tussenruimte betrokken zijn, wordt aanbevolen om altijd oog te houden voor de rechten van de betrokkenen en de beginselen die in de Nederlandse rechtsstaat hoog in het vaandel staan. Vanuit de overheid dienen in ieder geval de geformuleerde minimale kernverplichtingen op progressieve wijze gerealiseerd te worden. Dit betekent dat zij binnen de smalle ongeregelde tussenruimte zoveel als mogelijk is:

- moet zorgen voor nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het recht op jeugdhulpverlening;
- een goede dekking van kwalitatief goede basiszorg, waaronder ook (preventieve) jeugdhulpvoorzieningen, moet verzekeren;
- moet zorgen dat een ieder – ook een kwetsbaar gezin – zonder onderscheid toegang heeft tot jeugdhulp;
- informatie moet verschaffen met betrekking tot (toegang tot) jeugdhulp;
- moet zorgen voor een passende reactie op de onderliggende oorzaken van de noodzaak van jeugdhulp;
- passende training moet verschaffen aan beroepskrachten die met jeugd werken, waaronder ook training over mensen- en kinderrechten; en
- moet zorgen voor beleid en actieplannen met betrekking tot de ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van de fundamentele uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen.

Ook in deze tussenruimte dient altijd het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

8.7.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Hiervoor werd al aanbevolen om te onderzoeken of ouders en minderjarigen in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel vrij hun toestemming voor jeugdhulp of de inzet van een casusregietraject kunnen geven (zie verder onder *VIII*). Daarnaast worden in deze subparagraaf nog enkele andere aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan.

VII Onderzoek naar de effectiviteit van casusregietrajecten en casusoverleggen
Momenteel worden methodieken die in het kader van ondertoezichtstellingen worden gebruikt ook ingezet bij drangtrajecten. Dit terwijl naar

deze methodiek geen (actueel) effectiviteitsonderzoek is gedaan. Voordat casusregietrajecten worden aangemerkt als individuele jeugdhulpvoorziening (met *informed consent*) of als lichte jeugdbeschermingsmaatregel (als geen *informed consent* is verkregen), is het van belang dat antwoord wordt gegeven op de vraag of dergelijke trajecten effectief bijdragen aan het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige. Op dit punt is onderzoek en monitoring wenselijk.

Daarnaast zal een effectiviteitsonderzoek naar de casusoverleggen meer inzicht geven in de meest wenselijke en zinvolle aanpak tijdens casusoverleggen en antwoord kunnen geven op de vraag voor welke soort besluiten een casusoverleg wenselijk zou zijn. Ook zou het antwoord kunnen geven op de vraag of ouders en minderjarigen zich daadwerkelijk altijd gehoord voelen. In dit kader zou in navolging van gemeente A na afloop van een casusoverleg aan de aanwezigen gevraagd kunnen worden om een evaluatieformulier in te vullen. De bevindingen hiervan zouden in een dergelijk effectiviteitsonderzoek meegenomen kunnen worden.

VIII Onderzoek naar de ervaringen van minderjarigen, ouders en beroepskrachten als het gaat om 'niet vrijblijvendheid' en fuikwerking in het jeugdhulpverleningsstelsel

Hiervoor is reeds aangegeven dat het van belang is om uit te zoeken of fuikwerking, 'niet-vrijblijvendheid' of onvrijwilligheid wordt ervaren in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. Met andere woorden dient te worden onderzocht of vrijwilligheid en vrijblijvendheid ook daadwerkelijk als zodanig worden ervaren door ouders, minderjarigen en beroepskrachten. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, dan moeten oorzaken hiervan worden gedetecteerd en zo mogelijk worden weggenomen.

IX Vergelijkend onderzoek (mentale) gezondheidszorg

Binnen de (mentale) gezondheidszorg bestaat drang al langere tijd. De huidige toestemmingsregels ten aanzien van het verlenen van jeugdhulp zijn gebaseerd op die van de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst. Het wordt dan ook aanbevolen om de toepassing van drang binnen de (mentale) gezondheidszorg nader te verkennen en te bezien wat van de bevindingen van deze verkenning geleerd kan worden met betrekking tot het gebruik van drang in het jeugdhulpverleningsstelsel.[7] Hierbij dient niet alleen gekeken te worden naar de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, maar eveneens naar de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.

X Rechtsvergelijkend onderzoek

Rechtsvergelijkend onderzoek kan nieuwe inzichten opleveren ten aanzien van drangtrajecten en de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen

7 Zie ook Verkroost, *TvGR* 2021/4.

kader in het algemeen. De jeugdhulpverleningsstelsels in veel andere landen kennen ook een onderscheid tussen vrijwillige hulpverlening en gedwongen inzet van hulp.[8] Wellicht kan van de vormgeving van de aansluiting tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening in deze andere stelsels worden geleerd. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie in België, waar ook jeugdhulpactiviteiten plaatsvinden in een fase tussen vrijwillige hulp en een justitieel kader in.[9] Voorts kan ook gedacht worden aan een vergelijkend onderzoek met Bonaire, Sint Eustatius en Saba waar in artikel 14 van het Besluit gezinsvoogdij-instelling een bepaling is vastgelegd ten aanzien van het vrij patronaat. Hierbij moet uiteraard wel oog zijn voor de rechtshistorische en culturele context van de stelsels in de andere landen.

XI Onderzoek naar kwantitatieve gegevens
Tot slot wordt een onderzoek naar kwantitatieve gegevens van de betrokkenheid van beroepskrachten zonder duidelijke toestemming van ouders en/of minderjarigen en de verlening van jeugdhulp in het kader van deze betrokkenheid aanbevolen. Op de omvang van drang in Nederland is nu namelijk onvoldoende zicht. In dit kader is het zeer wenselijk dat gemeenten de relevante gegevens inzichtelijk in kaart brengen en *up to date* houden en dat deze gegevens landelijk worden verzameld.

8.8 Afsluiting

Met de kennis van nu kan worden geconcludeerd dat het huidige drangkader sterke wortels vindt in de discussies met betrekking tot de positie van de jeugdbescherming in het geheel aan jeugdhulpactiviteiten en de lichte maatregel van opgroeiondersteuning, die de wet van 1 januari 2015 net niet heeft gehaald. Het huidige drangkader past goed in de lijst met opeenvolgende pogingen die door de jaren heen zijn ondernomen om de kloof tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en jeugdbeschermingsmaatregelen te overbruggen. Hierbij kan worden gedacht aan het vrij patronaat, de Vliegwielprojecten en het voorstel om een lichte maatregel van opgroeiondersteuning te introduceren. De wortels van het drangkader hebben zich met het verstrijken van de tijd – ook in de jaren na de herziening van het jeugdstelsel per 1 januari 2015 – steeds verder vertakt. Zo zijn steeds meer varianten van drang ontstaan. Terwijl het vrijwillige jeugdhulpkader steeds

8 Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit rapporten van het Nji: Berg & Vink 2019, Berg-le Clercq, Bosscher & Vink 2012 en Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020.

9 Dit bleek onder andere tijdens een lezing van J. uit Beijerse en J. Put tijdens de Werkconferentie Preventieve Jeugdbescherming op 25 november 2019 waarbij naar het Vlaamse jeugdhulpsysteem werd verwezen. Zie ook de website van de Vlaamse overheid waarin onderscheid wordt gemaakt tussen rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp: https://www.vlaanderen.be/integrale-jeugdhulpverlening.

vaster in het bestuursrecht is geworteld en de wortels van het gedwongen kader in het civiele recht liggen – met enkele vertakkingen over en weer –, lijkt het drangkader op het eerste gezicht enkel luchtwortels te bezitten. In de lucht absorberen zij wel enkele aspecten aan weerszijden van de kloof, maar het is de vraag of de wortels op enig moment de grond zullen raken om zich daarin vast te zetten en zo mee te groeien met het jeugdhulpverleningsstelsel. In dit boek zijn, mede op basis van een bestudering van het geldende internationale recht en een kwalitatief empirisch onderzoek, aanknopingspunten aangereikt waar deze wortels zich in vast kunnen en moeten zetten ter verduidelijking en ter versterking van de rechtspositie van ouders en minderjarigen en van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Overzicht van de gebruikte bronnen

Literatuur

Abramson 2008

B. Abramson, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 2 The right of non-discrimination*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

Akandji-Kombe 2007

J.F. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights; A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights (Human rights handbooks no. 7)*, Straatsburg: Council of Europe 2007.

Allewijn 1980

A.A. Allewijn, 'De instellingen', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Anthonijsz e.a. 2014

I. Anthonijsz, K. van Julsingha, C. van der Sluijs, M. Kleinjan-Van Zwet & C. Mobach, *Kinderen blijvend veilig; Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel*, Nji en BMC 2014.

Arends, JIP 2015(7-8)/368

R. Arends, 'Het toestemmingsvereiste in de (jeugd)zorg', *Jeugdrecht in Praktijk* 2015(7-8)/368.

Asser/De Boer 1* 2010/841

J. de Boer, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 1. Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2010.

Asser/Hartkamp 3-I 2019

A.S. Hartkamp, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 3. Vermogenrecht algemeen. Deel I. Europees recht en Nederlands vermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Bachman & Schutt 2015

R.D. Bachman & R.K. Schutt, *The practice of research in criminology and criminal justice*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications 2015.

Baecke e.a. 2009

J.A.H. Baecke, R. de Boer, P.J.J. Bremmer, M. Duenk, D.J.J. Kroon, M.M. Loeffen, C.E. Moback & M. Schuyt, *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg; Eindrapport* (in opdracht van het Programmaministerie Jeugd en Gezin en het ministerie van Justitie), Amersfoort: BMC 2009.

Bakker, Noordman & Rietveld-Van Wingerden 2006

N. Bakker, J. Noordman & M. Rietveld-van Wingerden, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland; Idee en praktijk 1500-2000*, Assen: Koninklijke van Gorcum 2006.

Bardoul, Tijdschrift voor maatschappelijk werk 1954/8, nr. 14
J. Bardoul, 'Wat heeft men in het particulier initiatief zowel als in het overheidswerk met de Armenwet in de practijk gedaan?', *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14.

Barkhuysen 1998
T. Barkhuysen, *Effectieve nationale rechtsbescherming bij schendingen van mensenrechten* (dissertatie), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998.

Barkhuysen & Bos, JBPlus 2011/1
T. Barkhuysen & A.W. Bos, 'De betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het bestuursrecht', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2011/1, p. 3-34.

Barkhuysen & Van Emmerik 2011
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Barkhuysen & Van Emmerik 2017
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht; De betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Barkhuysen, Van Emmerik & Loof 2000
T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof, '50 jaar EVRM en het Nederlandse staats- en bestuursrecht', in: R.A. Lawson & E. Myjer (red.), *50 jaar EVRM; 50 jaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 1950-2000,* Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000.

Bartels 1980
J.A.C. Bartels, 'Kritiek, vertwijfeling en bezinning; De periode van 1955 tot 1980', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Bartels e.a. 1980
J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Bastiaanssen e.a. 2018
I. Bastiaanssen, F. Sondeijker, N. Udo & T. van Yperen, 'Deelstudie Zorglandschap en Veiligheid', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 319-506.

Van Bavel & De Smet 1980
J. van Bavel & J. de Smet, '10 jaar alternatieve hulpverlening', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Bavinck, FJR 1989/11
W.B. Bavinck, 'Verslag studiedag 'Kinderrechter en Riagg Jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1989/11, p. 133-135.

Uit Beijerse, Logtenberg & Rietbergen 2010
J. uit Beijerse, K. Logtenberg & M. Rietbergen, *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2010.

Van Bennekom, Sjow 1979/1
D. van Bennekom, 'Krijgt de kortste weg toch gelijk?', *Sjow* 1979/1.

Van Berkel, NJB 2018/495
G.H.G.M. van Berkel, 'Jeugdhulp op de lange baan; Melding of aanvraag?', *Nederlands Juristenblad* 2018/495, p. 681-683.

Van Beugen, FJR 1980/2
M. van Beugen, 'Jeugdwelzijnsbeleid en hulpverlening: een toekomstperspectief? Op weg naar een maatschappelijke verplichting tot hulpverlening', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1980/2, p. 160-173.
Van Beugen e.a., Sjow 1974(2)/20
M. van Beugen, J.E. Doek, L. van der Sijs & H. Winkler, 'De kortste weg, of: vier eenzame fietsers bij kilometerpaal 1', *Sjow* 1974(2)/20.
Van Beugen e.a. 1976
M. van Beugen, J.E. Doek, L. van der Sijs & H. Winkler, *De Kortste Weg; Van jeugdbescherming naar jeugd-welzijnswerk*, Meppel: Boom 1976.
Van Beuningen, FJR 2016/11
A.H.W.M. van Beuningen, 'Nut en noodzaak van de 'ongeregelde ruimte' bij de uitvoering van de Jeugdwet', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2016/11.
Van Beuningen & Kok, FJR 2014/60
A.H.W.M. van Beuningen & J. Kok, 'Het nieuwe jeugdstelsel en de jeugdbescherming', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2014/60.
Beyens, Kennes & Tournel 2016
K. Beyens, P. Kennes & H. Tournel, 'Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interviews', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie,* Den Haag/Leuven: Acco 2016, p. 187-222.
Bieleman e.a. 2012
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Nijkamp & J. Snippe, *Dwars door verbanden; Evaluatie pilot aanpak multiprobleemgezinnen stad Groningen,* Groningen/Rotterdam: Intraval 2012.
Binder & Schobesberger, Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015/51
C. Binder & T. Schobesberger, 'The European Court of Human Rights and social rights; Emerging trends in jurisprudence', *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2015/51.
Blaak e.a. 2012
M. Blaak, M.R. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp & S. Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.
Boeije 2010
H. Boeije, *Analysis in qualitative research,* Los Angeles: Sage 2010.
De Boer & Bruning, FJR 2018/46
R. de Boer & M.R. Bruning, 'Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2018/46, p. 206-214.
De Boer & Van Montfoort, Recht der werkelijkheid 2010(31)/3
R. de Boer & A.J. van Montfoort, 'Recht op jeugdzorg: betekenis en praktijk', *Recht der werkelijkheid* 2010(31)/3.
Boermans 2009
M.J.G.H. Boermans, *Vroegtijdige gezinsinterventie door de overheid in een liberale staat* (dissertatie), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2009.
Boogaard & Van Emmerik 2018
G. Boogaard & M.L. van Emmerik, 'Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid; Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 133-164.

Boogaard & Uzman, AA KwartaalSignaal 2018/147
G. Boogaard & J. Uzman, 'Constitutioneel recht', *Ars Aequi KwartaalSignaal* 2018/147.

Van den Boom 2016
P.M. van den Boom, 'Advancing children's rights through parent support services', in: T. Liefaard & J. Sloth-Nielsen, *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Thaking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden & Boston: Brill Nijhof 2016, p. 801-813.

Bosch 1930
A. Bosch, 'De Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming', in: H. de Bie, O.J. Cluysenaer, J. Frenkel-Van Aalten, P.J. Witteman & P.A. van Toorenburg (red.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten 1 december 1905-1930*, Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij N.V. 1930.

Bou-Sfia 2021
S. Bou-Sfia, *De betekenis van identiteitsrechten voor kinderen in het Nederlandse familierecht; Een onderzoek naar de artikelen 8 IVRK en 8 EVRM* (dissertatie Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2021.

Boutellier, Justitiële verkenningen Kinderbescherming 2002(28)/9
J.C.J. Boutellier, 'Jeugdbescherming als speerpunt van jeugdbeleid', *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 29-39.

Boutellier 2005
H. Boutellier, *De veiligheidsutopie; Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2005.

Braaksma, FJR 2009/69
A. Braaksma, 'Verkokering en versnippering: bron van ellende en krachteloosheid in de jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2009/69.

Bredewold e.a. 2018
F. Bredewold, J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens & L. Verplanke, *De verhuizing van de verzorgingsstaat; Hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Van Gennep 2018.

Brems, HRLR 2009/9
E. Brems, 'Human rights: minimum and maximum perspectives', *Human Rights Law Review* 2009/9.

Van den Brink 2018
Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht; Wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten* (dissertatie E.M. Meijers Instituut), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Brobbel 1980
J.J. Brobbel, 'De Raden voor de Kinderbescherming', in: J.A.C. Bartels e.a. (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Bröcking 2016
B. Bröcking, *Sturen zonder schuren; De rollen van cliënt, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp* (dissertatie), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP) 2016.

Broos 1989
A.W.A.M. Broos, *Voogdij/gezinsvoogdij in verandering*, Nijmegen: Universiteit van Nijmegen 1989.

Bruggeman, Gst. 2017/120
C.W.C.A. Bruggeman, 'De Jeugdwet: tijd voor een evaluatie', *Gemeentestem* 2017/120.

De Bruijn-Lückers 1994
M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, *EVRM, minderjarigheid en ouderlijk gezag; 'A whole code of juvenile law?'* (dissertatie), Leiden: Universiteit Leiden 1994.

Bruning 2001
M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kinderbescherming; naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (dissertatie), Amsterdam: Kluwer Rechtswetenschappelijke Publicaties 2001.

Bruning, FJR 2002/4
M.R. Bruning, 'Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: over noodzaak en uitstel', *Tijdschrift voor Familie en jeugdrecht* 2002/4, p. 102-108.

Bruning, Maandblad voor Vermogensrecht 2006(7/8)
M.R. Bruning, 'De minderjarige in het civiele proces', *Maandblad voor Vermogensrecht* 2006(7/8).

Bruning, FJR 2007/1
M.R. Bruning, 'Equality of arms bij jeugdbescherming, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2007/1.

Bruning, PROCES 2007/6
M.R. Bruning, 'Risico's in de jeugdzorg; Over veiligheid en controle', *PROCES* 2007/6.

Bruning, AA 2011/779
M.R. Bruning, 'De ondertoezichtstelling herzien: sneller ingrijpen met meer rechtswaarborgen', *Ars Aequi* 2011/779.

Bruning 2013
M.R. Bruning, 'Terugkijken en vooruitzien: de ontwikkelingen in de toepassing van de ondertoezichtstelling', in: M.R. Bruning & T. Liefaard, *De ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Bruning 2016
M.R. Bruning, 'Versterking van de procedurele positie van minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht – een brug te ver?', in: W. van Boom, C. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M. de Deugd-Dijkman & J. Hijma, *Een kwart eeuw; Privaatrechtelijke opstellen aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders ter gelegenheid van zijn emeritaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Bruning e.a. 2017
M.R. Bruning, S.E. Rap, K.F.M. Klep, M. Bouterse, D.S. Verkroost, J. Mesman, A.K. Yesilkagit, A.G. Castermans, T. Liefaard & C.M.M. van Leeuwen, *Evaluatie Wet Kinderombudsman*, Den Haag: ZonMw 2017.

Bruning, AA 2020/450
M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; Kinderrechters aan zet?', *Ars Aequi* 2020/450.

Bruning e.a. 2022
M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, L.R.A. Alink & S. van der Asdonk, *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen*, 2022.

Bruning, De Boer & Verkroost 2018
M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, 'Juridische deelstudie', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 40-118.

Bruning & Doek, International Journal on Child Maltreatment 2021
M.R. Bruning & J.E. Doek, 'Characteristics of an Effective Child Protection System in the European and International Contexts', *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice* 2021/3.

Bruning & Florescu, BW-krant Jaarboek 2016/30
M.R. Bruning & A.S. Florescu, 'Discharge of parental authority. Considerations regarding the compatibility of the new provision of the Dutch Civil Code with the European Convention on Human Rights', *BW-krant Jaarboek* 2016/30.

Bruning & De Jong-de Kruijf, FJR 2015/33
M.R. Bruning & M.P. de Jong-de Kruijf, 'Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2015/33.

Bruning & Liefaard 2013
M.R. Bruning, T. Liefaard, 'De ondertoezichtstelling 90 jaar: versleten of vitaal?', in: M.R. Bruning & T. Liefaard, *De ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016
M. Bruning, T. Liefaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business Information 2016.

Bruning, Liefaard & Volf 2004
M.R. Bruning, T. Liefaard & L.M.Z. Volf, *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen; Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen* (WODC), Amsterdam: Vrije Universiteit 2004.

Bruning & Mol 2021
M.R. Bruning & C.R. Mol, 'Child Participation in International and Regional Human Rights Instruments', in: W.M. Schrama, M. Freeman, N. Taylor & M.R. Bruning (red.), *International Handbook on Child Participation in Family Law*, Cambridge: Intersentia 2021, p. 13-40.

Bruning, Rap & Verkroost 2016a
M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject; Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening* (met financiële ondersteuning van Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland), Leiden: Universiteit Leiden 2016.

Bruning & Vonk, TPR 2013/2
M.R. Bruning & M.J. Vonk, 'Het kind in zijn leefomgeving: toenemende erkenning en groeiende overheidsbemoeienis', *Tijdschrift voor privaatrecht* 2013/2, p. 1124-1141.

Bruning & Zlotnik 2018
M.R. Bruning & D. Zlotnik, 'Cooperation and the right of child abuse victims to protection and health: lessons from the Netherlands', in: J.H.H.M. Dorscheidt & J.E. Doek (eds.), *Children's rights in health care*, Leiden: Koninklijke Brill NV 2018, p. 301-333.

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

Bruning & Van der Zon, NTM/NJCM-Bull. 2022/1
M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Uithuisplaatsing van kinderen: Europese controverse en de rol van het EHRM', *NTM/NJCM-Bulletin* 2022/1.

Buck 2014
T. Buck, *International child law (third edition)*, Londen/New York: Routledge 2014.

Bucx & Bot 2012
F. Bucx & S. Bot, 'Opvoeding van kinderen: wiens zorg?', in: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman, *Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

Bucx e.a. 2018
F. Bucx, T. Pehlivan, K. Sadiraj, L. Rutjes & J. de Haan, 'Deelstudie Cliënten', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

Van Bueren 2002
G. van Bueren, 'The minimum core obligations of states under article 10(3) of the International Covenant on economic, social and cultural rights', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.

Van Bueren 2007
G. van Bueren, *Child rights in Europe; Convergence and divergence in judicial protection,* Straatsburg: Council of Europe Publishing 2007.

Buijsen, AA 2014/6
M. Buijsen, 'De Jeugdwet; Jeugdzorg voortaan in handen van gemeenten', *Ars Aequi* 2014/6, p. 443-451.

Van Buitenen, TvPP 2011/5
V. van Buitenen, 'Aan de leiband van de Europese rechter? Over de doorwerking van het EVRM in de Nederlandse privaatrechtelijke rechtspraktijk', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2011/5.

Van der Burgt 1922
A.W. van der Burgt, *Kinderrechter en ondertoezichtstelling van minderjarigen*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1922.

Burkens e.a. 2017
M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat; Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Buysse, Hilhorst & Broeders 2010
W. Buysse, N. Hilhorst & A. Broeders, *Gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader*, Amsterdam: DSP-groep 2010.

Cantwel 2017
N. Cantwell, 'Are 'best interests' a pillar or a problem for implementing the human rights of children?', in: T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2017), p. 61-72.

Cardol, Faber & Lourens, A&MR 2014/4
G. Cardol, E. Faber & G. Lourens, 'De ondertoezichtstelling in het vreemdelingenrecht; Pleidooi voor een redelijke balans', *Asiel & Migrantenrecht* 2014/4.

Cardol, Hermans & Kuipers, Ouderschapskennis 2015(18)/1
G. Cardol, J. Hermans & M. Kuipers, 'Wat heet (nog) ouderbegeleiding?', *Ouderschapskennis* 2015, jrg. 18, nr. 1.

Chapman 2002
A.R. Chapman, 'Core obligations related to the right to health', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.

Chapman & Russell 2002
A.R. Chapman & S. Russell, 'Introduction', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.

Clemens Schröner 1952
B.L.F. Clemens Schröner, *Gezinsvoogdij en levensloop; Onderzoek naar de resultaten van gezinsvoogdij-gevallen in de grote stad en op het platteland,* Leiden: Instituut voor Praeventieve Geneeskunde 1952.

Clemens Schröner, Rijksen & Stolp 1976
B.L.F. Clemens Schröner, P. Rijksen & A.G. Stolp, *Gezinsvoogdij: hulp of fictie?* (onderzoek uitgevoerd in opdracht van Pro Juventute Amsterdam), Deventer: Kluwer 1976.

Cohen, NTM/NJCM-Bull. 2017/26
M.J. Cohen, 'Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein', *NTM/NJCM-Bulletin* 2017/26.

Coolsma & Groen 1980
C. Coolsma & K. Groen, 'Integratie, dienen of verdienen?', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Coomans, NTM/NJCM-Bull. 2013/49
A.P.M. Coomans, 'Sociale rechten: mensenrechten mét betekenis', *NTM/NJCM-Bulletin* 2013/49.

Couzens, SLR 2011/137
M. Couzens, 'Child-friendly municipalities: including children on local government's agenda', *Stellenbosch Law Review* 2011/137.

Creswell 2007
J. Creswell, *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, Thousand Oaks: Sage 2007.

Van Dam 1960
J.C. van Dam, *Sociaal logboek 1900-1960; Spiegel van vooruitgang*, Amsterdam: Brug Djambatan 1960.

Van Dam, VR 2014/164
C.C. van Dam, 'Het EVRM en de aansprakelijkheid van private partijen', *Verkeersrecht* 2014/164.

Deijkers, Justitiële verkenningen Kinderbescherming 2002(28)/9
P.H.M. Deijkers, 'De kinderbescherming: hoe verder?', *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 10-16.

Deijkers-van Riel, FJR 2016/3
P.H.M. Deijkers-van Riel, 'Recht in de schaduw van hulp', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2016/3, p. 4-9.

Dekker e.a. 2012
J.H. Dekker, M. Amsing, I. van der Bij, M. Dekker, H.W.E. Grietens, A. Harder, P.C.M. Koedijk, S. Parlevliet, P. Schreuder, M. Talhout & M.C. Timmerman, *Jeugdzorg in Nederland 1945-2010; Resultaten van deelonderzoek 1 van de commissie-Samson: Historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind en de aan hem/haar verleende zorg*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2012.

Dekker 2016
M. Dekker, *Effectiviteit aan de horizon: Een studie rond onderzoek naar resultaat op het gebied van de justitiële kinderbescherming in Nederland tussen 1945 en 2005* (dissertatie Rijksuniversiteit Groningen), Rijksuniversiteit Groningen 2016.

Delfos 1980
G. Delfos, 'Administratiefrechtelijke regelingen in de kinderbescherming', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Denzin 1970
N.K. Denzin (red.), *Sociological methods; A sourcebook*, Chicago: Aldine Publishing Company 1970.

Denzin 1978
N.K. Denzin, *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*, New York: McGraw-Hill 1978.

Denzin & Lincoln 2008
N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, 'Introduction: The discipline and practice of qualitative research', in: N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (red.), *Strategies of qualitative inquiry*, Thousand Oaks: Sage 2008, p. 1-44.

Detrick, Doek & Cantwell 1992
S.L. Detrick, J.E. Doek & N. Cantwell, *The United Nations Convention on the Rights of the Child; A guide to the "Travaux Préparatoires"*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1992.

Dijkstra e.a. 2016
S. Dijkstra, H.E. Creemers, J.J. Asscher & G.J.J.M. Stams, *De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming; Eindrapport*, Amsterdam: WODC 2016.

Dijkstra 2019
S. Dijkstra, *Balancing the scale of responsibility; The effectiveness of family group conferencing in child welfare* (dissertatie), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2019.

Doek 1972
J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling; Schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (dissertatie), Zwolle: Tjeenk Willink 1972.

Doek 2000
J.E. Doek, 'Minderjarigen in het recht', *Ars Aequi* 2000/49.

Doek, Child Abuse & Neglect 2009/33, nr. 11
J.E. Doek, 'The CRC 20 years: an overview of some of the major achievements and remaining challenges', *Child Abuse & Neglect* 2009/33, nr. 11, p. 771-782.

Doek 2020
J.E. Doek, 'General Comments van het VN-Comité voor de rechten van het kind: betekenis voor de praktijk', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland; Perspectieven voor de rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Doek, FJR 2021/47
J.E. Doek, 'Rechtspraak van het VN Kinderrechtencomité', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2021/47.

Doek & Drewes 1987
J.E. Doek & H.M.A. Drewes, *Jeugdrecht en jeugdbescherming in Nederland*, Deventer: Van Loghum Slaterus 1987.

Donders, AA 2014/4
Y.M. Donders, 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten; Het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Ars Aequi* 2014/4, p. 253-261.

Van Doorn 1987
J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn & C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom 1978.

Dörenberg, TvGR 2020/1
V.E.T. Dörenberg, 'Gegevensuitwisseling in het sociaal domein', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2020/1.
Dorhout 1955
B. Dorhout, 'Taak en positie van de kinderrechter', in: De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, *Vijftig jaar kinderwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1955.
Dorscheidt, NJB 2012/714
J. Dorscheidt, 'Rechter laat foetaal belang onbeschermd', *Nederlands Juristenblad* 2012/714.
Dorscheidt, NJB 2012/1604
J. Dorscheidt, 'Naschrift', *Nederlands Juristenblad* 2012/1604.
Dute, NTM/NJCM-Bull. 2015/4
J.C.J. Dute, 'De onmiskenbare betekenis van het EVRM voor het gezondheidsrecht', *NTM/NJCM-Bulletin* 2015/4, p. 449-450.

Eekelaar, IJCR 2015/3
J. Eekelaar, 'The role of the best interests principle in decisions affecting children and decisions about children', *International Journal of Children's Rights* 2015/23, p. 3-26.
Eide 2006
A. Eide, *A CRC Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 27 The right to an adequate standard of living,* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.
Eide & Eide 2006
A. Eide & W.B. Eide, *A CRC Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 24 The right to health,* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.
Elferink, Gst. 2015/111.
W. Elferink, 'Bestuursrechtelijke hobbels bij de uitvoering van de Jeugdwet', *De Gemeentestem* 2015/111.
Elferink, Gst. 2018/55
W. Elferink, 'Jeugdwet, drie jaren jurisprudentie', *De Gemeentestem* 2018/55.
Elferink, FJR 2021/13
W. Elferink, 'De beoordeling van schriftelijke aanwijzingen bij een ondertoezichtstelling', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2021/13.
Van Emmerik, NJCM-Bulletin 2005/30
M.L. van Emmerik, 'Toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak', *NJCM-Bulletin* 2005/30, nr. 6.
Van Emmerik, O&A 2010/32
M.L. van Emmerik, 'Overheidsaansprakelijkheid en EVRM: op het grensvlak van privaat- en publiekrecht', *Overheid en aansprakelijkheid* 2010/32, nr. 2, p. 69-74.
Van Emmerik & Boogaard 2018
M.L. van Emmerik & G. Boogaard, 'Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 119-132.

Engels, Gst. 2017/165
J.W.M. Engels, 'Decentralisatie, differentiatie en democratie', *De Gemeentestem* 2017/165.
Enkelaar & Van der Does, FJR 2009/3
A.C. Enkelaar & A.M.I. van der Does, 'Ouderlijke (on)verantwoordelijkheid, al voor de geboorte', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2009/3.
Eriksson 2002
M.K. Eriksson, 'Family right and the United Nations Covenant on economic, social and cultural rights: article 10(1)', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.
Den Exter, JLME 2005/33
A. den Exter, 'Access to health care in the Netherlands: the influence of (European) treaty law', *Journal of law, medicine & ethics* 2005/33, nr. 4, p. 698-710.

Fenwick 2002
C. Fenwick, 'Minimum obligations with respect to article 8 of the International Covenant on economic, social and cultural rights', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.
Fleuren 2004
J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
Forder 1995
C.J. Forder, *Legal establishment of the parent-child relationship: Constitutional principles in Dutch, English and German Law, having regard to the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and other applicable international instrument* (dissertatie), Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg 1995.
Freeman 2011a
M. Freeman, 'The value and values of children's rights', in: A. Invernizzi & J.M. Williams, *The human rights of children; From visions to implementation*, Farnham: Ashgate Publishing Company 2011.
Freeman 2011b
M. Freeman, 'Why it remains important to take children's rights seriously', in: M. Freeman (red.), *Children's rights: Progress and perspectives: Essays from the International Journal of Children's Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers 2011.
Friele e.a. 2018
R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

Gerards, AA 2010/10
J. Gerards, 'Het EVRM', *Ars Aequi* 2010/10, p. 726-729.
Gerards, HRLR 2018/18
J. Gerards, 'Margin of appreciation and incrementalism in the case law of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2018/18, p. 495-515.
Gerards & Fleuren 2013
J.H. Gerards & J.W.A. Fleuren, *Implementatie van het EVRM en de uitspraken van het EHRM in de nationale rechtspraak* (in opdracht van het WODC), Nijmegen: Radboud Universiteit 2013.

Gijselaar 2021
E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid; De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (dissertatie Universiteit Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021.

Goderie e.a. 2004
M. Goderie, M. Steketee, J. Mak & M. Wentink, *Samenplaatsing van jongeren in justitiële inrichtingen* (WODC), Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2004.

Golafshani, The Qualitative Report 2013/8, nr. 4
N. Golafshani, 'Understanding reliability and validity in qualitative research', *The Qualitative Report* 2013/8, nr. 4, p. 597-606.

Gold, Social Forces 1958
R.L. Gold, 'Roles in sociological fieldwork', *Social Forces* 1958, p. 217-223.

De Graaf 2010
J.H. de Graaf, *Rechten van het kind en autonomie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

De Graaf e.a. 2012
J.H. de Graaf, M.M.C. Limbeek, N.N. Bahadur & N. van der Meij, *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak; 1 januari 2002 – 1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

De Graaf e.a. 2015
J.H. de Graaf, E. Polhuijs, N.N. Bahadur, N. van der Meij & L. Schäperkötter, *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak (Deel II); 1 september 2011 – 1 september 2014*, Amsterdam: Centre for Children's Rights Amsterdam (CCRA) 2015.

Graziani 2017
L. Graziani, 'Access to justice: A fundamental right for all children', in: T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2017), p. 125-141.

De Groot 1910
H. de Groot, 'Van 't onderscheid ende werkwijze der Wetten', in: *Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid beschreven bij Hugo de Groot met aantekeningen van Mr. S.J. Fockema Andreæ* (Deel I), Arnhem: S. Gouda Quint 1910.

Grootens-Wiegers e.a., BMC Pediatrics 2017/120
P. Grootens-Wiegers, I.M. Hein, J.M. van den Broek & M.C. de Vries, 'Medical decision-making in children and adolescents: developmental and neuroscientific aspects', *BMC Pediatrics* 2017/120.

Guba & Lincoln 1989
E.G. Guba & Y.S. Lincoln, 'Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences', in: N. Denzin & Y. Lincoln (red.), *The Sage handbook of qualitative research*, Thousand Oaks: Sage Publications 1989, p. 191-216.

Guerreiro & Fløtten 2017
A. Guerreiro & K. Fløtten, 'Acticle 12: The translation into practice of children's right to participation in health care', in: T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2017, p. 681-707.

Hak, Huisarts & Wetenschap 2004/47
T. Hak, 'Waarnemingsmethoden in kwalitatief onderzoek', *Huisarts & Wetenschap* 2004/47, p. 502-508.

Van Hamel 1905
J.A. van Hamel, *Handleiding bij de Practijk der Kinderwetten* (uitgegeven in opdracht van den Nederlandschen Bond tot Kinderbescherming), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1905.

Van Hamel, TAK 1907/8
J.A. van Hamel, 'Gerechtelijk toezicht op minderjarigen', *TAK* 1907/8.

Hammerstein-Schoonderwoerd 1975
W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, *Minderjarig, minderwaardig? Een studie over de rechtspositie van de minderjarige in het privaatrecht* (dissertatie), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1975.

Hammond-Browning, Journal of Bioethical Inquiry 2017, 14(4)
N. Hammond-Browning, 'When doctors and parents don't agree: The story of Charlie Gard', *Journal of Bioethical Inquiry* 2017, 14(4).

Hart 1992
R.A. Hart, *Children's participation: From tokenism to citizenship*, Florence: UNICEF International Child Development Centre 1992.

Hart 1997
R.A. Hart, *The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, Londen: Earthscan 1997.

Van Harten & Grootelaar, NTM|NJCM-Bull. 2014/14
H. van Harten & H. Grootelaar, 'Doorwerking van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in de Nederlandse rechtspraak: een kwantitatieve stand van zaken', *NTM|NJCM-Bulletin* 2014/14, p. 182-200.

Hartkamp 2014
A.S. Hartkamp, '"Horizontal effects" (of "Effects in relationships between individuals") of EU law', in: A.S. Hartkamp, C.H. Sieburg, L.A.D. Keus, J.S. Kortmann & M. Wissink (red.), *The influence of EU law on national private law; General part* (Serie Onderneming en Recht, vol. 81-I), Deventer: Kluwer 2014, p. 57-72.

Van Hellemondt, in: Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht 2017
R.E. van Hellemondt, commentaar op art. 13 EVRM, in: D.P. Engberts, T.A.M. van den Ende, L.E. Kalkman-Bogerd & J.J.M. Linders (red.), *Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Hemmes, Tijdschrift voor maatschappelijk werk 1954/8, nr. 14
W.J. Hemmes, 'Van subsidiariteit naar samenwerking', *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14.

Hendriks, TvGR 2008/1
A.C. Hendriks, 'Het recht op autonomie in samenhang met goede zorg bezien', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2008/1.

Hendriks 2009
A.C. Hendriks, *De betekenis van het EVRM voor het gezondheidsrecht; Preadvies voor de Vereniging voor Gezondheidsrecht, Gezondheidszorg en Europees recht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.

Hendriks, NJB 2019/833
A. Hendriks, 'Kroniek van het gezondheidsrecht', *NJB* 2019/833.

Hepping 2021
K.E. Hepping, *Recht doen aan ouders; Een onderzoek naar de rechtspositie van ouders in de jeugdbeschermingsprocedure en de jeugdstrafprocedure* (dissertatie Utrecht), Universiteit Utrecht 2021.

Hermanns 2000
J.M.A. Hermanns, 'Opvoedingsondersteuning; Verplicht serum tegen jeugdcriminaliteit?', in: I. van der Zande (red.), *Deugt de jeugd? Normen en waarden in gezin, school en politiek*, Maarssen: Elsevier/De tijdstroom 2000.

Hermans 1984
H.E.G.M. Hermans, *De Raad voor de Kinderbescherming: Een juridische beschouwing over het ontstaan, de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden* (dissertatie), Zwolle: Tjeenk Willink 1984.

Herwijer, Enkelaar & Calkoen-Nauta 2013
M.A.C. Herwijer, A.C. Enkelaar & J. Calkoen-Nauta, 'Wel in aanleg, maar niet beschermd?, in: J.H. de Graaf, C. Mak, P.J. Montanus & F.K. van Wijk, *Rechten van het kind en waardigheid*, Nijmegen: Ars Aequi Liberi 2013.

Hesse 1908
J.E. Hesse, *Ontzetting en ontheffing uit de ouderlijke macht* (dissertatie), Arnhem: G.W. van der Wiel & Co 1908.

Hoefnagels, Nederlands tijdschrift voor criminologie 1962/4
G.P. Hoefnagels, 'Een inventaris der moderne kinderbescherming en een hypothese,' *Nederlands tijdschrift voor criminologie* 1962/4.

Hoefnagels 1971
G.P. Hoefnagels, 'Kan de kinderbescherming veranderen?', in: G.P. Hoefnagels, D.Q.R. Mulock Houwer & J. Keizer, *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?*, Meppel: Boom 1971.

Hoefnagels 1974
G.P. Hoefnagels, 'Het begrip bescherming in de verhouding tussen kinderrecht en kinderbeschermingsrecht', in: J. Coleman, D.A. Flinterman, J.J.A. de Groot & P. Ingelse, *Jeugdrecht op een keerpunt; Bundels opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J. Wiarda*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974.

Höfte e.a., FJR 2022/31
S.J.C. Höfte, C.H.Z. Kuiper, G.H.P. van der Helm, M.A.J. Ezinga & G.J.J.M. Stams, 'De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp; De rol en de functie van de gekwalificeerde gedragswetenschapper bij het opstellen van de instemmingsverklaring', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2022/31.

Den Hollander & Willems-Dijkstra, FJR 2012/70
M.P. den Hollander & T.A. Willems-Dijkstra, 'Indicatiebesluiten in de Wet op de jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2012/70.

Van den Hoogen & Montanus, FJR 2017/62
M.H.L. van den Hoogen & P.J. Montanus, 'Hoe staat het anno 2017 met de informele rechtsingang', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2017/62, p. 286-289.

Hudig 1955
J.C. Hudig, 'De ontwikkeling van het kinderrecht', in: De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, *Vijftig jaar kinderwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1955.

Hudig 1974
J.C. Hudig, 'Geschiedenis der Kinderrechtspraak', in: J. Coleman, D.A. Flinterman, J.J.A. de Groot & P. Ingelse, *Jeugdrecht op een keerpunt; Bundels opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J. Wiarda*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974.

Huijer, NJB 2014/673
J. Huijer, 'Waarheidsvinding in de jeugdbescherming; Een juridisch perspectief', *Nederlands juristenblad* 2014/673, p. 30-35.

Huijer, FJR 2015/8
J. Huijer, 'Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: naar een nieuwe ondertoezichtstelling', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2015/8, p. 30-35.
Huijer, JIP 2015(1)/49
J. Huijer, 'Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: gewijzigde verhoudingen, verhelderde grondslag?', *Jeugdrecht in Praktijk* 2015(1)/49.
Huijer & Weijers, FJR Updates 16 april 2018
J. Huijer & I. Weijers, 'Acceptatie van hulp als grond voor de ondertoezichtstelling; Commentaar bij de Hoge Raad 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218', *FJR Updates* 16 april 2018.
Huisman & Van Ommeren 2019
P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen; Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Imkamp, JIP 2017(3)/148
R. Imkamp, 'Vrijwillige jeugdhulp in beweging; Een actueel overzicht inzake het vrijwillig kader van de Jeugdwet', *Jeugdrecht in Praktijk* 2017(3)/148.

Jansen 1980
I. Jansen, 'Het burgerlijk kinderrecht in het tijdvak 1955-1980', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.
Jansen, JBplus 2005/10
A.M.L. Jansen, 'Een 'never ending story'? Opmerkingen over het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2005/10.
Jansen, NJB 2016/1563
N.A.W.E. Jansen, 'De eigen(aardige) procesbevoegdheid van de minderjarige', *Nederlands Juristenblad* 2016/1563, p. 2177-2183.
De Jong-de Kruijf, FJR 2018/26
M.P. de Jong-de Kruijf, 'Gesloten jeugdhulp zonder kinderbeschermingsmaatregel: het kind goed af?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2018/26.
De Jong-de Kruijf 2019
M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen; De externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp bezien vanuit kinder- en mensenrechten* (dissertatie E.M. Meijers Instituut), Den Haag: Boom juridisch 2019.
De Jongh, Gst. 2017/121
E.L. de Jongh, 'Eerste kaders van de CRvB om tot een zorgvuldig genomen jeugdhulpbeschikking te kunnen komen', *Gemeentestem* 2017/121.
Junger-Tas, Justitiële verkenningen 1980(6)/3
J. Junger-Tas, 'Justitiële kinderbescherming en hulpverlening', *Justitiële verkenningen* 1980, jrg. 6, nr. 3.
Junger-Tas 1996
J. Junger-Tas, *Jeugd en gezin; Preventie vanuit een justitieel perspectief* (in opdracht van de Directie Beleid van het Ministerie van Justitie), Den Haag: Ministerie van Justitie 1996.

Junger-Tas 1997
J. Junger-Tas, *Jeugd en gezin II; Naar een effectief preventiebeleid* (in opdracht van Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties), Den Haag: Ministerie van Justitie 1997.

Kaandorp & Van Os, FJR 2008/89
M. Kaandorp & C. van Os, 'Kinderrechten onder de loep', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2008/89.

Kaime 2011
T. Kaime, *The Convention on the Rights of the Child; A cultural legitimacy critique*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing 2011.

Kalika, Lam & Schepens, JIP 2015(3)/145
S.R. Kalika, E. Lam & I.J.M. Schepens, 'De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet', *Jeugdrecht in Praktijk* 2015(3)/145.

Kamphuis 1950
M. Kamphuis, *Wat is social-casework? Een eerste inleiding*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1950.

Keizer 1971
J. Keizer, 'De kinderbescherming kan nu reeds veranderen; Een welzijnsalternatief', in: G.P. Hoefnagels, D.Q.R. Mulock Houwer & J. Keizer, *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?*, Meppel: Boom 1971.

Kilkelly 2015
U. Kilkelly, 'The CRC in litigation under the ECHR', in: T. Liefaard & J.E. Doek (eds.), *Litigating the rights of the child; The UN Convention on the Rights of the Child in domestic and international jurisprudence*, Dordrecht: Springer Science+Business Media 2015.

Kirk & Miller 1986
J. Kirk & M.L. Miller, *Reliability and validity in qualitative research,* Beverly Hills: Sage Publications 1986.

Kisch 1974
I. Kisch, 'Kinderen en ouders naar Bijbelse opvatting', in: J. Coleman, D.A. Flinterman, J.J.A. de Groot & P. Ingelse, *Jeugdrecht op een keerpunt; Bundels opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J. Wiarda*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974.

Knuttel 1955
W.P.C. Knuttel, 'Enige vormen van bijzondere jeugdzorg; c. Gezinsvoogdij en vrij patronaat', in: De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, *Vijftig jaar kinderwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1955.

Knuttel & Van Hasselt 1962
W.P.C. Knuttel & J.F. van Hasselt, *Kinderrecht voor de maatschappelijk werker,* Amsterdam: De Driehoek 1962.

Koch 2009
I.E. Koch, *Human rights as indivisible rights; The protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights* (International Studies in Human Rights Vol. 101), Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2009.

Koekebakker 1941
J. Koekebakker, *Patronaat en gezinsvoogdij; Paedagogisch-psychologische beschouwingen over het toezicht op kinderen en hun gezinnen* (dissertatie), Purmerend: J. Muusses 1941.

Koekebakker 1947
J. Koekebakker, *Kinderen onder toezicht; Psycho-Paedagogische Beschouwingen over Patronaat en Gezinsvoogdij*, Purmerend: J. Muusses 1947.

Koeman, NTB 2015/6
N.S.J. Koeman, 'Decentralisatie', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015/6.
Koens 1994
M.J.C. Koens, *Jeugdigen in de knel; Maatregelen van jeugdbescherming in de toekomst* (inaugurele rede), Deventer: Kluwer 1994.
Kok, FJR 2004/100
J. Kok, 'Het recht op jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2004/100.
Kok, FJR 2011/86
J. Kok, 'Eerder ingrijpen in het gezin', *Tijdschrift voor Familie en jeugdrecht* 2011/86.
Kok, AA 2015/1
J. Kok, 'Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen', *Ars Aequi* 2015/1, p. 55-59.
Kok, FJR 2017/36
J. Kok, 'Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen: een analyse van eerste rechtspraak', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2017/36.
Komen 1999
M. Komen, *Gevaarlijke kinderen – kinderen in gevaar; De justitiële kinderbescherming en de veranderende sociale positie van jongeren 1960-1995,* Utrecht: SWP 1999.
Koopmans 1976
T. Koopmans, *Vrijheden in beweging* (voordracht gehouden aan de Rijksuniversiteit te Gent op 5 maart 1976), Leiden/Zwolle: Juridisch Stippelwerk 1976.
Kortmann 2016
C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann & B.P. Vermeulen), Deventer: Wolters Kluwer 2016.
Kossmann 1984
E.H. Kossmann, *De lage landen 1780-1940; Anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam: Elsevier 1984.
Kramer & Ten Voorde, FJR 2014/61
M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2014/61.
Kroeze, JIP 2018(3)/131
J.H.C. Kroeze, 'Is een passend zorgaanbod afdwingbaar?', *Jeugdrecht in Praktijk* 2018(3)/131.
Kruithof, Justitiële verkenningen Kinderbescherming 2002(28)/9
B. Kruithof, ''Dat strengheid ook liefde is'; Meer dan een eeuw kinderbescherming', *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 17-28.
Kuiper-Slendebroek, AA 2016/2
B.A. Kuiper-Slendebroek, 'Het internationale recht en de nationale (t)rechter: de een ieder beschermende toepassing van artikel 94 Grondwet', *Ars Aequi* 2016/2, p. 79-87.
Künnemann 2002
R. Künnemann, 'The right to adequate food: violations related to its minimum core content', in: A.R. Chapman & S. Russell (eds.), *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2002.

Van der Laan, Justitiële verkenningen 1990(16)/2
P. H. van der Laan, 'Afscheid van het welzijnsmodel; Ontwikkelingen in jeugdbescherming en jeugdstrafrecht', *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 8-42.

Vander Laenen & O'Gorman 2016
F. vander Laenen & A. O'Gorman, 'Ethische aspecten van het kwalitatief onderzoek', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Den Haag/Leuven: Acco 2016, p. 555-586..

De Langen 1973
M. de Langen, *Recht voor jeugdigen: onderzoek naar rechten en rechtsbeginselen in het jeugdrecht* (dissertatie Universiteit Utrecht), Alphen aan den Rijn: Samsom 1973.

De Langen 1989
M. de Langen, 'Het recht van kinderen op eerbiediging van hun privé- en gezinsleven door de overheid', in: M. de Langen, J.H. de Graaf & F.B.M. Kunneman (red.), *Kinderen en recht* (wetenschappelijke reeks faculteit der rechtsgeleerdheid Universiteit van Amsterdam), Deventer: Kluwer 1989/Arnhem: Gouda Quint 1989.

Lam & Schepens, JIP 2014(3)/172
E. Lam & I.J.M. Schepens, 'Overzicht wijzigingen Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen', *Jeugdrecht in Praktijk* 2014(3)/172.

Lam & Schepens, JIP 2017(2)/98
E. Lam & I.J.M. Schepens, 'De stand van zaken twee jaar later', *Jeugdrecht in Praktijk* 2017(2)/98.

Lam & Schepens, TvJr 2021/3
E. Lam & I.J.M. Schepens, 'Zes jaar later: met z'n allen verstrikt geraakt in het stelsel?!', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2021/3, p. 73-86.

LeCompte & Preissle 1993
M.D. LeCompte & J. Preissle, *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*, San Diego: Academic Press 1993.

Leijten 2015
A.E.M. Leijten, *Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Rights* (dissertatie E.M. Meijers Instituut), Zutphen: CPI Koninklijke Wöhrmann 2015.

Leijten, Regelmaat 2016/4
A.E.M. Leijten, 'De invloed van niet-rechtstreeks werkende grondrechtelijke verdragsbepalingen en de wetgever', *RegelMaat* 2016/4.

Van Leuven & De Klerk, EB 2013/32
C.A.R.M. van Leuven & M.J. de Klerk, 'Formele en informele rechtsingang(en) minderjarige', *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013/32.

Levy e.a. 1898
J.A. Levy, P.H. Hugenholtz, A.J. Rethaan Macaré & Th. Nolen, *Het vraagstuk van de verzorging der verwaarloosde kinderen* (in opdracht van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen), Amsterdam: S.L. van Looy 1898.

Lieber, FJR 2021/39
J.H. Lieber, 'Zijn kinderen procesbekwaam? Hof Amsterdam zet de deur op een kier', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2021/39.

Liefaard, NTM/NJCM-Bull. 2013/37
T. Liefaard, 'De waarde van de rapportageverplichting van Nederland aan het VN-kinderrechtencomité', *NTM/NJCM-Bulletin* 2013/37.

Liefaard, FJR 2015/12
T. Liefaard, 'Procespositie minderjarige', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2015/12.

Liefaard, FJR 2017/19
T. Liefaard, 'Kindvriendelijke rechtspraak :)', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2017/19.

Liefaard, FJR 2018/41
T. Liefaard, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'child-friendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2018/41.

Liefaard, Doek & Verkroost 2018
T. Liefaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost, 'Een internationaal kinderrechtenperspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp; Maatwerk, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid in het kader van de Jeugdwet', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 165-184.

Limbeek & Bruning 2015
M.M.C. Limbeek & M.R. Bruning, 'The Netherlands', in: T. Liefaard & J.E. Doek (eds.), *Litigating the rights of the child; The UN Convention on the Rights of the Child in domestic and international jurisprudence*, Dordrecht: Springer Science+Business Media 2015.

Lincoln & Guba 1985
Y.S. Lincoln & E.G. Guba, *Naturalistic inquiry*, Beverly Hills: Sage 1985.

Van der Linden, FJR 2001/12
A. van der Linden, 'Over de civielrechtelijke kinderwet: met récht voor galg en rad', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2001/12.

Lückers, in: Tekst & Commentaar Personen- en Familierecht 2018
M.L.C.C. Lückers, commentaar op art. 13 EVRM, in: M.J.C. Koens & A.P.M.J. Vonken (red.), *Tekst & Commentaar Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Lünnemann e.a. 2018
K. Lünnemann, J. Huijer, K. Bel, M. Lünnemann, M. Steketee & I. Weijers, *Tussenevaluatie Wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018.

Maesschalck 2016
J. Maesschalck, 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief onderzoek', in: T. Decorte & D. Ziatch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Den Haag/Leuven: Acco 2016, p. 131-160.

Malagala, C.L.B. 2009/463
T.A. Malagala, 'Is there a need for a human rights based approach to health in Uganda', *Commonwealth Law Bulletin* 2009/463.

Maxwell 1996
J.A. Maxwell, *Qualitative research design; An interactive approach*, Thousand Oaks: Sage Publications 1996.

Mees-Havelaar 1930
E. Mees-Havelaar, 'De gezinsvoogdij', in: H. de Bie, O.J. Cluysenaer, J. Frenkel-Van Aalten, P.J. Witteman & P.A. van Toorenburg (red.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten 1 december 1905-1930*, Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij N.V. 1930.

Merriam 2002
S.B. Merriam, *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*, San Francisco: Jossey-Bass 2002.

Mertens, Justitiële verkenningen 1990(16)/2
N.M. Mertens, 'De werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming in klachtzaken', *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2.

Meuwese, Justitiële verkenningen kinderbescherming 2002(28)/9
S. Meuwese, 'Jeugdzorg in het perspectief van internationale rechtsnormen', *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9.
Meuwese, AA 2002, 51
S. Meuwese, 'Jeugdzorg als mensenrecht', *Ars Aequi* 2002/51.
Mijnarends, AA 2000/2
E.M. Mijnarends, 'De betekenis van het Internationale Kinderrechtenverdrag voor Nederland', *Ars Aequi* 2000/2, p. 82-91.
Mink, EB 2012/41
E.A. Mink, 'De procespositie van de minderjarige in de civiele procedure', *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2012/41.
Mol 2021
C. Mol, *The Child's Right to Participate in Family Law Proceedings according to International and European Human Rights Law – Represented, Heard or Silenced?* (dissertatie Universiteit Utrecht), Universiteit Utrecht 2021.
Van Montfoort e.a. 2018
A.J. van Montfoort, A. Verhagen, J.E. Sondorp & L.D.R. Torregrosa, *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen; Onderzoeksrapport Midden- en West-Brabant*, Woerden: Van Montfoort 2018.
Morel S.J., Tijdschrift voor maatschappelijk werk 1954/8, nr. 14
J. Morel S.J., 'Subsidiariteit in het maatschappelijk werk', *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14.
Mulock Houwer 1948
D.Q.R. Mulock Houwer, *Preadviezen betreffende de organisatie van de kinderbescherming speciaal in haar verhouding tot de gemeenten,* Zwolle 1948.
Mulock Houwer 1955
D.Q.R. Mulock Houwer, 'Uitzicht', in: De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, *Vijftig jaar kinderwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1955.
Mulock Houwer 1971
D.Q.R. Mulock Houwer, 'Noodzaak van een anders georiënteerd inrichtingswezen', in: G.P. Hoefnagels, D.Q.R. Mulock Houwer & J. Keizer, *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?*, Meppel: Boom 1971.
Munneke 2016
S.A.J. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: G.J. Vonk, A.M. Klingenberg, S.A.J. Munneke & A. Tollenaar (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein,* Groningen: Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen 2016, p. 63-97.
Muntarbhorn 2017
V. Muntarbhorn, 'The Convention on the Rights of the Child: 25 years and beyond', in: T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2017, p. 17-30.

Nagelhout & Van Wordragen, TFB 2021/8
S.V. Nagelhout & T.A.D. van Wordragen, 'Tijd voor een verdere codificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? Een rondgang anno 2021 en aanbevelingen voor de toekomst', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2021/8.
Nijenhuis, Tijdschrift voor agologie 1978/3
H. Nijenhuis, 'De verhouding overheid – particulier initiatief, een historische schets', *Tijdschrift voor agologie* 1978/3.

Noriega, UCL Journal of Law and Jurisprudence 2012/166
I.A. Noriega, 'Judicial review of the right of health and its progressive realisation; The case of the constitutional court of Peru', *UCL Journal of Law and Jurisprudence* 2012/166.
Nota, Mozaïek 1970
J.A. Nota, 'Kinderbescherming zonder justitie', *Mozaïek* 1970.
Nota, NJB 1972
J.A. Nota, 'De nieuwe maatregelen van jeugdbescherming in het rapport Wiarda', *Nederlands Juristenblad* 1972, p. 33-43.
Nowak 2005
M. Nowak, *A CRC Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 6 The right to life, survival and development*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005.

O'Mahony, European Human Rights Law Review 2019/24
C. O'Mahony, 'Is time running out for corporal punishment under the ECHR?', *European Human Rights Law Review* 2019/24.
O'Mahony, International Journal of Children's Rights 2019/4
C. O'Mahony, 'Child Protection and the ECHR: Making sense of positive and procedural obligations', *International Journal of Children's Rights* 2019/4.
Ortlep, AB Klassiek 2016/44.4
R. Ortlep, 'Strategisch besluitbegrip', *AB Klassiek* 2016/44.4.
Van Os & Hendriks, FJR 2010/70
E.C.C. van Os & A.C. Hendriks, 'Wie is de baas over de baarmoeder? Mensenrechtelijke aspecten van de bescherming aan ongeborenen', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2010/70.
Overwater, Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming 1927
J. Overwater, 'Rondom de kinderrechter,' *Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming* 1927.
Overwater 1930
J. Overwater, 'De Kinderwetten', in: H. de Bie, O.J. Cluysenaer, J. Frenkel-Van Aalten, P.J. Witteman & P.A. van Toorenburg (red.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten 1 december 1905-1930*, Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij N.V. 1930.
Overwater 1948
J. Overwater, 'Kinderrechtspraak en kinderbescherming,' Alphen aan den Rijn: N. Samson N.V. 1948.

Parkes 2013
A. Parkes, *Children and International Human Rights Law; The Right of the Child to be Heard*, London/New York: Routledge 2013.
Patton 1990
M.Q. Patton, *Qualitative evaluation and research methods* (2nd edition), Beverly Hills Sage 1990.
Patton, HSR 1999, 34:5
M.Q. Patton, 'Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis', *Health Services Research* 1999, 34:5 Part II.
Patton 2001
M.Q. Patton, *Qualitative evaluation and research methods* (3rd edition), Thousand Oaks: Sage Publications 2001.

Peleg, IJCR 2013/21
N. Peleg, 'Reconceptualising the child's right to development: children and the capability approach', *International Journal of Children's Rights* 2013/21, p. 523-542.
Peleg 2019
N. Peleg, *The child's right to development*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.
Phillips, FJR 2012/35
C. Phillips, 'Klachtrecht bij het Comité inzake de Rechten van het Kind', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2012/35.
Pieters, FJR 2018/48
I.J. Pieters, 'Kroniek Jeugdrecht', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2018/48.
Pieters, FJR 2022/26
I.J. Pieters, 'De bijzondere curator anno 2022; In de rug gedekt door de wet?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2022/26.
Pieters, FJR 2022/28
I.J. Pieters, 'Kroniek Jeugdrecht', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2022/28.
Pieterse, Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg 2010/73
M. Pieterse, 'Children's access to health care services within and outside of the parent-child relationship', *Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg* 2010/73.
Pulles, NJB 2011/4
G. Pulles, 'Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van het VN-kinderrechtenverdrag', *Nederlands juristenblad* 2011/4.
Pulles 2014
G.J.W. Pulles, *Vijfentwintig jaar IVRK en de Nederlandse Rechter; Beschouwingen over de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.
Pulles, Handicap & Recht 2017/1
G.J.W. Pulles, 'Een verdrag met potentieel vérstrekkende gevolgen; De toepassing van het VN-verdrag Handicap door de Nederlandse rechter', *Handicap & Recht* 2017/1.

Quik-Schuijt, FJR 2015/51
A.M. Quik-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2015/51, p. 214.

Van Raalten 1986
G.W. van Raalten, 'Enkele gedachten over regionalisering mede naar aanleiding van de nota Wiersma', in: De Koepel, *Terugblik op vooruitzien; Van kinderbescherming naar jeugdhulpverlening 1946-1986*, Rotterdam: Stichting "De Koepel" 1986.
Rap 2013
S.E. Rap, *The participation of juvenile defendants in the youth court: A comparative study of juvenile justice procedures in Europe* (dissertatie Universiteit Utrecht), Amsterdam: Pallas publications 2013.
Rap, Verkroost & Bruning 2018
S. Rap, D. Verkroost & M. Bruning, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject in de praktijk Tweede deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening* (met financiële ondersteuning van Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland), Leiden: Universiteit Leiden 2018.

Roagna 2012
I. Roagna, *Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe 2012.
Roeland 1980
D. Roeland, *Kinderbescherming in de maatschappij 1905-1980*, Baarn: Uitgeverij Ambo bv 1980.
Rood-De Boer, FJR 1980/2
M. Rood-De Boer, 'Een huis voor morgen; Jeugdrecht en jeugdbeschermingsrecht in de toekomst', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1980/2, p. 130-159.
Rood-De Boer, NILR 1987/34, nr. 2
M. Rood-De Boer, 'Recent developments in The Netherlands with regard to parental authority', *Netherlands International Law Review* 1987/34, nr. 2
De Rooij & Kruifhof, Sociologisch Tijdschrift 1987/13, nr. 4.
P. de Rooij & B. Kruithof, 'Liefde en plichtbesef; De kinderbescherming in Nederland rond 1900', *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4.
Rooney 2009
R.H. Rooney, *Strategies for work with involuntary clients*, New York: Columbia University Press 2009.
Van Rossem & Spijkers, THEMIS 2016/3
J.W.C. van Rossem & O. Spijkers, 'Rechtstreekse werking van internationale verdragen: een Hollands probleem met een Amerikaanse of Franse oplossing?', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2016/3.
Ruitenberg 2003
G.C.A.M. Ruitenberg, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Den Haag: WODC 2003.
Ruitenberg, FJR 2003/23
O.J.W. Ruitenberg, 'Het doel van de ondertoezichtstelling en de lege handen van de gezinsvoogdij', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2003/23.
De Ruiter & Schouten 1972
J. de Ruiter & J.A.M. Schouten, *Hulp en recht; hulpverlening en jeugdrechter in de toekomst*, Deventer: Kluwer 1972.
De Ruiter 1974
J. de Ruiter, 'Het weglopen van minderjarigen als opgave voor het jeugdrecht', in: J. Coleman, D.A. Flinterman, J.J.A. de Groot & P. Ingelse, *Jeugdrecht op een keerpunt; Bundels opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J. Wiarda*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1974.
Ruiz-Casares e.a., IJHR 2017/21, nr. 1
M. Ruiz-Casares, T.M. Collins, E.K.M. Tisdall & S. Grover, 'Children's rights to participation and protection in international development and humanitarian interventions: nurturing a dialogue', *The International Journal of Human Rights* 2017/21, nr. 1, p. 1-13.
Rutgers van der Loeff 1980
M. Rutgers van der Loeff, 'De 'Kinderwetten' van 50 en 75 jaar, gezien door de ogen van een kinderrechter', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.
De Ruyter 1993
D. de Ruyter, *Met recht ingrijpend; Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp* (dissertatie), Amsterdam: Buijten & Schipperheijn 1993.

San Giorgi 2012
M. San Giorgi, *The human right to equal access to health care* (dissertatie), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2012.

Van Sasse van Ysselt, RegelMaat 2016/4
P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Realisering van grondwettelijke sociale grondrechten; wetgever, ubi est?', *RegelMaat* 2016/4.

De Savornin Lohman e.a. 2000
J. de Savornin Lohman, M.R. Bruning, M.J.H. Goderie, S.M.A. Nieborg & M.J. Steketee, *Met recht onder toezicht gesteld; Evaluatie herziene OTS-wetgeving*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2000.

Ter Schegget 1967
H. ter Schegget, *Het kind van de rekening; Schetsen uit de voorgeschiedenis van de kinderbescherming*, Alphen aan den Rijn: Samson 1967.

Schlössels & Zijlstra 2017
R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht*), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schuyt & Van der Veen 1986
K. Schuyt & R. van der Veen, *De verdeelde samenleving*, Leiden: Stenfert Kroese 1986.

Schuytvlot 1999
A.H. Schuytvlot, *Een dynamische driehoek; Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd* (dissertatie), Delft: Eburon 1999.

Sepúlveda 2003
M. Sepúlveda, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia 2003.

Shier, Children and Society 2001/15
H. Shier, 'Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations', *Children and Society* 2001/15.

Sieburgh, THEMIS 2015/1
C.H., Sieburgh, 'Waarom het Unierecht de invloed van grondrechten op het privaatrecht aanjaagt en versterkt', *Rechtsgeleerdheid Magazijn THEMIS* 2015/1.

Simbo, Law Democracy & Development 2013/17
C. Simbo, 'The right to basic education, the South African constitution and the Juma Musjid Case: An unqualified human right and a minimum core standard', *Law Democracy & Development* 2013/17.

Slagter 1971
S. Slagter, *Vijftig jaar Kinderrechter en ondertoezichtstelling*; *Een kritische bezinning*, Amsterdam: Nationale Federatie voor Kinderbescherming en Stichting voor het Kind 1971.

Slagter, NJB 1973/32
S. Slagter, 'Op zoek naar andere structuren voor de kinderbescherming', *NJB* 1973/32.

Slot e.a. 2002
N.W. Slot, A. Theunissen, F.J. Esmeijer & Y. Duivenvoorden, *909 zorgen; Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling,* Amsterdam: Vrije Universiteit 2002.

Slot, JIP 2015(2)/103
W. Slot, 'Zelfbestuur in de jeugdhulp, de visie van Mulock Houwer', *Jeugdrecht in Praktijk* 2015(2)/103.

Sloth-Nielsen & Bolscher 2020
J.J. Sloth-Nielsen & K.G.A. Bolscher, '"Is het glas half vol of half leeg?"; Een overzicht van de rapportageverplichting van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité onder 30 jaar IVRK', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland; Perspectieven voor de rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Smits 2003
J.M. Smits, *Constitutionalisering van het vermogensrecht (Preadvies Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking*), Deventer: Kluwer 2003.

Smit & Timmermans 2015
W. Smit & M. Timmermans, *Voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming*, Amsterdam: Regioplan 2015.

Sol & Ros, AA 2006/4
D. Sol & P. Ros, 'Is de (rechts)positie van de minderjarige in de nieuwe Wet op de jeugdzorg daadwerkelijk verbeterd?', *Ars Aequi* 2006/4, p. 239-250.

Spronk-van der Meer 2014
S.I. Spronk-van der Meer, *The right to health of the child; An analytical exploration of the international normative framework* (dissertatie), Leiden: Universiteit Leiden 2017.

Stams e.a. 2010
G.J.J.M. Stams, M. Top-Van der Eem, S. Limburg, E.S. van Vugt & P.H. van der Laan, *Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij; Onderzoek naar de invloed van de Deltamethode Gezinsvoogdij op het verloop van de ondertoezichtstelling (WODC)*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2010.

Stegerhoek 1987
N.A. Stegerhoek, *Hulp en recht voor jeugdigen*, Den Haag: HRWB Adviescollege voor sociaal en cultureel beleid 1987.

Stegerhoek 1995
N.A. Stegerhoek, *De publieke kant van het jeugdrecht; Publieke aspecten van het civiele jeugdrecht nader beschouwd* (dissertatie), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

Steketee, Overgaag & Lünnemann 2003
M.J. Steketee, A.M. Overgaag & K.D. Lünnemann, *Minderjarigen als procespartij?; Een onderzoek naar de bijzondere curator en een formele rechtsingang voor minderjarigen,* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2003.

Straatman, JIP 2016(1)/45
E. Straatman, 'Het eerste jaar Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen', *Jeugdrecht in Praktijk* 2016(1)/45.

Sutherland, SLR 2015/26
E.E. Sutherland, 'The child's right to life, survival and development: Evolution and Progress', *Stellenbosch Law Review* 2015/26.

Van Teeffelen, Justitiële verkenningen 1990(16)/2
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De balancerende kinderrechter; Tussen rechtsbescherming en hulpverlening', *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2.

Van Teeffelen, EB 2013/62
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'Formele en informele rechtsingang(en) minderjarige', *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013/62.

Van Teeffelen, FJR 2017/37
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De kinderrechter: een kameleon in de rechterlijke organisatie?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2017/37, p. 173-176.

Van Teeffelen, FJR 2018/52
P.A.J.Th. van Teeffelen, 'Een jonge loot aan de boom van het tuchtrecht: tuchtrecht voor jeugdprofessionals', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2018/52.
Tilanus 1998
C.P.G. Tilanus, *Jeugdzorg: Historie en wetgeving*, Utrecht: Uitgeverij SWP 1998.
Thoenes 1971
P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese N.V. 1971.
Toebes, Health and Human Rights 2006/9
B.C.A. Toebes, 'The right to health and the privatization of national health systems: a case study of the Netherlands', *Health and Human Rights* 2006/9, nr. 1.
Van Tol, FJR 2016/16
A. van Tol, 'Gemeenten, jeugdbescherming en financiering jeugdhulp – ervaringen uit de praktijk', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2016/16.
Tonkens & Duyvendak, Justitiële verkenningen 2001(27)/6
E. Tonkens & J.W. Duyvendak, 'Paternalisme tussen verguizing en omarming; Bemoeizorg en bemoeizucht van sociale professies na 1950', *Justitiële verkenningen* 2001(27)/6.
Traas 1967
M. Traas, *Maatschappelijk werk in deze tijd*, Nijkerk: Callenbach 1967.
Troisfontaine, FJR 2005/80
S. Troisfontaine, 'Recht op zorg met recht een zorg?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2005, 80.
Tulkens 2008
F. Tulkens, 'The European Convention on Human Rights and Children's Rights', in: Council of Europe, *International justice for children*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2008, p. 17-35.

Van Unen 1996a
A.A.W. van Unen, *De Wet op de Jeugdhulpverlening: Overheid of particulier initiatief?* (dissertatie), Utrecht: Lemma 1996.
Van Unen 1996b
A.A.W. van Unen, *Hoofdstukken uit het Jeugdhulpverleningsrecht*, Utrecht: De Tijdstroom 1996.
Van Unen 2005
A.A.W. van Unen, *Wet op de jeugdzorg; Tekst en uitleg*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid 2005.

Valenkamp, Sondorp & Van Montfoort 2017
M. Valenkamp, E. Sondorp & A.J. van Montfoort, *Pilot bijzondere curator/gedragsdeskundige in de rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda; Het belang van het kind in complexe scheidingen* (in opdracht van de Raad voor de rechtspraak), Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2017.
Valk, Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging 2019/2
J. Valk, 'Advisering door het EHRM in civiele zaken', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2019/2.
Van Veen 1995
H.G. van Veen, 'Taak en positie van de voogdijraad', in: De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, *Vijftig jaar kinderwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1955.

Veldkamp 2001
A.W.M. Veldkamp, *'Over grenzen!' Internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd- en Sanctiebeleid 2001.

Verhey 1990
L.F.M. Verhey, 'De horizontale werking van het EVRM', in: A.W. Heringa & J.G.C. Schokkenbroek (red.), *40 jaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: opstellen over de ontwikkeling van het EVRM in Straatsburg en in Nederland 1950-1990*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1990.

Verkroost, TvJr 2019/1
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019/1.

Verkroost, TvGR 2021/4
D.S. Verkroost, 'Vrijwillig, niet vrijblijvend; Informed consent bij de inzet van 'drang' of 'intensieve vrijwillige hulp' in het jeugdhulpverleningsstelsel', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2021/4, p. 350-356.

Verkroost & Bruning 2020
D.S. Verkroost & M.R. Bruning, 'De jeugdbeschermingstafel: niet over, maar met de minderjarige; Betrokkenheid van minderjarigen bij besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel; nu en in de toekomst', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland; Perspectieven voor de rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Verschuren, EB 2018/15
M.M. Verschuren, 'De rechtspositie van minderjarigen anno 2017', *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2018/15.

Victoor, Coppenhagen & De Groot 2018
A. Victoor, T. Coppenhagen & J. de Groot, 'Deelstudie Gemeentelijk perspectief', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 186-223.

Visser 1980
Joh. Visser, 'Het departementale beleid', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Vlaardingerbroek 1991
P. Vlaardingerbroek, *De toekomst van de personen-, familie- en jeugdrechtspraak* (dissertatie), Deventer: Kluwer 1991.

Vlaardingerbroek, FJR 2004/101
P. Vlaardingerbroek, 'Van jeugdhulpverlening/jeugdbescherming naar jeugdzorg', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2004/101.

Vlaardingerbroek, FJR 2007/2
P. Vlaardingerbroek, 'Kinderen eerst, ouders laatst?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2007/2.

Vlaardingerbroek 2013
P. Vlaardingerbroek, '90 jaar OTS en 90 jaar kinderrechters; Op naar de 100 jaar?', in: M.R. Bruning & T. Liefaard, *De ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Vlemminx, NTM/NJCM-Bull. 2003/28
F.M.C. Vlemminx, 'Onze tandeloze sociale grondrechten in het licht van twintig jaar EVRM', *NTM/NJCM-Bulletin* 2003/28, nr. 3a.
Vlemminx, AA 2004/9
F.M.C. Vlemminx, 'Is de nationale rechter verplicht een rechtsregel die het EHRM formuleert toe te passen? Beantwoording rechtsvraag (313) Staatsrecht', *Ars Aequi* 2004/9, p. 682-687.
Vlemminx, NJB 2008/1265
F.M.C. Vlemminx, 'De januskop van Nederland en de convergentie van mensenrechten onder het EVRM', *Nederlands Juristenblad* 2008/1265.
Vlemminx 2009
F.M.C. Vlemminx, 'Dutch schizophrenic constitutional law and enlightening practices of the European Court for Human Rights', in: O. Hospes & B.M.J. van der Meulen, *Fed up with the right to food? The Netherlands' policies and practices regadering the human right to adequate food,* Wageningen: Wageningen Academic Publishers 2009, p. 57-68.
Vlemminx, NTM/NJCM-Bull. 2010/35
F.M.C. Vlemminx, 'Het inlezen van economische, sociale en culturele rechten in het EVRM door het EHRM', *NTM/NJCM-Bulletin* 2010/35, nr. 7.
Vlemminx & Meuwese 2019a
F.M.C. Vlemminx & A.C.M. Meuwese, 'Commentaar op artikel 93 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
Vlemminx & Meuwese 2019b
F.M.C. Vlemminx & A.C.M. Meuwese, 'Commentaar op artikel 94 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
Vonk 2016
G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten', in: G.J. Vonk, A.M. Klingenberg, S.A.J. Munneke & A. Tollenaar (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein,* Groningen: Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen 2016, p. 121-145.
Vonk e.a. 2016
G. Vonk, A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.
De Vos 2010
B.J. de Vos, *Horizontale werking van grondrechten; Een kritiek* (dissertatie), Leiden: Maklu-Uitgevers en B.J. de Vos 2010.
De Vries & Van Tricht 1903
A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij (6 februari 1901, Staatsblad no. 62); Verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., met enkele korte kantteekeningen en register, eerste deel,* Groningen: J.B. Wolters 1903.
De Vries & Van Tricht 1905
A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij (6 februari 1901, Staatsblad no. 62); Verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., met enkele korte kantteekeningen en register, tweede deel,* Groningen: J.B. Wolters 1905.

De Vries & Van Tricht 1907
A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd (wetten van 12 februari 1901 (S. 63) en 12 februari 1901 (S. 64); Verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., voorzien van inleiding en register, tweede gedeelte de wet van 12 februari 1901 (S. 64)*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1907.

Waaldijk 1980
C. Waaldijk, 'Toekomstperspectief jeugdbescherming', in: J.A.C. Bartels, J.E. Doek, L. van der Sijs & G. Delfos (red.), *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980.

Weber 1972
M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriss der Verstehende Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1972.

Webley 2010
L. Webley, 'Qualitative approaches to empirical legal research', in: P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford: University Press 2010.

Weijers, Kind en Adolescent 2002/23
I. Weijers, 'Zestig jaar kinder- en jeugdpsychiatrie in Nederland (1920-1980)', *Kind en Adolescent; Tijdschrift voor pedagogiek, psychiatrie en psychologie* 2002/23.

Weijers, FJR 2015/56
I. Weijers, 'Prenatale kinderbescherming; Nuttig maar ook dubieus advies RSJ', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2015/56, p. 233-235.

Weijers 2016
I. Weijers, 'Jeugdbescherming in de 21e eeuw – Prudentie, professionaliteit en proportionaliteit', in: I. Weijers, *Rotjeugd,* Amsterdam: SWP 2016, p. 9-25.

Weijers, NJB 2021/25
I. Weijers, 'Dossier jeugdzorg; Extra miljarden lossen problemen niet op; nieuw plan jeugdbescherming zorgt voor extra problemen', *Nederlands juristenblad* 2021/25.

Widdershoven 1989
R.J.G.M. Widdershoven, *Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht* (dissertatie), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Van Wijk 1999
H. van Wijk, *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen* (dissertatie), Amsterdam: Thela Thesis 1999.

Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014
W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Wijne 2018
R.P. Wijne, commentaar op art. 7:460 BW, in: Groene Serie, S.E. Bartels & C.G. Breedveld-De Voogd (red.), *Bijzondere overeenkomsten*, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Williams 2011
J.M. Williams, 'Multi-level governance and CRC implementation', in: A. Invernizzi & J.M. Williams, *The human rights of children; From visions to implementation*, Farnham: Ashgate Publishing Company 2011.

Wolthuis, AA 2008/9
B. Wolthuis, 'Parlementair debat en wetshistorische interpretatie', *Ars Aequi* 2008/9, p. 611-617.

Wortman, FJR 2002/7-8
S.F.M. Wortman, '(Weer) een herziening van de ondertoezichtstelling?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2002/7-8.

Yin 1994
R.K. Yin, *Case Study Research Design and Methods*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications 1994.

Van Yperen, Justitiële verkenningen Kinderbescherming 2002(28)/9
T. van Yperen, 'Vasthoudend en effectief vernieuwen van jeugdzorg', *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9.

Van Zanten & Brenninkmeijer, FJR 2011/76
M. van Zanten & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Waarheidsvinding van groot belang in de jeugdbescherming', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2011/76.

Van der Zon 2020a
K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen; Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (dissertatie E.M. Meijers Instituut), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van der Zon 2020b
K.A.M. van der Zon, commentaar op art. 1:265a BW, in: Groene Serie, *Personen- en familierecht*, (online, actueel tot 1 december 2020).

Župan 2017
M. Župan, 'The best interests of the child: a guiding principle in administering cross-border child-related matters?', in: T. Liefaard & J.J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2017, p. 213-229.

Van Zwieten & Willems, Huisarts & Wetenschap 2004/47
M. van Zwieten & D. Willems, 'Waardering van kwalitatief onderzoek', *Huisarts & Wetenschap* 2004/47, p. 631-635.

Rapporten en overige bronnen

Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018
Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & VNG, *Geweld hoort nergens thuis; Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*, april 2018.

Van Aar, Lenglet & Verduin 2020
J. van Aar, M. Lenglet & J. Verduin, *Voorlopige ondertoezichtstellingen; Verkennend onderzoek naar de landelijke toename in voorlopige ondertoezichtstellingen* (in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Woerden: Van Montfoort 2020.

Actieplan Professionalisering Jeugdzorg 2010
M. Berger, H. Hens, I. Jansen, D. Koets, I. Leene, B. Naninck & N. Zwikker, *Actieplan Professionalisering Jeugdzorg; Eindrapportage*, Utrecht 2010.

Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018
Jeugdzorg Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, LOC Zeggenschap in zorg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen; Respect voor kind, ouder en professional 2018-2021*, 31 mei 2018.

Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, Den Haag april 2018.
Adviescommissie Wet op de jeugdzorg 1999
Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, *Van antwoord naar vraag; Een nieuw zicht op jeugdzorg*, november 1999.
AKJ 2016
AKJ, *Sterk in vertrouwenswerk; AKJ Publieksjaarverslag 2016.*
Autoriteit Persoonsgegevens 2016
Autoriteit Persoonsgegevens, *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toepassing (onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten*, april 2016.

Batterink e.a. 2019
M. Batterink, B. Geurts, J. Reitsma & P. Tazelaar, *Analyse volume jeugdhulp; Eindrapportage*, Significant/Ministerie van VWS 2019.
Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017
M. Batterink, I. Lapajian & P. Tazelaar, *Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van gecertificeerde instellingen*, Barneveld: Significant 2017.
Beleidsplan Jeugd 's-Hertogenbosch 2014
's-Hertogenbosch, *Een nieuw fundament; Beleidsplan Jeugd 2015-2018*, 15 september 2014.
Beleidsplan Zorg voor Jeugd Heerenveen 2014
Gemeente Heerenveen, *Beleidsplan Zorg voor Jeugd 2015-2018*, augustus 2014.
Berg & Vink 2009
T. Berg & C. Vink, *Jeugdzorg in Europa; Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2009.
Berg-le Clercq, Bosscher & Vink 2012
T. Berg-le Clercq, N. Bosscher & C. Vink, *Jeugdzorg in Europa versie 2.0; Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels in een aantal West- Europese landen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2012.
Beroepscode voor de Jeugd- en Gezinsprofessional 2017
Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW), *Beroepscode voor de Jeugd- en Gezinsprofessional; Beroepsnormen voor de beroepsvariant Jeugd- en Gezinsprofessional*, Utrecht 2017.
Beroepscode van de NVO 2017
Nederlandse Vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, *Beroepscode van de NVO*, Utrecht 2017.
De best passende zorg voor kwetsbare jongeren 2019
Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VGN, VOBC, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie Gezondheidzorg en Jeugd, VNG, Nji, Nederlandse vereniging voor psychiatrie, NIP, NVO en BPSW, *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*, 25 maart 2019.
Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag 2022
Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag, *Adviesvraag uithuisplaatsingen*, 17 januari 2022.
Bijleveld Advies 2012
Sybe Bijleveld Advies, *Eindrapportage Ex ante uitvoeringstoets Herziene Wet Kinderbeschermingsmaatregelen*, 3 mei 2012.

Van den Bosch 2014
H. van den Bosch (red.), *Vasthouden en motiveren bij zorgen over kinderen; Uitleg voor cliënt, professional en gemeente over drang*, 17 december 2014.

Bosker e.a. 2018
J. Bosker, K. Lünnemann, J. Hemrica, W. Smeenk & L. Bitter, *SAVE in woord en daad; Samen werken aan veiligheid, eigen kracht en regie in de (preventieve) jeugdbescherming en jeugdreclassering in Midden-Nederland*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2018.

Bruning e.a. 2020
M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher, J.S. Peper & R. de Boer, *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie; Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Meijers-reeks nr. 355, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2020
Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in nationale wetgeving en beleidsvorming*; Richtsnoer, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2020.

CBS 2021
Centraal Bureau voor de Statistiek, Uithuisplaatsingen onder gedupeerden toeslagenaffaire; *Samenloop jeugdbescherming en jeugdhulp met verblijf onder kinderen van gedupeerden kinderopvangtoeslagenaffaire 2015-2020*, 18 oktober 2021 (https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/42/uithuisplaatsingen-onder-gedupeerden-toeslagenaffaire).

CBS 2022
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021*, 11 mei 2022 (https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/19/actualisatie-uithuisplaatsingen-toeslagenaffaire-2015-t-m-2021).

Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971
Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag 1971.

Commissie Van der Schoot 2019
Commissie Van der Schoot, *Evaluatie van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2015-2018),* juli 2019.

Commissie taak en functie Raden voor de Kinderbescherming 1990
Commissie taak en functie Raden voor de Kinderbescherming, *Rapport*, Den Haag mei 1990.

Dijkstra e.a. 2016
S. Dijkstra, H.E. Creemers, J.J. Asscher & G.J.J.M. Stams, *De inzet van familienetwerkberaden in de preventieve jeugdbescherming; Eindrapport,* Amsterdam: WODC 2016.

Drion 2016
N. Drion, 'Stop met de term 'drang'', *Kennisnet Jeugd* 20 september 2016 (https://kennisnetjeugd.nl/blog/352-stop-met-de-term-drang).

Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1978a
UN Economic and Social Council, *Question of a Convention on the Rights of the Child; Austria, Bulgaria, Colombia, Jordan, Poland, Senegal and Syrian Arab Republic: draft resolution*, E/CN.4/L.1366/Rev.1, 14 February 1978.

Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1978b
UN Economic and Social Council, *Question of a Convention on the Rights of the Child; Austria, Bulgaria, Colombia, Jordan, Poland, Senegal and Syrian Arab Republic: revised draft resolution*, E/CN.4/L.1366/Rev.2, 1 March 1978.

Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1987
UN Economic and Social Council, *The new International economic order and the promotion of human rights; Report on the right to adequate food as a human right*, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 July 1987.

Esther van Bostelen Beleids- en Organisatie Advies B.V. 2021
Esther van Bostelen Beleids- en Organisatie Advies B.V., *Ontwikkeling jeugdhulp in de wijk- of buurtteams; Nader onderzoek over de beleidsinformatie jeugd*, april 2021.

European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights & Council of Europe 2015
European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights & Council of Europe, *Handbook on European law relating to the rights of the child*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2015.

EHRM 2019
European Court of Human Rights, *Guide on article 8 of the European Convention on Human Rights; Right to respect for private and family life, home and correspondence*, updated on 30 April 2019.

Factsheet radarfunctie Veilig Thuis 2017
Veilig Thuis, *Factsheet radarfunctie Veilig Thuis*, 17 oktober 2017 (https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/10/17/radarfunctie-veilig-thuis/radarfunctie-veilig-thuis.pdf).

Gemeentelijke kinderombudsman 2018
Gemeentelijke kinderombudsman, *Is er nog een plekje vrij?*, Rotterdam 26 februari 2018.

Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouders 2018
Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouders, *Uitkomsten van pilot 'Ouders en kinderen aan tafel' van het Jeugdbeschermingsplein en de nieuwe werkwijze van het Jeugdbeschermingsplein (JB-plein)*, 29 november 2018.

Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976
Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid, *Jeugdwelzijn; Op weg naar samenhangend beleid*, Den Haag: Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1976.

Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen 2020
NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen*, 2020.

Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019
Landelijk Netwerk Veilig Thuis, *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019* (versie 0.1), 25 september 2018.

Handreiking 'Eén gezin, één plan: coördinatie van zorg'
Handreiking 'Eén gezin, één plan: coördinatie van zorg' (http://mgz.venvn.nl/Portals/30/Eerstelijn/Publicaties/richtlijnen%20jeugd/Richtlijnen/Zorgcoordinatie.pdf).

Hilderink e.a. 2020
A. Hilderink, I. Niessen, A. de Nooijer, C. van Schoubroeck, D. Schoonenberg, G. Lustermans, C. van Helmond, L. Groen, V. Hemmelder, T. van den Broek & R. Jansen, *Stelsel in groei; Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg* (in opdracht van Ministerie van VWS, BZK, Financiën en JenV en de VNG), Utrecht: Endersson Elffers Felix 2020.

Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2020
Inspectie Gezondheidszorg en jeugd, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, oktober 2020.

Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2021
Inspectie Gezondheidszorg en jeugd, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd (Landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht)*, Utrecht, juli 2021.

Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a
Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd; Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, november 2019.

Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b
Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd; Jeugdbeschermingsketen in gevaar*, november 2019.

Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022
Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*, mei 2022.

Inspectie jeugdzorg 2010
Inspectie jeugdzorg, *Een kinderbeschermingsmaatregel? Besluiten en overwegingen van de Raad voor de Kinderbescherming*, Utrecht 2010.

Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018
Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming; Leiden de maatregelen van de RvdK tot het vergroten van het zicht op de veiligheid van het kind en het beperken van de risico's?*, december 2018.

Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen 1984
Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen, *Eindrapport*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1984.

Interne klachtenregeling 2017
Raad voor de Kinderbescherming, *Interne klachtenregeling van de Raad voor de Kinderbescherming*, oktober 2017.

Jeugdzorg Nederland 2019
Jeugdzorg Nederland, *Zonder twijfel voor het kind; Een gemeenschappelijke visie van de Gecertificeerde Instellingen*, oktober 2019.

De Jong-De Kruijf 2017
M.P. De Jong-De Kruijf, 'Drang in de jeugdzorg: wat je als hulpverlener moet weten vanuit juridisch perspectief', *BVD-Advocaten* 19 mei 2017 (http://www.bvd-advocaten.nl/blogs/drang-in-de-jeugdzorg-wat-je-als-hulpverlener-moet-weten-vanuit-juridisch-perspectief).

De Kinderombudsman 2012
De Kinderombudsman, *De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*, KOM3A/2012, 5 juli 2012.

De Kinderombudsman 2013
De Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*, Den Haag: De Kinderombudsman 2013.

De Kinderombudsman 2015
De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie (Deelrapport 1 van 3),* Den Haag: De Kinderombudsman 2015.

De Kinderombudsman 2016a
De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie (Deelrapport 3 van 3)*, Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

De Kinderombudsman 2016b
De Kinderombudsman, *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016*, Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

De Kinderombudsman 2018a
De Kinderombudsman, *Position paper betreffende de evaluatie van de Jeugdwet*, 19 april 2018.

De Kinderombudsman 2018b
De Kinderombudsman, *Van het kastje naar de muur; Twee jaar wachten op hulp* (KOM008/2018), Den Haag: De Kinderombudsman 2018.

De Kinderombudsman 2019
De Kinderombudsman, *Zorgen over integrale aanpak voor hulp aan kwetsbare kinderen en jongeren* (brief aan de minister van VWS), 26 maart 2019.

Kinderrechtencollectief 2014
Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland; De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, 2014.

Kwaliteitskader Jeugd 2016
Programma Professionalisering Jeugdhulp & Jeugdbescherming, *Kwaliteitskader Jeugd; Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk (versie 2.0)*, maart 2016.

Kwaliteitskader RvdK 2016
Raad voor de Kinderbescherming, *Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming 2016*, 1 november 2016.

Kwaliteitskader RvdK 2021
Raad voor de Kinderbescherming, *Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*, 2021.

De Langste Dag 1971
De Langste Dag, 'Veldnota en manifest', *De Koepel* 1971/25.

Minister voor Jeugd en Gezin 2007
Minister voor Jeugd en Gezin, *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*, 16 november 2007.

Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid 2005
Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid, *Beter beschermd; Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming*, september 2005.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Certificatieschema voor toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van uitvoerende organisaties voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (versie 2.0); Waarin opgenomen het normenkader ten behoeve van certificering van uitvoerende organisaties voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering*, december 2016.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie 1998
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie, *Naar een solide basis*, Den Haag 1998.

Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie 1994
Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie, *Regie in de jeugdzorg* (regeringsstandpunt), Rijswijk/Den Haag juli 1994.

Van Montfoort 2018
A.J. van Montfoort, 'Maatregel 5: Stop met 'drang', *Blog Van Montfoort* 12 juni 2018.

Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015
Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland, *De SAVE-werkwijze; Basishandleiding voor SAVE-professionals* (versie 3.0), juli 2015.

Van Mourik & Berendse 2019
D. van Mourik & G. Berendse, *Ervaringen preventieve jeugdbescherming Amsterdam-Amstelland; Verhalen van ouders en gezinsmanagers (deel 2)*, Almere 2019.

Nationale Federatie voor Kinderbescherming 1972a
Nationale Federatie voor Kinderbescherming, *Nota betreffende het rapport jeugdbeschermingsrecht*, 1972.

Nationale Federatie voor Kinderbescherming 1972b
Nationale Federatie voor de Kinderbescherming, *Jeugdwelzijn en justitie*, Den Haag 1972.

Nationale ombudsman & Veteranenombudsman 2018
Nationale ombudsman & Veteranenombudsman, *Iedereen moet mee kunnen doen; Jaarverslag 2018*, Den Haag 2018.

Niessen 2019
I. Niessen, *Analyse Fonds tekortgemeenten; Wat vertellen de aanvragen?*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2019.

Nji 2020
Nederlands Jeugdinstituut, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming; Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Nji 2020.

NGR 2001
Nederlandse Gezinsraad, *Als vrijblijvend te vrijblijvend is; Een studie naar de mogelijkheden van een lichtere rechtsgrond voor pedagogische interventie*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad 2001.

Peeters e.a. 2019
C. Peeters, M. Batterink, G. Schumacher & P. Tazelaar, *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten; Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp*, Significant/Ministerie van VWS 19 april 2019.

Pinheiro 2006
P.S. Pinheiro, *World report on Violence against Children*, Geneva: United Nations Publishing Services 2006.

PI Research & Van Montfoort 2009
PI Research & Van Montfoort, *Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij; Methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling van minderjarigen* (versie 3), Utrecht 2009.
Positionering Jeugdbeschermingstafel Holland Rijnland 2018
Holland Rijnland, Positionering Jeugdbeschermingstafel Holland Rijnland, 2018 (https://hollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2018/10/06b_Notitie_positionering_jeugdbeschermingstafel.pdf).
Procesreglement bestuursrecht 2017
De Rechtspraak & Raad van State, *Procesreglement bestuursrecht 2017*, 12 juni 2017.
Procesreglement Civiel Jeugdrecht 2018
De Rechtspraak, *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* (14e druk), april 2018.
Professionele standaard kindgesprekken 2015
De Rechtspraak, *Professionele standaard kindgesprekken*, 2015.
Programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007
Programmaministerie Jeugd en Gezin, *Alle kansen voor alle kinderen; Programma voor jeugd en gezin 2007-2011*, 2007, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, 5.
Programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2008
Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Centra voor jeugd en gezin en regierol gemeente*, januari 2008.
Programma Zorglandschap jeugd Flevoland 2016
Programma Zorglandschap jeugd Flevoland, *Handreiking perspectiefregie*, 2016 (https://almerekracht.almere.nl/fileadmin/files/almere/AlmereKracht/20161201_Handreiking_perspectiefregie.pdf).
Pro Juventute 1972
Pro Juventute, *Standpunt van het Nederlands verbond der verenigingen 'Pro Juventute' met betrekking tot de nota 'Jeugdbescherming en Justitie'*, Amsterdam: Pro Juventute 1972.
Protocol Beschermingstaken RvdK 2013
Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, 2013.
Protocol Beschermingstaken RvdK 2021
Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, 2021.

Raad van Europa 2015a
Council of Europe, *Resolution 2049 Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member States,* 2015.
Raad van Europa 2015b
Council of Europe, *Recommendation 2068 Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member States,* 2015.
Raad van Europa 2016
Council of Europe, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021),* maart 2016.
Raad van Europa 2018a
Council of Europe Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, *Striking a balance between the best interests of the child and the need to keep families together (Doc. Report 14568),* 2018.
Raad van Europa 2018b
Council of Europe Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, *Rules of Court*, Strasbourg 16 april 2018.

Raad voor het Jeugdbeleid & Nederlandse Gezinsraad 1995
Raad voor het Jeugdbeleid & Nederlandse Gezinsraad, *Kind in proces; Pleidooi voor een eigen rechtsingang*, Utrecht: SWP 1995.

Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019
Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & Raad voor de Kinderbescherming, *Regionaal samenwerkingsprotocol Jeugd*, april 2019.

Rekenkamer Arnhem 2017
Rekenkamer Arnhem, *Privacy made in [Arnhem]; Privacy en informatieveiligheid in het social domein*, Arnhem, 13 februari 2017 (https://www.sociaalweb.nl/cms/files/2017-03/170616-rekenkamer-arnhem-eindrapportage-privacy-en-informatieveiligheid-in-het-sociaal-domein-van-de-gemeente-arnhem-.pdf).

Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015
NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Multiprobleemgezinnen*, 2015.

Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp 2015
NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp*, 2015.

Het Roze Pamflet 1969
Het Roze Pamflet, *Zwartboek Kinderbescherming*, Amsterdam: SSP Hoogendorpstraat 13 1969.

RSJ 2015
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Prenatale kinderbescherming en de rol van de overheid*, 15 juni 2015.

RSJ & RVS 2019
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Intensieve vrijwillige hulp; Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg,* Den Haag 2019.

RSJ 2021
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Jeugdbescherming in de toekomst; Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming,* Den Haag 2021.

RvdK & GI's 2022
Raad voor de Kinderbescherming, Partners voor Jeugd, Regiecentrum Bescherming en Veiligheid Friesland, Leger des Heils Jeugdbescherming en -reclassering, Jeugdbescherming Overijssel, Jeugdbescherming Noord, Jeugdbescherming Brabant, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, Jeugdbescherming West, Bureau Jeugdzorg Limburg & Jeugdbescherming Gelderland, *Brief van 16 mei 2022*, (https://www.kinderbescherming.nl/documenten/brieven/2022/05/17/brief-rvdk-en-gis---16-mei-2022).

RVS 2018
Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Leeftijdsgrenzen; Betere kansen voor kwetsbare jongeren*, Den Haag 2018.

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016a
Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning*, 2016.

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016b
Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Leren van calamiteiten 2, veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen*, 2016.

Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2017
Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, *Met het hart op de goede plaats; Sturingsplan Jeugdhulp Holland Rijnland 2018-2019,* 2017.
Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018
Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, *Evaluatie Jeugdbeschermingstafel Holland Rijnland,* 2018.
Samenwerkingsprotocol regio Noord Nederland 2014
Samenwerkingsprotocol Gemeenten in Drenthe en Groningen – Raad voor de Kinderbescherming, regio Noord Nederland (versie 1.0), 24 september 2014.
Save the Children 2013
Save the Children, *Save the Children's Child Protection Strategy 2013-2015*, May 2013.
Schackmann e.a. 2020
L.R. Schackmann, V.D.V. Sankatsing, R. de Boer, M.R. Bruning & R.D. Friele, *Evaluatie 5 jaar tuchtrecht in de jeugdzorg*, Utrecht: Nivel 2020.
Seminar Centre for Children's Rights Amsterdam 2017
Seminar Centre for Children's Rights Amsterdam, *De werking van de 'nieuwe' kinderbeschermingsmaatregelen*, Amsterdam 19 mei 2017.
Slot & Van Montfoort 2008
N.W. Slot & A.J. van Montfoort, *Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij; De Nieuwe methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling,* Utrecht: MOgroep 2008.
Sociaal Domein Fryslân 2018a
Sociaal Domein Fryslân, *Samenwerkingsprotocol Gemeenten in Friesland; Raad voor de Kinderbescherming, regio Noord Nederland*, 6 juni 2018.
Sociaal Domein Fryslân 2018b
Sociaal Domein Fryslân, *Samenwerkingsprotocol Gemeenten in Friesland, Gecertificeerde Instellingen*, 4 oktober 2018.
Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016
Staatscommissie Herijking Ouderschap, *Kind en ouders in de 21 eeuw; Rapport van de Staatscommissie Herijking Ouderschap*, Den Haag 2016.
Van der Steen & Jansen 2016
F. van der Steen & F. Jansen, *Evaluatie jeugdbeschermingstafel Utrecht en Flevoland*, Utrecht: Raad voor de Kinderbescherming & Samen Veilig Midden-Nederland 2016.

Taskforce 1994
Taskforce Doelmatigheid, Effectiviteit en Financiering Jeugdhulpverlening, *Plaats maken op weg naar goede jeugdzorg*, 1994.
Tielen 2015
N. Tielen, 'Drang in de jeugdhulpverlening; Het grijze gebied tussen vrijwillige en gedwongen hulp', *Schulinck* 9 september 2015 (https://www.schulinck.nl/domeinen/sociaal-domein/jeugd/drang-in-de-jeugdhulpverlening.17544.lynkx).
Toezicht Sociaal Domein 2020
Toezicht Sociaal Domein, *Terugblik Toezicht Sociaal Domein 2016-2020*, Utrecht 2020.
Transformatie Jeugdzorg Noord-Veluwe 2014
Transformatie Jeugdzorg Noord-Veluwe, *Samenwerkingsprotocol gemeenten in de regio Noord-Veluwe en de Raad voor de Kinderbescherming, regio Gelderland (concept 3)*, 18 september 2014.

Transformatie jeugdzorg Noord-Veluwe 2016
Transformatie jeugdzorg Noord-Veluwe, *Uitvoeringsprogramma jeugdhulp Noord-Veluwe 2016*, januari 2016.
Transitie Autoriteit Jeugd 2016
Transitie Autoriteit Jeugd, *Samen voor het kind? (Tweede Jaarrapportage)*, maart 2016.
Transitie Autoriteit Jeugd 2017
Transitie Autoriteit Jeugd, *Zorgen voor de jeugd (Derde Jaarrapportage)*, maart 2017.
Transitie Autoriteit Jeugd 2018a
Transitie Autoriteit Jeugd, *Tussen droom en daad; Op weg naar een volwassen jeugdstelsel (Vierde Jaarrapportage)*, maart 2018.
Transitie Autoriteit Jeugd 2018b
Transitie Autoriteit Jeugd, *Met het oog op de jeugd; Verhalen over doorontwikkeling van de jeugdzorg na de transitie*, december 2018.
Transitie Autoriteit Jeugd 2018c
Transitie Autoriteit Jeugd, *Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd; Brief aan de minister voor Rechtsbescherming en de minister voor VWS (kenmerk TAJ-180075)*, 19 december 2018.
Tuchtreglement SKJ
Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, *Tuchtreglement* (versie 1.4), 23 november 2020.
Twynstra Gudde 2009
Twynstra Gudde, *Ministerie van Justitie voor het Programmaministerie Jeugd en Gezin; Evaluatie van het programma Beter Beschermd*, 4 februari 2009.

Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe 2017
Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe, 20 november 2017.
Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder schade 2019
Scheiden zonder schade, *Uitvoeringsprogramma scheiden zonder schade*, juni 2019.
UNICEF 2012
UNICEF, '*UNICEF's approach to child protection*', 28 November 2017 (https://www.unicef.org/protection/57929_57990.html).

Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020
C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming; Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020.
VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1981
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 1: Reporting by States Parties*, E/1989/22, 27 July 1981.
VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1990
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 3: The nature of state parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Convenant)*, E/1991/23, 14 December 1990.
VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1999a
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, E/C.12/1999/5, 12 May 1999.
VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1999b
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13)*, E/C.12/1999/10, 8 December 1999.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2000
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, 11 August 2000.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2002
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 en 12 of the Covenant)*, E/C.12/2002/11, 20 January 2003.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2006a
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 17: The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author (article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant)*, E/C.12/GC/17, 12 January 2006.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2006b
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 18: The right to work (art. 6 of the Covenant)*, E/C.12/GC/18, 6 February 2006.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2007
UN Committee on economic, social and cultural rights, *An evaluation of the obligation to take steps to the 'maximum extent of available resource' under an optional protocol to the covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1, 10 May 2007.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2008
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *CESCR General Comment No. 19: The right to social security (art. 9),* E/C.12/GC/19, 4 February 2008.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2009a
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 20; Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights),* E/C.12/GC/20, 2 July 2009.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2009b
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Comment No. 21; Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights),* E/C.12/GC/21, 21 December 2009.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2016a
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 22 on the right to sexual and reproductive health (art. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights),* E/C.12/GC/22, 2 May 2016.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2016b
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (art. 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights),* E/C.12/GC/23, 27 April 2016.

VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2017
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 24 on State under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities,* E/C.12/GC/24, 10 August 2017.

VNG Modelverordening 2014
VNG, *Modelverordening jeugdhulp*, geactualiseerde versie oktober 2014.

VNG & RvdK 2014
VNG & RvdK, *Jeugdhulp onder dwang; Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig; De gemeente en de Raad voor de Kinderbescherming in het nieuwe stelsel voor de jeugd (Handreiking voor samenwerking en Model Samenwerkingsprotocol)*, Den Haag 2014.

VN-Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten 2013
UN High Commissioner for Human Rights, *Access to justice for children*, UN Doc A/HRC/25/35, 16 December 2013.

VN-Kinderrechtencomité 1999
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations: Netherlands*, CRC/C/15/Add.114, 26 October 1999.

VN-Kinderrechtencomité 2002
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 2 (2002); The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, CRC/GC/2002/2, 15 November 2002.

VN-Kinderrechtencomité 2003a
UN Committee on the Rights of the Child, *CRC General comment No. 4 (2003): Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/4, 1 July 2003.

VN-Kinderrechtencomité 2003b
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 5 (2003); General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003.

VN-Kinderrechtencomité 2004
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands and Aruba)*, CRC/C/15/Add.227, 26 February 2004.

VN-Kinderrechtencomité 2006
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 7 (2005); Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006.

VN-Kinderrechtencomité 2007a
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 8 (2006); The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)*, CRC/C/GC/8, 2 March 2007.

VN-Kinderrechtencomité 2007b
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 9 (2006); The rights of children with disabilities*, CRC/C/GC/9, 27 February 2007.

VN-Kinderrechtencomité 2007c
UN Committee on the Rights of the Child, *Day of general discussion on "Resources for the rights of the child – responsibility of states" – Recommendations*, 5 October 2007.

VN-Kinderrechtencomité 2009a
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 11 (2009); Indigenous children and their rights under the Convention*, CRC/C/GC/11, 12 February 2009.

VN-Kinderrechtencomité 2009b
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations: Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/3, 27 March 2009.

VN-Kinderrechtencomité 2009c
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 12 (2009); The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 1 July 2009.

VN-Kinderrechtencomité 2011
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 13 (2011); The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13, 18 April 2011.
VN-Kinderrechtencomité 2013a
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, 29 May 2013.
VN-Kinderrechtencomité 2013b
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15, 17 April 2013.
VN-Kinderrechtencomité 2013c
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, CRC/C/GC/16, 17 April 2013.
VN-Kinderrechtencomité 2015
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/4, 16 July 2015.
VN-Kinderrechtencomité 2016a
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fifth periodic report of France*, CRC/C/FRA/CO/5, 23 February 2016.
VN-Kinderrechtencomité 2016b
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, CRC/C/GBR/CO/5, 12 July 2016.
VN-Kinderrechtencomité 2016c
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016.
VN-Kinderrechtencomité 2016d
UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence*, CRC/C/GC/20, 6 December 2016.
VN-Kinderrechtencomité 2017
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark*, CRC/C/DNK/CO/5, 26 October 2017.
VN-Kinderrechtencomité 2018
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Spain*, CRC/C/ESP/CO/5-6, 5 March 2018.
VN-Kinderrechtencomité 2019
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium*, CRC/C/BEL/CO/5-6, 28 February 2019.
VN-Kinderrechtencomité 2022
UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/5-6, 9 March 2022.
VN-Mensenrechtencomité 1989a
UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 17: Article 24 (Rights of the child)*, 7 April 1989.

VN-Mensenrechtencomité 1989b
UN Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, 10 November 1989.
VN-Mensenrechtencomité 2017
UN Human Rights Committee, *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24, 10 August 2017.

Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving 2006
Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving, *Kinderen eerst* (advies in opdracht van het ministerie van Justitie), Utrecht 2006.
Werkproces benoeming bijzondere curator 2014
De Rechtspraak, *LOVF richtlijn 'Werkproces benoeming bijzondere curator op grond van art. 1:250 BW'*, 1 april 2014 (laatst bijgewerkt op 14 oktober 2014).
Commissie Wiersma 1971
Commissie Wiersma, *Jeugdbescherming en Justitie: Schets voor organisatie en structuur*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.
Wiggerink & Vogel 2017
J. Wiggerink & M. Vogel, *Signs of Safety*, Utrecht: Movisie 2017.
WRR 2017
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

Zorg voor de jeugd 2020a
Zorg voor de jeugd, *Actieprogramma Zorg voor de jeugd; Vierde voortgangsrapportage*, november 2020.
Zorg voor de jeugd 2020b
Zorg voor de jeugd, *Actieprogramma Zorg voor de jeugd; Vijfde voortgangsrapportage*, november 2020.
Zorg voor de Jeugd 2021
Zorg voor de jeugd, *Slotrapportage Actieprogramma Zorg voor de jeugd*, november 2021.
Zorg voor de Jeugd 2022
Zorg voor de jeugd, *Voortgangsrapportage Aanpak Wachttijden*, januari 2022.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 22 december 2020, appl. nr. 64639/16 (*M.L. t. Noorwegen*), *EHRC Updates* 2021/13 met annotatie M.R. Bruning.
EHRM 10 september 2019, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*), *EHRC* 2019/235 met annotatie M.R. Bruning.
EHRM 18 juli 2019, appl. nr. 37748/13 (*R.V. en anderen t. Italië*).
EHRM 22 maart 2018, appl. nrs. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen e.a. t. Duitsland*).
EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 54227/15 (*V.C. t. Italië*), *ECHR* 2018/82 met annotatie R.S.B. Kool.
EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 45285/12 (*Hadzhieva t. Bugarije*).
EHRM 1 februari 2018, appl. nr. 51312/16 (*M.K. t. Griekenland*).
EHRM 30 november 2017, appl. nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*).

EHRM 3 oktober 2017, appl. nr. 23022/13 (*D.M.D. t. Roemenië*).
EHRM 27 juni 2017, appl. nr. 39793/17 (*Gard en anderen t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 20 maart 2017, appl. nr. 5410/03 (*Tysiąc t. Polen*), *NJCM-Bulletin* 2007/107 met annotatie A.C. Hendriks.
EHRM 21 juli 2016, appl. nr. 16899/13, (*Kocherov en Sergeyeva t. Rusland*).
EHRM 2 mei 2016, appl. nr. 71776/12 (*N.Ts. en anderen t. Georgië*).
EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*).
EHRM 20 mei 2014, appl. nr. 4241/12 (*McDonald t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 48609/06 (*Nencheva en anderen t. Bulgarije*).
EHRM 28 mei 2013, appl. nr. 3564/11 (*Eremia t. Republiek Moldavië*).
EHRM 24 september 2012, appl. nr. 4547/10 (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 17 januari 2012, appl. nr. 52013/08 (*Mosendz t. Oekraïne*).
EHRM 20 juni 2011, appl. nr. 18830/07 (*Plaza t. Polen*).
EHRM 10 september 2010, appl. nr. 31333/06 (*McFarlane t. Ierland*).
EHRM 6 juli 2010, appl. nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*).
EHRM 23 juni 2010, appl. nrs. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. en R.K. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 30 december 2008, appl. nr. 38000(1)/05 (*R.K. en A.K. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 16 december 2008, appl. nr. 23883/06 (*Khurshid Mustafa en Tarzibachi t. Zweden*).
EHRM 4 december 2008, appl. nrs. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 12 november 2008, appl. nr. 34503/97 (*Demir en Baykara t. Turkije*), *AB* 2009, 297 met annotatie Vlemminx.
EHRM 26 oktober 2006, appl. nr. 39948/023848/04 (*Wallová en Walla t. Tsjechië*).
EHRM 5 oktober 2006, appl. nr. 5725/01 (*Trocellier t. Frankrijk*).
EHRM 26 september 2006, appl. nr. 57516/00 (*Société de Gestion du Port de Campoloro and Société fermière de Campoloro t. Frankrijk*).
EHRM 21 september 2006, appl. nr. 12643/02 (*Moser t. Oostenrijk*).
EHRM 11 september 2006, appl. nr. 35504/03 (*Konrad e.a. t. Duitsland*).
EHRM 13 juli 2004, appl. nr. 69498/01 (*Pla en Puncernau t. Andorra*).
EHRM 8 juli 2004, appl. nr. 11057/02 (*Haase t. Duitsland*).
EHRM 9 maart 2004, appl. nr. 61827/00 (*Glass t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 27677/03 (*Sentges t. Nederland*).
EHRM 8 juli 2003, appl. nr. 30943/96 (*Sahin t. Duitsland*).
EHRM 14 april 2003, appl. nr. 27751/95 (*K.A. t. Finland*).
EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (*Venema t. Nederland*).
EHRM 26 november 2002, appl. nr. 33218/96 (*E. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*), *NJCM- Bulletin* 2003/5 met annotatie M.R. Bruning.
EHRM 16 oktober 2002, appl. nr. 56547/00 (*P., C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 29 juli 2002, appl. nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 18 juni 2002, appl. nr. 48939/99 (*Oneryildiz t. Turkije*).
EHRM 28 februari 2002, appl. nr. 54725/00 (*O'Reilly en anderen t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 26 februari 2002, appl. nr. 46544/99 (*Kutzner t. Duitsland*).
EHRM 21 november 2001, appl.nr. 35763/97 (*Al-Adsani t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 12 juli 2001, appl. nr. 25702/94 (*K. en T. t. Finland*).
EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 10 mei 2001, appl. nr. 28945/95 (*T.P. en K.M. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 3 april 2001, appl. nr. 27229/95 (*Keenan t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 17 januari 2001, appl. nr. 40031/98 (*Gnahoré t. Frankrijk*).
EHRM 30 november 2000, appl. nr. 39712/98 (*La Parola en anderen t. Italië*).

EHRM 13 juli 2000, appl. nr. 25735/94 (*Elsholz t. Duitsland*).
EHRM 27 april 2000, appl. nr. 25702/94 (*K. en T. t. Finland*).
EHRM 28 oktober 1998, appl. nr. 87/1997/871/1083 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 23 september 1998, appl. nr. 100/1997/884/1096 (*A. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 19 februari 1998, appl. nr. 14967/89 (*Guerra e.a. t. Italië*).
EHRM 15 november 1996, appl. nr. 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 7 augustus 1996, appl. nr. 17383/90 (*Johansen t. Noorwegen*).
EHRM 24 februari 1995, appl. nr. 16424/90 (*McMichael t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 6 april 1994, appl. nr. 21132/93 (*Peters t. Nederland*).
EHRM 25 februari 1992, appl. nr. 61/1990/252/323 (*Margareta en Roger Andersson t. Zweden*).
EHRM 22 juni 1989, appl. nr. 11/1988/144/209 (*Eriksson t. Zweden*).
EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson t. Zweden (nr. 1)*).
EHRM 8 juli 1987, appl. nr. 9749/82 (*W. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 8 juli 1987, appl. nr. 9840/82 (*B. t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 26 maart 1985, appl. nr. 8978/80 (*X. en Y. t. Nederland*).
EHRM 25 maart 1983, appl. nr. 5947/72 (*Silver en anderen t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 9 oktober 1979, appl. nr. 6289/99 (*Airey t. Ierland*).
EHRM 13 juni 1979, appl. nr. 6833/74 (*Marckx t. België*).
EHRM 25 april 1978, appl. nr. 5856/72 (*Tyrer t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 21 februari 1975, appl. nr. 4451/70 (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*).

Europees Comité voor Sociale Rechten
ECSR 27 oktober 2009, nr. 47/2008 (*Defence for Children International (DCI) t. Nederland*), NTM|NJCM-Bull. 2010/2, m.nt. A. Buyse.

Centrale Raad van Beroep
CRvB 17 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362.
CRvB 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461.
CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.
CRvB 3 juli 1986, ECLI:NL:CRVB:1986:AM9384.

Hoge Raad
HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.
HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2164.
HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *JPF* 2018/72, m.nt. J.H. de Graaf.
HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766.
HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:295.
HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (*Rookverbod*).
HR 5 september 2014, ECLI:HR:2014:2632, *NJ* 2014/469, m.nt. S.F.M. Wortmann.
HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044 (*Artikel 11 Vrouwenverdrag*).
HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549.
HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079.
HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009.
HR 16 november 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC0044.
HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/Ikon*).
HR 30 januari 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5527.
HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (*Spoorwegstaking*).
HR 9 april 1953, *NJ* 1953, 641.
HR 17 maart 1953, *NJ* 1953, 370.
HR 30 april 1928, *NJ* 1928, 1220.
HR 24 januari 1924, *NJ* 1924, 376.

HR 3 maart 1919, *NJ* 1919/371 (*Grenstractaat Aken*).
Parket bij de Hoge Raad 22 januari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:57.
Parket bij de Hoge Raad 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1329.

Gerechtshoven

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1095.
Gerechtshof Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:171.
Gerechtshof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218, JPF 2019/135, met annotatie J.H. de Graaf.
Gerechtshof Amsterdam 5 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:724.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1910, JPF 2019/136, met annotatie J.H. de Graaf.
Gerechtshof Amsterdam 7 mei 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1615.
Gerechtshof Amsterdam 26 februari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:713.
Gerechtshof Amsterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:63.
Gerechtshof Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3726.
Gerechtshof Amsterdam 2 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3605.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4662.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4418.
Gerechtshof Den Haag 6 september 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2794.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 augustus 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:3560.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6767.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6765.
Gerechtshof Amsterdam 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6129.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4425.
Gerechtshof Amsterdam 4 april 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1173.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1207.
Gerechtshof Den Haag 22 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:911.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:865.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6123.
Gerechtshof Amsterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:351.
Gerechtshof Amsterdam 17 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5268.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 januari 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:1597.
Gerechtshof 's-Gravenhage 27 juli 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164.

Rechtbanken

Rb. Den Haag 7 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1723.
Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:1057.
Rb. Den Haag 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11818.
Rb. Noord-Nederland 3 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3341.
Rb. Rotterdam 30 juni 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6294.
Rb. Rotterdam 1 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4205.
Rb. Rotterdam 20 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2270.
Rb. Noord-Nederland 11 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4426.
Rb. Den Haag 18 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14272.
Rb. Rotterdam 20 november 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9387.
Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416, JPF 2019/137, met annotatie J.H. de Graaf.
Rb. Rotterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9585.
Rb. Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070.

Rb. Den Haag 5 juni 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6667.
Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666, JPF 2019/138, met annotatie J.H. de Graaf.
Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076.
Rb. Noord-Holland 31 oktober 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:9584.
Rb. Rotterdam 1 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5463.
Rb. Den Haag 30 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5733.
Rb. Noord-Nederland 22 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5005.
Rb. Den Haag 1 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14844.
Rb. Den Haag 20 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14219.
Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12109.
Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107.
Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334.
Rb. Gelderland 11 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4911.
Rb. Noord-Holland 7 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6218.
Rb. Amsterdam 6 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4374.
Rb. Noord-Holland 27 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3381.
Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.
Rb. Den Haag 18 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:752.
Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.
Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.
Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064.
Rb. Noord-Holland 24 maart 2015, ECLI:Nl:RBNHO:2015:3639.
Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016.
Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1159.
Rb. Den Haag 19 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3630.
Rb. Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, *NJB* 2013/234.
Rb. Breda 15 april 2008, ECLI:NL:RBBRE:2008:BD3787.

Tuchtrechtspraak College van Beroep

CvB 20 december 2018, 18.021T.
CvB 15 augustus 2018, 18.002B.

Tuchtrechtspraak College van Toezicht

CvT 26 oktober 2020, 20.122Ta.
CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta.
CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta.
CvT 18 maart 2020, 19.162Ta.
CvT 9 maart 2020, 19.158Ta.
CvT 27 februari 2020, 19.406Ta.
CvT 18 november 2019, 19.246Ta.
CvT 13 november 2019, 19.176Ta.
CvT 24 mei 2019, 18.185T.
CvT 14 maart 2019. 18.029T.
CvT 7 maart 2019, 18.107Tb.
CvT 25 februari 2019, 19.010Ta.
CvT 22 november 2018, 18.076Tb.
CvT 15 augustus 2018, 17.128Tc.
CvT 13 juli 2018, 18.004T.
CvT 2 mei 2018, 17.126Tb.
CvT 12 januari 2018, 17.078T.

CvT 5 januari 2018, 17.058Tb.
CvT 5 januari 2018, 17.058Tc.
CvT 14 juli 2017, 16.146T.
CvT 6 juli 2017, 17.017T.
CvT 18 mei 2017, 16.130T.
CvT 13 april 2017, 16.123T.
CvT 24 augustus 2016, 15.074T.

Kamerstukken en handelingen

Kamerstukken II 2021/22, 31066, 979.
Kamerstukken I 2021/22, 31839, Y.
Kamerstukken II 2021/22, 31839, 853.
Kamerstukken I 2021/22, 31839, W.
Kamerstukken II 2021/22, 31839, 812.
Kamerstukken I 2021/22, 31839, V.
Kamerstukken II 2021/22, 35721, 5.
Kamerstukken II 2020/21, 35721, 2.
Kamerstukken II 2020/21, 35510, 15.
Kamerstukken I 2020/21, 31839, Q.
Kamerstukken II 2020/21, 31839, 771.
Kamerstukken II 2020/21, 33836, 59.
Kamerstukken I 2019/20, 34104 V.
Kamerstukken I 2019/20, 31839, P.
Kamerstukken I 2019/20, 31839, O.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 730.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 724.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 723.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 722.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 721.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 703.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 702.
Kamerstukken II 2019/20, 31839, 699.
Kamerstukken II 2019/20, 35300 XVI, 116.
Kamerstukken II 2019/20, 35300 XVI, 107.
Kamerstukken II 2018/19, 35070, 3.
Kamerstukken I 2018/19, 34880, D.
Kamerstukken II 2018/19, 33836, 41.
Kamerstukken II 2018/19, 31839, 670.
Kamerstukken II 2017/18, 34994, 3.
Kamerstukken II 2017/18, 34851, 1-3.
Kamerstukken II 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI.
Kamerstukken II 2015/16, 31839, 538.
Kamerstukken II 2015/16, 31839, 510.
Kamerstukken II 2014/15, 34200 VI, 1.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, D.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 104.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 99.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 86.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 75.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 52.

Kamerstukken II 2013/14, 33684, 45.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 40.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 39.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, 10.
Kamerstukken I 2013/14, 33684, D.
Kamerstukken II 2013/14, 32015, E.
Kamerstukken I 2013/14, 31839, I.
Kamerstukken II 2013/14, 31839, 327.
Kamerstukken II 2012/13, 33684, 4.
Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3.
Kamerstukken II 2012/13, 33684, 2.
Kamerstukken II 2012/13, 33605 VI, 5.
Kamerstukken II 2012/13, 33400 XVI, 94.
Kamerstukken II 2012/13, 31839, 295.
Kamerstukken II 2012/13, 31839, 287.
Kamerstukken II 2012/13, 31839, 262.
Kamerstukken II 2011/12, 33000 XVI, 162.
Kamerstukken I 2011/12, 32015, C.
Kamerstukken II 2011/12, 31839, 262.
Kamerstukken II 2011/12, 31839, 240.
Kamerstukken II 2011/12, 31839, 200.
Kamerstukken II 2011/12, 31839, 142.
Kamerstukken II 2010/11, 32417, 15.
Kamerstukken II 2010/11, 32202, 6.
Kamerstukken I 2010/11, 32015, B.
Kamerstukken I 2010/11, 32015, A.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 43.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 40.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 38.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 31.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 29.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 26.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 25.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 24.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 22.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 19.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 13.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 12.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 11.
Kamerstukken II 2010/11, 32015, 10.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 8.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 2.
Kamerstukken II 2009/10, 32296, 1.
Kamerstukken II 2009/10, 32224, 1.
Kamerstukken II 2009/10, 32202, 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32202, 4.

Kamerstukken II 2009/10, 32202, 1.
Kamerstukken II 2009/10, 32123 XVII, 13.
Kamerstukken II 2009/10, 32015, 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32015, 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32015, 6.
Kamerstukken II 2009/10, 31001, 91.
Kamerstukken II 2008/09, 32015, 4.
Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3.
Kamerstukken II 2008/09, 32015, 2.
Kamerstukken II 2008/09, 32015, 1.
Kamerstukken II 2008/09, 31977, 2.
Kamerstukken II 2008/09, 28684, 190.
Kamerstukken II 2007/08, 31445, 2.
Kamerstukken II 2006/07, 31001, 23
Kamerstukken II 2006/07, 30136 en 28684, 17.
Kamerstukken II 2005/06, 30644, 3.
Kamerstukken II 2005/06, 29815, 76.
Kamerstukken II 2004/05, 30131, 3.
Kamerstukken II 2003/04, 28606, 19.
Kamerstukken I 2003/04, 28168, D.
Kamerstukken I 2003/04, 28168, B.
Kamerstukken II 2003/04, 28168, 53.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, B.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, 46.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, 41.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, 27.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, 26.
Kamerstukken II 2002/03, 28168, 10.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, 8.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, 5.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, 3.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, 2.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, 1.
Kamerstukken II 2000/01, 27197, 2.
Kamerstukken II 1999/2000, 26862, 3.
Kamerstukken II 1999/2000, 27197, 1.
Kamerstukken II 1996/97, 24885, 4.
Kamerstukken II 1994/95, 24300, 2.
Kamerstukken II 1994/95, 23900 VI, 2.
Kamerstukken II 1993/94, 23400 VI, 2.
Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3.
Kamerstukken II 1992/93, 22855 (R1451), 3.
Kamerstukken II 1992/93, 22800 VI, 2.
Kamerstukken II 1992/93, 21980, 9.
Kamerstukken II 1990/91, 21818, 3.
Kamerstukken II 1990/91, 21818, 2.
Kamerstukken II 1990/91, 21818, 1.
Kamerstukken II 1990/91, 21829, 1-2.
Kamerstukken II 1990/91, 21980, 2.
Kamerstukken II 1990/91, 21980, 1.
Kamerstukken II 1989/90, 21300 VI, 11.

Kamerstukken II 1988/89, 20634, 2.
Kamerstukken II 1988/89, 20634, 1.
Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3.
Kamerstukken II 1986/87, 19399, 11.
Kamerstukken II 1985/86, 19399, 3.
Kamerstukken II 1984/85, 18122, 20.
Kamerstukken II 1983/84, 18122, 1-2.
Kamerstukken II 1979/80, 15049 (R1100), 7.
Kamerstukken II 1975/76, 13932 (R1037), 3.
Kamerstukken II 1974/75, 13548, 4.
Kamerstukken II 1971/72, 11257, 2.
Kamerstukken II 1970/71, 11257, 1.
Kamerstukken II 1955/56, 4141, 5.
Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), 7.
Kamerstukken II 1954/55, 3583, 12.
Kamerstukken II 1954/55, 3583, 11.
Kamerstukken II 1954/55, 3583, 9.
Kamerstukken II 1953/54, 3583, 3.
Kamerstukken II 1953/54, 2814, 5.
Kamerstukken II 1939/40, 55, 1.
Kamerstukken II 1936/37, 387, 3.
Kamerstukken II 1919/20, 409, 3.
Kamerstukken II 1896/97, 201, 1-4.
Handelingen I 2013/14, 19, item 5.
Handelingen II 2013/14, 15, item 20.
Handelingen II 2013/14, 15, item 19.
Handelingen II 2013/14, 13, item 16.
Handelingen II 2013/14, 12, item 32.
Handelingen II 2010/11, 50, item 4.
Handelingen II 2010/11, 49, item 16.
Handelingen II 2010/11, 47, item 5.
Handelingen II 2010/11, 10.
Handelingen I 2003/04, 22.
Handelingen II 2002/03, 81.
Handelingen II 2002/03, 80.
Handelingen II 1990/91, 54.
Handelingen II 1979/80, 1116.
Aanhangsel van de Handelingen II 2020/21, 611.
Aanhangsel van de Handelingen II 2018/19, 3651.
Aanhangsel van de Handelingen II 2017/18, 191.

Krantenartikelen

Van Ark, Follow the Money 21 september 2017
E. van Ark, 'Het nieuwe product van kinderbeschermers is intimidatie', *Follow the Money* 21 september 2017.

Attiah, Washington Post 21 november 2014
K. Attiah, 'Why won't the U.S. ratify the U.N.'s child rights treaty', *Washington Post* 21 november 2014.

Brandsma, De Stem 1 juli 1979
R. Brandsma, 'Kinderbescherming in beweging; Geen sprake van echt jeugdwelzijnsbeleid', *De Stem* 1 juli 1979.

Hartog, Reformatorisch Dagblad 9 april 1976
L. Hartog, 'Het kind van de rekening; Voorgeschiedenis van de kinderbescherming', *Reformatorisch Dagblad* 9 april 1976.

Hendriks, De Volkskrant 8 april 1978
M. Hendriks, 'Meer rechten nodig voor minderjarigen: Gedwongen hulp is gevaarlijk', *De Volkskrant* 8 april 1978.

Hunfeld, Utrechts Nieuwsblad 13 januari 1977
M. Hunfeld, ''Een kind van gescheiden ouders moet ook kunnen kiezen'; Rapport over verbetering van de rechten voor jongeren gepubliceerd', *Utrechts Nieuwsblad* 13 januari 1977.

Jungschleger, De Volkskrant 3 december 1977
I. Jungschleger, 'Wie betaalt de zelfgewenste ondergang van de traditionele kinderbescherming?', *De Volkskrant* 3 december 1977.

De Koster, Binnenlands bestuur 17 januari 2017
Y. de Koster, 'Gemeenten verzaken massaal wettelijke plicht', *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017.

De Koster, Binnenlands bestuur 23 februari 2017
Y. de Koster, 'Hou de Jeugdwet heel en investeer in innovatie', *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017.

De Koster, Binnenlands bestuur 13 april 2017
Y. de Koster, 'Gemeenten stevenen af op tekorten sociaal domein', *Binnenlands bestuur* 13 april 2017.

De Koster, Binnenlands bestuur 16 april 2018
Y. de Koster, 'Toegang tot jeugdhulp moet beter', *Binnenlands bestuur* 16 april 2018.

Mudde, VNG Magazine 24 mei 2019
L. Mudde, 'Tekorten jeugdzorg dreigen gemeenten te verlammen', *VNG Magazine* 24 mei 2019.

NVAGG, GGZ-Gazet 1978/4
Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (NVAGG), 'Zaans projekt levert konklusie', *GGZ-Gazet* 1978/4.

Pauw, NOS nieuws 2 september 2019
R. Pauw, 'Eerste staking ooit in jeugdzorg: 'Heel heftig, maar de nood is hoog'', *NOS nieuws* 2 september 2019.

Van der Plas, De Telegraaf 3 mei 1980
P. van der Plas, 'Kinderen krijgen inspraak over hun eigen lot; Nieuw wetsontwerp laat kinderen meebeslissen', *De Telegraaf* 3 mei 1980.

De Recht, Utrechts Nieuwsblad 22 januari 1975
J. de Recht, 'Kinderbescherming wil af van etiket: justitie', *Utrechts Nieuwsblad* 22 januari 1975.

Rotering, NRC 25 februari 2019
A. Rotering, 'Jeugdbescherming kan met minder instanties toe', *NRC* 25 februari 2019.

Seegers, De Volkskrant 22 april 1978
S. Seegers, '"Kinderbescherming is geen terreurorganisatie"', *De Volkskrant* 22 april 1978.

Smolenaars & Stokmans, NRC 1 maart 2019
M. Smolenaars & D. Stokmans, 'Te vaak is het de jeugdzorg zélf die kinderen beschadigt', *NRC* 1 maart 2019.

Sommer, De Volkskrant 7 juni 2017
M. Sommer, 'Een miljard à gogo', *De Volkskrant* 7 juni 2007.

Spreksel, Trouw 7 december 2019
D. Spreksel, 'Sluiting van De Hoenderloo Groep dupeert ruim tweehonderd kinderen', *Trouw* 7 december 2019.

Stokmans, NRC 22 april 2019
D. Stokmans, 'Uw dochter komt voorlopig niet meer thuis', *NRC* 22 april 2019.

Ullenbroeck, BN DeStem 22 juli 2019
P. Ullenbroeck, 'Hoe jeugdzorgreus Juzt ten onder ging', *BN DeStem* 22 juli 2019.

Verdorst, Eindhovens Dagblad 10 maart 1977
J. Verdorst, 'Ossenaar tijdens gastcollege: "Kinderbescherming moet uit justitiële sfeer"', *Eindhovens Dagblad* 10 maart 1977.

Vriesema, NRC.nl 18 oktober 2018
I. Vriesema, 'Tekorten jeugdzorg: het nieuwe normaal', *NRC.nl* 18 oktober 2018.

Weijers, NRC 8 oktober 2013
I. Weijers, 'Ouders slechter af onder Jeugdwet', *NRC* 8 oktober 2013.

Bijlage A;
Overzicht minimale kernverplichtingen

Artikel 12 IVRK (het hoorrecht)
48. The child's right to be heard imposes the obligation on States parties to review or amend their legislation in order to introduce mechanisms providing children with access to appropriate information, adequate support, if necessary, feedback on the weight given to their views, and procedures for complaints, remedies or redress.
49. In order to fulfil these obligations, States parties should adopt the following strategies:
– Review and withdraw restrictive declarations and reservations to article 12;
– Establish independent human rights institutions, such as children's ombudsmen or commissioners with a broad children's rights mandate;
– Provide training on article 12, and its application in practice, for all professionals working with, and for, children, including lawyers, judges, police, social workers, community workers, psychologists, caregivers, residential and prison officers, teachers at all levels of the educational system, medical doctors, nurses and other health professionals, civil servants and public officials, asylum officers and traditional leaders;
– Ensure appropriate conditions for supporting and encouraging children to express their views, and make sure that these views are given due weight, by regulations and arrangements which are firmly anchored in laws and institutional codes and are regularly evaluated with regard to their effectiveness;
– Combat negative attitudes, which impede the full realization of the child's right to be heard, through public campaigns, including opinion leaders and the media, to change widespread customary conceptions of the child.[1]

Artikel 24 IVRK (het recht op goede gezondheid)
73. The core obligations, under children's right to health, include:
(a) Reviewing the national and subnational legal and policy environment and, where necessary, amending laws and policies;
(b) Ensuring universal coverage of quality primary health services, including prevention, health promotion, care and treatment services, and essential drugs;
(c) Providing an adequate response to the underlying determinants of children's health; and
(d) Developing, implementing, monitoring and evaluating policies and bud-

1 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 48-49.

geted plans of actions that constitute a human rights-based approach to fulfilling children's right to health.[2]

Artikel 6 IVESCR (het recht op arbeid)
In general comment No. 3 (1990) the Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of minimum essential levels of each of the rights covered by the Covenant. In the context of article 6, this "core obligation" encompasses the obligation to ensure non-discrimination and equal protection of employment. Discrimination in the field of employment comprises a broad cluster of violations affecting all stages of life, from basic education to retirement, and can have a considerable impact on the work situation of individuals and groups. Accordingly, these core obligations include at least the following requirements: (a) To ensure the right of access to employment, especially for disadvantaged and marginalized individuals and groups, permitting them to live a life of dignity; (b) To avoid any measure that results in discrimination and unequal treatment in the private and public sectors of disadvantaged and marginalized individuals and groups or in weakening mechanisms for the protection of such individuals and groups; (c) To adopt and implement a national employment strategy and plan of action based on and addressing the concerns of all workers on the basis of a participatory and transparent process that includes employers' and workers' organizations. Such an employment strategy and plan of action should target disadvantaged and marginalized individuals and groups in particular and include indicators and benchmarks by which progress in relation to the right to work can be measured and periodically reviewed.[3]

Artikel 7 IVESCR (het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden)
65. States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of the rightto just and favourable conditions of work.Specifically, this requires States parties to:
(a) Guarantee through law the exercise of the right without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability, age, sexual orientation, gender identity, intersex status, health, nationality or any other status;
(b) Put in place a comprehensive system to combat gender discrimination at work, including with regard to remuneration;
(c) Establish in legislation and in consultation with workers and employers, their representative organizations and other relevant partners, minimum wages that are non-discriminatory and non-derogable, fixed by taking into consideration relevant economic factors and indexed to the cost of living so as to ensure a decent living for workers and their families;
(d) Adopt and implement a comprehensive national policy on occupational safety and health;

2 VN-Kinderrechtencomité 2013b, par. 73.
3 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2006b, par. 31.

(e) Define and prohibit harassment, including sexual harassment, at work through law, ensure appropriate complaints procedures and mechanisms and establish criminal sanctions for sexual harassment;
(f) Introduce and enforce minimum standards in relation to rest, leisure, reasonable limitation of working hours, paid leave and public holidays.[4]

Artikel 9 IVESCR (het recht op sociale zekerheid)
59. States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant (See general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art.2, para.1 of the Covenant)). This requires the State party:
(a) To ensure access to a social security scheme that provides a minimum essential level of benefits to all individuals and families that will enable them to acquire at least essential health care (Read in conjunction with general comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), paras. 43 and 44, this would include access to health facilities, goods and services on a non-discriminatory basis, provision of essential drugs, access to reproductive, maternal (prenatal as well as post-natal) and child health care, and immunization against the major infectious diseases occurring in the community), basic shelter and housing, water and sanitation, foodstuffs, and the most basic forms of education. If a State party cannot provide this minimum level for all risks and contingencies within its maximum available resources, the Committee recommends that the State party, after a wide process of consultation, select a core group of social risks and contingencies;
(b) To ensure the right of access to social security systems or schemes on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged and marginalized individuals and groups (see paras. 29-31 above);
(c) To respect existing social security schemes and protect them from unreasonable interference (See paras. 44-46 above);
(d) To adopt and implement a national social security strategy and plan of action (See paras. 68-70 below);
(e) To take targeted steps to implement social security schemes, particularly those that protect disadvantaged and marginalized individuals and groups (See for example paras. 31-39 above);
(f) To monitor the extent of the realization of the right to social security (See para. 74 below).

60. In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources, it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, these minimum obligations (See general comment No. 3. Paragraph 10).

4 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2016a, par. 65.

61. The Committee also wishes to emphasize that it is particularly incumbent on States parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical, to enable developing countries to fulfil their core obligations.[5]

Artikel 11 IVESCR (het recht op toereikende voeding)
The Committee considers that the core content of the right to adequate food implies:

> The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture;
> The accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights.[6]

Artikel 12 IVESCR (het recht op goede gezondheid)
43. In general comment No. 3, the Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant, including essential primary health care. Read in conjunction with more contemporary instruments, such as the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994 (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), chap. I, resolution 1, annex, chaps. VII and VIII), the Alma-Ata Declaration provides compelling guidance on the core obligations arising from article 12. Accordingly, in the Committee's view, these core obligations include at least the following obligations:
(a) To ensure the right of access to health facilities, goods and services on a non-discriminatory basis, especially for vulnerable or marginalized groups;
(b) To ensure access to the minimum essential food which is nutritionally adequate and safe, to ensure freedom from hunger to everyone;
(c) To ensure access to basic shelter, housing and sanitation, and an adequate supply of safe and potable water;
(d) To provide essential drugs, as from time to time defined under the WHO Action Programme on Essential Drugs;
(e) To ensure equitable distribution of all health facilities, goods and services;
(f) To adopt and implement a national public health strategy and plan of action, on the basis of epidemiological evidence, addressing the health concerns of the whole population; the strategy and plan of action shall be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; they shall include methods, such as right to health indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process

5 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2008, par. 59-61.
6 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1999a, par. 8.

by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all vulnerable or marginalized groups.

44. The Committee also confirms that the following are obligations of comparable priority:
(a) To ensure reproductive, maternal (prenatal as well as post-natal) and child health care;
(b) To provide immunization against the major infectious diseases occurring in the community;
(c) To take measures to prevent, treat and control epidemic and endemic diseases;
(d) To provide education and access to information concerning the main health problems in the community, including methods of preventing and controlling them;
(e) To provide appropriate training for health personnel, including education on health and human rights.[7]

49. States parties have a core obligation to ensure, at the very least, minimum essential levels of satisfaction of the right to sexual and reproductive health. In this regard, States parties should be guided by contemporary human rights instruments and jurisprudence, as well as the most current international guidelines and protocols established by United Nations agencies, in particular WHO and the United Nations Population Fund (UNFPA).The core obligations include at least the following:
(a) To repeal or eliminate laws, policies and practices that criminalize, obstruct or undermine access by individuals or a particular group to sexual and reproductive health facilities, services, goods and information;
(b) To adopt and implement a national strategy and action plan, with adequate budget allocation, on sexual and reproductive health, which is devised, periodically reviewed and monitored through a participatory and transparent process, disaggregated by prohibited ground of discrimination;
(c) To guarantee universal and equitable access to affordable, acceptable and quality sexual and reproductive health services, goods and facilities, in particular for women and disadvantaged and marginalized groups;
(d) To enact and enforce the legal prohibition of harmful practices and gender-based violence, including female genital mutilation, child and forced marriage and domestic and sexual violence, including marital rape,while ensuring privacy, confidentiality and free, informed and responsible decision-making, without coercion, discrimination or fear of violence, in relation tothe sexual and reproductive needs and behaviours of individuals;
(e) To take measures to prevent unsafe abortions and to provide post-abortion care and counselling for those in need;
(f) To ensure all individuals and groups have access to comprehensive edu-

7 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2000, par. 43-44.

cation and information on sexual and reproductive health that are non-discriminatory, non-biased, evidence-based, and that take into account the evolving capacities of children and adolescents;
(g) To provide medicines, equipment and technologies essential to sexual and reproductive health, including based on the WHO Model List of Essential Medicines;
(h) To ensure access to effective and transparent remedies and redress, including administrative and judicial ones, for violations of the right to sexual and reproductive health.[8]

Artikelen 11 en 12 IVESCR (het recht op water)
37. In general comment No. 3 (1990), the Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant. In the Committee's view, at least a number of core obligations in relation to the right to water can be identified, which are of immediate effect:
(a) To ensure access to the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease;
(b) To ensure the right of access to water and water facilities and services on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged or marginalized groups;
(c) To ensure physical access to water facilities or services that provide sufficient, safe and regular water; that have a sufficient number of water outlets to avoid prohibitive waiting times; and that are at a reasonable distance from the household;
(d) To ensure personal security is not threatened when having to physically access to water;
(e) To ensure equitable distribution of all available water facilities and services;
(f) To adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population; the strategy and plan of action should be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; it should include methods, such as right to water indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups;
(g) To monitor the extent of the realization, or the non-realization, of the right to water;
(h) To adopt relatively low-cost targeted water programmes to protect vulnerable and marginalized groups;
(i) To take measures to prevent, treat and control diseases linked to water, in particular ensuring access to adequate sanitation.[9]

8 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2016b, par. 49.
9 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2002, par. 37.

Artikel 13 IVESCR (het recht op onderwijs)
57. In its general comment No. 3, the Committee confirmed that States parties have "a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels" of each of the rights enunciated in the Covenant, including "the most basic forms of education". In the context of article 13, this core includes an obligation: to ensure the right of access to public educational institutions and programmes on a non-discriminatory basis; to ensure that education conforms to the objectives set out in article 13 (1); to provide primary education for all in accordance with article 13 (2) (a); to adopt and implement a national educational strategy which includes provision for secondary, higher and fundamental education; and to ensure free choice of education without interference from the State or third parties, subject to conformity with "minimum educational standards" (art. 13 (3) and (4)).[10]

Artikel 15(1)(a) IVESCR (het recht om deel te nemen aan het culturele leven)
55. In its general comment No. 3 (1990), the Committee stressed that States parties have a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights set out in the Covenant. Thus, in accordance with the Covenant and other international instruments dealing with human rights and the protection of cultural diversity, the Committee considers that article 15, paragraph 1 (a), of the Covenant entails at least the obligation to create and promote an environment within which a person individually, or in association with others, or within a community or group, can participate in the culture of their choice, which includes the following core obligations applicable with immediate effect:
(a) To take legislative and any other necessary steps to guarantee non-discrimination and gender equality in the enjoyment of the right of everyone to take part in cultural life;
(b) To respect the right of everyone to identify or not identify themselves with one or more communities, and the right to change their choice;
(c) To respect and protect the right of everyone to engage in their own cultural practices, while respecting human rights which entails, in particular, respecting freedom of thought, belief and religion; freedom of opinion and expression; a person's right to use the language of his or her choice; freedom of association and peaceful assembly; and freedom to choose and set up educational establishments;
(d) To eliminate any barriers or obstacles that inhibit or restrict a person's access to the person's own culture or to other cultures, without discrimination and without consideration for frontiers of any kind;
(e) To allow and encourage the participation of persons belonging to minority groups, indigenous peoples or to other communities in the design and implementation of laws and policies that affect them. In particular, States

10 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 1999b, par. 57.

parties should obtain their free and informed prior consent when the preservation of their cultural resources, especially those associated with their way of life and cultural expression, are at risk.[11]

Artikel 15(1)(c) IVESCR (het recht op het genieten van voordelen van de bescherming van geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit verricht wetenschappelijk, literair of artistiek werk)

In general comment No. 3 (1990), the Committee confirmed that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant. In conformity with other human rights instruments, as well as international agreements on the protection of the moral and material interests resulting from one's scientific, literary or artistic productions, the Committee considers that article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant entails at least the following core obligations, which are of immediate effect:

(a) To take legislative and other necessary steps to ensure the effective protection of the moral and material interests of authors;

(b) To protect the rights of authors to be recognized as the creators of their scientific, literary and artistic productions and to object to any distortion, mutilation or other modification of, or other derogatory action in relation to, their productions that would be prejudicial to their honour or reputation;

(c) To respect and protect the basic material interests of authors resulting from their scientific, literary or artistic productions, which are necessary to enable those authors to enjoy an adequate standard of living;

(d) To ensure equal access, particularly for authors belonging to disadvantaged and marginalized groups, to administrative, judicial or other appropriate remedies enabling authors to seek and obtain redress in case their moral and material interests have been infringed;

(e) To strike an adequate balance between the effective protection of the moral and material interests of authors and States parties' obligations in relation to the rights to food, health and education, as well as the rights to take part in cultural life and to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, or any other right recognized in the Covenant.[12]

11 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2009b, par. 55.

12 VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten 2006a, par. 39.

Bijlage B;
Observatieformulier

1. Algemeen
Gemeente:
Leeftijd jeugdige:
Ontving het gezin al hulp? Zo ja, omschrijf welke vormen/welk kader?
Bijzonderheden:

2. De melding (voor zover dit blijkt tijdens de bijeenkomst)
Beschrijving melding (aanleiding/inhoud/gronden/doelgroep):
Wie heeft de zaak gemeld?
Waar is de zaak gemeld?
Zijn ouders en jeugdige van de melding op de hoogte gesteld? Zo ja, hoe (door wie, schriftelijk, etc.)?
Bijzonderheden:

3. De voorbereiding (voor zover dit blijkt tijdens de bijeenkomst)	
Zijn de ouders voorbereid op de bijeenkomst? Zo ja, door wie en hoe:	JA/NEE
Is de jeugdige uitgenodigd voor de bijeenkomst? Zo ja, door wie en hoe?	JA/NEE
Is de jeugdige voorbereid op de bijeenkomst? Zo ja, door wie en hoe:	JA/NEE
Bijzonderheden:	

4. De bijeenkomst	
Datum bijeenkomst:	
Starttijd:	Eindtijd:
Wordt gehandeld op basis van een protocol of volgens richtlijnen? Zo ja, welke? (opvragen)	
Aanwezigen ❍ Vader ❍ Moeder ❍ Jeugdige ❍ Broer/zus ❍ Vertrouwenspersoon ❍ Advocaat Netwerk: ❍ … ❍ … ❍ …	Professionals: ❍ GI ❍ RvdK ❍ Veilig Thuis ❍ Wijkteam ❍ Hulpverlener ❍ … ❍ … ❍ …
Bijzonderheden:	
Opstelling (wie zit waar en hoe staan de tafels):	
Uitleg Voorstellen van aanwezigen en uitleg rol/functie van deze aanwezigen: JA/NEE Door wie: Inhoud: Uitleg doel bijeenkomst: JA/NEE Door wie: Inhoud: Uitleg verloop bijeenkomst? JA/NEE Door wie: Inhoud Uitleg over rechten en rol jeugdige en ouders? JA/NEE Door wie: Inhoud:	

Verloop van de bijeenkomst
Tijdens de observatie wordt door de onderzoeker ook een verslag gemaakt van het verloop van de bijeenkomst.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Wie heeft de leiding tijdens de bijeenkomst?

voorzitter namens gemeente / RvdK / melder / GI / ouders / jeugdige / anders: …

Hoe uit zich dit?

5. Het horen van de jeugdige

Is de jeugdige voorafgaand aan de bijeenkomst of tijdens de bijeenkomst gehoord? JA/NEE

Zo ja, door wie?

Wie waren daarbij aanwezig?

Bijzonderheden:

6. De besluitvorming tijdens de bijeenkomst
Welke besluiten worden tijdens de bijeenkomst genomen? ❍ Vrijwillige kader ❍ Uitgesteld of geen raadsonderzoek met afspraken (drangkader) ❍ Start raadsonderzoek met afspraken (drangkader) ❍ Start raadsonderzoek zonder afspraken Anders:
Welke argumenten werden aangevoerd ter onderbouwing van de uiteindelijke beslissing? ....
In het geval wordt besloten om een drangkader in te zetten Welke afspraken worden gemaakt / welke voorwaarden worden gesteld? Welke consequenties worden verbonden aan het niet-naleven van de afspraken/ voorwaarden? Wie houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden? Zijn hier afspraken over gemaakt? Is de verantwoordelijke benoemd? Is een termijn verbonden aan de gemaakte afspraken? Zo ja, welke? Wie hebben deze afspraken gemaakt? Zijn de ouders en de jeugdige betrokken bij het maken van de afspraken? Zo ja, op welke wijze? Worden de afspraken en mogelijke gevolgen van het niet-naleven van de voorwaarden gemotiveerd? Zo ja, met welke argumenten en door wie? Worden moeilijke termen voldoende uitgelegd? Wordt voldoende gecontroleerd of de ouders en jeugdige de afspraken begrijpen? Krijgen de jeugdige en ouder(s) een terugkoppeling? Zo ja, van wie? Moeten ouders en/of de jeugdige toestemming geven? Hoe gaat dit in zijn werk?
Bijzonderheden:

7. Het einde van de bijeenkomst
Hoe wordt de bijeenkomst afgerond? Krijgen ouders en de jeugdige informatie over het vervolg?
Bijzonderheden:

Bijlage C;
Topiclijst interviews

Openingsvragen
- **Organisatie/functie**
- **Betrokkenheid bij drang**; rol, hoe ziet betrokkenheid eruit?

Inleidende vragen over drang
- **Omschrijving/definitie drang**; attitude of kader?
- **Voorkeur terminologie**; waarom voorkeur voor deze term?
- **Doel drang**
- **Reden van het bestaan van drang**; voorziet het in leemte/behoefte/oplossing voor probleem?
- **Positie drang binnen jeugdhulpverleningsstelsel**; is het vrijwillig of gedwongen? coördinatie of jeugdhulpverlening?
- **'Vrijwillig, niet vrijblijvend'**; visie op gebruik van deze term; betekenis?

Jeugdbeschermingstafel of soortgelijke bijeenkomsten waar wordt besloten over de inzet van drang
- **Wanneer melden aan JBT**; aanleiding / gronden / doelgroep?; ook na afloop maatregel?
- **Positie JBT binnen jeugdhulpverleningsstelsel**
- **Aanwezigen**?; Wie gaat hierover (ouders, voorzitter, melder)
- **Gegevens uitwisseling/privacy** (welke gegevens worden gedeeld, zijn er regels opgesteld?)
- **Verloop bijeenkomst** (kort beschrijven)
- **Mogelijke besluiten**
- **Welke factoren/argumenten spelen hierbij een rol?**
  - Mate acceptatie hulp door ouders en jeugdige?
  - Ernst of aard van problematiek
  - Rechten van het kind
  - De vraag of de ontwikkelingsbedreiging alleen door een OTS kan worden weggenomen
  - Wenselijkheid van toezicht en coördinatie
  - Noodzaak van een stok achter de deur
  - Onmacht van hulpverleners in vrijwillige kader?
  - …
- **Van toepassing zijnde wet- en regelgeving**; Is respondent op de hoogte van geldende wetten. Wordt gehandeld op basis van een protocol of volgens richtlijnen? Zo ja, welke?

De inzet van drang
- **Wie maakt afspraken/voorwaarden?**
- **Wie verbind consequenties aan de voorwaarden?**
- **Toezicht op naleving afspraken/voorwaarden?** Wie voert dit uit, hoe?
- **Termijn**
- **Doelen inzet drang**
- **Grondslag**; Welke wet- en regelgeving is op drang van toepassing?

Betrokkenheid/rol ouders en jeugdige
- **Betrokkenheid ouders/jeugdige**
  - Melding
  - Uitnodiging
  - Voorbereiding
  - Toestemming voor doen van melding?
  - Toestemming voor inzetten JBT?
  - Invloed op aanwezigen?
  - Betrokken bij de besluitvorming
  - Terugkoppeling
- **Mogelijkheid van klagen/bezwaar**?
  - Worden zij hierover geïnformeerd? Zo ja, hoe?

Toekomst van drang en de jeugdbeschermingstafel
- **Drang en de jeugdbeschermingstafel over vijf jaar**
  - **Ruimte voor verbetering**
  - **Onduidelijkheden**
  - **Zorgen** (eventueel gericht vragen naar zorgen die veel genoemd worden, bijvoorbeeld gebrek aan kaders, kritiek op uitoefening drang door GI)

Tot slot

Ruimte voor **gemiste vragen** en **afsluitende opmerkingen**

Bijlage D;
Overzicht observaties en interviews

Observaties
De observaties hebben plaatsgevonden in de periode van november 2019 tot en met februari 2020.

Gemeente A	
Nr.	Duur observatie
11A	1:38
14A	1:04
18A	0:54
19A	0:59

Gemeente B	
Nr.	Duur observatie
1B	0:44
2B	0:35
3B	0:49
4B	0:47
5B	0:31
6B	0:40
7B	0:47
8B	0:46
9B	0:36
10B	0:26

Gemeente C	
Nr.	Duur observatie
12C	1:08
13C	0:35
15C	0:23
16C	0:18
17C	0:18

Interviews

De interviews zijn afgenomen in de periode van november 2019 tot en met februari 2020.

Gemeente A		
Nr.	Respondent	Duur interview
5A	Raad voor de Kinderbescherming	1:08
6A	Gecertificeerde instelling	1:04
1A	Veilig Thuis	1:03
4A	Gecertificeerde instelling	1:02
3A	Wijkteam	1:25
2A	Voorzitter casusoverleg	1:20

Gemeente B		
Nr.	Respondent	Duur interview
7B	Voorzitter casusoverleg	1:05
10B	Voorzitter casusoverleg	1:04
9B	Veilig Thuis (twee respondenten)	0:55
11B	Raad voor de Kinderbescherming	1:03
8B	Wijkteam	1:13

Gemeente C		
Nr.	Respondent	Duur interview
13C	Wijkteam (twee respondenten)	1:10
12C	Gecertificeerde instelling	0:50
14C	Gecertificeerde instelling	0:50
15C	Veilig Thuis	1:02

Samenvatting

‘Met zachte drang’
Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening
op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

Aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden
Momenteel kunnen binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel volgens de wet een vrijwillig en een gedwongen kader worden onderscheiden. In een aantal gemeenten bestaan op het snijvlak van het vrijwillige en gedwongen kader trajecten waarbinnen gezinnen een laatste kans krijgen om mee te werken aan geboden hulpverlening. Dergelijke trajecten worden ook wel ‘drangtrajecten’ of ‘het drangkader’ genoemd en zijn niet bij wet geregeld. Vanuit juridische hoek wordt kritiek op deze trajecten geuit omdat veel onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de rechten en plichten van betrokken minderjarigen en ouder(s) en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om het juridische schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening inzichtelijk te maken en bestaande juridische vraagstukken met betrekking tot het ‘drangkader’ nader te onderzoeken en te verhelderen. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

I. *Hoe is het drangkader gepositioneerd binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en hoe verhoudt dit kader zich tot de fundamentele uitgangspunten die blijkens de rechtshistorie en internationale en Europese kinder- en mensenrechten aan dit stelsel ten grondslag (behoren te) liggen?*
II. *Geven de bevindingen onder vraag I aanleiding tot aanpassing van het drangkader en de bijhorende rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van traditioneel juridische onderzoeksmethoden waarbij de tot 1 juni 2022 geldende wet- en regelgeving, rechtspraak, parlementaire stukken, literatuur en overige relevante documenten zijn bestudeerd. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is eveneens een deskresearch uitgevoerd. Hiervoor zijn relevante documenten waarin wordt geschreven over het drangkader en jeugdbeschermingstafels, waaronder parlementaire stukken, gemeentelijke verordeningen, jurisprudentie, tuchtrechtspraak en relevante literatuur, geanalyseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden. Aan de hand van *case studies* is diepgaand inzicht verkregen in het fenomeen ‘drang’ binnen de jeugdhulpverlening en -bescherming in drie Nederlandse gemeenten uit verschillende jeugdregio’s.

Hiervoor zijn casusoverleggen waar onder andere tot de start van een drangkader kan worden besloten geobserveerd en zijn interviews afgenomen met beroepskrachten die bij deze casusoverleggen zijn betrokken (voor de methodologische verantwoording zie par. 7.2).

De juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel
In het eerste deel van het onderzoek is allereerst de juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel inzichtelijk gemaakt (hoofdstuk 1). Duidelijk werd dat het gedwongen kader van jeugdhulpverlening start met het uitspreken van een ondertoezichtstelling door een kinderrechter. Zolang geen sprake is van een dergelijk gedwongen kader, vindt de jeugdhulpverlening binnen een vrijwillig kader plaats. De rechten en plichten van betrokken ouders en minderjarigen zijn afhankelijk van het kader waarbinnen jeugdhulp wordt verleend. Voor wat betreft het gedwongen kader zijn deze rechten en plichten met name op nationaal niveau geregeld, terwijl de rechtspositie in het vrijwillige kader ook grotendeels op lokaal niveau nader wordt vormgegeven door de verantwoordelijke gemeenten. Zowel het vrijwillige als het gedwongen kader is in vergaande mate gejuridiseerd.

Uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel
De vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel heeft zijn wortels in de Kinderwetten van het begin van de vorige eeuw en de ontwikkelingen die daarna – mede onder invloed van internationale en Europese kinder- en mensenrechten – hebben bijgedragen aan juridisering van het stelsel. Uit het onderzoek naar de rechtshistorie en het internationale kader kan de volgende overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid:

> *het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige.*

Uit het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader volgen enkele essentiële minimale eisen waaraan een nationaal jeugdhulpverleningsstelsel moet voldoen (hoofdstuk 4). Hieruit kunnen enkele uitgangspunten worden afgeleid die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag moeten liggen. De nationale overheden krijgen veel ruimte om het jeugdhulpverleningsstelsel nader in te richten. Ook uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen de uitgangspunten worden afgeleid en bovendien nader worden ingekleurd (hoofdstuk 3). Het onderzoek naar de rechtshistorie en het internationale kader heeft geleid tot de formulering van zes fundamentele uitgangspunten:

1. De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden en heeft recht op autonomie.
2. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun minderjarige kinderen.

3. In het kader van de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige ondersteunt de overheid ouders om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van de minderjarige te verzekeren.
4. De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige brengt de verplichting mee om de minderjarige te beschermen tegen geweld en kindermishandeling, waarbij de nadruk ligt op preventie.
5. Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
6. De minderjarige en zijn ouder(s) moeten worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot hulp, ondersteuning en ingrijpen. Bij een vermeende rechtenschending hebben zij recht op een effectief rechtsmiddel.

Deze uitgangspunten beogen bij te dragen aan het bereiken van het hiervoor geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel. Zij hebben consequenties voor de rechten en verantwoordelijkheden van de betrokken minderjarigen, ouders en beroepskrachten (hoofdstuk 5).

Een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader
Uit het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, werd ook duidelijk dat reeds vanaf het ontstaan van de jeugdbeschermingswetgeving een 'ongeregelde ruimte' heeft bestaan. Binnen deze tussenruimte wordt aan gezinnen hulpverlening geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht. In meerdere Nederlandse gemeenten zijn binnen deze ongeregelde ruimte de zogenoemde 'drangtrajecten' of 'het drangkader' tot bloei gekomen.

Drang binnen de Nederlandse jeugdhulpverlening
In het tweede deel van het onderzoek (de hoofdstukken 6 en 7) zijn drangtrajecten binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel bestudeerd. Het is duidelijk geworden dat 'het drangkader' niet bestaat. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten en verschillende visies op drang onder beroepskrachten. Ook de besluitvorming voorafgaand aan de start van een drangtraject kan per gemeente verschillen. In meerdere gemeenten vindt de besluitvorming plaats aan een 'jeugdbeschermingstafel' of een soortgelijk casusoverleg. In plaats van 'het drangkader' kan beter worden gesproken van 'drangtrajecten' die wat hun vormgeving betreft per gemeente en periode kunnen verschillen. Een dergelijk traject kan op basis van de bestudeerde documenten worden omschreven als

> *een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin*

zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek.

Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Op basis van de bevindingen van het praktijkonderzoek (hoofdstuk 7) kan aan deze omschrijving worden toegevoegd dat ook in (in ieder geval) een aantal gemeenten drangtrajecten steeds verder naar voren schuiven, waarbij als consequentie aan de gemaakte afspraken kan zijn verbonden dat een casusoverleg wordt georganiseerd waar vervolgens kan worden besloten tot de inzet van een drangtraject.

Positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel
De drangtrajecten en de casusoverleggen die in de verschillende gemeenten zijn vormgegeven, bevinden zich blijkens de bevindingen van het tweede deel van het onderzoek in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel waarbinnen jeugdhulp wordt verleend aan gezinnen waarvoor het vrijwillige kader te licht is en een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar is. Er is (nog) geen sprake van een door de rechter uitgesproken maatregel, waardoor de drangtrajecten wettelijk gezien tot het vrijwillige kader behoren. Tegelijkertijd is de hulp niet geheel vrijblijvend. Dit niet-vrijblijvende is erin gelegen dat in het kader van een drangtraject afspraken worden gemaakt waarop een beroepskracht toezicht houdt en dat, wanneer de afspraken niet of onvoldoende worden nagekomen, vervolgstappen (zoals de start van een raadsonderzoek of een uithuisplaatsing van een minderjarige) kunnen worden genomen. Het niet-vrijblijvende karakter brengt mee dat de drangtrajecten wel vlak voor het gedwongen kader zijn gepositioneerd. Bovendien verschillen drangtrajecten voor wat betreft de uitvoering ervan niet veel van een ondertoezichtstelling.

Betekenis van deze positie voor de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van betrokkenen
Het schemergebied waarbinnen drangtrajecten worden ingezet, is gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat een rijke historie kent en op diens beurt is geplaatst binnen een nationale rechtsstaat dat onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde. Hierdoor zal ook binnen dit schemergebied gestreefd moeten worden naar het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Dat de drangtrajecten onderdeel uitmaken van het jeugdhulpverleningsstelsel, maakt ook dat de fundamentele uitgangspunten die aan dit stelsel ten grondslag liggen, in acht moeten worden genomen. Dit heeft gevolgen voor de vormgeving van (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten en de rechtsbescherming van de minderjarige en diens ouder(s). Allereerst betekent het dat een vrijwillig drangtra-

ject en de jeugdhulpverlening in dat kader slechts na *informed consent* van de betrokken ouder(s) en – afhankelijk van diens leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige, kunnen worden ingezet. Als deze toestemming ontbreekt, is sprake van een inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). Deze inbreuk kan alleen gerechtvaardigd zijn als deze voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bovendien moeten de minderjarige en diens ouders een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan indien zij menen dat hun rechten worden geschonden. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel aanleiding geven tot aanpassingen van drangtrajecten en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Informed consent zonder druk

Gezagsdragende ouders en – afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling – minderjarigen moeten *informed consent* geven voor de verlening van jeugdhulp. Deze toestemming moet vrijelijk worden gegeven. Ouders en minderjarigen mogen dus niet onder druk worden gezet om toestemming te geven en aan het al dan niet geven van toestemming mogen geen voorwaarden worden verbonden. Beroepskrachten zijn binnen het vrijwillige kader, waar ook de drangtrajecten onder vallen, volledig afhankelijk van de vrijwillige medewerking van ouders en minderjarigen. Op dit moment is het echter zeer de vraag of deze – vaak kwetsbare – ouders en minderjarigen hier voldoende van op de hoogte en doordrongen zijn en dit ook daadwerkelijk zo ervaren. Het veelgenoemde 'vrijwillige, maar niet vrijblijvende'-karakter van drang plaatst hier ook zeer grote vraagtekens bij. Indien vanuit een machtsongelijkheid consequenties worden verbonden aan het wel of niet geven van toestemming en/of medewerking en de hulpverlening dus niet meer 'vrijblijvend' is, kan niet meer van vrijwilligheid worden gesproken.

Indien jeugdhulp wordt verleend op basis van een hulpvraag van ouders en/of een minderjarige, zal gesproken kunnen worden van vrijwillige jeugdhulpverlening. Zodra de hulpverlening iets aan die hulpvraag toevoegt, terwijl die hulpverlening binnen het jeugdhulpverleningsstelsel de bevoegdheid heeft om de hulpverlening op te schalen, kan al de vraag worden gesteld of de gezinsleden vrijelijk toestemming kunnen geven voor de hulpverlening en of zij drang, niet-vrijblijvendheid of bemoeizorg ervaren. Op dit vlak is nader onderzoek, door andere disciplines dan de juridische, wenselijk.

In het boek wordt in navolging van deze conclusie aanbevolen om casusregietrajecten (waarbij niet meer van 'drang' gesproken mag worden) in gemeentelijke verordeningen als jeugdhulpvoorziening op te nemen waardoor het onder andere duidelijk wordt dat deze trajecten op basis van toestemming moeten worden ingezet en dat de rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen die hulp ontvangen in het vrijwillige kader, onverkort van toepassing zijn. Verder wordt aanbevolen om te waarborgen dat een uithuisplaatsing in het vrijwillige kader waarbij ook maar enige twijfel bestaat of

de ouders en minderjarigen hier daadwerkelijk vrijwillig en vrijblijvend toestemming voor kunnen geven, te allen tijde door een kinderrechter getoetst wordt of kan worden.

Legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid
Op het moment dat niet meer van vrijblijvendheid kan worden gesproken, kan ook niet meer worden gesproken van vrijwillige toestemming en gelden aanvullende eisen. Bij het inzetten van een casusregietraject zonder vrije *informed consent* van de betrokken ouder(s) en minderjarige, moeten de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid in acht worden genomen. Dit brengt mee dat een grondslag moet bestaan in een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet. In het boek wordt om die reden aanbevolen om een wettelijke grondslag te creëren voor de inzet van casusregietrajecten. Hierbij moeten de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Deze eisen brengen mee dat de inzet van een traject noodzakelijk moet zijn en dat er geen alternatieven bestaan die minder inbreuk maken op de rechten van de betrokkenen en in redelijke verhouding staat tot het doel dat met het traject of de hulp wordt beoogd. Voor de uitvoering van een casusregietraject betekenen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit bijvoorbeeld dat de afspraken die worden gemaakt en de consequenties die hieraan worden verbonden, zo licht mogelijk zijn en effectief strekken tot de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige. Tot slot dienen de bij het besluit om een casusregietraject in te zetten betrokken belangen zorgvuldig en op transparante wijze afgewogen te worden. Hierbij kunnen de belangen van de minderjarige zwaarder wegen dan die van diens ouder(s). De verschillende betrokken belangen kunnen slechts worden ontdekt door de minderjarige en diens ouder(s) te spreken en te betrekken. De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een casusregietraject, neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en zelfstandiger wordt. Het uitgevoerde onderzoek leert dat de wijze waarop en de mate waarin ouders en minderjarigen worden betrokken bij de besluitvorming per gemeente kunnen verschillen. Ook is uit het onderzoek gebleken dat belangrijke beslissingen die worden genomen over bijvoorbeeld personen die worden uitgenodigd voor het overleg en over de gegevens die voorafgaand en tijdens het overleg worden gedeeld door beroepskrachten, en niet door de ouders en/of minderjarige, worden genomen. Met name op het gebied van het beschermen van de privacy van betrokkenen zijn bovendien verbeterslagen te maken. Een goede training van beroepskrachten en het aanstellen van een verantwoordelijke functionaris gegevensbescherming voor het waarborgen van de privacy zou hier verbetering in aan kunnen brengen.

Een effectief rechtsmiddel
Voor wat betreft het vereiste dat een effectief rechtsmiddel ter beschikking moet staan, wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de rechtsmiddelen van ouders en minderjarigen op dit moment beperkt lijken te zijn en dat dit ook geldt voor de informatievoorziening over deze rechtsmiddelen. Bovendien is ook het toezicht op de besluitvorming over en uitvoering van drang nihil. Ook in het licht van de scheiding der machten en *checks and balances* is het van groot belang dat dit goed wordt geregeld. Wellicht valt in dit kader nog iets te verwachten van toepassing van het strategisch besluitbegrip door de bestuursrechter of van de civiele rechter in het kader van een civiele aansprakelijkheidsprocedure.

Afsluitende opmerkingen
In de meest ideale situatie is het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening helder en bestaat geen juridisch schemergebied waarin niet bij wet geregelde 'drangtrajecten' goed gedijen. Aanbevolen wordt om voortaan alleen casusregietrajecten te starten indien en zolang de ouders en de minderjarige daarvoor *informed consent* (kunnen) geven en om voor trajecten zonder *informed consent* een wettelijke basis te creëren. Termen als 'drangkader', 'drangtrajecten', 'niet-vrijblijvend' en 'bemoeizorg' moeten worden vermeden. Het is echter zeer de vraag of de meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader volledig op elkaar zijn aangesloten, haalbaar is. Gelet op onder andere de wetshistorie, de ruimte die het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader laat aan staten en de verscheidenheid aan gezinssituaties, ligt het in de lijn der verwachting dat er altijd een tussenruimte zal blijven bestaan. Het is in het licht van het voorgaande wenselijk dat deze tussenruimte zo beperkt mogelijk is. Voor de jeugdhulpverlening in de overgebleven, smalle tussenruimte moeten randvoorwaarden worden geschept, zodat de rechtsbescherming van betrokkenen en rechtsstatelijke beginselen zijn gewaarborgd. Hierbij moeten in ieder geval de minimale kernverplichtingen ten aanzien van het recht op jeugdhulpverlening zoveel mogelijk in acht worden genomen. Bovenal dient ook hierbij het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

Summary

'With gentle pressure'

Principles for youth care within the legal twilight zone between the voluntary and compulsory framework

Background, research question and research methods

Currently, the Dutch youth care system comprises a voluntary and a compulsory framework. Next to that, in some local municipalities a so-called 'coercive framework' (*'drangkader'*) has emerged which sits between the existing voluntary and compulsory frameworks. In this 'coercive framework', also known as 'coercive procedures' (*'drangtrajecten'*), professionals encourage families to 'voluntarily' accept youth care as a last chance to prevent compulsory or forced youth care. However, this coercive framework has no legal basis. It is criticised because there is a lot of uncertainty regarding the rights and obligations of the minors and the parent(s) as well as the responsibilities of the professionals.

Ultimately, this research aims to provide insight into the twilight zone between the existing voluntary and compulsory framework of youth care and to further investigate and clarify existing issues with regard to the 'coercive framework' of 'coercive procedures'. The central questions of this research are therefore:

1. *What is the position of the coercive framework within the Dutch youth care system and how does this framework relate to the fundamental principles that (should) underlie this youth care system on the basis of legal history and international and European children's and human rights?*
2. *Do the findings under question 1 call for adjustments to the coercive framework and the legal status of the minors and parents involved and the responsibilities of the professionals involved in legislation, policy and/or practice? And if so, in what way?*

To answer these questions, traditional legal methods were used and included the analysis of national legislation and regulations, international and European law, case law, parliamentary history, municipal bylaws, rulings in disciplinary proceedings, relevant scientific literature and other relevant documents. This research covers the period until June 2022. Additionally, qualitative empirical research methods have been used to answer the second research question. The analysis of case studies provided in-depth insight into the phenomenon of 'coercion' within the youth care system of three Dutch municipalities in various youth regions. It included observations of case consultations during which, inter alia, the decision could be taken to start a coercive framework. In addition, interviews were conducted with professionals involved in these case consultations (for research methodical account see Section 7.2).

The legal design of the Dutch youth care system
The first part of this research sets out the legal design of the Dutch youth care system in detail (Chapter 1). It makes clear that the compulsory framework of the youth care system starts with a youth court judge enforcing a family supervision order (‘*ondertoezichtstelling*’). As long as this compulsory framework has not been applied, youth care is provided within a voluntary framework. The rights and duties of the parents and the minors involved depend on the particular framework in which the youth care is provided. Both the voluntary and the compulsory framework have been juridified to a large extent.

Principles of the Dutch youth care system
The legal design of the Dutch youth care system has its roots in the ‘Children’s laws’ (‘*Kinderwetten*’), which entered into force in 1905, and ensuing developments which – also as a result of international and European children’s and human rights (including the ECHR and UNCRC) – contributed to further juridification of the youth care system. The following overarching objective of the youth care system can be derived from the research into the legal history of the Dutch youth care system and the international and European children’s and human rights framework:

> *to protect the human dignity of the minor and to facilitate the development of the minor to the maximum extent possible.*

Various essential minimum requirements for the national youth care system can be distilled from the international and European framework for children’s and human rights (Chapter 4). Furthermore, the Dutch legal history yields certain principles which flesh out the international essential minimum requirements (Chapter 3). The research has resulted in the formulation of the following six fundamental principles:

1. In principle, every minor is entitled to the quiet enjoyment of the company of his family members and every minor has the right to autonomy.
2. Parents have the primary responsibility for the upbringing and development of their minor children.
3. In the context of the secondary responsibility for the upbringing and development of minors, the government supports parents to secure the necessary conditions for the development of minors.
4. The secondary responsibility of the government for the upbringing and development of minors entails the obligation to protect minors against violence and child maltreatment. Prevention of violence and maltreatment is paramount.
5. A forced separation of the minor from his or her parents must be prevented as much as possible.
6. Minors and their parent(s) must be involved in making decisions relating to help, support and interventions. In case of an alleged violation of their rights, they are entitled to an effective remedy.

These underlying principles aim to contribute to achieving the overarching objective of the youth care system mentioned above. They have consequences for the rights and responsibilities of the minors, parents and professionals involved (Chapter 5).

A legal twilight zone between the voluntary and compulsory framework
The first part of the study also revealed that an 'unregulated twilight zone' has existed since the introduction of youth protection legislation. Within this legal twilight zone, care or assistance is offered to families in situations in which voluntary youth care does not get off the ground or does not suffice, but a compulsory framework created by an involuntary child protection order is considered too strong a measure. Several Dutch municipalities have seen the rise of the so-called 'coercive procedures' or 'coercive framework' within this twilight zone.

Coercion within the Dutch youth care system
The second part of this research (Chapters 6 and 7) studies the 'coercive framework' within the Dutch youth care system. It shows that there is no such thing as 'a coercive framework'. There are major differences between municipalities and professional also have different views on coercion. Also, the decision-making process prior to the start of a coercive procedure can differ per municipality. In several municipalities, the decision-making process takes place at a so-called 'youth protection table' or similar case consultations in the presence of various authorities or organisations. Therefore, rather than speaking of 'a coercive framework', it is preferable to speak of 'coercive procedures', the design of which may vary between municipalities and across periods of time. On the basis of the research findings such a procedure can be described as

> *a procedure prior to or at the end of a child protection order in which professionals offer families a last chance to accept the help or support that these professionals deem necessary for the child. At the start of a coercive procedure, conditions are set or arrangements are made which are binding for the family members involved. This is supervised by a professional. If it appears that the family members do not comply with the arrangements or conditions, a professional can decide to request the Child Protection Board to execute a child welfare investigation, which can ultimately lead to a request to a juvenile court to impose an involuntary child protection order. In case a child welfare investigation is already conducted, the professional can decide to inform the Child Protection Board about the noncompliance with the arrangements or conditions.*

This procedure should be distinguished from coercion as an approach or method used by certain professionals within the youth care system.

The position of coercive procedures in the Dutch youth care system
The second part of this study reveals that in the municipalities that were investigated coercive procedures and case consultations take place in the legal twilight zone of the Dutch youth care system discussed earlier. No child protection measures have been imposed by the court, as a result of

which coercive procedures are legally positioned in the voluntary framework. At the same time, the help and support are not entirely non-committal. As mentioned before, in the context of a coercive procedure, arrangements are made or conditions are set that are supervised by a professional. If these arrangement or conditions are not or not sufficiently met, further steps (such as the start of a child welfare investigation or even an out-of-home placement of a minor) can be considered by the professionals. Moreover, in terms of enforcement, the coercive procedures do not differ much from family supervision orders. This leads to the conclusion that coercive procedures precede the compulsory framework as a last resort.

Consequences of this position for the rights, duties and responsibilities of parties concerned

The twilight zone in which coercive procedures take place, is positioned in the Dutch youth care system which has a rich history and which in turn has its place in a state based on the rule of law that forms part of an international legal system. Consequently, the overarching objective of the Dutch youth care system to protect the human dignity of the minor and to facilitate the development of the minor to the maximum extent possible should also be pursued in the twilight zone. Furthermore, the fundamental principles of this system should be taken into account as much as possible. This has consequences for the design of (the decision-making process regarding the start of) coercive procedures and the legal protection of the minor and their parents. First of all, it means that a voluntary 'coercive procedure' and the youth care provided during this procedure can only take place on the basis of informed consent obtained from the parent(s) and the minor, depending on his or her age and maturity. If this consent is not given, there is an infringement on the right of respect for private and family life (Article 8 ECHR). This infringement can only be justified if the requirements of a legal basis, proportionality, subsidiarity and diligence are met. Moreover, the minor and their parent(s) are entitled to an effective remedy in case of an alleged violation of their rights. The research concludes that the fundamental principles of the Dutch youth care system require adjustments to the legal status of minors and parents and the responsibilities of professionals involved in coercive procedures.

Informed consent without pressure

The provision of youth care requires that informed consent is obtained from the parents and the minors, depending on their age and maturity. This consent should be given freely, without pressure. This entails that no conditions may be attached to whether or not permission is given. Within the voluntary framework, which according to the findings of this study also includes the coercive procedures, professionals are completely dependent on the cooperation of parents and minors. However, it is highly questionable whether these – mostly vulnerable – parents and minors are sufficiently aware of this and whether they actually experience it that way. In the context of coercive procedures, the often-used phrase 'voluntary, but not noncommittal' ('*vrijwillig*,

maar vrijblijvend'), gives rise to questions relating to the freedom to grant or refuse permission. In a situation of inequality of power, attaching consequences to (not) consenting and (non) cooperation, implies that the care and assistance is no longer 'non-committal' and therefore no longer voluntary.

Youth care is voluntary when it is provided on the basis of a request for care from parents and/or minors. As soon as professionals add any conditions to that request, while they are in a position of authority that allows them to upscale the care (potentially leading to an unvoluntary child protection measure), it becomes debatable if the parents and minors can freely give their consent. Further research into this area by disciplines other than the legal one is recommended.

In line with this conclusion, it is recommended to regulate 'case management procedures' (in which context the term 'coercion' is no longer mentioned) as facilities of youth care in municipal bylaw. In doing so, it will become clear that, amongst other things, the consent of the parents and minors is required and that the legal guarantees of the voluntary framework for the parents and minors receiving help, apply in full. Furthermore, it is recommended to ensure that an out-of-home placement of the child in the voluntary framework, is or can be reviewed by a juvenile court at all times in cases where it is not entirely clear whether the parents and minors can actually give consent in a voluntary and noncommittal manner. At present, this cannot be guaranteed.

Legal basis, proportionality, subsidiarity and diligence

When starting a 'case management procedure' without informed consent of the parents and minors, the requirements of a legal basis, proportionality, subsidiarity and diligence must be observed. This entails that it must have a basis in an accessible, foreseeable and clear national law. Therefore, this research recommends creating a legal basis for case management procedures in which the requirements of proportionality and subsidiarity must be taken into account. These requirements imply that interference by means of a case management procedure is necessary, that it is in reasonable proportion to the aim of the procedure and that there are no available alternatives that form a smaller infringement on the rights of the parents and minors. Where the enforcement of a case management procedure is concerned, the requirements of proportionality and subsidiarity mean, for example, that the agreements and their ensuing consequences are as minor as possible and effectively contribute to protect the human dignity of the minor and to facilitate the development of the minor to the maximum extent possible.

Finally, the decision to initiate a case management procedure must carefully and transparently weigh up the interests of all involved. The best interests of the minor may override those of their parent(s). The views of the minor and their parent(s) must be taken into account in order to determine and balance all interests. The older the minor gets, the more they will participate in the decision-making process with regard to case management procedures. Conversely, the degree of involvement of parents during this decision-making process will gradually decrease. This research shows that

the way in which and the extent to which parents and minors are involved in decision-making can differ per municipality. Furthermore, the research shows that important decisions regarding, for example, the persons who are invited for the case consultation and the processing of personal data before and during the case consultation are made by professionals, and not by the parents and/or minors. It is particularly in the area of protecting the privacy of those involved, that there is ample room for improvement. Adequate training of professionals and the appointment of a responsible data protection officer to safeguard the privacy of parents and minors will lead to improvements in this area.

An effective remedy
At present, the remedies for parents and minors in case of an alleged violation or their rights during case consultations, the coercive procedures, and the provision of relevant information in this context seems limited. Moreover, independent supervision of the case consultations and the coercive procedures is not provided. In view of the doctrine of the separation of powers and checks and balances, it is important that this is properly arranged. In this context, the application of the expedient definition of 'decision' by an administrative court judge ('*strategisch besluitbegrip*') or civil liability proceedings may be helpful.

Final remarks
In an ideal situation, the distinction between the voluntary and compulsory framework of the youth care system is clear and no legal twilight zone in which unregulated 'coercive procedures' can flourish, exists. Regulation is recommended to ensure that case management procedures only start after obtaining informed consent from the parents and minors and to create a legal basis for case management procedures without informed consent. Terminology such as 'coercive framework', 'coercive procedures' and 'voluntary, but not noncommittal' should be avoided. However, it is highly questionable whether an ideal situation in which the distinction between the voluntary and compulsory framework is entirely clear, is feasible. Taking into account, amongst other things, the legal history, the margin left to states by the international and European framework for children's and human rights and the variety in family situations, it is to be expected that there will always be a twilight zone. In the light of what has been discussed, it is desirable though that this twilight zone is as small as possible. Conditions should be created for the provision of youth care within the remaining zone between the voluntary and compulsory framework that allow for the constitutional principles and the legal protection of parents and minors to be guaranteed. The minimum core obligations regarding the right to youth care should be taken into account as much as possible. Above all, the overarching objective of the youth care system to protect the human dignity of the minor and to facilitate the development of the child to the maximum extent possible should be paramount.

Curriculum vitae

Denise Sophia Verkroost (1992) behaalde de bachelor Rechtsgeleerdheid (2014), een Honours College Law-diploma (2014) en de master Jeugdrecht (2016, *cum laude*) aan de Universiteit Leiden. In deze periode heeft zij onder andere gewerkt bij de afdeling Jeugdrecht (sinds 2013), een stage gelopen bij de landelijke staforganisatie van de Raad voor de Kinderbescherming (2014) en is zij bestuurslid geweest van de studievereniging Mordenate College (2013-2014).

Sinds augustus 2013 is Denise Verkroost verbonden aan het Instituut voor Privaatrecht, afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. In deze periode heeft zij aan diverse onderzoeken meegewerkt, waaronder het juridisch deelonderzoek van de Eerste evaluatie van de Jeugdwet (2018), onderzoeken naar participatiemogelijkheden van minderjarigen in het jeugdhulpverleningstraject (2016 en 2018), de evaluatie van de Wet Kinderombudsman (2017) en de evaluatie van de Pilot Jongerenrechtbanken (2017 en 2018). Ook heeft zij de Basiskwalificatie onderwijs (BKO) behaald. Sinds september 2019 is zij als promovenda aan de afdeling Jeugdrecht verbonden, aanvankelijk in een voltijds dienstbetrekking, later als buitenpromovenda. Vanaf 1 maart 2020 is Denise Verkroost werkzaam als juridisch adviseur bij de landelijke staforganisatie van de Raad voor de Kinderbescherming.*

* *Denise Verkroost heeft dit proefschrift op persoonlijke titel geschreven als promovenda van de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden, onafhankelijk van haar huidige dienstbetrekking bij de Raad voor de Kinderbescherming.*

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2021 en 2022 verschenen:

MI-365 M.P.A. Spanjers, *Belastingbudget. Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving*, (diss. Leiden), Den Haag: Flosvier 2021, ISBN 978 90 8216 072 7

MI-366 J. Zhang, *The Rationale of Publicity in the Law of Corporeal Movables and Claims. Meeting the Requirement of Publicity by Registration?*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021

MI-367 B.C.M. van Hazebroek, *Understanding delinquent development from childhood into early adulthood in early onset offenders*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021, ISBN 978 94 6421 2723

MI-368 M.R. Manse, *Promise, Pretence and Pragmatism – Governance and Taxation in Colonial Indonesia, 1870-1940*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-369 M.E. Stewart, *Freedom of Overflight: – A Study of Coastal State Jurisdiction in International Airspace*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-370 M.T. Beumers, *De bescherming van immateriële contractuele belangen in het schadevergoedingsrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6290 962 5

MI-371 C.M. Sandelowsky-Bosman, T. Liefaard, S.E. Rap & F.A.N.J. Goudappel, *De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao – een gezamenlijke verantwoordelijkheid*, Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978-94-6290-965-6

MI-372 G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*, (diss. Leiden), Zutphen, Uitgeverij Paris bv 2021, ISBN 978 94 6251 270 2

MI-373 L. Noyon, *Strafrecht en publieke opinie. Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6290 978 6

MI-374 F. Behre, *A European Ministry of Finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-375 R. Spence, *Collateral transactions and shadow banking*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-376 B.H.M. Custers, F. Dechesne & S. van der Hof (red.), *Meesterlijk. Liber amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Jaap van den Herik*, Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-377 E. Campfens, *Cross-border claims to cultural objects. Property or heritage?*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven 2021, ISBN 978 94 6236 250 5

MI-378 S.R. Bakker, *Uitzonderlijke excepties in het strafrecht. Een zoektocht naar systematiek bij de beslissingen omtrent uitsluiting van strafrechtelijke aansprakelijkheid in bijzondere contexten*, (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6290 998 4, ISBN 978 90 5189 194 2 (e-book)

MI-379 M. Gkliati, *Systemic Accountability of the European Border and Coast Guard. The legal responsibility of Frontex for human rights violations*, (diss. Leiden), Alblasserdam: Ridderprint 2021

MI-380 C.-I. Grigorieff, *The Regime for International Air Carrier Liability. To what Extent has the Envisaged Uniformity of the 1999 Montreal Convention been Achieved?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021

MI-381 M. Stam, *Essays on Welfare Benefits, Employment, and Crime*, (diss. Leiden), Enschede, Gildeprint 2021

MI-382 C.M.F. Mommers, *Voluntary return and the limits of individual responsibility in the EU Returns Directive*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022, ISBN 978 94 6421 583 0

MI-383 M.E. Franke, *Over de grens van de onrechtmatige daad. Een onderzoek naar de plaats van de rechtvaardiging in het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2022, ISBN 978 94 6290 152 0

MI-384 B.L. Terpstra, *Instrumental and normative pathways to compliance. Results from field research on moped drivers*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-385 Q. Mauer, *Application, Adaptation and Rejection. The strategies of Roman jurists in responsa concerning Greek documents*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2022, ISBN 978 94 6236 291 8, ISBN 978 90 5189 952 8 (e-book)

MI-386 F. Tan, *The Duty to Investigate in Situations of Armed Conflict. An examination under international humanitarian law, international human rights law, and their interplay*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-387 G.G. Lodder, *Recht doen of Recht hebben. Een analyse van de rechten van de migrant op bescherming door de staat tegen arbeidsuitbuiting*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022, ISBN 978 94 6421 679 0

MI-388 M. Mannan, *The Emergence of Democratic Firms in the Platform Economy: Drivers, Obstacles and the Path Ahead*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-389 A.M. Bouland, *'Please Give Me My Divorce'. An Ethnography of Muslim Women and the Law in Senegal*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-390 B.J. Braak, *Overcoming ruptures: Zande identity, governance, and tradition during cycles of war and displacement in South Sudan and Uganda (2014-9)*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-391 S.R. Varadan, *Article 5 of the UN Convention on the Rights of the Child. Parental guidance and the evolving capacities of the child*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022, ISBN 978 94 6421 700 1

MI-392 J.M.W. Pool, *De rol van de curator bij de aanpak van onregelmatigheden – Een empirisch-juridisch onderzoek naar de rol van de curator in de praktijk bij de aanpak van onregelmatigheden voor en tijdens faillissement*, (diss.Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2022

MI-393 D.S. Verkroost, *'Met zachte drang'. Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2022, ISBN 978 94 6212 735 7, ISBN 978 94 0011 197 4 (e-book)