



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).

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 opgroei-ondersteuning. 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 *outreaching* 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 kinderschermingsmaatregelen 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 rechtenschen-ding 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 leeftijds-eisen 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 spanningsvelden 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 *outreaching* 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.