



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).

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 rechtspositie¹ 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 bedoeld 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 gemeente¹³ aangewezen toegangspunt, zoals een centrum voor jeugd en gezin (hierna: cijg) 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 Thuis¹⁵ (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 geweld¹⁷ 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 jeugdgezondheidszorg²⁰ – 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 genomen²⁷ – 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 ombudsman³⁹ 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 pleeggezin⁴⁴ 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, Liefwaard & 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 Lünemann 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 medewerkers⁶⁶ 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 beroepscode⁶⁸ 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 opnemings- 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 opnemings- 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) Wvz.

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 (bijzondere⁸⁶) persoonsgegevens⁸⁷ worden verwerkt⁸⁸ door onder andere gemeenten, VT en jeugdhulpverleners. Met name bij de toegang bij (multi-disciplinaire) 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, Liefwaard & Vlaardingebroek 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 aanvaardt 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 directbetrokkenen⁹⁸ 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 belangen¹⁰⁰ – 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 betrokkene¹⁰⁴ 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 kinderrechter¹¹⁴ 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 voogd¹¹⁸ 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, Liefdaard & 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 beginsel¹²² 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 rechtspraak 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 vrucht¹³⁰ 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 beginsel¹³⁴ enkel op verzoek een jeugdbeschermingsmaatregel uitspreken. Over het algemeen zijn deze verzoeken afkomstig van de RvdK¹³⁵ 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, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2020, p. 326-327; Weijers, *FJR* 2015/56; Dorscheidt, *NJB* 2012/714; Dorscheidt, *NJB* 2012/1604, Enklaar & Van der Does, *FJR* 2009/3; Herwijer, Enklaar & Calkoen-Nauta 2013; Van Os & Hendriks, *FJR* 2010/70.

131 Art. 1:256 BW; Bruning, Liefwaard & 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 kindbescherming, de samenwerking met instellingen van kindbescherming 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 verzoekschrift 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; Handlingsprotocol 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 'burgemeesters-route').

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 familiegroepsplan¹⁶⁰ 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 dwangmiddel¹⁶⁹ kan verbinden aan de aanwijzing, zoals een dwangsom of lijfswang.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 jeugdhulp-aanbieders, 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 jeugdhulp-aanbieders 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 opnemings 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 kinderschermingsmaatregel.

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 kinderschermingsmaatregelen grote zorgen bestaan ten aanzien van de inrichting en invulling van het jeugdhulpverleningsstelsel.

