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).

Deel II

Het 'drangkader' in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

6 Het drangkader; Verslag van het deskresearch

6.1 Inleiding

In Deel I van dit boek werd duidelijk dat het jeugdhulpverleningsstelsel zich zo heeft ontwikkeld dat momenteel wettelijk gezien een vrijwillig en gedwongen kader voor jeugdhulpverlening kunnen worden onderscheiden. De rechtspositie van de betrokken minderjarige en diens ouder(s) is afhankelijk van het kader dat van toepassing is. Tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening heeft van oudsher een schemergebied bestaan. Dit 'grijze gebied' is door de jaren heen op verschillende manieren ingevuld: met het vrij patronaat, professionele bemoeizorg, een voorstel tot introductie van een maatregel van opgroeiondersteuning en recenter met het drangkader. Bij gebrek aan een duidelijke, uniforme definitie van een drangkader, wordt bij het gebruik van de term 'drangkader' bij de start van dit hoofdstuk gedoeld op activiteiten op het snijvlak van het vrijwillige en gedwongen kader voor jeugdhulpverlening waarbij gezinsleden door beroepskrachten worden bewogen om bepaalde vormen van hulp te accepteren.

Dit hoofdstuk legt verslag van een *deskresearch* naar het drangkader en de jeugdbeschermingstafels met als doel om inzichtelijk te maken welke informatie reeds voorhanden is als het gaat om dit kader en de rechtspositie van de betrokkenen hierbij. Hiertoe wordt achtereenvolgens de relevante informatie besproken die voortvloeit uit onderzoeken en literatuur (par. 6.2), de relevante wetgeving en parlementaire stukken (par. 6.3), landelijke beleidsstukken van belangrijke organisaties in de jeugdhulp- en jeugdbeschermingsketen (par. 6.4), gemeentelijke verordeningen (par. 6.5), rechtspraak (par. 6.6) en tuchtrechtspraak (par. 6.7). Dit onderzoek vormt een opstap naar het praktijkonderzoek waarvan in het zevende hoofdstuk verslag wordt gedaan.

Het zesde en zevende hoofdstuk vormen samen een tweeluik over het drangkader, de jeugdbeschermingstafel en de rechtsposities van de betrokkenen bij dit kader. In de hoofdstukken zullen ook onduidelijkheden en zorgen met betrekking tot het drangkader en de jeugdbeschermingstafel zoals deze in de onderzochte documenten naar voren zijn gekomen, worden benoemd. Uiteindelijk vormen de hoofdstukken de kern van de beantwoording van de vraag hoe het drangkader in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel gepositioneerd is en wat dit betekent voor de rechtspositie van de betrokkenen.

6.2 Het drangkader in (onderzoeks)rapporten en literatuur

Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zijn diverse (onderzoeks)rapporten gepubliceerd waarin aandacht wordt besteed aan het drangkader. Hierbij kan worden gedacht aan rapporten van de Kinderombudsman, tussentijdse wetsevaluaties, een adviesrapport van de RSJ en RVS en rapporten waarin verslag is gelegd van wetenschappelijk onderzoek. Ook in de rechtswetenschappelijke literatuur is het drangkader niet onbesproken gebleven. Deze paragraaf bevat een analyse van de belangrijkste terugkerende bevindingen en conclusies. Hiertoe zijn alle rapporten en bijdragen aan juridische tijdschriften die voor 1 juni 2022 zijn gepubliceerd en waarin wordt gesproken over of verwezen naar het drangkader, bestudeerd.[1]

6.2.1 'Drang' ter voorkoming van een jeugdbeschermingsmaatregel

Uit de bestudering van de rapporten en literatuur komt het beeld naar voren dat drang voor een gezin een laatste is kans om vrijwillige hulp te accepteren en een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen.[2] De zaak wordt opgeschaald, maar er is (nog) geen sprake van een ondertoezichtstelling. Een raadsonderzoek kan voor een periode worden geparkeerd en in plaats daarvan worden veiligheidsafspraken opgesteld waar de ouders en de minderjarige zich aan moeten houden.[3] Het komt ook voor dat drang wordt ingezet gedurende een raadsonderzoek.[4] De beslissing om drang in te zetten wordt blijkens de bestudeerde bronnen in meerdere gemeenten genomen aan een zogenoemde 'jeugdbeschermingstafel'.[5]

---

1 Deze documenten zijn verzameld door juridische tijdschriften waarvan de bijdragen worden gepubliceerd in de zoekmachine van Legal Intelligence (www.legalintelligence.com) en de documenten op de website van de overheid (https://www.rijksoverheid.nl/documenten) te scannen op de zoektermen 'drang' en 'preventieve jeugdbescherming'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode.

2 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2015, p. 25; een jaar later werd drang door de Kinderombudsman omschreven als 'intensieve casusregie zonder maatregel' (De Kinderombudsman 2016b, p. 34). Zie ook Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 15. De Transitie Autoriteit Jeugd (hierna: TAJ) signaleerde in 2016 en 2017 een afname van het aantal minderjarigen met een jeugdbeschermingsmaatregel en een toename van de toepassing van drang (Transitie Autoriteit Jeugd 2016, p. 10 en Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; cijfers worden echter niet genoemd).

3 Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33.

4 De Kinderombudsman 2016b, p. 37; Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33. Overigens werd eind 2018 door de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd geconstateerd dat het toezicht op kinderen die op een wachtlijst bij de RvdK staan, onvoldoende is geborgd (Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018).

5 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2016b, p. 36, Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33 en Verkroost & Bruning 2020.

In het kader van drang wordt – zoals de terminologie reeds doet vermoeden – gebruik gemaakt van de autoriteit van de beroepskracht om bij de ouders en/of de minderjarige aan te dringen op verandering door hen te bewegen om mee te werken aan de volgens deze beroepskracht benodigde hulpverlening.[6] De betrokkenheid van de beroepskracht is niet vrijblijvend.[7] Deze beroepskracht kan een medewerker van een wijkteam zijn, maar is – met name door handelingsverlegenheid en gebrek aan expertise bij de wijkteams[8] – in de meeste gevallen een jeugdbeschermer werkzaam bij een GI.[9]

Meerdere auteurs en onderzoekers hebben opgemerkt dat in de praktijk behoefte is aan een mogelijkheid om drang toe te passen binnen de jeugdhulpverlening.[10] De Rotterdamse kinderombudsman merkte op dat zij zich kon voorstellen dat situaties bestaan waarin drang wordt toegepast als laatste poging om gezinnen te stimuleren problemen op te lossen en de veilige ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.[11] Voormalig kinderrechter en Eerste Kamerlid Quik-Schuijt achtte het 'ouders onder druk zetten om 'vrijwillig' hulp te accepteren in het belang van hun kinderen' niet verkeerd:

> 'De vrijwillige hulpverlening is jarenlang zó vrijblijvend geweest dat ik mij als kinderrechter, en veel collega's met mij, afvroeg of die hulpverleners de kinderen wel in beeld hadden. Als ouders niet meer gemotiveerd waren om hulp te accepteren, werd deze stopgezet ongeacht wat dit betekende voor de kinderen. Veel kinderrechters hadden toen graag gezien dat er wat meer "outreachend" werd gewerkt.'[12]

In een aantal bestudeerde bronnen wordt de voorkeur uitgesproken om drang niet te zien als kader, maar als houding of proces. Zo pleitten Cardol, Hermans en Kuipers er in 2015 voor om drang niet te omschrijven als een afzonderlijke, procedurele fase die aan een gedwongen kader voorafgaat, maar als onderdeel van een basisattitude van beroepskrachten.[13] De RSJ

---

6 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 72 en 82; Dijkstra e.a. 2016; Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

7 Lünnemann e.a. 2018, p. 50; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10.

8 Zie bijvoorbeeld De Kinderombudsman 2015, p. 28-29, De Kinderombudsman 2016b, p. 36, Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 41 en Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 18 en 24.

9 Zie bijvoorbeeld Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10 en RSJ & RVS 2019, p. 21-22.

10 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 82.

11 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018.

12 Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51.

13 Cardol, Hermans & Kuipers, *Ouderschapskennis* 2015, jrg. 18, nr. 1. Zie ook Van den Bosch 2014 waarin ook de nadruk op drang als attitude wordt gelegd dat zowel in het vrijwillige als in het gedwongen kader kan worden gebruikt. Zie bijvoorbeeld ook Friele e.a. 2018, p. 532.

en RVS adviseerden in 2019 om de term 'drang' niet meer te gebruiken, maar om te spreken van 'intensieve vrijwillige hulp', waaronder een proces werd verstaan van verlenen van hulp en zorg in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de beroepskracht gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent en tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert. Zij gaven aan drang ('intensieve vrijwillige hulp') niet te zien als afgebakende interventie of handeling, maar als hulp- of zorgproces in het vrijwillige kader waaraan de betrokkenen zich vrijwillig, met wederzijds vertrouwen en met wederzijdse vrije instemming committeren.[14]

6.2.2 Zorgen over drang

In alle bestudeerde bronnen worden zorgen geuit. De meeste zorgen hebben betrekking op de rechtsbescherming van de ouders en minderjarigen die bij drang zijn betrokken.[15] De zorgen worden versterkt door verschillen tussen gemeenten,[16] maar ook doordat er nog veel onduidelijk is. Vooralsnog zijn er geen landelijke cijfers over de inzet van drang.[17] Ook de effectiviteit van drang is niet onderzocht.[18] Wel is uit onderzoek gebleken dat door de (langere) inzet van drang meer zaken met spoed bij de GI's binnenkwamen en vaker direct tot een uithuisplaatsing leidden.[19] Verder wordt de positie van drang ten opzichte van het vrijwillige en gedwongen kader als onduidelijk gezien.[20]

Drang als dwang zonder rechterlijke controle

Uit de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is gebleken dat drang in de praktijk wordt omschreven als jeugdbescherming zonder maatregel.[21] Aan de inzet van drang gaat geen

14 RSJ & RVS 2019, p. 24-25.

15 Zie bijvoorbeeld Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33.

16 Zie bijvoorbeeld Lünnemann e.a. 2018, p. 7, Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33, De Kinderombudsman 2016a, p. 36, Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 43, Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 35 en Bastiaanssen e.a. 2018, p. 357. De RSJ en RVS merkten op dat met name de grote jeugdzorgregio's specialistische en geïnstitutionaliseerde vormen van drang aanbieden en dat deze meer georganiseerde vormen van drang niet altijd exemplarisch zijn voor de werkwijzen elders in het land (RSJ & RVS 2019, p. 21-22).

17 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10.

18 De Kinderombudsman 2016b, p. 37. Wel bleek uit het onderzoek van de Kinderombudsman dat minderjarigen en ouders die te maken hebben met hulp die hen dringend was aangeraden of was opgedwongen, de ontvangen hulp een significant lager cijfer gaven dan de respondenten die hulp op een vrijwillige basis ontvingen (De Kinderombudsman 2016b, p. 34).

19 Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 20-23; Batterink, Lapajian & Tazelaar 2017, p. 40.

20 Dit is een van de belangrijkste conclusies in het adviesrapport van de RSJ en RVS (RSJ & RVS 2019) en blijkt bijvoorbeeld ook uit Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51, Bastiaanssen e.a. 2018, p. 356, Friele e.a. 2018, p. 532 en Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

21 Lünnemann e.a. 2018, p. 50.

onderzoek of rechterlijke uitspraak vooraf.[22] Het benutten van een reguliere klachtprocedure lijkt de enige vorm van rechtsbescherming te zijn.[23] De Kinderombudsman stelde de vraag of drang in de praktijk feitelijk functioneerde als dwang zonder rechtstatelijke toets door een rechter.[24] Verschillende onderzoekers en auteurs hebben opgemerkt dat drang bij de betrokkenen niet als dwang mag worden ervaren.[25]

Bij de landelijke Kinderombudsman hebben ouders aangegeven dat zij zich geïntimideerd of zelfs gechanteerd voelden om mee te werken met een drangkader en dat zij niet wisten wat hun rechten waren.[26] De Rotterdamse kinderombudsman merkte op dat hulpverleners nog wel eens te ver gingen bij het gebruik van drang als attitude en dat zij dreigementen gebruikten. Uit haar onderzoek bleek dat het voorkwam dat in het kader van drang een geforceerde uithuisplaatsing, een verbod aan ouders om contact te hebben met hun kind of het onderwerpen van ouders aan een urinecontrole, werd opgelegd.[27] Zij keurde dit af en merkte hierbij op dat het bij deze ingrijpende maatregelen ontbrak aan afdoende rechtsbescherming.[28] Haar aanbeveling was om dergelijke interventies alleen door tussenkomst van een kinderrechter op te leggen.[29]

De RSJ en RVS concludeerden in hun advies uit 2019 dat drang (zij stelden de term 'intensieve vrijwillige hulpverlening' voor) gerechtvaardigd kan worden wanneer sprake is van een vorm van motiverende zorg die passend is voor de minderjarige en/of de ouders en geen afbreuk doet aan vrijwilligheid. Het dreigen met een stap naar de rechter of een uithuisplaatsing zonder rechterlijke toetsing tegen de wil van de minderjarige en/of ouders in, kan niet gerechtvaardigd worden.[30] Minderjarigen moeten inspraak hebben in de uiteindelijke beslissing over en invulling van de hulp. Ook moeten ouders beseffen dat zij vrijwillig meewerken.[31]

Gebrekkige informatievoorziening

Hiervoor werd al genoemd dat ouders bij de Kinderombudsman hebben aangegeven dat zij niet wisten wat hun rechten waren. Ook uit andere documenten blijkt dat de informatievoorziening richting ouders en min-

22 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 10; Bastiaanssen e.a. 2018, p. 356.
23 De Kinderombudsman 2016b, p. 48; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98.
24 De Kinderombudsman 2016b, p. 34.
25 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83, 84 en 99; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98; zie ook Weijers, *NRC* 8 oktober 2013, waarin wordt gepleit voor het formaliseren van drang om te voorkomen dat beroepskrachten hun bevoegdheden zouden kunnen misbruiken.
26 De Kinderombudsman 2016b, p. 48.
27 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 38-40.
28 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 5.
29 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 5, 8, 45 en 78 (aanbeveling 4); zie ook Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98 en De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.
30 Zie ook Bruning e.a. 2022.
31 RSJ & RVS 2019, p. 36.

derjarigen die bij drang betrokken zijn, onvoldoende is.[32] Tegelijkertijd werd ook een kennishiaat bij de beroepskrachten geconstateerd.[33] Dit staat, samen met het feit dat de positie van drang niet duidelijk is, in de weg aan het goed kunnen informeren van ouders.

De Rotterdamse kinderombudsman acht het van belang dat cliënten zich kunnen laten bijstaan indien zij met drang te maken krijgen. Dit omdat zij in veel opzichten geen gelijkwaardige partij zijn ten opzichte van de jeugdhulpverleners en omdat de procedure rondom het jeugdbeschermingsplein ingewikkeld en onduidelijk was. De kinderombudsman zag dat ouders onvoldoende werden gewezen op de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen en om te klagen.[34]

Betrokkenheid van ouders en minderjarigen bij de besluitvorming over de inzet en uitvoering van drang

Uit de bestudeerde bronnen is gebleken dat de besluitvorming over de inzet van een drangkader in veel gemeenten plaatsvindt aan een jeugdbeschermingstafel of soortgelijk casusoverleg. Als voordelen van deze overleggen werd onder andere genoemd dat het de ouders en minderjarigen de mogelijkheid geeft om mee te doen aan het gesprek ('er wordt nu met de mensen gepraat en niet over hen'[35]), dat het de beroepskrachten bij elkaar brengt indien dat noodzakelijk was voor de veiligheid van minderjarigen[36] en dat zorgen over het algemeen op korte termijn worden besproken.[37]

Uit verschillende onderzoeken is echter wel gebleken dat de mate waarin ouders en minderjarigen bij de overleggen betrokken werden, sterk per gemeente kon verschillen.[38] Bovendien werden zorgen geuit over de rechtmatigheid van gegevensverwerking aan de jeugdbeschermingstafels, waarbij verschillende professionals vanuit verschillende sectoren aanwezig zijn.[39] Lam en Schepens schreven in 2021 dat moet worden gezocht naar

> 'een balans tussen enerzijds het in beweging krijgen van ouders en kinderen en anderzijds een passende rechtsbescherming bieden omdat het al snel gevoeld kan worden als drang om mee te werken om een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen.'[40]

32 Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; Victoor, Coppenhagen & De Groot 2018, p. 210; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46. Zie ook Verkroost & Bruning 2020, p. 76-78 ten aanzien van de jeugdbeschermingstafels. Zie ook RSJ & RVS 2019, p. 24-25 en 53-58.

33 De Kinderombudsman 2016b, p. 35-36.

34 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018.

35 Lünnemann e.a. 2018, p. 44.

36 De Kinderombudsman 2016b, p. 36.

37 Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 56.

38 Zie onder andere Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 35, 36-39 en 44, Verkroost & Bruning 2020 en Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 76. Zie ook Bruning, Rap & Verkroost 2016a waarin wordt opgemerkt dat ouders en minderjarigen op grond van internationaal recht moeten worden betrokken bij de besluitvorming.

39 Verkroost & Bruning 2020, p. 71-72.

40 Lam & Schepens, *TvJr* 2021/3.

Volgens de auteurs vraagt dit van beroepskrachten dat zij de ouders en hun kinderen meenemen in hun overwegingen en gezamenlijk beslissen over de inzet van hulp.

Verantwoordelijkheden van beroepskrachten werkzaam bij de GI onduidelijk
In de juridische deelstudie van de eerste evaluatie van de Jeugdwet werd opgemerkt dat verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskrachten onduidelijk waren:

> 'Door drang opereren GI's die in het gedwongen kader actief zijn, nu ook in de fase voorafgaand aan dit gedwongen kader. Hierdoor kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid van deze organisaties. Voor ouders en jeugdigen, maar ook voor de betrokken professionals, kan het tot verwarring leiden als het gaat om de juridische bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokkenen.'[41]

In de algehele conclusies van de evaluatie werd opgemerkt dat de GI's de uitvoering van drang in eerste instantie op zich hadden genomen vanwege hun expertise, maar dat de onduidelijkheid over de rol van de GI's steeds groter wordt naarmate drang vaker wordt toegepast.[42]

Bovendien worden er in gepubliceerde documenten zorgen geuit over financiële belangen van de GI's bij het inzetten van drang. Zij hebben binnen het gedwongen kader beperkte mogelijkheden om te sturen op de instroom aangezien zij hiervoor afhankelijk zijn van de rechterlijke macht. Via drang hebben zij de mogelijkheid om aanvullende omzet te genereren.[43]

Zorgen over de uitvoering van drang
In een aantal documenten is genoemd dat drangtrajecten door wachtlijsten niet werden uitgevoerd. Uit een eind 2018 gepubliceerd rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd is onder andere gebleken dat de RvdK niet altijd wist wie verantwoordelijk was voor toezicht op de veiligheid van de minderjarige tijdens een raadsonderzoek. Ook is gebleken dat de melder of preventieve jeugdbeschermer niet altijd vrijwillige hulp inzette, bijvoorbeeld doordat hulp niet beschikbaar was of niet werd geaccepteerd. Verder werd duidelijk dat door wachtlijsten bij de GI's het niet altijd lukte om preventieve jeugdbescherming direct te laten starten. Tot slot is gebleken dat het voorkwam dat de jeugdbeschermer door gebrek aan tijd de minderjarige slechts marginaal in de gaten hield.[44] In het kritische rapport van de Inspecties in 2019 (zie par. 3.7)

41 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83.
42 Friele e.a. 2018, p. 532.
43 Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; zie ook Van Ark, *Follow the Money* 21 september 2017.
44 Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018, p. 10 en 11.

werd zelfs opgemerkt dat een aantal GI's was gestopt met de uitvoering van preventieve jeugdbescherming om in elk geval de jeugdbeschermingsmaatregelen uit te kunnen voeren.[45]

6.2.3 Tussenconclusie op basis van onderzoeksrapporten en literatuur

De bestudering van diverse (onderzoeks)rapporten en literatuur heeft laten zien dat drang kan worden omschreven als een laatste kans voor gezinnen om vrijwillige hulp te accepteren ter voorkoming van een kinderbeschermingsmaatregel. Deze laatste kans wordt in veel gemeenten geboden aan een jeugdbeschermingstafel. In het kader van drang raakt over het algemeen een jeugdbeschermer van een GI bij een gezin betrokken die de ouders en de minderjarige beweegt om mee te werken aan hulpverlening. Aan deze mogelijkheid bestaat in de praktijk behoefte, maar tegelijkertijd zijn er ook veel zorgen.

De zorgen zijn met name gericht op de rechtsbescherming van de betrokken ouders en minderjarigen. Zij kunnen drang als dwang ervaren, maar de informatievoorziening, de mate om deel te nemen aan de besluitvorming en de mogelijkheden om in rechte op te komen tegen de inzet van drang, zijn zeer beperkt. Ook zijn er vragen over de privacy van de ouders en minderjarigen die tijdens een jeugdbeschermingstafel worden besproken. De rol van de GI's is ook een bron van zorg nu zij wettelijk gezien enkel in een gedwongen kader taken hebben en daarnaast financiële belangen lijken te hebben bij de inzet van drang. Door de inspecties zijn bovendien zorgen geuit over de gevolgen van wachtlijsten bij de GI's voor drangtrajecten.

6.3 Het drangkader in de wet en parlementaire stukken

Het drangkader is niet bij wet geregeld, maar is wel gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat – zoals in Deel I van dit boek al duidelijk werd – in vergaande mate is gejuridiseerd (par. 6.3.1). Gedurende de totstandkoming van de Jeugdwet en ook nadat de nieuwe wetgeving in werking was getreden, is drang wel besproken in de Eerste en Tweede Kamer (par. 6.3.2 en 6.3.3).

Voor de analyse waarvan in deze paragraaf verslag wordt gedaan, zijn de huidige wet- en regelgeving en de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Jeugdwet als de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen bestudeerd. Eveneens zijn de Kamerstukken, die in de periode tussen 1 januari 2015 en 1 juni 2022 zijn gepubliceerd, bestudeerd voor zover daarin wordt gesproken over 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of

45 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 22.

een 'beschermingstafel'. Daarnaast is op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl) onder 'Documenten' gezocht naar documenten waarin de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming', 'beschermingstafel' of 'beschermingsoverleg' wordt gebruikt. De resultaten zijn vervolgens gefilterd op documenten waarin informatie wordt gegeven over het drangkader of de jeugdbeschermingstafel in het jeugdhulpverleningsstelsel en die daadwerkelijk relevant zijn voor het onderzoek.

6.3.1 Het drangkader in de huidige wetgeving

Noch de Jeugdwet noch het Burgerlijk Wetboek bevat bepalingen die expliciet zien op het drangkader. Het zou beargumenteerd kunnen worden dat het drangkader onder een van de experimenten als bedoeld in artikel 12.1 van de Jeugdwet kan worden geschaard. In dit artikellid wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB), met het oog op een doelmatige en doeltreffendere uitvoering van de Jeugdwet, waarbij een optimale samenhangende uitvoering van het vrijwillige en gedwongen kader voorop staat, regels kunnen worden gesteld voor een periode van maximaal drie jaar ten behoeve van experimenten. Hierbij kan worden afgeweken van het tweede lid van artikel 3.2 van de Jeugdwet, waarin wordt bepaald dat een GI geen jeugdhulp aanbiedt. In de AMvB moeten de voorwaarden voor het experiment worden opgenomen, evenals de beoogde resultaten van het experiment. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikellid blijkt niet of hiermee inderdaad is gedacht aan het experimenteren met een drangkader. Vooralsnog zijn geen AMvB's gepubliceerd ten aanzien van experimenten met een drangkader.

Alhoewel het drangkader niet bij wet is geregeld, bevindt het drangkader zich wel binnen het jeugdhulpverleningsstelsel. Aangezien de wet slechts onderscheid maakt tussen het vrijwillige en gedwongen kader, zou kunnen worden gesteld dat het drangkader tot een van deze kaders behoort. Gelet op het feit dat aan het drangkader geen door de kinderrechter opgelegde maatregel ten grondslag ligt, is het civiele recht inzake de jeugdbeschermingsmaatregelen niet van toepassing. Een gevolg hiervan is dat het drangkader wettelijk gezien binnen het vrijwillige kader valt. Dit zou betekenen dat de – bestuursrechtelijke – Jeugdwet en Awb van toepassing zijn en dat hetgeen in paragraaf 2.2 over het vrijwillige kader is geschreven, ook voor het drangkader geldt. Tegelijkertijd zal in het vervolg van dit hoofdstuk duidelijk worden dat in een drangkader actoren actief zijn die normaal gesproken slechts in het gedwongen kader taken uitoefenen en dat binnen het drangkader dezelfde methodieken worden gebruikt als in het gedwongen kader. Ondanks dat het drangkader formeel onder het vrijwillige kader lijkt te vallen, kent het drangkader dus ook veel invloeden vanuit het gedwongen kader. Dit vertroebelt de scheiding die in de wet is gemaakt tussen het vrijwillige en gedwongen kader. De vraag is hoe het drangkader zich tot deze kaders verhoudt.

6.3.2 Het drangkader in de totstandkomingsgeschiedenis van de Jeugdwet

Ondanks dat het drangkader niet bij wet is geregeld, is tijdens de totstandkoming van de Jeugdwet wel aandacht besteed aan drang. Op pagina 35 van de 262 pagina's tellende memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt de term 'zachte drang' geïntroduceerd:

> 'Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening.'[46]

Deze – vrij beknopte – passage roept meer vragen op dan het duidelijkheden schept. Waar de RvdK voorheen pas in beeld kwam na een verzoek om de noodzaak van het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken, mag de RvdK nu ook al 'in een eerder stadium' op casusniveau meedenken. Wat precies onder dit 'eerdere stadium' en het meedenken moet worden verstaan, wordt niet toegelicht. Vervolgens wordt vermeld dat de hulp moet zijn gericht op het versterken van de eigen kracht van de minderjarige en het probleemoplossend vermogen van het gezin en de omgeving. Het is echter niet duidelijk om welke hulp dit gaat. Wordt met 'de hulp' gedoeld op het meedenken van de RvdK of gaat het om de hulp die in de casus waarbij de RvdK kan meedenken, wordt geboden? Het doel van de betrokkenheid van de RvdK – en wellicht ook van de hulp – is dat in sommige gevallen de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel kan worden voorkomen. Vervolgens wordt de rol van de gecertificeerde instelling (hierna: GI) besproken. De wens is om de ruimte te vergroten om jeugdbeschermers ('gezinsvoogdijmedewerkers'), die bij een GI werkzaam zijn, nog voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, in te zetten. Het doel hiervan is om de ouders te bewegen tot vrijwillige medewerking. Dit zou de continuïteit van hulpverlening bevorderen. Het wordt niet duidelijk vanaf welk moment een jeugdbeschermer ingezet kan worden: gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin reeds een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht, de fase waarin de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel wordt onderzocht of gaat het om een nog eerdere fase? Verder wordt niet verduidelijkt hoe de betrokkenheid van de jeugdbeschermer eruitziet. Over het bewegen van ouders tot vrijwillige

46 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35.

medewerking wordt tussen gedachtestreepjes opgemerkt dat dit met zachte drang zou kunnen plaatsvinden. Wat precies met 'drang' wordt bedoeld en wanneer deze drang *zacht* is, wordt niet toegelicht. Uit de tekst kan niet worden afgeleid of deze 'zachte drang' ziet op een afzonderlijk kader waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend. Ook de context waarin de passage staat, verschaft weinig duidelijkheid als het gaat om de bovengenoemde vragen. De passage is opgenomen in een paragraaf over de jeugdbeschermingsmaatregelen, waarin onder andere de rol van de RvdK, het feit dat een jeugdbeschermingsmaatregel een *ultimum remedium* betreft en het belang van continuïteit van de jeugdhulp achtereenvolgens aan de orde komen.

Direct na de passage waarin de term 'drang' wordt geïntroduceerd, worden enkele opmerkingen gemaakt over het besluitvormingsproces in het geval waarin sprake is van een overgang van het vrijwillige naar het gedwongen kader.

> 'Het is derhalve belangrijk dat de gemeente de werkprocessen zoveel als mogelijk op elkaar afstemt om de continuïteit van de jeugdhulp te kunnen garanderen. Wel zijn er grenzen aan de mate van afstemming juist omdat er sprake is van een overgang van het vrijwillig naar het gedwongen kader. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat in artikel 8 EVRM procedurele waarborgen besloten liggen. Op de staat rust een positieve verplichting om het besluitvormingsproces op een inzichtelijke wijze te laten verlopen. De totstandkoming van de maatregel dient zorgvuldig te gebeuren. Jeugdigen en ouders moeten voldoende en vanaf het begin betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Deze eis omvat de volgende subverplichtingen:
> a. Het gezin heeft recht op inzage in de (proces)stukken; er mag geen relevant materiaal voor hen worden achtergehouden.
> b. De ouders moeten op de hoogte worden gebracht van de beslissing en de motivering ervan. Het initiatief tot informatievoorziening dient van het verantwoordelijke openbaar gezag uit te gaan. Onder omstandigheden moet een onafhankelijk psychologisch onderzoek worden gelast.
> c. De procedure moet in de mogelijkheid voorzien dat de ouders hun mening en belangen aan de autoriteiten kenbaar maken en dat de autoriteiten hiermee rekening houden.
>
> Het EHRM acht een procedurele onzorgvuldigheid al voldoende reden om een schending van artikel 8 EVRM vast te stellen. Een voorbeeld hiervan is de zaak Venema tegen Nederland, waarin het EHRM concludeerde dat artikel 8 EVRM was geschonden omdat de ouders onvoldoende in het gehele beslissingsproces waren betrokken.[47]

47 EHRM 17 december 2002, appl. nr. 35731/97 (Venema tegen Nederland), par. 99. Zie ook de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State omtrent de mogelijkheden tot een juridisch kader voor het dwingend opleggen van opvoedingsondersteuning door burgemeesters, W13.08.0210/I, 17 oktober 2008, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 28684, 190.

> Bij de gemeente ligt de verantwoordelijkheid om de jeugdhulp zo goed mogelijk vorm te geven zodat continuïteit zoveel als mogelijk wordt gegarandeerd èn rekening te houden met bovenstaande.'[48]

Hier wordt een spanning geschetst tussen het garanderen van continuïteit en het in acht nemen van procedurele eisen bij de overgang naar het gedwongen kader. Het belang van een zorgvuldige totstandkoming van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt benadrukt. Besluitvormingsprocessen dienen op inzichtelijke en zorgvuldige wijze te verlopen. De gemeente is bovendien verantwoordelijk voor een zo goed mogelijke vormgeving van de jeugdhulp, zodat de continuïteit gewaarborgd blijft en de procedurele vereisten die aan een besluitvormingsproces worden gesteld, in acht worden genomen. Kortom, in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt de term 'drang' geïntroduceerd, maar wordt niet verduidelijkt wat precies met deze term wordt bedoeld. Het is dan ook niet vreemd dat de passages uit de memorie van toelichting in de Kamers verschillende vragen hebben opgeroepen. De beantwoording van deze vragen geeft op enkele punten enige duidelijkheid.

Allereerst wordt in de parlementaire stukken voor wat betreft de eerdere inzet van een jeugdbeschermer verwezen naar de Vliegwielprojecten. In hoofdstuk 3 werd reeds duidelijk dat binnen deze projecten bij gezinnen waar de veiligheid en de ontwikkeling van de minderjarige in het geding waren, een gezinsvoogdijwerker of medewerker van de RvdK werd ingezet om het gezin te bewegen tot het aanvaarden van vrijwillige hulp om zo de veiligheid van de minderjarige te kunnen garanderen en de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen (zie par. 3.5.4). In een nota wordt opgemerkt dat hiermee succesvolle ervaringen zijn opgedaan. Hieruit kan worden afgeleid dat de passage in de memorie van toelichting mogelijk geïnspireerd is geweest door deze projecten. Verder is in een nota opgemerkt dat het goed denkbaar is dat een jeugdbeschermer ook bij het aflopen van een jeugdbeschermingsmaatregel als casusregisseur in het vrijwillige kader feitelijk langer in een gezin betrokken blijft om de overdracht naar hulp in het vrijwillige kader soepeler te laten verlopen.[49] De GI zou dus niet alleen betrokken kunnen worden voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, maar ook nadat een maatregel is beëindigd. Hiermee zou een verlenging van een maatregel kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou dit de continuïteit van de hulpverlening kunnen bevorderen. Ook in de memorie van antwoord wordt aandacht besteed aan de betrokkenheid van de jeugdbeschermer nadat een maatregel is beëindigd. Hierbij worden verschillende voordelen van deze betrokkenheid benoemd:

> 'Een voordeel van blijvende betrokkenheid is dat er geen wisseling plaatsvindt van professionals (één gezin, één plan, één regisseur). Voor kinderen en ouders

48 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36.
49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.

> kan dat belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat een goede relatie behouden blijft en er geen nieuwe kennismakingsgesprekken gevoerd hoeven te worden waarin pijnlijke details uit het verleden aan de orde komen. Maar blijvende betrokkenheid hoeft niet voor elk gezin de beste keuze te zijn. Soms verdient na een gedwongen traject een keuze voor een nieuwe start de voorkeur en is de inzet van nieuwe professionals daarbij verstandig.
> Vanuit het oogpunt van een financier kan het handhaven van de gezinsvoogdijwerker voordelig zijn. Het overdragen van gezinnen tussen professionals en instellingen, het kortsluiten over de problematiek en het registreren daarvan kosten tijd en geld. De oude gezinsvoogdijwerker kan mogelijk efficiënter werken, omdat hij het gezin kent en zodoende aan één woord genoeg heeft. In het nieuwe jeugdzorgstelsel kan de gemeente bepalen hoe ze de nazorg wenst in te richten en wie ze daarbij inzet. Maatwerk per gezin is hierbij de oplossing, waarbij het kind centraal staat. Het is daarom van belang dat gemeenten bij hun inkooptrajecten bezien hoe dit maatwerk kan worden vormgegeven. Het is verstandig om hierbij de investering die een gezinsvoogdijwerker in een eerder stadium heeft gedaan serieus te nemen, zodat kan worden voorzien in continuïteit van begeleiding wanneer dat de voorkeur verdient.'[50]

Hier wordt bevestigd dat het bevorderen van continuïteit een belangrijk doel is van de betrokkenheid van de jeugdbeschermer buiten een jeugdbeschermingsmaatregel. Verder wordt in de nota verduidelijkt dat wordt beoogd dat de GI direct aanvullende hulp kan inzetten. Doordat – anders dan in het oude systeem – geen indicatiebesluit hoeft te worden genomen, wordt het aantal schakels verminderd en wordt de verantwoordelijkheid bij de beroepskracht gelegd.[51] Dit lijkt te impliceren dat ook geen verleningsbesluit (zie par. 2.2.3, 2.2.4 en 2.3.5) genomen hoeft te worden. Het is opvallend dat de verantwoordelijkheid bij de jeugdbeschermer wordt gelegd, terwijl de gemeenten in het nieuwe stelsel verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp (zie ook par. 3.6.2). Tegelijkertijd wordt in de nota benadrukt dat de scheiding tussen jeugdbescherming en jeugdhulp van belang is en wel om drie redenen:

> 'Ten eerste wordt de (schijn van) belangenverstrengeling voorkomen: een jeugdbeschermer kan de eigen instelling niet bevoordelen door jeugdhulp van zijn eigen organisatie inzetten, en moet kiezen uit een breder aanbod van andere organisaties. Ten tweede houdt de jeugdbeschermer enige afstand tot het uitvoeringsproces. Nadat de jeugdbeschermer bepaalde jeugdhulp voor een kind heeft voorgesteld en ingezet, kan hij beoordelen wat het effect van die hulp is op de veiligheid en ontwikkeling van het kind. De jeugdbeschermer kan eventueel bijsturen en uiteindelijk oordelen of het afgesproken doel gehaald is. Als hijzelf onderdeel is van de hulpverlening is die afstand er niet en een meer objectief oordeel moeilijker te maken. Ten slotte werkt de praktijk in het huidige stelsel ook zo en lijkt er geen sprake te zijn van administratieve belemmeringen.'[52]

50 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 59-60.
51 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.
52 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60.

De jeugdbeschermer zet dus jeugdhulp in, spreekt doelen af, beoordeelt het effect van de ingezette hulp op de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarige en bepaalt of het afgesproken doel gehaald is. Hieruit kan worden afgeleid dat de jeugdbeschermer ook bij betrokkenheid buiten een jeugdbeschermingsmaatregel om, dezelfde rol vervult of blijft vervullen als dat hij in het kader van de maatregel heeft. Dit wordt bevestigd in de memorie van antwoord:

> 'Het gaat in een drangtraject bijvoorbeeld om het gestructureerd en planmatig werken volgens bepaalde methodieken, het kunnen hanteren van geschikte benaderingswijzen voor ouders en kinderen, het inzetten en activeren van netwerken rondom de kinderen, het kennen van het jeugdhulpaanbod in een regio en het hebben van inzicht in aanvullende instrumenten die een gedwongen kader biedt. Daarmee verleent de gezinsvoogdijmedewerker in het vrijwillig kader geen jeugdhulp (in de wettelijke zin van het woord).
> Hiervoor hoeft de gecertificeerde instelling geen nieuw «vrijwillig» onderdeel op te zetten.'[53]

Hier is onder andere verduidelijkt dat de jeugdbeschermer ('gezinsvoogdijmedewerker') geen jeugdhulp biedt. Dit wordt later in de nota nogmaals benadrukt.[54] Voor wat betreft de methodieken kan worden opgemerkt dat GI's op grond van het normenkader verplicht zijn om te werken met methoden die algemene en specifieke werkzame factoren bevatten die door het Nji als effectief zijn beoordeeld. De Deltamethode en methode Generiek Gezinsgericht Werken zijn op dit moment de enige methoden die aan deze eisen voldoen. Dit zal meebrengen dat de GI ook in het kader van drang deze werkwijzen toe zal passen.[55] Bovendien wordt uit deze passage duidelijk dat wordt gedoeld op een afzonderlijk traject waarbinnen de jeugdbeschermer bij een gezin betrokken is. In de memorie van antwoord wordt ook genoemd dat de gemeente ervoor kan kiezen om 'trajecten voor drang' bij een GI in te kopen.[56]

Verder zijn vragen gesteld over de SAVE-teams in Utrecht, een pilotproject met betrekking tot het dwang- en drangkader. Binnen deze teams wordt interdisciplinair gewerkt, waardoor gezinnen nog maar met één persoon te maken krijgen, ongeacht het kader waarin de hulpverlening plaatsvindt. Hierbij wordt naast het gedwongen kader een 'vrijwillig kader (drang)' benoemd.[57] Hier wordt er dus vanuit gegaan dat drang binnen het vrijwillige kader plaatsvindt. Binnen deze SAVE-teams is het AMK (nu: VT) ook actief. Hierover wordt onder andere het volgende opgemerkt:

53 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58-59.
54 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 59-60.
55 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 60.
56 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58-59.
57 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 70.

> 'Voordeel van het betrekken van het AMK in de SAVE-teams is dat op het moment dat het AMK, na onderzoek, constateert dat er casemanagement drang nodig is (om toezicht te houden op de veiligheid), bij de gesprekken met ouders direct ook een medewerker uit het SAVE-team betrokken kan worden. Hierdoor kan snel de benodigde begeleiding, en indien nodig jeugdhulp, worden ingezet.'[58]

Hier wordt gesproken van 'casemanagement drang', met het houden van toezicht op de veiligheid als doel. Ook wordt opgemerkt dat binnen het casemanagement begeleiding en jeugdhulp kunnen worden ingezet. Dit lijkt ook overeen te komen met de eerdere beschrijving van de rol van de jeugdbeschermer in het kader van drang als regiehouder die jeugdhulp inzet.

Verder wordt in de parlementaire stukken opgemerkt dat drang op vrijwillige basis plaatsvindt.[59] In de memorie van antwoord wordt desgevraagd aangegeven dat het niet is toegestaan om in het vrijwillige kader te dreigen met korting op een uitkering of een ondertoezichtstelling.

> 'Het is juridisch ongeoorloofd om als gemeente te dreigen met een korting op iemands uitkering indien vrijwillige hulp niet wordt geaccepteerd (détournement de pouvoir). Dit geldt ook voor het dreigen met een ondertoezichtstelling. In een drangtraject is het van belang om een goed contact met het gezin tot stand te brengen. De inzet van een gezinsvoogdijwerker kan in deze fase een meerwaarde hebben. Het benoemen van de problematiek rondom de onveiligheid of ontwikkelingsbedreigingen van een kind en het werken aan een oplossing op vrijwillige basis is hier het uitgangspunt. Essentieel is het helder communiceren over de ernst van deze situatie en eventueel over de mogelijkheid dat melding wordt gedaan bij de raad voor de kinderbescherming indien dat nodig blijkt in het belang van het kind. De communicatie hierover mag nooit de vorm krijgen van dreigementen, maar het moet voor ouders wel helder zijn welke stappen ondernomen kunnen worden als de problemen rondom hun kind ongewijzigd voortduren. Het is aan de raad voor de kinderbescherming om aan een melding gevolg te geven en vervolgens aan de kinderrechter om te bepalen of een kinderbeschermingsmaatregel aangewezen is.'[60]

Later wordt opnieuw benadrukt dat het dreigen met bijvoorbeeld het korten op een uitkering buitengewoon onverstandig en onprofessioneel is, averechts werkt en helemaal niet past bij een dienstbare overheid.[61]

---

58 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 70.

59 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 16.

60 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 71; maar zie ook *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 14 waarin wordt opgemerkt dat een advocaat in een krantenartikel heeft geschetst dat een moeder door een gezinsvoogd werd gedreigd met korting op haar uitkering. Op pagina 67 van deze Handelingen wordt dit echter naar 'het rijk der fabelen' verwezen.

61 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 67.

In de memorie van antwoord wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van de RvdK. Dit naar aanleiding van een vraag naar de onafhankelijkheid van de RvdK in het geval de RvdK deelneemt aan de wijkteams. Deze teams hebben namelijk de bevoegdheid om een verzoek tot onderzoek naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen bij de RvdK.

> 'De raad voor de kinderbescherming behoudt zijn onafhankelijke positie in het nieuwe stelsel. De raad zal dan ook geen deel uitmaken van de wijkteams. De raad voor de kinderbescherming kan om advies gevraagd worden over situaties waarin een ondertoezichtstelling overwogen wordt.'[62]

Hieruit kan worden afgeleid dat de in de memorie van toelichting genoemde 'eerdere fase' waarin de RvdK op casusniveau kan meedenken, ziet op de situatie waarin een ondertoezichtstelling overwogen wordt en een wijkteam de RvdK om advies vraagt. Ook is in de memorie van antwoord duidelijk gemaakt dat het gaat om risicovolle situaties waarin de veiligheid van de minderjarige in het geding is en er twijfels bestaan over de bereidheid en het vermogen van de ouders om vrijwillige hulp te aanvaarden.[63]

6.3.3 Het drangkader in de parlementaire stukken na 1 januari 2015

In parlementaire stukken die na de wettelijke herziening van het jeugdstelsel zijn verschenen, is een aantal maal opnieuw aandacht besteed aan drang. Zo kwam drang uitgebreid aan de orde in de beantwoording van Kamervragen die door het lid Agema waren gesteld naar aanleiding van een kritisch bericht van Follow the Money, een journalistieke beweging met waarheidsvinding door het volgen van geldsporen als doel.[64] In dit nieuwsbericht wordt onder andere opgemerkt dat ouders in drangtrajecten door de jeugdbescherming worden gedwongen om mee te werken aan hulpverlening in het vrijwillige kader onder dreiging van officiële maatregelen. Ouders die in een dergelijk traject terechtkomen moeten zich houden aan een door de jeugdbeschermer opgesteld veiligheidsplan waarin bijvoorbeeld ook kan worden afgesproken dat de minderjarige 'vrijwillig' uit huis wordt geplaatst, dat een omgangsregeling wordt vastgesteld, dat cameratoezicht in huis plaatsvindt, dat een psychiatrisch onderzoek moet worden uitgevoerd of dat bepaalde informatie wordt vrijgegeven. Verder blijkt uit het nieuwsbericht dat jeugdrechtdeskundigen zich zorgen maken over de combinatie van een juridisch vacuüm rond drangtrajecten en een prikkel om geld te verdienen met deze preventieve jeugdzorg. Drangtrajecten zouden namelijk een belangrijke nieuwe manier betreffen voor organisaties om inkomsten zeker te stellen.[65] De minister van Veiligheid en

62 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58.
63 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58 en 70.
64 Zie de website van Follow the Money (www.ftm.nl) onder 'Over FTM'.
65 Van Ark, *Follow the Money* 21 september 2017.

Justitie herhaalt in de beantwoording van de Kamervragen de passage uit de memorie van toelichting van de Jeugdwet waarin de term drang wordt gebruikt en herhaalt dat het bij de inzet van de GI in het vrijwillige kader gaat om het waar mogelijk voorkomen van een gedwongen maatregel.

> 'In opdracht van de gemeente kan een jeugdbeschermer in structureel complexe gezinssituaties ingezet worden om de casusregie te voeren, om zo te komen tot een stabiele situatie waarin het kind weer veilig kan opgroeien.
> Het gaat hierbij om de inzet van een specifiek soort expertise op het gebied van veiligheid van kinderen in een gezin en het motiveren van ouders om (alsnog) hulp in het vrijwillig kader te accepteren. Ik zie drang als een professionele houding, een attitude, die soms kan helpen om alsnog een doorbraak te bereiken in vrijwillig kader. Het kan en mag nooit zo zijn dat de inzet wordt gebruikt als pressiemiddel.'[66]

Hier wordt gesproken over drang als houding, in plaats van als afzonderlijk traject. Verder wordt door de minister opgemerkt dat hetgeen 'drang' wordt genoemd in de aanloop naar de Jeugdwet al tot ontwikkeling is gekomen met de methodische vernieuwing van de jeugdbescherming met de Vliegwielprojecten en SWING-projecten.[67]

> 'In veel regio's zijn de inspanningen gericht op het terugdringen van de instroom naar de jeugdbescherming, door betere samenwerking met gezinnen en kinderen en met wijkteams. Als de voor de veiligheid van het kind benodigde hulp vanuit vrijwilligheid op gang komt, heeft dat de voorkeur. Is dat niet het geval, dan staat alsnog de route van gedwongen inzet open.'[68]

De minister geeft aan dat niet met zekerheid is te zeggen dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is gedaald door de inzet van drang. Ook merkt hij op dat geen landelijke cijfers beschikbaar zijn van het aantal drangmaatregelen dat per jaar wordt ingezet.[69] Over het gebruik van drang als product, wordt door de minister opgemerkt dat de term 'product' voornamelijk gebruikt wordt als financiële term, 'omdat de inzet van de gezinsvoogdijwerker ook in preventief kader nu eenmaal gefinancierd moet worden.'[70] Op de vraag naar de wenselijkheid van het gebruiken van drangmaatregelen als een product, is de minister verder niet ingegaan. Wel heeft de minister desgevraagd aangegeven dat hij de mening dat organisaties in drang een nieuwe manier zien om over de rug van ouders en minderjarigen geld te verdienen, niet deelt.

---

66 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 2.
67 Zie www.nieuwejeugdbescherming.nl voor meer informatie over de SWING-projecten waarbinnen nieuwe methoden worden ontwikkeld om jeugdigen binnen een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel effectiever te begeleiden.
68 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
69 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
70 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 2.

> 'In de ene gemeente wordt bijvoorbeeld verwacht dat het wijkteam deze rol op zich kan nemen, in de andere wordt gekozen voor de inzet van medewerkers van de GI om dit te doen. Welke professional het ook is, essentieel is en blijft het gesprek met de ouders en het kind, de uitleg van de stappen en de mogelijke consequenties. Dit alles laat onverlet dat het voor ouders duidelijk moet zijn dat de inzet zonder uitspraak van de rechter vrijwillig is en dat ze daar dus niet mee hoeven in te stemmen. Ook moet voor ouders duidelijk zijn dat de weg van bezwaar, klacht en tuchtprocedures open staan, eventueel met ondersteuning door het AKJ.'[71]

Uit deze passage wordt ook duidelijk dat wijkteams eveneens drang kunnen uitoefenen. Opnieuw wordt benadrukt dat drang vrijwillig is. Wel wordt voor het eerst in de parlementaire stukken genoemd dat ouders informatie moeten krijgen over hun formele rechtspositie. Deze rechtsbescherming zou volgens de minister bestaan uit de mogelijkheid om bezwaar te maken en om een (tucht)klacht in te dienen. Hierbij kan de ouder worden ondersteund door een vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ).

Drang is ruim twee maanden na deze beantwoording van de Kamervragen opnieuw ter sprake gekomen tijdens een wetgevingsoverleg. Kamerlid Agema wees op de bestaande praktijk waarin ouders bang worden gemaakt en vervolgens, uit angst om voor de rechter te moeten verschijnen, kiezen voor een vrijwillige uithuisplaatsing. Zij maakte zich hier zorgen over nu verschillende casussen bestaan waarin ouders te maken krijgen met onterechte beschuldigingen. Bovendien merkte zij op dat het aantal vrijwillige uithuisplaatsingen middels drang toeneemt en dat het aantal uithuisplaatsingen middels een rechterlijke uitspraak juist afneemt.[72] De minister van Rechtsbescherming merkte naar aanleiding van deze opmerkingen op dat hij van mening is dat de wetgever bewust voor de mogelijkheid om drang te kunnen inzetten, heeft gekozen:

> 'We zien een verschuiving van dwang naar drang. Was dat de bedoeling van de Jeugdwet of is dat eigenlijk een onbedoeld effect geweest? Ik denk dat het een heel bewuste beweging is geweest van de wetgever om die mogelijkheid te bieden in de Jeugdwet. Men wilde professionals de kans geven om vanuit een vrijwillig kader de dwangmaatregelen te voorkomen. Men wilde ouders de kans geven om zonder een gang naar de rechter mee te werken aan een behandeling. Daarbij moet natuurlijk altijd gezegd worden dat ouders die het niet eens zijn met de koers die er vanuit de jeugdbescherming gevaren wordt, de kans hebben om te zeggen: daar werk ik dan niet aan mee en dan laat ik het alsnog voorkomen. Ik zeg in de richting van mevrouw Agema dat de drangmaatregelen nooit de gang naar een rechter van ouders afsnijden. Als zij vinden dat ze toch gelijk hebben, moeten ze uiteindelijk die weg kunnen bewandelen.'[73]

---

71 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2017/18, 191, p. 3.
72 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 5-6.
73 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 77

Kamerlid Agema was echter niet overtuigd en heeft de minister gevraagd om in het actieplan waarheidsvinding terug te komen op de vraag of de beweging van dwang naar drang een bewuste keuze is geweest in de Jeugdwet.[74] In dit actieplan werd echter om onbekende redenen niet teruggekomen op deze vraag.[75] In het Actieprogramma Zorg voor de jeugd worden wel enkele actielijnen beschreven die relevant zijn voor het drangkader.

Op 1 april 2018 werd, mede naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Jeugdwet, het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd gepubliceerd. Het doel hiervan was om de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te verbeteren, zodat gezinnen op tijd passende hulp ontvangen. Het Rijk, gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties hebben hiertoe zes actielijnen uitgewerkt. Voor het drangkader is met name de vijfde actielijn relevant. Hiermee wordt beoogd minderjarigen eerder en beter te beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt. Bij een vermoeden van een ontwikkelingsbedreiging zal het lokale team het gezin benaderen. Indien sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en de ouders onvoldoende gemotiveerd kunnen worden om aan de slag te gaan, kunnen lokale teams tijdelijk een aanvullend beroep doen op VT, de RvdK of een GI om samen de ontwikkelingsbedreigingen en risico's weg te nemen. Indien nodig, kan zo kort mogelijk een jeugdbeschermingsmaatregel ingezet worden. De ouders worden hierbij goed voorgelicht over hun rechtspositie en hun recht om hulp te weigeren zolang er geen jeugdbeschermingsmaatregel is.

> 'We bewegen ouders zelf de regie te nemen om zorg te dragen voor een gezonde ontwikkeling van hun kind(eren) en bieden daarbij passende hulp en ondersteuning. Daarmee voorkomen we een maatregel voor jeugdbescherming. Hiervoor voeren we gesprekken met ouders over wat kinderen nodig hebben om zich veilig te voelen en zich te kunnen ontwikkelen. Soms zullen we stevige grenzen moeten trekken. We zetten specifieke gespreksvaardigheden en een specifieke attitude in om ouders alsnog te motiveren tot hulpverlening in vrijwillig kader. Professionals zijn duidelijk over de consequenties van het niet nakomen van afspraken. De professional stelt ouders in staat steeds de afweging te maken hun vrijwillige medewerking te beëindigen. In dat geval zal de professional de Raad voor de Kinderbescherming vragen een onderzoek naar een mogelijke ondertoezichtstelling in gang te zetten. Om een dergelijke maatregel te voorkomen is specifieke expertise in of nabij de lokale teams beschikbaar. Deze taak is niet voorbehouden aan een specifieke instelling. Wanneer een medewerker van een GI hiervoor wordt ingezet moet duidelijk zijn dat zijn inzet zich richt op het motiveren van ouders om alsnog de aangegeven grenzen te respecteren en de noodzakelijke hulp daarbij te accepteren. Jeugdbeschermingsexpertise wordt dan preventief ingezet.'

74 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI en 34775 VI, 112, p. 82-83.
75 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018.

Concrete acties die hieruit voortvloeien zijn dat beroepskrachten ouders en minderjarigen in begrijpelijke taal informeren over hun rechten en plichten en dat ouders gebruik kunnen maken van cliëntondersteuners. Ook hebben de VNG en het Rijk een werkconferentie georganiseerd waarbij de invulling door de GI's van de preventieve jeugdbescherming het onderwerp is.[76] Andere acties zijn dat dat ouders en kinderen altijd bij beslissingen betrokken worden en dat besluiten goed worden onderbouwd, dat gemeenten en justitiële organisatie samenwerken om jeugdhulp in het gedwongen kader tijdig in te zetten en dat er altijd een jeugdbeschermer of -reclasseerder beschikbaar is wanneer de rechter een maatregel oplegt.[77] In de slotrapportage van Zorg voor de Jeugd in 2021 is opgemerkt dat de rechtspositie van kinderen op het snijvlak van vrijwillige intensieve hulp en het gedwongen kader deel uitmaakt van de uitwerkpunten van het toekomstscenario (zie par. 3.7.1).[78]

In beantwoording van Kamervragen over berichtgeving rondom SAVE Midden-Nederland en VT, waarin wordt beschreven dat gemeenteraden zorgen hebben over signalen van bij SAVE betrokken ouders, heeft de minister van VWS het volgende opgemerkt:

> 'Gemeenten hebben de wettelijke ruimte om voordat een maatregel is opgelegd de deskundigheid en expertise van een GI in te zetten om een maatregel te voorkomen. Deze preventieve inzet van de GI is bedoeld om ouders te motiveren alsnog hulp in het vrijwillig kader te aanvaarden.'[79]

In reactie op vragen over uithuisplaatsingen zonder rechterlijke tussenkomst en over doorverwijzing vanuit VT naar een GI, merkte de minister bovendien nog het volgende op:

> 'Een Veilig Thuis kan nooit zonder tussenkomst van de rechter een GI opdragen een maatregel in het gedwongen kader uit te voeren. Een Veilig Thuis kan wel de GI vragen zijn deskundigheid en expertise in te zetten om een maatregel te voorkomen. De gemeenten bepalen daarbij of en op welke wijze ze de GI willen inzetten en maken daartoe afspraken met de GI. Deze preventieve inzet van de GI is bedoeld om ouders te ondersteunen bij het realiseren van een veilige opgroeisituatie en zo nodig te motiveren om de noodzakelijke hulp in een vrijwillig kader te aanvaarden. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld tijdelijke plaatsing binnen het netwerk van het betreffende gezin effectief zijn zodat rust kan ontstaan binnen het gezin. Het is belangrijk dat bij een dergelijke plaatsing zowel ouders als kinderen goed geïnformeerd zijn over hun rechten.

76 Deze werkconferentie heeft eind 2019 plaatsgevonden; zie ook Zorg voor de Jeugd 2020b, p. 24.
77 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 44-45; zie ook Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018.
78 Zorg voor de Jeugd 2021, p. 50.
79 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, 3651, p. 2.

> Het kan en mag nooit zo zijn dat deze inzet van de GI wordt gebruikt als pressiemiddel. Het gaat hier immers om hulp in het vrijwillig kader en ouders hoeven er dus niet mee in te stemmen.'[80]

Hier wordt het doel van de betrokkenheid van de GI in de fase voor een jeugdbeschermingsmaatregel omschreven als het ondersteunen van ouders bij het realiseren van een veilige opgroeisituatie en het zo nodig motiveren om noodzakelijke hulp in een vrijwillig kader te aanvaarden. Dit kan tot gevolg hebben dat een kind uit huis wordt geplaatst. Deze uithuisplaatsing vindt dan in het vrijwillige kader plaats. Het motiveren door de GI mag niet omslaan in pressie. Het bepalen van de manier waarop de inzet van de GI wordt vormgegeven, is een taak van de gemeente.

Naar aanleiding van het adviesrapport van de RSJ en RVS uit 2019[81] hebben de minister voor Rechtsbescherming en de gemeenten laten weten dat zij de aanbevelingen van de raden ter harte hebben genomen en dat zij een scherper onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en -bescherming van belang achtten.[82] In reactie op het advies noemt de minister dat zolang niet alle lokale teams dusdanig zijn georganiseerd dat zij intensieve hulp kunnen bieden aan gezinnen die hulpverlening niet of moeizaam accepteren en waarbij sprake is van onveiligheid, de meerwaarde van de inzet van de GI's wordt gezien. Beroepskrachten moeten zich te allen tijde bewust zijn van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen hulp.

> 'Dit vraagt om het reflecteren hierop en het in de bejegeningen en communicatie richting minderjarigen en ouders heel duidelijk en transparant zijn over welke hulp wordt ingezet, waarom dit wordt gedaan en wat de (rechts)positie van de ouders en van de minderjarige hierin is. Dit vraagt daar waar nodig om een verdere investering in het vakmanschap van de beroepskrachten, waar het advies van de Raden belangrijke juridische en ethische tools voor biedt.'

Daarnaast moeten de GI's cliënten goed informeren over hun rechtspositie. De minister noemt in zijn brief dat de wijze waarop een scherper onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader van hulpverlening kan worden georganiseerd, moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen met betrekking tot de herinrichting van de jeugdbeschermingsketen (zie par. 3.7). In zes pilots wordt geëxperimenteerd met vormen van een meer geïntegreerde aanpak van ernstige gezinsproblematiek waarmee de jeugdbeschermingsketen effectiever zou moeten worden,

---

80 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, 3651, p. 3.

81 RSJ & RVS 2019. Dit advies is overigens meegenomen in het traject Vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen (Zorg voor de Jeugd 2020a, p. 53 en Zorg voor de Jeugd 2020b, p. 24).

82 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 722.

waarin meegenomen zal worden hoe de scheidslijn tussen het vrijwillige en gedwongen kader en de daarbij behorende rechten en plichten voor minderjarigen en ouders geborgd moeten worden.[83]

In maart en april 2020 hebben de toenmalige ministers van VWS en Rechtsbescherming de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd over voorstellen om de organisatie van de jeugdzorg te verbeteren (zie ook par. 3.7.1). In de brief worden uitgangspunten voor een effectievere bescherming van jeugd en gezin genoemd, waaronder transparantie en duidelijkheid. In het kader daarvan wordt in de brief genoemd dat het voor betrokken gezinnen duidelijk moet zijn

> 'waar ze aan toe zijn; waar ze aan werken (doelen), wanneer doelen overgaan in voorwaarden (intensieve vrijwillige hulp) en wat de gevolgen ervan zijn als deze voorwaarden niet worden nagekomen (gedwongen kader). Centraal hierin staat de dialoog met het gezin en openheid van zaken. Betrokken professionals organiseren tegenspraak om hun eigen oordelen op betrouwbaarheid en trefzekerheid te toetsen. Als de Staat uiteindelijk toch ingrijpt in het privéleven van het gezin, is dit met waarborgen omkleed. Die waarborgen zijn: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verbod van willekeur en aandacht voor het onderscheid tussen feiten, vermoedens en meningen.'[84]

In de uitwerking van de uitgangspunten voor een effectievere bescherming van jeugd en gezin zullen de ministers het advies van de RVS en RSJ over de inzet van intensieve vrijwillige hulp (zie par. 6.2) betrekken.[85]

Eind 2020 wordt door de staatssecretaris van VWS in een beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van een bericht over de gevolgen van onterechte meldingen van kindermishandeling voor ouders, over de betrokkenheid van GI's in het kader van drang het volgende opgemerkt:

> 'Inzet van specifieke expertise zoals de inzet van methodische en intensieve begeleiding van gezinnen ter voorkoming van een kinderbeschermingsmaatregel is verschillend georganiseerd in het land. Op de meeste plekken is dit voor een belangrijk deel belegd bij de Gecertificeerde Instellingen (GI's). De rol en de positie van de GI's in het voorkomen van kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen kan verschillen per gemeente of regio al naargelang de gemeentelijke visie en aanwezige structuren voor zorg en hulp. In sommige regio's werkt de GI – op afroep – nauw samen met het lokale team en trekken zij samen op om kinderbeschermingsmaatregelen te voorkomen door op andere manieren samen met het gezin de veiligheid in het gezin te herstellen. In andere regio's wordt de expertise van de GI ingekocht om casusregie in complexe gezinssituaties uit te voeren.'[86]

---

83 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 722.
84 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723, p. 17 en *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, O, p. 17.
85 *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 723, p. 19 en *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, O, p. 19.
86 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2020/21, 611, p. 3.

De staatssecretaris gaf, in de beantwoording van de vraag of uiteengezet kon worden in welke gemeenten drang overmatig wordt ingezet als middel en of onterechte meldingen hierin een rol spelen, aan dat er geen inzicht is in de relatie tussen meldingen die na onderzoek door VT worden weerlegd en de mate waarin op intensieve vormen van vrijwillige hulp en dienstverlening wordt ingezet.[87]

In het kader van de kinderopvangtoeslagenaffaire is uit cijfers van het CBS gebleken dat in de periode van 2015 tot en met 2021 ongeveer 1.675 kinderen van gedupeerde ouders uit huis zijn geplaatst.[88] De redenen van deze uithuisplaatsingen worden nog onderzocht. De Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag heeft in een advies over de uithuisplaatsingen als aandachtspunt geformuleerd dat uithuisplaatsingen in de praktijk ook plaatsvinden in het kader van een drangtraject waarbij ouders 'vrijwillig' voor een uithuisplaatsing kiezen.[89] Begin 2022 werd in een reactie van de minister voor Rechtsbescherming op dit advies opgemerkt dat ook de gevallen waarbij mogelijk drang is uitgeoefend op ouders om hun kind(eren) uit huis te laten plaatsen, worden meegenomen in de onderzoeken naar deze affaire en de aanpak voor gedupeerden.[90] Uit de beantwoording door deze minister van tijdens een schriftelijk overleg gestelde vragen blijkt dat er geen zicht is op deze uithuisplaatsingen in het 'drangkader'. Hierdoor kunnen deze uithuisplaatsingen niet worden betrokken bij het kwantitatieve onderzoek dat wordt verricht, maar wel bij het kwalitatieve onderzoek dat zal volgen.[91] Tijdens het debat over de problemen met uithuisplaatsingen van kinderen op 12 mei 2022 heeft de minister gereageerd op de vraag van een Kamerlid waarom 'het drangkader niet wordt verboden als iedereen constateert dat dit de rechtspositie van ouders ernstig aantast?':

> 'Waarom wordt het drangkader niet gewoon verboden? We zien dat het voor ouders en jeugdigen onduidelijk is wat "drang" inhoudt. Ouders en jeugdigen ervaren het als dwingend en weten niet waar zij wel en niet aan hoeven mee te werken. Ik vind die onduidelijkheid net als u zeer onwenselijk (..). In onze reactie op een advies van eind 2019 van de RSJ hierover, hebben wij aangegeven dat er een scherpere afbakening moet zijn tussen interventies in vrijwillig en gedwongen kader. Een tussenvorm, zoals een drangkader, bestaat niet. We hebben ook aangegeven dit scherper uit te werken in het toekomstscenario. Een verbod op drang kan in mijn ogen dus niet. Drang zou moeten worden opgevat als een methode, dus als intensieve ambulante hulp, juist bedoeld om ouders en kinderen te helpen en daarmee gedwongen interventies te voorkomen.'[92]

87 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2020/21, 611, p. 3.
88 CBS 2022; zie voor eerdere cijfers ook CBS 2021.
89 Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag 2022.
90 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, 979.
91 Brief van de minister voor Rechtsbescherming, *Beantwoording vragen schriftelijk overleg voortgang aanpakuithuisplaatsingen kinderopvangtoeslag*, 9 mei 2022.
92 Plenair verslag van de 79e vergadering in de Tweede Kamer op 12 mei 2022 (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/79) (status: ongecorrigeerd).

De minister geeft hier aan dat drang niet bestaat en dus ook niet verboden kan worden. In het toekomstscenario zal dit nader worden uitgewerkt.

6.3.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit wetgeving en parlementaire stukken

In de huidige wetgeving is geen specifieke regeling inzake het drangkader opgenomen. Het feit dat het drangkader onderdeel is van het jeugdhulpverleningsstelsel dat in vergaande mate is gejuridiseerd, kan enkele handvatten bieden aan beroepskrachten en gezinsleden die bij een drangkader betrokken zijn. Doordat aan het drangkader geen rechterlijke beschikking ten grondslag ligt, kan geconcludeerd worden dat het drangkader deel uitmaakt van het vrijwillige kader voor jeugdhulpverlening.

Ondanks dat het drangkader niet bij wet is geregeld, is dit kader wel meermaals aan de orde gekomen tijdens de parlementaire stukken in het kader van de totstandkoming van de huidige wetgeving. De nauwelijks toegelichte term 'drang' in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet lijkt hiervoor een belangrijke aanleiding geweest te zijn. Dit leidde namelijk tot verschillende vragen van Kamerleden.

In de parlementaire stukken wordt gesproken over een drang*traject* dat gepositioneerd is binnen het vrijwillige kader en dat sterk is geïnspireerd door de Vliegwielprojecten. Binnen dit drangtraject raakt een jeugdbeschermer die werkzaam is bij een GI bij een gezin betrokken in de fase voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel. De jeugdbeschermer vervult in deze fasen dezelfde rol als die hij in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel heeft. Hij zet jeugdhulp in, spreekt doelen af, beoordeelt het effect van de ingezet hulp op de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarige en bepaalt of de afgesproken doelen behaald zijn. Hiermee wordt de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel voorkomen en wordt continuïteit in de hulpverlening bevorderd. Bovendien hangt de eerdere betrokkenheid van de RvdK nauw samen met het drangkader. Deze betrokkenheid lijkt te bestaan uit het geven van adviezen aan de wijkteams die nadenken over de vraag of een verzoek moet worden ingediend bij de RvdK om onderzoek te doen naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Ook na 1 januari 2015 werd in de parlementaire stukken door verschillende ministers aandacht besteed aan drang. Zo merkte de voormalige minister van Justitie en Veiligheid in de beantwoording van Kamervragen op dat drang een houding is en dat ook wijkteams drang kunnen uitoefenen. Deze minister benadrukte bovendien dat ouders informatie moeten krijgen over hun formele rechtspositie, welke zou bestaan uit de mogelijkheid om bezwaar te maken en een (tucht)klacht in te dienen. Tijdens een wetgevingsoverleg merkte de voormalige minister van Rechtsbescherming op dat hij van mening was dat de wetgever bewust voor de mogelijkheid om drang te kunnen inzetten, heeft gekozen en dat hiermee wordt beoogd om het gedwongen kader te voorkomen. Verder benadrukte deze minister dat

ouders altijd de kans moeten hebben om ervoor te kiezen om niet mee te werken aan drang. In een latere brief van de ministers van VWS en Rechtsbescherming werd het belang van transparantie en duidelijkheid benadrukt. Ook blijkt uit de bestudeerde parlementaire stukken dat gemeenten een grote rol spelen in de vormgeving van de betrokkenheid van de GI in een drangkader. Op basis van de bestudeerde stukken in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire kan worden geconcludeerd dat er hoogstwaarschijnlijk minderjarigen in het kader van drang uit huis zijn geplaatst, maar dat er momenteel geen zicht is op het aantal uithuisplaatsingen dat in het kader van drang heeft plaatsgevonden. Tot slot blijkt uit een reactie op het advies van de RSJ en RVS en uit de stukken in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire dat in het toekomstscenario de aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader nader zal worden uitgewerkt. De minister van Rechtsbescherming heeft tijdens een vergadering in de Tweede Kamer op 12 mei 2022 expliciet genoemd dat drang als tussenvorm tussen het vrijwillige en gedwongen kader niet bestaat, maar dat drang moet worden opgevat als een methode binnen de hulpverlening. In paragraaf 6.5 zal het drangkader in decentrale regelgeving en beleid worden verkend. Eerst wordt in de volgende paragraaf gekeken naar hetgeen in beleidsstukken van belangrijke organisaties in de keten wordt vermeld over het drangkader.

6.4 Het drangkader in landelijke beleidsstukken

Hiervoor werden al enkele opmerkingen geplaatst over dat drang aan de orde is gekomen in het Actieprogramma Zorg voor de jeugd. Ook in andere openbare, landelijke beleidsstukken, namelijk in die van het landelijk werkende of landelijk gebundelde organisaties die belangrijke taken hebben binnen de jeugdhulp en jeugdbescherming, komt drang aan de orde. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt welke informatie het Handelingsprotocol van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, een gemeenschappelijke visie van de GI's en het Kwaliteitskader en Protocol bescherming van de RvdK bevatten als het gaat om drang.

6.4.1 Het Handelingsprotocol van Veilig Thuis

Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis heeft een Handelingsprotocol opgesteld voor de 26 regionale VT-organisaties. Dit protocol moet bijdragen aan kwaliteitsverbetering en eenduidigheid in het optreden van de VT-organisaties en geeft richtlijnen aan de medewerkers. In de begrippenlijst van dit protocol wordt drang omschreven als 'de vooraf besproken gevolgen voor een of meer directbetrokkenen bij het niet nakomen van afspraken in het kader van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.' De begrippenlijst is echter de enige plek in het protocol waar de term 'drang' voorkomt.

Het protocol bevat wel richtlijnen ten aanzien van het stellen van veiligheidsvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om tot directe en stabiele veiligheid te komen. Indien dit noodzakelijk is in verband met herstel van de directe veiligheid en er nog geen overdrachtspartij betrokken is, maakt VT bovendien veiligheidsafspraken of een veiligheidsplan. Nadat de veiligheidsvoorwaarden zijn vastgesteld, zorgt VT voor de inzet van een vervolgtraject waarbij de mogelijkheid tot hulp en ondersteuning bestaat.[93] In het kader van de monitorfunctie controleert VT of aan de veiligheidsvoorwaarden is voldaan, of deze tot directe veiligheid hebben geleid, of de stabiele veiligheid voldoende is hersteld en of er aandacht is voor herstel van de opgelopen schade. VT oefent de monitorfunctie gemiddeld anderhalf jaar per zaak uit.[94] De monitoringsfunctie wordt enkel in het handelingsprotocol van VT beschreven; een concrete wettelijke bepaling ontbreekt.

Alhoewel het stellen van voorwaarden door VT en de daarbij behorende monitoringsfunctie niet het 'drangkader' betreft zoals dat tot nu toe in dit hoofdstuk is besproken, is het wel een niet bij wet geregeld traject waarbinnen drang wordt toegepast door het stellen van voorwaarden en het houden van toezicht. Deze gang van zaken kan ook als 'drang' worden beschouwd.

6.4.2 De gezamenlijke visie van de GI's

Jeugdzorg Nederland, de brancheverenigingvoor organisaties die jeugdhulp, jeugdbescherming en/of jeugdreclassering bieden, heeft in 2019 een gemeenschappelijke visie van de GI's gepubliceerd waarin wordt opgemerkt dat GI's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen, maar ook zonder maatregel in gezinnen en met lokale teams werken. In de visie wordt ten aanzien van drang opgemerkt dat de GI's zien dat het steeds minder over drang en dwang gaat in de samenwerking met de lokale teams en specialistische (jeugd)hulp, maar steeds meer over de vraag hoe en wanneer de GI's de lokale teams kunnen ondersteunen met preventieve interventies of dat zij nodig zijn om in een niet-vrijwillig kader te werken. De termen 'drang' en 'dwang' worden niet meer gebruikt. In plaats daarvan wordt gesproken over het werken in een preventieve context enerzijds en werken in een niet-vrijwillig kader anderzijds. Hierbij gaat het volgens de visie om de expertise die de GI's inbrengen en de vragen die aan hen worden gesteld, waarbij verschillen kunnen bestaan tussen regio's en gemeenten.[95] Wat precies onder 'preventieve interventies' en 'werken in een preventieve context' wordt verstaan en welke rol de GI's hierbij hebben, wordt in de visie niet verduidelijkt.

93 Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 38 en 42-43.
94 Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 51; zie ook Factsheet radarfunctie Veilig Thuis 2017.
95 Jeugdzorg Nederland 2019, p. 20.

6.4.3 Kwaliteitskader en protocol Beschermingstaken RvdK

De RvdK heeft een kwaliteitskader opgesteld ter ondersteuning van zijn medewerkers bij de uitvoering van hun werk. Dit kwaliteitskader wordt ook gehanteerd als toetsingskader bij de behandeling van klachten. In het kwaliteitskader staan de uitgangspunten die in de raadsonderzoeken voorop staan en welke gedragsregels en procedures daarbij worden gevolgd.

De term 'drang' of andere termen die op een drangkader duiden, komen in het kwaliteitskader niet voor. Wel wordt genoemd dat een goede beoordeling vooraf onderdeel is van de raadsbemoeienis, om te zorgen dat alleen dan onderzoek wordt gedaan wanneer bemoeienis van de RvdK aangewezen is. Als een raadsonderzoek (nog) niet is aangewezen, kan de RvdK meedenken in een casus.[96] Dit meedenken, 'triage en advies' genoemd, wordt in het kwaliteitskader niet verder uitgewerkt. Wel blijkt uit het kwaliteitskader dat het dossier van een kind dat onderwerp is geweest van triage en advies zonder dat een raadsonderzoek wordt gestart, na 24 maanden wordt vernietigd.[97]

Het protocol Beschermingstaken van de RvdK verschaft meer informatie over triage en advies. In dit protocol staat dat de RvdK beschikbaar is voor overleg met de gemeente, de GI en VT op het moment dat zij jeugdhulp in een gedwongen kader overwegen. Ook als dit nog niet tot een verzoek tot een raadsonderzoek leidt. Het advies van de RvdK levert een bijdrage aan het waar mogelijk voorkomen van het gedwongen kader. In het protocol staat dat de instantie die een zaak met de RvdK wil bespreken, de ouders en kinderen ouder dan twaalf jaar hierover informeert en dat het uitgangspunt is dat ouders en kind bij het overleg aanwezig zijn. De RvdK bewaakt de ondergrens als het gaat om de veiligheid van het kind en zal aangeven wat er ten minste nodig is om de veiligheid van het kind te waarborgen en de gang naar het gedwongen kader te voorkomen. Dit resulteert in een advies op basis waarvan de instantie die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt, weer verder kan met de zaak of juist kan besluiten om een verzoek in te dienen. De RvdK kan ook op basis van een eigen afweging besluiten om een raadsonderzoek te starten. Zodra een adviesvraag is gedaan, worden de ouders en kinderen geregistreerd in het digitale systeem van de RvdK. Deze registratie wordt aan ouders gemeld.[98]

96 Kwaliteitskader RvdK 2021, p. 6.
97 Kwaliteitskader RvdK 2021, p. 19.
98 Protocol Beschermingstaken 2021, p. 8-9.

6.4.4 Tussenconclusie op basis van informatie uit landelijke beleidsstukken

In de bestudeerde documenten van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, de GI's en de RvdK komt de term 'drang' nauwelijks voor. Wel bespreken zij in hun documenten of visie werkwijzen waarin zij aan ouders voorwaarden opleggen in het vrijwillige kader (VT) respectievelijk hun expertise aanbieden in het vrijwillige kader (GI en RvdK). In de visie van de GI's wordt niet verduidelijkt wat wordt verstaan onder de preventieve interventies en het werken in de preventieve context en welke rol de GI's hierbij hebben. In het protocol Beschermingstaken van de RvdK staat over triage en advies onder andere dat de RvdK in een overleg met degene die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt en de ouders en het kind aangeeft wat er ten minste nodig is om de veiligheid van een kind te waarborgen en de gang naar het gedwongen kader te voorkomen. Nu zowel de organisatie die een verzoek tot raadsonderzoek overweegt als de RvdK in de positie is om (te verzoeken) een raadsonderzoek te starten waarna een jeugdbeschermingsmaatregel kan worden verzocht en uitgesproken, zal dit overleg en de formulering van minimale waarborgen voor de veiligheid van het kind ertoe kunnen leiden dat de eventuele jeugdhulp die daarna volgt in het vrijwillige kader niet meer helemaal als vrijblijvend kan worden ervaren.

Naast VT, de GI's en de RvdK zijn gemeenten belangrijke organen binnen het stelsel. Zij spelen een zeer grote rol in de vormgeving van het drangkader. In de volgende paragraaf zal het drangkader om die reden aan de hand van decentrale regelgeving en beleid verder worden verkend.

6.5 Het drangkader in gemeentelijke informatiebronnen

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Door afwezigheid van een wettelijke regeling inzake het drangkader hebben gemeenten veel ruimte om dit kader naar eigen inzichten vorm te geven. Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten verplicht een verordening en beleidsplan op te stellen. In de verordening zijn onder andere regels opgenomen over de te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen.[99] Het beleidsplan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid met betrekking tot preventie en jeugdhulp, de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.[100] Daarnaast verplicht de Jeugdwet de gemeente en de RvdK tot het opstellen van een samenwerkingsprotocol.[101] Het bestuderen van deze stukken kan waardevolle informatie opleveren over het drangkader.

99 Art. 2.9 sub a Jeugdwet.
100 Art. 2.2 Jeugdwet.
101 Art. 3.1(5)(6) Jeugdwet.

De VNG heeft een modelverordening jeugdhulp gepubliceerd waar gemeenten hun verordening op kunnen baseren.[102] In deze modelverordening wordt niet over drang gesproken. Ook hebben de VNG en RvdK in opdracht van het Transitiebureau Jeugd een handreiking voor de samenwerking tussen de RvdK en de gemeenten en een model van een samenwerkingsprotocol opgesteld, welke gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van een dergelijk protocol.[103] In het Model Samenwerkingsprotocol zijn enkele afspraken inzake de toeleiding naar de jeugdbescherming opgenomen welke relevant zijn gebleken voor de vormgeving van drang en de besluitvorming daaromtrent in verschillende Nederlandse gemeenten. Daarin staat onder andere dat de gemeente en de RvdK procesafspraken maken over de betrokkenheid van de RvdK in zaken waar jeugdhulp in gedwongen kader overwogen wordt, ook als dit (nog) niet leidt tot een verzoek tot een raadsonderzoek. Hierbij wordt vermeld dat de gemeente en RvdK nadrukkelijk uitspreken dat zij de inzet van jeugdbescherming waar mogelijk willen voorkomen en dat het advies van de RvdK daar waar mogelijk aan bijdraagt. In dit kader wordt in het model opgemerkt dat de gemeente, VT, een GI of een jeugdhulpaanbieder van de deskundigheid van de RvdK gebruik kunnen maken als zij twijfelen over de noodzaak tot het inzetten van jeugdhulp in het gedwongen kader. Als zij dit doen zonder de persoonsgegevens van het gezin met de RvdK te delen, dan hoeven ouders niet op de hoogte te worden gesteld van de anonieme advisering. De gemeente kan er echter ook voor kiezen om de RvdK structureel te betrekken bij casusbesprekingen zodra de inzet van jeugdbescherming wordt overwogen, maar nog geen besluit is genomen om een verzoek tot een raadsonderzoek in te dienen. Verder wordt bepaald dat de RvdK als resultaat van de bemoeienis een advies levert aan de gemeente of een raadsonderzoek aangewezen is. Op basis van het advies kan worden besloten om een verzoek tot een raadsonderzoek in te dienen, maar de RvdK kan ook zelf besluiten tot de start van een raadsonderzoek.[104] Gemeenten en de RvdK hebben de vrijheid om deze afspraken wel of niet over te nemen in hun samenwerkingsprotocol.

Op het moment van onderzoeken, telde Nederland in totaal 355 gemeenten.[105] Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om de beleidsplannen, gemeentelijke verordeningen en samenwerkingsprotocollen van al deze gemeenten te bestuderen. Om die reden is ervoor gekozen om per provincie drie gemeenten te selecteren waarvan de online gepubliceerde verordening en het beleidsplan worden bestudeerd. Per provincie is zijn steeds, waar mogelijk, een gemeente met meer dan 100.000 inwoners, een gemeente

102 VNG Modelverordening 2014.
103 VNG & RvdK 2014.
104 VNG & RvdK 2014, p. 50.
105 Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd in het jaar 2020.

met 50.000 tot 100.000 inwoners en een gemeente met minder dan 50.000 inwoners geselecteerd. Een van deze drie gemeenten betreft steeds de provinciehoofdstad en verder is geprobeerd om, waar mogelijk, gemeenten uit verschillende jeugdregio's te selecteren. Voor het overige zijn de gemeenten willekeurig geselecteerd.[106]

6.5.1 Drang in de gemeentelijke verordeningen

Een eerste bevinding is dat in de meeste van de bestudeerde gemeentelijke verordeningen of nadere regelgeving drang niet voorkomt. In de verordeningen of nadere regelgeving van de gemeenten Lelystad,[107] Arnhem,[108] Groningen,[109] Westerkwartier,[110] Delfzijl,[111] Lopik,[112] Maastricht Heuvelland[113] en Goes[114] wordt drang wel genoemd. In deze stukken worden drangtrajecten (soms onder de naam 'preventieve jeugdbescherming' of 'intensief casemanagement door de gecertificeerde instelling in het kader van drang') aangemerkt als individuele voorziening.[115]

Het aanmerken van drang als jeugdhulpvoorziening zou betekenen dat hetgeen hierover in hoofdstuk 3 is geschreven met betrekking tot het verkrijgen en de uitvoering van jeugdhulpvoorzieningen ook op deze drangtrajecten van toepassing is. Doordat het drangkader als jeugdhulpvoorziening is aangemerkt, is het theoretisch mogelijk dat drang in het kader van een ondertoezichtstelling wordt ingezet (in par. 6.6.2 zal duidelijk worden dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt). Bovendien impliceert het feit dat het om een *kader* gaat, dat binnen het drangkader

106 De geselecteerde gemeenten zijn Assen, Emmen, Meppel, Lelystad, Almere, Urk, Leeuwarden, Heerenveen, Terschelling, Arnhem, Doetinchem, Nunspeet, Groningen, Westkwartier, Delfzijl, Maastricht, Roermond, Gennep, 's-Hertogenbosch, Roosendaal, Bladel, Haarlem, Purmerend, Uitgeest, Zwolle, Hengelo, Dalfsen, Utrecht, Woerden, Lopik, Middelburg, Goes, Kapelle, 's-Gravenhage, Leiden en Bodegraven-Reeuwijk.

107 Art. 2 lid 2 Verordening Jeugdhulp Lelystad 2018.

108 Art. 3 lid 2 sub b Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem houdende regels omtrent jeugdhulp Nadere regels jeugdhulp gemeente Arnhem 2015 jo. art. 2 lid 4 Verordening Jeugdhulp gemeente Arnhem 2015.

109 Art. 2 lid 2 Nadere regels jeugdhulp gemeente Groningen 2018 (Gemeenteblad 2018, 61133).

110 Art. 2 lid 2 sub b Verordening jeugdhulp gemeente Westerkwartier 2019 (Gemeenteblad 2019, 3359).

111 Art. 2 lid 2 sub b onder 5 Verordening jeugdhulp 2018 en verder Gemeente Delfzijl.

112 Art. 2 lid 1 sub d onder V Nadere regels jeugdhulp gemeente Lopik 2015.

113 Art. 2 lid 4 sub d Verordening jeugdhulp 2019 Maastricht Heuvelland.

114 Art. 2 lid 2 Verordening jeugdhulp gemeente Goes 2015.

115 In een aantal gemeenten – die buiten de steekproef vallen – is drang als algemene voorziening aangemerkt. Zie art. 2.6 Verordening op de Zorg voor de jeugd Amsterdam 2018; zie ook art. 2.1 lid 1 onder f Verordening Zorg voor de Jeugd gemeente Waterland 2018 (*Gemeenteblad* 2017, 233545), waarin "het geven van een inschatting van veiligheid en gezondheid van de jeugdige en zijn/haar gezinsleden en toeleiding naar het drang en dwang kader jeugdhulp" als algemene voorziening is aangemerkt.

als vorm jeugdhulpverlening ook weer andere vormen van jeugdhulp ingezet kunnen worden. Daarnaast is het wettelijk verboden voor een GI om jeugdhulp aan te bieden. Indien een GI zelf een drangkader als jeugdhulpvoorziening aanbiedt, zou op dit verbod inbreuk worden gemaakt.[116]

Het is nog maar de vraag of gemeenten voldoende voor ogen hebben gehad wat het drangkader is en wat de consequenties zijn van het betitelen van drang als jeugdhulpvoorziening. Ook is meer algemeen de vraag of de opstellers van deze verordeningen voldoende kennis van het jeugdhulpverleningsstelsel hebben gehad op het moment dat zij de verordeningen schreven. Uit de bestudering van de gemeentelijke verordeningen is bijvoorbeeld gebleken dat in sommige gemeenten ook jeugdbescherming als jeugdhulpvoorziening is aangemerkt.[117]

6.5.2 Enkele voorbeelden van de vormgeving van drang op lokaal niveau

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de jeugdhulpverlening op gemeentelijk niveau is vormgegeven, zijn de samenwerkingsprotocollen van de gemeenten en de RvdK en daarnaast ook de websites van de gemeenten geraadpleegd. Er is voor gekozen om de websites te bestuderen, omdat deze bron van informatie openbaar is en het voor de hand ligt dat inwoners deze bron raadplegen om geïnformeerd te worden over de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel in hun gemeente. Een inventarisatie van de informatie op de websites maakte duidelijk dat het feit dat in de meeste verordeningen en nadere decentrale regelgeving 'drang' niet wordt genoemd, niet per definitie betekent dat in deze gemeenten geen drang voorkomt.[118] Het valt op dat de relevante informatie over het algemeen niet gemakkelijk via de website van de gemeente zelf te vinden is. Het zal vanwege het gebrek aan een uniforme wettelijke regeling niet verbazen dat het drangkader per gemeente anders kan zijn ingevuld. Gemeenten hanteren ook verschillende termen om het drangkader te duiden ('preventief justitieel kader'[119], 'preventieve jeugdbescherming'[120], 'pre- en post-OTS fase'[121] of 'jeugdbeschermingsmaatregel in het vrijwillige kader'[122]).

116 Art. 3.2 lid 2 Jw.

117 Zie bijvoorbeeld Verordening jeugdhulp Leiden 2015 en Verordening jeugdhulp Bodegraven-Reeuwijk 2015.

118 Alleen voor wat betreft de gemeente Urk is online geen document gevonden waarin wordt verwezen naar enige vorm van drang.

119 Programma Zorglandschap jeugd Flevoland 2016, p. 9 (Bijlage B Basisopzet samenwerkingsafspraken: wie heeft de perspectiefregie?); Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt*. 2017, 61128).

120 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018.

121 Beleidsplan Jeugd 's-Hertogenbosch 2014, p. 26.

122 Besluit van de raad van de gemeente Lelystad houdende regels in het kader van jeugdhulp, *Gemeenteblad* 2018, 201547.

In de stukken van de ene gemeente wordt benadrukt dat de activiteiten in het kader van drang geen jeugdhulp betreffen,[123] terwijl in de stukken van een andere gemeente drang als vorm van hulp wordt omschreven (zie ook hiervoor).[124] En waar in sommige gemeenten de eigen verantwoordelijkheden en krachten van de gezinnen worden benadrukt, wordt in andere gemeenten benadrukt dat bij 'ongevraagde ondersteuning tot en met drang' wel de dialoog met ouders centraal staat, maar dat het gesprek niet leidend is en de jeugdhulp op basis van een afweging van deskundigen door een casemanager wordt ingezet.[125]

In het vervolg van deze paragraaf wordt ter illustratie een viertal verschillende werkwijzen uitgelicht.[126] Achtereenvolgens worden de jeugdbeschermingstafels in de regio Holland Rijnland (par. 6.5.2.1), de SAVE-werkwijze in de provincies Utrecht en Flevoland (par. 6.5.2.2), het Traject Veilig Opgroeien in Meppel (par. 6.5.2.3) en enkele ontwikkelingen in Nunspeet en de omliggende gemeenten (par. 6.5.2.4) besproken.[127] De informatie is geput uit documenten die door de desbetreffende gemeenten online beschikbaar zijn gesteld. Deze vier werkwijzen rondom drang vormen geen limitatieve of representatieve lijst: in Nederland bestaan ook andere werkwijzen. Dit zal ook duidelijk worden in hoofdstuk 7, waarin de bevindingen van een praktijkonderzoek naar de vormgeving van drang in drie (andere) Nederlandse gemeenten worden gepresenteerd.

6.5.2.1 Holland Rijnland: de jeugdbeschermingstafel

Alhoewel hier in de gemeentelijke beleidsstukken niets over is te vinden, wordt in de jeugdregio Holland Rijnland sinds 2015 gewerkt met een jeugdbeschermingstafel (hierna: JBT). Deze JBT is ondergebracht bij de (jeugd) regio Holland Rijnland.[128] De JBT geeft de RvdK de mogelijkheid om al in een eerder stadium mee te denken over een casus. De bijeenkomst kan leiden tot de inzet van de GI nog voordat sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Een JBT wordt georganiseerd naar aanleiding van een verzoek tot onderzoek als sprake is van een minderjarige die vermoedelijk ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd; de ouders of de minderjarige de zorg

123 Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt*. 2017, 61128).
124 Nadere regels jeugdhulp gemeente Doetinchem 2018, onder 14.1.
125 Nadere regels jeugdhulp gemeente Groningen 2018 (Gemeenteblad 2018, 61133), toelichting onder artikel 5; Nadere regels jeugdhulp gemeente Lopik 2015, p. 7.
126 Na een verkenning van de werkwijzen van alle bij het onderzoek bestudeerde gemeenten, is voor een nadere bespreking van deze vier werkwijzen gekozen omdat zij sterk uiteenlopen en zo ter illustratie kunnen dienen voor de verschillende manier waarop drang in de praktijk kan zijn vormgegeven.
127 Er zijn nog meer verschillende werkwijzen bekend, zoals de SWING-projecten en het Generiek Gezinsgericht Werken (zie bijvoorbeeld Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 30, Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 31 en 47 en De Kinderombudsman 2016b, p. 34).
128 Positionering Jeugdbeschermingstafel Holland Rijnland 2018.

die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is niet of onvoldoende accepteren; en/of onvoldoende van de aangeboden zorg (kunnen) profiteren; en de melder zich houdt aan het werkproces.[129] Een melding van een zaak aan de JBT kan afkomstig zijn van bijvoorbeeld een lokaal team, VT, een GI of de RvdK.[130]

Voordat een casus bij een JBT kan worden ingebracht, moeten de betrokken hulpverleners er alles aan hebben gedaan om een melding te voorkomen door een veiligheidsplan met veiligheidsafspraken te maken, passende hulpverlening in te zetten volgens het beginsel van één gezin, één plan en daarnaast moet de hulpverlener met het gezin hebben gesproken over de keuzes die zij hebben en de mogelijke gevolgen van het niet meewerken aan het opheffen van de ernstige ontwikkelingsbedreigingen.[131]

Bij de bespreking van de zaak aan de JBT zijn de ouders, de minderjarigen die twaalf jaar of ouder zijn en in staat zijn om de bijeenkomst bij te wonen, een vertegenwoordiger van het adviesteam van de RvdK, een vertegenwoordiger van de GI, de beroepskracht die de melding heeft gedaan en een voorzitter en secretaris namens de gemeente aanwezig.[132]

De RvdK neemt in principe de besluiten aan de tafel. Aan de JBT kunnen drie beslissingen worden genomen. Ten eerste kan duidelijk zijn geworden dat er nog steeds mogelijkheden binnen het vrijwillige kader voorhanden zijn. In dat geval kan worden besloten om de zaak terug te verwijzen naar het vrijwillige kader. In dat geval wordt een advies gegeven over de vervolghulp en kan worden meegedacht of het lokale team nog betrokken kan blijven bij het gezin. Ten tweede kan worden besloten tot een uitgesteld raadsonderzoek voor drie tot zes maanden, onder de voorwaarde dat aan een aantal doelen wordt gewerkt die gericht zijn op het terugdringen of wegnemen van de ontwikkelingsbedreigingen van de minderjarige. De hulpverlening vindt dan binnen het vrijwillige kader plaats, maar is niet meer vrijblijvend. De GI raakt dan bij een gezin betrokken.[133] Na drie tot zes maanden wordt wederom een JBT georganiseerd, nu om te bezien of de zaak afgeschaald kan worden naar het vrijwillige kader, al dan niet met continuering van de preventieve jeugdbescherming of dat alsnog een raadsonderzoek moet worden uitgevoerd.[134] Ten derde kan worden besloten dat de RvdK wel een raadsonderzoek start en dat gedurende dit onderzoek voorwaarden worden gesteld waaraan het gezin zich moet houden. De periode waarin een raadsonderzoek wordt uitgesteld en de GI bij een gezin betrokken raakt en hulpverlening niet meer vrijblijvend is, kan worden aangemerkt als drangkader (in deze regio 'preventieve

129 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.
130 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 11-13.
131 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.2.
132 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 13.
133 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 13-14.
134 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 14.

jeugdbescherming' genaamd). Ook in de periode dat een raadsonderzoek wordt uitgevoerd en voorwaarden worden opgesteld, is sprake van een drangkader. De GI's kunnen binnen dit drangkader jeugdhulp inzetten waartoe zij ouders kunnen verplichten.[135] Een andere mogelijke uitkomst van een JBT is dat een raadsonderzoek ook wordt uitgebreid naar andere niet-gemelde kinderen.[136]

In een sturingsplan van Holland Rijnland wordt opgemerkt dat drang vaak wordt ingezet omdat de vaardigheden van de gezinsvoogden nodig zijn in de fase voorafgaand aan een maatregel.

> 'Het is momenteel niet helder wat we van de Jeugd- en Gezinsteams kunnen verwachten in situaties waarin de veiligheid van kinderen in gevaar lijkt te komen en enige 'drang' moet worden ingezet om ouders te bewegen om noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bijvoorbeeld bij complexe echtscheidingssituaties, mishandeling of hulpverlening in de periode dat er een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt gedaan. In de laatste situatie is het voor kinderen en hun ouders mogelijk ook prettig dat er al hulpverlening in het vrijwillig kader wordt geboden door de beoogde gezinsvoogd die dan na het uitspreken van een maatregel in dat kader door dezelfde persoon kan worden voortgezet.'[137]

Over de invulling van de besluitvorming aan de JBT in de praktijk is slechts in beperkte mate informatie te vinden. De bijeenkomst is niet openbaar en besluiten worden niet gepubliceerd. Wel is de JBT in Holland Rijnland geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat de JBT als een waardevolle schakel binnen de jeugdbeschermingsketen met een duidelijke meerwaarde wordt ervaren. Zo draagt het gesprek met ouders en minderjarigen bij aan het behoud en benutten van de regie van de ouders en aan de acceptatie van vervolgstappen. Ook draagt het drangkader bij aan de continuïteit van de hulpverlening. Als verbeterpunten worden in de evaluatie genoemd dat er onvoldoende vastgestelde kaders voor de jeugdbeschermingstafel zijn en dat de uitvoering van drang in het vrijwillige kader per persoon verschilt. Een van de aanbevelingen luidt dan om nieuwe samenwerkingsafspraken op te stellen over onder andere de functie en werkwijze van de jeugdbeschermingstafels, een warme overdracht bij de verschillende stappen in de jeugdbeschermingsketen, de casusregie na een besluit aan de jeugdbeschermingstafel, de afstemming over de in te zetten hulpverlening en tot slot over enkele juridische aangelegenheden zoals mandaat en privacy. Verder wordt aanbevolen om de informatievoorziening over de jeugdbeschermingstafel te verbeteren.[138]

135 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2017, p. 34.
136 Regio Midden Holland, Regio Holland Rijnland & RvdK 2019, onder 2.1.3.
137 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2017, p. 35.
138 Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2018, p. 35.

6.5.2.2 SAVE-werkwijze in Utrecht en Flevoland

In Utrecht en Flevoland wordt met de – in paragraaf 6.3.2 reeds kort genoemde – SAVE-methodiek gewerkt.[139] SAVE staat voor 'SAmenwerken aan VEiligheid' en betreft volgens de basishandleiding een werkwijze voor de jeugdbescherming in de bredere zin, waarmee niet enkel gedoeld wordt op de situatie waarin een jeugdbeschermingsmaatregel van toepassing is, maar ook op:

> 'het werk van instanties met specifieke expertise en bevoegdheden ter bescherming van jeugdigen die zich (vermoedelijk) in een ernstig bedreigende opgroei- en opvoedsituatie bevinden, waarbij de bescherming is gericht op de veiligheid en de ontwikkeling van de jeugdige in relatie tot de opgroei- en opvoedsituatie, en in voorkomende gevallen op de veiligheid van de samenleving in relatie tot delinquent gedrag van de jeugdige.'[140]

De werkwijze is tot stand gekomen vanuit een samenwerkingsverband van Samen Veilig Midden-Nederland (een GI en VT), de RvdK Midden Nederland en de William Schrikker Groep (hierna: WSG). Deze organisaties werken nauw samen met de gemeenten en het ministerie van JenV als de bestuurlijke opdrachtgevers.[141] De SAVE-werkwijze omvat de diensten van de GI en de RvdK en door de bredere definitie van 'jeugdbescherming' kan de werkwijze ook al worden ingezet voordat een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken.

De SAVE-werkwijze is in een uitgebreide basishandleiding (opgesteld door Van Montfoort en Samen Veilig Midden-Nederland) beschreven en kent vijf uitgangspunten:

> 'Eigen kracht en regie: Burgers hebben de regie over hun eigen leven en over de opvoed- en opgroeisituatie van jeugdigen;
> Veiligheid en bescherming van burgers, en in het bijzonder jeugdigen, is een publieke verantwoordelijkheid. Veiligheid en ontwikkeling zijn daarbij de primaire doelen;

---

139 Zie bijvoorbeeld Gemeente Lelystad 2014, p. 30-31. Zie ook Bosker e.a. 2018 voor een onderzoek naar de vraag hoe de medewerkers van SAVE-partners optimaal uitvoering kunnen geven aan het inschatten, agenderen en herstellen van de veiligheid en het versterken van eigen kracht en regie van betrokken burgers vanuit samenwerking met de jeugdigen, gezinnen en hun netwerk, met de professionals uit de lokale teams en met elkaar. In een beleidsplan van Heerenveen wordt opgemerkt dat de SAVE-werkwijze ook in de gehele provincie Friesland wordt geïmplementeerd (Beleidsplan Zorg voor Jeugd Heerenveen 2014, p. 33; zie ook www.regiecentrumbv.nl). In Friesland wordt ook gewerkt met een jeugdbeschermingstafel, waar verzoeken om advies en verzoeken tot raadsonderzoek aan de RvdK worden besproken (Sociaal Domein Fryslân 2018a, p. 8-10 en Sociaal Domein Fryslân 2018b).

140 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 7.

141 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 10.

> Jeugdbescherming is gebiedsgericht en aanvullend op de gewone zorg in de lokale teams;
> Jeugdbescherming, inclusief de bestrijding van huiselijk geweld, werkt integraal (één melding volstaat);
> Jeugdbescherming werkt als een lerende praktijk.'[142]

In het licht van het uitgangspunt van de eigen kracht en regie wordt in de basishandleiding benadrukt dat hierbij een gelijkwaardige relatie tussen burgers en beroepskrachten past. Vrijwillige zorg staat dan ook voorop, waarbij de gezinsleden geïnformeerd toestemming geven voor bemoeienis van beroepskrachten. Zolang er geen jeugdbeschermingsmaatregel is, hebben ouders de regie over hun eigen gezin en alle hulp die daarvoor wordt ingezet. 'Bemoeienis zonder toestemming moet in een rechtsstaat gebaseerd zijn op wettelijke bevoegdheden.'[143] Indien sprake is van (vermoedens van) ernstige veiligheidsproblemen van minderjarigen, kan dit meer van de beroepskracht vragen. Bij onveiligheid kan drang of dwang worden ingesteld met als doel om de onveiligheid op te heffen. Indien de opgroei- en opvoedsituatie 'niet goed genoeg' is, maar uit onderzoek blijkt dat er geen directe noodzaak is tot een jeugdbeschermingsmaatregel, kan drang ('begeleiding zonder maatregel') worden ingezet. Dit kan ook bij verzuim- en delictgedrag of na afloop van een maatregel.[144] Volgens de visie van de SAVE-werkwijze gaat altijd 'een professioneel dringend advies' vooraf aan begeleiding in een gedwongen kader. Hierbij horen volgens de basishandleiding 'interventies als de norm verhelderen, ouders en jeugdige hierop aanspreken, en motiveren tot verandering.' [145] Dit vraagt om specialistische kennis van de beroepskracht (hij moet 'voldoende zijn toegerust om naast ouders te staan en met overtuiging ouders en jeugdigen te motiveren tot het accepteren van hulp'[146]) en soms ook om extra bevoegdheden, wanneer de veiligheid van minderjarigen (vermoedelijk) ernstig in het geding is. De SAVE-werkwijze wordt dan ingezet door het gezin te begeleiden zonder dat sprake is van een maatregel. Uit de basishandleiding blijkt dat op basis van een onderzoek voorwaarden worden gesteld en een (veiligheids)plan worden opgesteld, waarna het realiseren van de doelen en acties van dit plan worden gemonitord.[147]

> 'Jeugdige, ouders/opvoeders en/of het netwerk worden aanhoudend gemotiveerd tot activiteiten die de zorgen kunnen wegnemen of verminderen. Dit kan een laatste kans zijn om hulp te bieden buiten een maatregel, of als nazorg na een maatregel. Omdat gestreefd wordt naar terugleiding naar het lokaal team is het streven deze begeleiding binnen drie maanden af te ronden met ofwel een terug-

142 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 14.
143 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
144 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44, 45, 48 en 49.
145 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
146 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
147 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.

> leiding naar het lokaal team ofwel een verzoek tot onderzoek bij de Raad. Als er redenen voor verlenging zijn wordt daar multidisciplinair per drie maanden over besloten.'[148]

De SAVE-professional werkt in het drangtraject samen met het lokale team.[149] In de beschrijving van de methodiek wordt het contact van de SAVE-professional met het gezin omschreven als een 'onvrijwillige transactie', omdat beide partijen hun eigen doelen proberen te bereiken binnen een context van drang of dwang. Bovendien heeft de SAVE-professional meer macht om zijn doelen te bereiken dan de ouders of minderjarige.

> 'Juist omdat de SAVE-professional meer macht heeft, kan de 'schuld' voor het weigeren van de ouders of jeugdige om aan de begeleiding mee te doen, niet meer bij (alleen) hen worden gelegd. Het gedwongen kader – of bij drang; het nadrukkelijk onderstrepen van de norm in een vrijwillig kader – draagt daar immers ook aan bij. De SAVE-professional kan vanuit deze kijk 'weerstand' ook niet langer opvatten als kenmerk van alleen de ouders of jeugdige. En – in het verlengde hiervan – is dus ook motivatie om mee te doen ook niet 'iets' wat de ouders of jeugdige 'heeft of niet heeft'. Motivatie is een kenmerk van de interactie en niet van de ouders of jeugdige. De ouder of jeugdige kan overtuigd raken van de argumenten van de SAVE-professional, of heeft alleen nog een zetje nodig. Het is dan de kwaliteit van de inbreng van de SAVE-professional in de interactie, die de doorslag geeft.'[150]

Het streven is om de begeleiding zonder maatregel binnen drie maanden af te ronden door terug te geleiden naar het lokale team of een verzoek tot onderzoek te doen bij de RvdK. Elke drie maanden wordt multidisciplinair bezien of een verlenging aangewezen is.[151] In de handleiding wordt geen maximum aan het aantal verlengingen gesteld. Indien niet aan de voorwaarden voor veiligheid of een 'goed genoeg' opgroei- en opvoedsituatie wordt voldaan, kan worden overgegaan tot een onderzoek door VT of de RvdK. Dit onderzoek kan vervolgens uitmonden in een verzoek aan de rechter om een jeugdbeschermingsmaatregel uit te spreken.[152]

In de provincies Utrecht en Flevoland worden ook 'jeugdbeschermingstafels' georganiseerd indien de hulp in het vrijwillige kader onvoldoende verbetering geeft. De SAVE-professional en een medewerker van de RvdK bespreken dan de zorgen over het gezin en de eventuele wenselijkheid van het doen van onderzoek naar de noodzakelijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel.[153]

---

148 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.
149 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 48.
150 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 96.
151 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 44.
152 Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland 2015, p. 16.
153 Zie bijvoorbeeld de website van Samen Veilig: www.samen-veilig.nl onder 'Jeugdbeschermingstafel'. Zie ook Van der Steen & Jansen 2016 voor een evaluatie van de jeugdbeschermingstafel in Utrecht en Flevoland.

6.5.2.3 Traject Veilig Opgroeien in Meppel

Het samenwerkingsprotocol van de gemeenten in Drenthe en Groningen en de RvdK bevat soortgelijke bepalingen als opgenomen in het hiervoor genoemde Model Samenwerkingsprotocol. Verzoeken tot onderzoek kunnen worden gedaan door wijkteams, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK, nu: VT) en de GI en worden besproken tijdens een zogenoemd 'casusoverleg bescherming', georganiseerd door het AMHK. Een medewerker van het AMHK zit dit overleg voor en daarnaast zijn een medewerker van het adviesteam van de RvdK en de verzoeker vaste deelnemers. Het doel is om te komen tot consensus over de noodzaak om een raadsonderzoek te starten. Als er sprake is van een verschil van mening dan zal de RvdK voor de zekerheid voor een raadsonderzoek kiezen. Ook wordt tijdens het casusoverleg een veiligheidsplan besproken. Dit plan wordt opgesteld door de verzoeker na overleg met de RvdK en, indien dat mogelijk is, ook de ouders en minderjarigen van twaalf jaar of ouder. De gemaakte afspraken zullen gelden tijdens het raadsonderzoek of tijdens de periode tot overdracht aan een hulpverlener in het vrijwillige kader of aan de (gezins)voogd. Ook bevat het afspraken over de consequenties van het stagneren van de uitvoering van het plan of als de situatie om een andere reden onveilig is.[154]

Op de website van Drentse gemeente Meppel staat een stappenplan dat gevolgd kan worden bij vragen over opvoeden en opgroeien. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij zorgen over de veiligheid van de minderjarige nodig is om over te gaan tot de inzet van een drangtraject. De minderjarige wordt dan aangemeld bij het 'Traject Veilig Opgroeien'. Hierbij wordt verwezen naar een flyer voor ouders met nadere informatie. In deze flyer wordt duidelijk dat de ouders in geval van zorgen over het veilig kunnen opgroeien van de minderjarige worden geholpen door een consulent Veilig Opgroeien.

De consulent Veilig Opgroeien is werkzaam bij de gemeente en gaat samen met de ouders, het gezin, de hulpverlener(s) en eventuele andere betrokkenen werken aan een veilige situatie voor de minderjarige. Eerst brengt de consulent samen met de ouders de opvoedsituatie in kaart. Vervolgens maken de ouders samen met de consulent een plan. Hierbij kunnen ook mensen worden betrokken die het gezin willen helpen en die belangrijk voor het gezin zijn. In het plan wordt vermeld welke doelen de ouders willen bereiken en hoe zij dit willen gaan doen. Ook wordt opgeschreven hoe de ouders aan de voorwaarden gaan voldoen en binnen welke tijd. De consulent legt aan de ouders uit welke regels er gelden voor goede veiligheidsafspraken.

154 Samenwerkingsprotocol regio Noord Nederland 2014, p. 7-11.

> 'Als in de loop van de tijd de opvoedsituatie verbetert of verandert, past u samen met de consulent en uw netwerk het plan aan. Als de situatie onvoldoende verbetert, overlegt de consulent met de gedragswetenschapper of het plan nog kan slagen of dat er iets anders nodig is. Soms wordt er dan een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming aangevraagd. Zij kunnen onderzoeken wat er verder nodig is wanneer het plan niet lukt. Wanneer er een onderzoek wordt aangevraagd wordt dit altijd verteld aan de ouders met gezag.'[155]

Indien de situatie voldoende is verbeterd, kan het traject worden afgesloten. Het Traject Veilig Opgroeien kan worden beschouwd als een drangkader. Binnen dit traject is een consulent vanuit de gemeente betrokken bij het gezin en worden veiligheidsafspraken gemaakt. Op de website en in de flyer wordt geen informatie gegeven over een eventuele maximale duur van het traject.

6.5.2.4 Nunspeet en de omliggende gemeenten: van Casus Overleg Bescherming naar Beschermingstafel en het einde van 'plusproduct drang' bij de GI's

Uit de bestudeerde stukken van de gemeente Nunspeet blijkt dat deze gemeente met omliggende gemeenten een samenwerkingsverband is aangegaan. In deze gemeenten vond wekelijks een regionaal georganiseerde opschalingsoverleg 'Casus Overleg Bescherming (COB)' plaats, waarbij onder leiding van een medewerker van de GI de zaken die vanuit het vrijwillige kader leiden tot een beschermingsonderzoek, werden besproken.[156] Bij dit overleg waren ook een medewerker van de RvdK en van een cjg aanwezig. Deze COB's zijn naar verloop van tijd omgezet in Beschermingstafels waarbij ouders en minderjarigen nadrukkelijker worden betrokken.[157] Eén van de actiepunten binnen het samenwerkingsverband van de gemeenten is om de Beschermingstafel ook in te gaan zetten bij afschalingen.[158]

Een andere ontwikkeling is dat de gemeenten hebben besloten om het 'plusproduct drang' vanaf 1 januari 2018 niet meer af te nemen bij de GI's. In plaats daarvan investeren lokale teams in *outreachend* en vasthoudend werken. Waar nodig kan worden opgeschaald naar de Beschermingstafel of VT, waarbij de lokale teams de regie op het traject behouden. Over de term 'drang' wordt in een voetnoot opgemerkt dat deze term niet voorkomt in de jeugdhulp en dat hetgeen dat onder dranghulp bekend stond eigenlijk vrijwillige, maar niet vrijblijvende hulp is.[159]

---

155 Flyer 'Consulent Veilig Opgroeien' (https://www.meppel.nl/Inwoner/Onderwijs_jeugd/Hulp_ondersteuning/flyer_veilig_opgroeien.pdf).
156 Transformatie Jeugdzorg Noord-Veluwe 2014.
157 Transformatie jeugdzorg Noord-Veluwe 2016, p. 23.
158 Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe 2017, p. 45.
159 Uitvoeringsplan jeugdhulp Gemeenten Noord Veluwe 2017, p. 14 en 31.

6.5.3 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit gemeentelijke stukken

In de onderhavige paragraaf is de vormgeving van het drangkader bestudeerd aan de hand van beleidstukken, regelgeving en websites van enkele gemeenten. Allereerst kan op basis van de bestudeerde stukken worden geconcludeerd dat drang in de verordeningen van een aantal van de geselecteerde gemeenten als individuele jeugdhulpvoorziening wordt aangemerkt en verder niet in gemeentelijke verordeningen wordt genoemd. Toch komt drang ook voor in gemeenten waar drang niet in de verordening is opgenomen. De bestudering van de stukken bevestigt dat de wijze waarop drang en de besluitvorming ter zake is vormgegeven en wordt ingevuld, per gemeente kan verschillen en bovendien in meerdere gemeenten in ontwikkeling is. Hierdoor kan ook de manier waarop het drangkader zich tot het vrijwillige en gedwongen kader verhoudt per gemeente, regio en periode verschillen. In de volgende paragraaf wordt bezien of de rechtspraktijk enige aanknopingspunten biedt voor wat betreft de rechtspositie van de betrokkenen en de vormgeving van drangtrajecten.

6.6 Het drangkader in de rechtspraktijk

Een bestudering van de rechtspraak die tot 1 juni 2022 in de databank van De Rechtspraak[160] is gepubliceerd en de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of 'beschermingstafel' bevat, toont aan dat het drangkader tot op het moment van sluiting van dit onderzoek voorkomt binnen de jeugdhulpverlening.[161] In enkele beschikkingen wordt meer informatie gegeven over de toepassing van drang. Daarnaast zijn twee beschikkingen gepubliceerd waarin vanuit het bestuursrecht wordt ingegaan op de rechtsbescherming van ouders die te maken hebben gekregen met een jeugdbeschermingstafel en vervolgens een drangkader. In de onderzoeksperiode is in de databank van De Rechtspraak één beslissing gepubliceerd waarin een rechtbank zich heeft uitgesproken over de rechtmatigheid van het handelen van de hulpverlening in een drangkader. In deze subparagraaf worden de beschikkingen besproken voor zover zij relevante overwegingen bevatten over het drangkader en de jeugdbeschermingstafel.

160 Beschikbaar via www.rechtspraak.nl. In dit kader moet worden opgemerkt dat slechts een klein gedeelte van het totaal aantal uitspraken in de databank van De Rechtspraak wordt opgenomen. Ingevolge het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012 worden in ieder geval alle uitspraken van de Hoge Raad en alle uitspraken met een jurisprudentievormend karakter gepubliceerd.

161 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11818 waarin wordt genoemd dat een drang- en dwangkader dichtbij is als de zorgregeling in het vrijwillige kader onvoldoende wordt nagekomen en Rb. Den Haag 7 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1723 waarin wordt opgemerkt dat de GI in het kader van preventieve jeugdbescherming bij de minderjarige betrokken is.

6.6.1 Beschikkingen die informatie geven over enkele materiële aspecten van het drangkader

Een enkele keer is in een beschikking waarin bijvoorbeeld een verzoek tot ondertoezichtstelling centraal stond, naar een drangkader verwezen. Uit deze beschikkingen vloeit informatie over het drangkader in de praktijk. Uit de beschikkingen kan worden afgeleid dat de schriftelijke motivering van de beslissing van de rechter om een verzoek tot ondertoezichtstelling al dan niet toe te wijzen, terwijl sprake was van een drangkader, zeer beperkt is.[162]

Een enkele keer werd ingegaan op de verhouding tussen het drangkader en het gedwongen kader. In een beschikking werd bijvoorbeeld een verzoek tot ondertoezichtstelling afgewezen, omdat eerst zou kunnen worden bezien of de bestaande ernstige ontwikkelingsbedreiging door middel van 'hulpverlening in het vrijwillige (drang)kader' kon worden weggenomen. In deze zaak was sprake van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, maar waren de overige gronden van de ondertoezichtstelling niet aanwezig nu de ouders zich openstelden voor hulpverlening voor de minderjarige, deze hulp accepteerden en deze ook zelf initieerden.[163] In een andere zaak gaf de rechter de voorkeur aan voortzetting van een drangkader, omdat de ouder voldoende meewerkte met de jeugdbeschermer die in dit kader bij het gezin was betrokken. Het drangkader kon in de desbetreffende gemeente echter niet worden voortgezet, waardoor de rechtbank zich toch genoodzaakt zag om toch een ondertoezichtstelling uit te spreken.[164] In een andere beschikking werd besloten dat het niet in het belang van de kinderen was om de RvdK te vragen een beschermingsonderzoek in te stellen gelet op de duur van de procedure, de verschillende reeds eerder ingezette vormen van hulpverlening (waaronder anderhalf jaar in een drangkader), de leeftijd van de kinderen en de levensfase waarin zij verkeren (de puberteit). De kinderen waren volgens de rechtbank meer gebaat bij rust dan bij een onderzoek en daar mogelijk uit voortvloeiende gedwongen hulpverlening.[165] In een beschikking noemde een gerechtshof ter onderbouwing van een toewijzing van een verzoek tot ondertoezichtstelling dat het vrijwillige kader ontoereikend was aangezien de ouders deels wel en deels niet betrouwbaar waren gebleken in het nakomen van afspraken en de ouders de zorgen grotendeels niet onderkenden.[166] Een rechtbank liet bij het beoordelen van de noodzaak van een ondertoezichtstelling meewegen dat vrijwillige hulpverlening niet had kunnen voorkomen dat weer sprake was geweest van huiselijk geweld en dat ouders vervolgens niet meewerkten in het drangkader en

162 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107; Rb. Den Haag 30 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5733; Rb. Den Haag 18 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:752.

163 Gerechtshof Amsterdam 2 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3605.

164 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

165 Rb. Noord-Holland 31 oktober 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:9584.

166 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6123, r.o. 4.16.

ook niet aan het raadsonderzoek mee wilden werken.[167] In een zaak werd door de RvdK aangevoerd dat het ingezette drangkader niet langer toereikend was en werd door de rechter een verzochte ondertoezichtstelling uitgesproken.[168] In deze zaak was reeds een gezinscoach van het cjg bij een kind uit het gezin betrokken en deze betrokkenheid werd uitgebreid naar de twee minderjarigen ten aanzien van wie een ondertoezichtstelling werd uitgesproken. De jeugdbeschermer van de GI deelde ter zitting mede dat hij zich op verzoek van moeder niet actief met het gezin bemoeide, maar dit aan de gezinscoach overliet. De jeugdbeschermer zou de ontwikkelingen op afstand volgen en indien noodzakelijk ingrijpen.[169] In een andere beschikking werd door de kinderrechter opgemerkt dat vrijwilligheid, drang en dwang door elkaar zijn gaan lopen voor ouders. De kinderrechter achtte duidelijke regie, duidelijkheid voor betrokkenen en rechtsbescherming nodig en sprak daarom een ondertoezichtstelling van een jaar uit.[170] Tot slot werd in een aantal beschikkingen de duur van de ondertoezichtstelling beperkt na toezegging van ouders dat zij mee zouden werken aan hulp of begeleide omgang in een drangkader.[171] Het was hierbij wel essentieel dat een gemeente de mogelijkheid van drang ook daadwerkelijk had ingekocht. In een zaak werd het bijvoorbeeld wenselijk geacht dat een jeugdbeschermer ook na het aflopen van een jeugdbeschermingsmaatregel betrokken zou blijven bij een gezin, maar was deze mogelijkheid niet ingekocht bij de organisatie waar de jeugdbeschermer werkte. De ondertoezichtstelling moest dan ook worden verlengd om te waarborgen dat de zaak, waarbij de minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp was geplaatst, goed aan het vrijwillige kader kon worden overgedragen en de noodzakelijke hulpverlening kon worden voortgezet [172]

Uit de bestudeerde beschikkingen blijkt dat in sommige gemeenten maximale termijnen werden gesteld aan de toepassing van een drangkader. In een van de bestudeerde beschikkingen leidde het verstrijken van deze termijn tot het opleggen van een ondertoezichtstelling, terwijl vaststond dat moeder in een drangkader gedurende langere tijd de door de betrokken jeugdbeschermer gestelde doelen naleefde en goed meewerkte. Indien geen ondertoezichtstelling zou worden uitgesproken of de behandeling van de zaak zou worden aangehouden, zou de betrokkenheid van de jeugdbeschermer wegvallen en was de enige optie dat het wijkteam de vrijwillige hulp aanbiedt. Afspraken tussen overheden en GI's hadden het onmogelijk

167 Rb. Rotterdam 30 juni 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6294.

168 Zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof Amsterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:63 waarin het hof zegt geen aanleiding te zien om aan te nemen dat de contacten tussen de minderjarige en zijn vader in een vrijwillig kader van de grond zullen komen, nu moeder zich tot op dat moment niet coöperatief heeft opgesteld in het drang- en dwangkader.

169 Rb. Den Haag 18 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:752.

170 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:1057.

171 Gerechtshof Amsterdam 5 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:724 en Gerechtshof Amsterdam 7 mei 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1615.

172 Zie Gerechtshof Amsterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:351.

gemaakt dat de hulpverlening door de betrokken jeugdbeschermer voortgezet kon worden en om die reden sprak de kinderrechter de ondertoezichtstelling voor één jaar uit.[173]

De verwijzingen naar het drangkader in de bestudeerde beschikkingen geven ook informatie over de manieren waarop het drangkader in de praktijk is vormgegeven. In een beschikking was bijvoorbeeld te lezen dat ouders gedurende het raadsonderzoek al hadden kunnen profiteren van de inzet van een jeugdbeschermer.[174] Ook blijkt dat het geregeld voorkomt dat een jeugdbeschermer in het drangkader de casusregie op zich neemt en dat deze jeugdbeschermer samen met het gezin een plan opstelt waarin doelen of voorwaarden worden gesteld waaraan de gezinsleden moeten meewerken.[175] Het komt voor dat de jeugdbeschermer in dit plan opneemt met welke hulpverleners samen zal worden gewerkt.[176] Het komt daarnaast ook voor dat de jeugdbeschermer in het kader van drang de regie voert en ook zelf hulp verleent in het gezin.[177] In een beschikking werd duidelijk dat deze jeugdbeschermer een belangrijke informatiebron kan zijn voor de beoordeling van een verzoek tot ondertoezichtstelling. In deze zaak werden zorgen die de RvdK had, niet gedeeld door de jeugdbeschermer van de GI die in het kader van drang bij het gezin betrokken was en in die hoedanigheid wekelijks bij het gezin over de vloer kwam. Het gerechtshof oordeelde uiteindelijk dat de zorgen van de RvdK onvoldoende waren bevestigd om een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de kinderen aan te nemen.[178] Ook blijkt uit een aantal beschikkingen dat de rechtbank de formulieren waarmee een zaak aan een beschermingstafel werd gemeld, gebruikte als bron bij de beoordeling van de noodzaak om een maatregel op te leggen.[179] Verder blijkt uit een beschikking dat VT ook een drangkader zou kunnen starten.[180]

Tevens werd duidelijk dat ouders in het kader van drang kunnen worden onderworpen aan urinecontroles[181] of een persoonlijkheidsonderzoek.[182] In een beschikking is bijvoorbeeld te lezen dat VT in het kader van

173 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

174 Rb. Den Haag 18 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14272; zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218 waarin de zaak eveneens was overgedragen aan een GI ten behoeve van een drangkader.

175 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467; Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027. In Gerechtshof Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:171 wordt bijvoorbeeld verwezen naar een 'Plan van Aanpak Drang' van de GI.

176 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; zie ook Rb. Den Haag 30 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5733.

177 Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107.

178 Gerechtshof Amsterdam 26 februari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:713.

179 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 20 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2270; Rb. Rotterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9585; Rb. Rotterdam 1 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4205.

180 Gerechtshof Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3726.

181 Rb. Rotterdam 1 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5463.

182 Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

drang had besloten dat de minderjarige die bij zijn vader woonde, terug moest naar zijn moeder, waar vervolgens Intensieve Orthopedagogische Gezinsbehandeling werd ingezet.[183] In een andere beschikking is te lezen dat tijdens het beschermingsoverleg was afgesproken dat de ouders VT zouden informeren over hun plannen om te emigreren en dat ouders niet op korte termijn zouden verhuizen. Ook zou ambulante spoedhulp worden ingezet.[184]

6.6.2 Beschikkingen waarin uithuisplaatsingen in het kader van drang aan de orde zijn gesteld

In 2019 heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant zich gebogen over een verzoek om twee jonge kinderen met spoed uit huis te plaatsen in een pleegzorgvoorziening voor de duur waarvoor de minderjarigen reeds onder toezicht waren gesteld. Alhoewel sprake was van een gedwongen kader, was eveneens sprake van een drangkader. Uit de beschikking blijkt dat de kinderen eerst bij hun grootmoeder waren geplaatst, voor welke plaatsing de gezinsmanager de politie had ingeschakeld. Uit de beschikking blijkt verder dat deze plaatsing niet de eerste keuze was, maar dat een plaatsing in een neutraal pleeggezin niet op de instemming van de ouders kon rekenen en om die reden toch voor een plaatsing bij grootmoeder is gekozen. De moeder gaf aan dat de GI in samenwerking met de politie de ouders onder druk had gezet om de kinderen zonder rechterlijke machtiging naar grootmoeder te laten brengen. De ouders hadden de kinderen opgehaald bij de grootmoeder en de GI kon hier geen actie tegen ondernemen, omdat zij geen machtiging hadden om de kinderen bij grootmoeder te plaatsen. Uiteindelijk verzocht de GI de rechtbank om de kinderen met spoed in een pleeggezin te plaatsen. De rechters hebben in de beschikking belangrijke uitspraken gedaan over het handelen van de GI in het kader van de ondertoezichtstelling van de kinderen. Om geen afbreuk te doen aan de inhoud van de passage van de rechters, is de passage hier volledig overgenomen:

> 'Van een gecertificeerde instelling mag verwacht worden dat zij op de hoogte is van de inhoud van de Jeugdwet en dat hiernaar gehandeld wordt, met inachtneming van de benodigde professionaliteit en zorgvuldigheid. Het hiervoor benoemde wettelijke kader[185] is de ingang voor de GI om een minderjarige uit huis te plaatsen indien dit noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. De werkwijze die de GI in dit geval heeft gehanteerd, waarbij ouders onder druk zijn gezet om de minderjarigen zonder een machtiging van de kinderrechter en onder druk van de aanwezigheid van de politie elders onder te brengen, acht de kinderrechter dan ook verontrustend. Gelet op de kwetsbaarheid van minder-

183 Rb. Noord-Holland 7 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6218.
184 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6123.
185 Art. 1:265b(1) BW.

> jarigen dient een ingrijpende gebeurtenis zoals een uithuisplaatsing zeer goed doordacht en voorbereid te worden en vervolgens aan de kinderrechter voorgelegd te worden. Nadat toestemming van de kinderrechter is verkregen kan worden overgegaan tot daadwerkelijke uithuisplaatsing. De werkwijze in het zogeheten drangkader die in dit geval is gehanteerd heeft veel onrust veroorzaakt en is daarmee extra belastend geweest voor de minderjarigen en heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen van de ouders is geschaad. Tot slot is de vaststelling – zoals ter zitting door de GI onderschreven – dat de plaatsing bij de grootmoeder vaderszijde niet de meest wenselijke is geweest, minst genomen zorgelijk te noemen. De belasting door de aanwezigheid van de minderjarigen was voor de grootmoeder feitelijk te groot. Dat de GI de minderjarigen ook toen al liever in een neutraal pleeggezin had geplaatst, maar daar vanaf heeft gezien teneinde de gang naar de kinderrechter niet te hoeven maken, is in alle opzichten een onjuiste en onbegrijpelijke keuze geweest.'[186]

In deze zaak valt allereerst op dat het drangkader wordt toegepast in het kader van een ondertoezichtstelling. In het kader van een ondertoezichtstelling kan een minderjarige slechts op basis van een rechterlijke machtiging uit huis worden geplaatst. In deze uitspraak lijkt hier echter aan voorbij te worden gegaan. Het uithuisplaatsen van een minderjarige zonder rechterlijke machtiging wordt namelijk niet in strijd met de wet geacht, maar het wordt wel 'verontrustend' en 'extra belastend' voor de kinderen genoemd. De rechtbank heeft het verzoek tot plaatsing in een pleeggezin overigens wel toegewezen. Aan de GI werd nog meegegeven dat zij alles in haar macht moet doen om in te zetten op de verbetering van de communicatie met de ouders, de zorg voor de minderjarigen en het realiseren van de gezinsplaatsing. 'Een eventueel mislukken van een dergelijke plaatsing mag hierbij niet toe te rekenen zijn aan de handelwijze van de GI', aldus de kinderrechter.[187]

In 2019 heeft Rechtbank Rotterdam zich niet-ontvankelijk verklaard ten aanzien van een verzoek van ouders om een vrijwillige terugplaatsing van hun uithuisgeplaatste kind, omdat dit geen verzoek is dat de kinderrechter kan beoordelen. Hun kind was in een drangkader in een pleeggezin geplaatst. In de beschikking is te lezen dat ouders zich overvallen voelden en daarom hadden ingestemd met de plaatsing en dat zij een week na de plaatsing hadden aangegeven dat zij niet instemden met het verblijf van hun kind in het pleeggezin. De kinderrechter gaf in de beschikking in overwegingen ten overvloede aan het onbegrijpelijk te achten dat geen van de betrokken instanties zich heeft gerealiseerd dat een kind alleen tegen de wil van ouders uit huis mag worden geplaatst met een machtiging van de kinderrechter. Bovendien wordt in de beschikking genoemd dat de werkwijze van de instanties tot veel onnodige stress heeft geleid bij ouders waar het belang van de minderjarige zeker niet mee gediend was.[188]

---

186 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076.
187 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076.
188 Rb. Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070.

Ook in een beschikking van rechtbank Den Haag werd naar een uithuisplaatsing in een vrijwillig kader verwezen (waarbij de minderjarige afwisselend bij haar tante dan wel in een gezinshuis verbleef), terwijl de GI in het kader van preventieve jeugdbescherming bij de minderjarige betrokken was. In de beschikking stond de vraag centraal of het gezag over moeder moest worden beëindigd. Uit de informatie in de beschikking volgt dat moeder met haar andere kinderen was geëmigreerd en dat zij zich aan haar verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige had onttrokken. De rechtbank beëindigde het gezag, maar is niet ingegaan op de rechtmatigheid van de uithuisplaatsing.[189]

In een uitspraak van Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden werd geoordeeld dat de situatie waarbij de minderjarige in een 'weliswaar officieel vrijwillig kader, maar feitelijk drangkader' uit huis was geplaatst in de onderhavige situatie in strijd was met de artikelen 8 en 13 EVRM en artikel 9 IVRK. Om die reden sprak het gerechtshof een ondertoezichtstelling uit, zodat in dat kader onderzoek kan worden verricht en beslissingen kunnen genomen waarbij de moeder de rechtsbescherming heeft die past bij (de uitvoering van) de (ingrijpende) maatregel van uithuisplaatsing en perspectiefbepaling. Deze uitspraak werd gedaan nadat moeder om een ondertoezichtstelling had verzocht. Dit verzoek werd in eerste instantie afgewezen, waarna moeder in hoger beroep was gegaan. Moeder was eerst akkoord gegaan met hulpverlening en met een uithuisplaatsing van de minderjarige in het vrijwillige kader. Vervolgens waren echter beslissingen genomen over de minderjarige en was besloten dat het perspectief van de minderjarige bij de pleegouders lag. Moeder stelde dat deze beslissingen over en niet met haar waren genomen. Zij gaf aan dat zij geen regie ervaarde in het vrijwillige kader. Moeder vond dat de minderjarige in het pleeggezin op een goede plek zat, maar zij zag ook mogelijkheden in de toekomst om zelf voor de minderjarige te zorgen of om in ieder geval een veel ruimere omgangsregeling te hebben dan dat zij ten tijde van de procedure had. Moeder had in het vrijwillige kader geprobeerd om tot een oplossing te komen, maar dat was niet gelukt. Hierdoor kon niet meer worden gesproken van door de moeder geaccepteerde hulpverlening binnen het vrijwillige kader. Om die reden werd door moeder een ondertoezichtstelling verzocht. Ten overvloede merkte het gerechtshof op dat de minderjarige die onder toezicht was gesteld alleen met een rechterlijke machtiging uit huis kan worden geplaatst. Moeder had echter geen wettelijke bevoegdheid om een dergelijk verzoek in te dienen en het gerechtshof kon deze ook niet ambtshalve verlenen. Aangezien de minderjarige feitelijk al jaren bij de pleegouders verbleef en een abrupte terugplaatsing niet in zijn belang was, lag het volgens het gerechtshof in de rede dat de RvdK een (spoed)verzoek tot uithuisplaatsing zou indienen.[190]

189 Rb. Den Haag 7 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1723.
190 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1095.

Tot slot verdient een conclusie van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar aanleiding van gestelde prejudiciële vragen over bij wie de beslissingsbevoegdheid ligt over een vakantie van pleegouders met een uit huis geplaatst kind, kort de aandacht. In deze conclusie werd de visie van Van der Zon dat het juridisch gezien niet te rechtvaardigen is dat ouders met drang worden bewogen om hun kind op vrijwillige titel uit huis te plaatsen zonder enige kinderbeschermingsmaatregel, onderschreven.[191]

6.6.3 Geen bezwaar en beroep mogelijk

De Rechtbank Rotterdam en de Rechtbank Den Haag hebben geoordeeld dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals deze is neergelegd in de Awb, niet openstaat voor ouders die te maken krijgen met de toepassing van drang in hun gezin. De Rotterdamse rechtbank had te oordelen over een brief waarin de ouders werden geïnformeerd over drang. In de brief stond onder andere vermeld dat zorgen bestonden over de kinderen en dat daarom een melding was gedaan aan het Jeugdbeschermingsplein. In de brief werden de ouders geïnformeerd dat zij een contactpersoon, die werkzaam was bij een GI, toegewezen kregen die hen zou gaan helpen de opvoedingssituatie te verbeteren. De ouders werden dringend geadviseerd mee te werken. Verder werd in de brief opgemerkt dat de ouders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en ontwikkeling van hun kind, maar dat het soms nodig kan zijn dat zij daar professionele hulp bij krijgen. De rechtbank oordeelde dat tegen deze brief geen bezwaar en beroep mogelijk is. Ook oordeelde de rechtbank dat de brief niet duidelijk vermeldde wat de gevolgen zouden zijn indien de ouders geen gebruik maken van de aangeboden hulp, hetgeen zich moeilijk verdraagt met de eisen die uit een oogpunt van transparantie en voorlichting aan een bestuursorgaan kunnen worden gesteld. Verder betreffen het aanwijzen van een contactpersoon en de mededelingen dat professionele hulp nodig is en de contactpersoon een plan zal maken, geen publiekrechtelijke rechtshandelingen waarmee externe rechtsgevolgen in het leven worden geroepen, aldus de rechtbank. Ouders hadden de mogelijkheid om niet mee te werken, zonder dat daar sanctionerende maatregelen aan waren verbonden.[192]

De rechtbank van Den Haag oordeelde over een 'Besluit en afspraken jeugdbeschermingstafel'. Dit besluit bevatte de beslissing van de jeugdbeschermingstafel en de afspraken die tijdens het overleg aan de jeugdbeschermingstafel waren gemaakt en door partijen waren ondertekend. In de beschikking stond vermeld dat onder meer medewerkers van het jeugdteam van de gemeente, de ouder en diens voormalige partner hadden deelgenomen aan de jeugdbeschermingstafel en dat tijdens dit overleg

191 Parket bij de Hoge Raad 22 januari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:57, onder verwijzing naar Van der Zon 2020b, aant. 8.

192 Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

was besloten tot 'niet vrijblijvende hulpverlening (drangkader) met een uitgesteld raadsonderzoek van zes maanden.' Ook was afgesproken dat de GI de hulpverlening zou coördineren en dat deze GI aan de Jeugdbeschermingstafel zou terugkoppelen indien de hulpverlening niet goed zou verlopen. Ook hadden de partijen afgesproken dat zij op korte termijn een veiligheidsplan zouden opstellen. Gedurende de zes maanden zou geen verzoek aan de RvdK worden gedaan om een onderzoek naar de noodzaak van een ondertoezichtstelling in te stellen. De ouder had bezwaar gemaakt bij de gemeente, welk bezwaar door de gemeente onder verwijzing naar de hiervoor besproken uitspraak van de Rotterdamse rechtbank niet-ontvankelijk werd verklaard. De voorzieningenrechter oordeelde vervolgens dat het besluit van de jeugdbeschermingstafel en de daarin neergelegde afspraken niet op een rechtsgevolg waren gericht. Hetzelfde gold voor de drangaanpak die in het besluit was neergelegd. De drangaanpak was namelijk gebaseerd op vrijwillige medewerking van partijen, ondanks dat de aanpak niet vrijblijvend was. Het bezwaar was naar het oordeel van de voorzieningenrechter daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard.[193]

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een kennisgeving over de inzet van een drangkader ten tijde van dit onderzoek in de bestuursrechtspraak niet wordt gezien als besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Ondanks dat de inzet van drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt en ouders altijd kunnen beslissen om niet mee te werken aan de aanpak[194] zonder dat daar sanctionerende maatregelen aan worden verbonden, is de aanpak blijkens de uitspraken echter niet vrijblijvend.

6.6.4 Rechtmatigheid van het drangkader

In het Burgerlijk Wetboek is geregeld welke verzoeken aan de rechter kunnen worden voorgelegd in het kader van jeugdbescherming. De rechters en raadsheren die zich vervolgens buigen over deze verzoeken zijn civiele rechters en oordelen enkel over het geschil zoals door de partijen aan hen is voorgelegd (zie par. 2.3.3.1). Gelet hierop is het niet onbegrijpelijk dat zij zich tot op heden niet tot nauwelijks hebben uitgelaten over de rechtmatigheid en toelaatbaarheid van een drangkader.

Een uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland vormt hierop een uitzondering. In een gepubliceerde beschikking heeft deze rechtbank zich eind december 2020 uitgesproken over de rechtmatigheid van de toepassing

193 Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.

194 Zie ook Rb. Noord-Holland 27 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3381, waarin onder andere naar voren wordt gebracht dat VT de zaak had overgedragen aan het wijkteam en dat een GI een drangkader zou starten, maar dat de moeder daarvoor niet heeft willen tekenen dan wel onbereikbaar was. In deze zaak had de burgemeester de RvdK verzocht de kinderrechter te laten beoordelen of het noodzakelijk is om een ondertoezichtstelling uit te spreken. De kinderrechter heeft uiteindelijk een ondertoezichtstelling uitgesproken.

van drang in het vrijwillige kader. Aanleiding voor de rechtszaak was een verzoek van de RvdK om een ondertoezichtstelling uit te spreken zonder hierbij een machtiging uithuisplaatsing te geven. Dit terwijl de drie minderjarigen in het vrijwillige kader wel uit huis waren geplaatst. De reden voor het verzoek was blijkens de beschikking dat de RvdK zorgen had over de manier waarop deze uithuisplaatsing in een vrijwillig kader is geforceerd en over de onwil van het cjg om mee te werken aan een onverwijlde terugplaatsing van de kinderen zoals de RvdK op basis van zijn onderzoek passend en geboden achtte. In de beschikking is te lezen dat het cjg in het vrijwillige kader hulp oplegde, terwijl de moeder hier niet achter stond. De kinderrechter merkte op dat het gaat om hulpverlening in een vrijwillig kader, waardoor de hulpverlening zich moet voegen naar wat de ouder met het gezag wil en toestaat. Ook gaf de kinderrechter aan dat het cjg op grond van artikel 8 EVRM geen hulpverlening mag opleggen. Uit de raadsrapportage blijkt dat het cjg vindt dat het vrijwillige kader ontoereikend is, omdat de moeder geen toestemming geeft voor de uithuisplaatsing, niet langer wil meewerken aan een ingezet traject en de samenwerking met het cjg heeft opgezegd. Hierover zegt de kinderrechter dat het cjg haar positie en rol miskent en als onderdeel van de Staat de rechten van de moeder schendt. Enkel de rechter kan en mag bepalen of met het nemen van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden ingegrepen en het behoort uitsluitend de rechter te zijn die bepaalt of een kind tegen de wil van de gezagsdragende ouder uit huis wordt geplaatst. De kinderrechter noemt expliciet dat de moeder op geen enkele wijze tot samenwerking met het cjg was gehouden. Het cjg behandelde de moeder volgens de kinderrechter ten onrechte alsof er een gedwongen kader was. Bovendien merkte de kinderrechter op dat hij het onverantwoord vond om het risico te nemen dat de aanvaardbare termijn voor de kinderen om in onzekerheid te verkeren zou verstrijken vanwege samenwerkingsproblemen en onvoldoende regie. Zonder gemandateerde regie zouden de kinderen aan hun lot worden overgelaten terwijl zij stabiliteit en duidelijkheid nodig hebben. De kinderrechter sprak de ondertoezichtstelling uit voor zes maanden, hetgeen met zich meebracht dat de kinderen direct terug moesten keren naar het gezin van moeder. In het kader van een ondertoezichtstelling is het namelijk niet mogelijk om een minderjarige uit huis te plaatsen zonder machtiging van de kinderrechter. Interessant is hierbij dat de ondertoezichtstelling werd uitgesproken, terwijl de moeder de hulpverlening wel leek te accepteren. Met de RvdK kwam de kinderrechter tot de conclusie dat tegen de achtergrond van wat het gezin heeft meegemaakt en de problematische verhouding tussen de moeder en het cjg, het vrijwillige kader ontoereikend was en dat een ondertoezichtstelling uitgesproken kon worden.[195]

195 Rb. Noord-Nederland 11 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4426.

6.6.5 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit de rechtspraak

Tot 1 juni 2022 is een rechterlijke uitspraak gepubliceerd waarin enkele opmerkingen worden gemaakt over de rechtmatigheid van het drangkader. In deze beschikking van Rechtbank Noord-Nederland wordt gesteld dat met hulpverlening in een vrijwillig kader tegen de wil van de ouder met gezag in een inbreuk op artikel 8 EVRM wordt gemaakt en dat alleen een rechter mag en kan bepalen of met het nemen van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden ingegrepen en/of een kind tegen de wil van de gezagsdragende ouder uit huis moet worden geplaatst. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden oordeelde in een andere zaak dat de situatie waarbij de minderjarige in een 'weliswaar officieel vrijwillig kader, maar feitelijk drangkader' uit huis is geplaatst in strijd was met enkele internationale kinder- en mensenrechten. Verder heeft de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad onderschreven dat het juridisch gezien niet te rechtvaardigen is dat ouders met drang worden bewogen om hun kind op vrijwillige titel uit huis te plaatsen.

Andere beschikkingen geven enig inzicht in de verhouding tussen het drangkader en het gedwongen kader. Zo is het voorgekomen dat een rechter geen ondertoezichtstelling uitsprak, maar de partijen aanspoorde om eerst te bezien of de ernstige ontwikkelingsbedreiging in het vrijwillige drangkader kon worden weggenomen. Hierbij is het wel essentieel dat deze mogelijkheid door de gemeente is ingekocht en dat maximale termijnen die in sommige gemeenten aan de inzet van drang worden gesteld, niet verstreken zijn.

De rechtspraak laat ook zien dat het voorkomt dat een jeugdbeschermer in een drangkader de regie voerde over hulpverlening van jeugdhulpaanbieders, maar ook dat een jeugdbeschermer zelf hulp verleende in een gezin. Verder werd duidelijk dat drang in de praktijk ook plaatsvindt in het kader van een ondertoezichtstelling. In deze beschikking stond een zaak centraal waarbij de ouders onder druk zijn gezet om hun kinderen in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis te plaatsen. De rechtbank bestempelde dit als 'verontrustend'.

In deze paragraaf is ook duidelijk geworden dat uit de bestuursrechtspraak is gebleken dat momenteel tegen een kennisgeving aan ouders over de inzet van een drangkader geen bezwaar en beroep mogelijk is. Hierbij wordt geredeneerd dat ouders altijd kunnen beslissen om niet mee te werken aan de drangaanpak, zonder dat hier sanctionerende maatregelen aan worden verbonden. Er zou geen rechtsgevolg zijn. Het is – op basis van de eerste bevindingen van het onderhavige onderzoek – echter zeer de vraag of het feitelijk ook juist is dat geen sanctionerende maatregelen aan het niet meewerken worden verbonden. In dit kader is ook relevant om op te merken dat ondanks dat drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt, het blijkens de bestuursrechtspraak niet vrijblijvend is. Deze gang van zaken lijkt tegenstrijdig. Het is daarnaast maar de vraag wat 'vrijwillig, niet vrijblijvend' concreet betekent en waar de niet-vrijblijvendheid

juridisch gezien op is gebaseerd. Wellicht valt in dit kader nog iets te verwachten van de mogelijkheid die de bestuursrechter heeft om het besluitbegrip van de Awb (artt. 1:3(1) jo. 8:1 Awb) enigszins op te rekken vanuit de wens om de belanghebbenden rechtsbescherming te kunnen bieden. Dit leidt tot een zogenoemd 'strategisch besluitbegrip'. Indien de bestuursrechter hier gebruik van maakt, zou aan betrokkenen bij een drangkader, die te maken krijgen met besluiten die aan jeugdbeschermingstafels worden genomen en/of kennisgevingen over de inzet van drang, rechtsbescherming kunnen worden geboden.[196]

Overigens blijkt uit een beschikking dat bestuursorganen zich ook in het kader van drang te houden hebben aan eisen van transparantie en voorlichting. Beroepskrachten werkzaam bij de organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming over en uitvoering van drang zijn ook gebonden aan de voor hen geldende beroepsstandaarden. In de volgende paragraaf wordt bezien of, en zo ja op welke wijze, de SKJ zich in tuchtbeslissingen heeft uitgelaten over het handelen van beroepskrachten bij de jeugdbeschermingstafel en het drangkader. Deze paragraaf vormt het sluitstuk van het *deskresearch* naar het drangkader.

6.7 Het drangkader in kwaliteitseisen en in tuchtbeslissingen van de SKJ

De organisaties en voor hen werkzame personen die (ook) bij het drangkader betrokken kunnen zijn, hebben wettelijke taken in het vrijwillige respectievelijk het gedwongen kader en zijn op grond daarvan aan verschillende (kwaliteits)eisen en/of behoorlijkheidsnormen gebonden (zie par. 2.2.4 en 2.3.4). Het ligt voor de hand dat deze eisen binnen het drangkader onverkort van toepassing zijn. In deze kwaliteitseisen noch de behoorlijkheidsnormen wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan het drangkader.

De Richtlijn Multiprobleemgezinnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming uit 2015 vormde hierop een uitzondering.[197] In deze – niet juridisch bindende – richtlijn werd benadrukt dat deelname aan een hulpverlenings-

196 Zie voor meer informatie over dit 'strategisch besluitbegrip' Schlössels & Zijlstra 2017, p. 178-179; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 158-159; Huisman & Van Ommeren 2019; Ortlep, *AB Klassiek* 2016/44.4. Zie over het onderscheid dat wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen ook Jansen, *JBplus* 2005/10. Zie ook Elferink, *Gst.* 2018/55 waarin wordt opgemerkt dat het de vraag is of het gewenst is dat tegen dergelijke beslissingen, die voor ouders van grote betekenis kunnen zijn, geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is. Dit omdat het gaat om voor ouders ingrijpende kwesties waarbij zij zich gedwongen zien te bewegen in de door de overheid gewenste richting om te ontkomen aan kinderbeschermingsmaatregelen of uithuisplaatsing van hun kind.

197 Daarnaast wordt drang in het Kwaliteitskader Jeugd 2016 tweemaal samen met 'dwang' genoemd in het kader van het op een verantwoorde manier toedelen van werk en bij de inzet van een geregistreerde professional.

traject bij voorkeur vrijwillig tot stand komt, maar dat het bijvoorbeeld bij gezinnen met meervoudige of complexe problemen waarbij grote zorgen bestaan over de veiligheid van de jeugdigen, nodig kan zijn om drang toe te passen om de hulpverlening op gang te brengen. Drang werd als volgt omschreven:

> 'Drang is opgedrongen hulpverlening: de persoon in kwestie heeft een keuze, maar deze keuzevrijheid wordt ingeperkt door consequenties te verbinden aan de aard van de keuze (Rooney, 2009). Dit betekent dat een 'beloning' volgt als een persoon of gezin kiest voor deelname aan een hulptraject en zich houdt aan de voorwaarden die gesteld zijn. Die 'beloning' bestaat eruit dat een maatregel wordt opgeschort en bij succes wordt opgeheven en er bijvoorbeeld geen melding wordt gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming.'

In de richtlijn werd genoemd dat onderzoek heeft aangetoond dat hulpverleners drang en dwang als een belangrijk hulpmiddel ervaren om een doorbraak in gezinnen te forceren. De professional die drang toepast, diende ingevolge de richtlijn een persoonlijke, transparante, eerlijke en oprechte houding te hebben ten tijde van het eerste contact met het gezin. Hiertoe werden enkele aandachtspunten genoemd. Zo moest de hulpverlener in het eerste gesprek duidelijk en direct zijn over de aanleiding van het contact en duidelijk zijn over wat onderhandelbaar is en wat niet. Verder moest de hulpverlener een goede samenwerkingsrelatie met het gezin aangaan, waarbij jeugdbeschermingsmethoden, zoals de Deltamethode, behulpzaam konden zijn.[198] De richtlijn is inmiddels herzien en in de huidige richtlijn 'Gezinnen met meervoudige en complexe problemen' is de hiervoor geciteerde passage over drang niet meer te vinden. Wel wordt in deze richtlijn opgemerkt dat 'drang en dwang' in sommige gevallen nodig is om verandering te bewerkstellingen in een gezin met meervoudige en complexe problemen.[199] Ook wordt verwezen naar 'Bemoeizorg in de JGZ' als effectieve interventie gericht op het vinden en binden van gezinnen die weerbarstig zijn voor hulp. Blijkens de richtlijn is de actieve, *outreachende* werkwijze, waarbij de JGZ-medewerker zelf initiatieven neemt richting gezinnen die daar niet om gevraagd hebben, kenmerkend voor deze interventie. Hiermee wordt beoogd om gezinnen ontvankelijk te maken ondersteuning of hulp.[200]

In hoofdstuk 2 werd reeds genoemd dat SKJ-geregistreerde beroepskrachten onderworpen zijn aan het tuchtrecht van de SKJ. Het indienen van een tuchtklacht lijkt ook een van de weinige mogelijkheden te zijn die ouders en minderjarigen hebben om handelen in het kader van een jeugdbeschermingstafel of drangkader door een onafhankelijke partij te laten toetsen. In de afgelopen jaren heeft de SKJ een aantal tuchtklachten behandeld die zien op handelen van beroepskrachten die in het kader

198 Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015, p. 56-58; zie ook Anthonijsz e.a. 2014.
199 Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen 2020, p. 42.
200 Richtlijn Gezinnen met meervoudige en complexe problemen 2020, p. 56.

van drang bij een gezin betrokken waren of die een rol hadden tijdens een jeugdbeschermingstafel. De SKJ heeft hierbij enkele normen uit de Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional[201] toegepast. In het kader van dit onderzoek zijn de beslissingen die in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2020 in de Beslissingen bibliotheek op de website van de SKJ zijn gepubliceerd, bestudeerd voor zover zij de term 'drang', 'preventieve jeugdbescherming' of 'beschermingstafel' bevatten. Dit leverde in totaal 26 relevante beslissingen op. Bij de beslissingen van het College van Beroep is steeds ook gezocht naar de bijbehorende beslissing van het College van Toezicht, voor zover deze niet reeds uit de gehanteerde zoekopdrachten naar boven waren gekomen. In deze paragraaf worden voor dit onderzoek relevante opmerkingen en beslissingen van de tuchtcolleges van de SKJ inzichtelijk gemaakt.

6.7.1 De wenselijkheid van het bestaan van een drangkader en van beschermingstafels

In de bestudeerde tuchtbeslissingen spreekt het College van Toezicht noch het College van Beroep zich expliciet uit over de wenselijkheid van het bestaan van drangtrajecten en/of beschermingstafels. Wel merkte het College van Toezicht in een van de bestudeerde tuchtbeslissingen op dat de beklaagde beroepskracht met het initiëren van een beschermingstafel heeft laten zien dat hij voldoende onderzoek heeft gedaan naar aanleiding van door een ouder geuite zorgen.[202] In een andere tuchtbeslissing merkte het College op dat een brief van een beroepskracht waarin stond dat als de moeder een gezamenlijk gesprek met haar zoon en zijn vader blijft weigeren, de beroepskracht zich genoodzaakt ziet om zich tot een beschermingstafel te wenden, niet als dreigement wordt gezien. Volgens het College had de beroepskracht hiermee slechts duidelijk willen maken wat de mogelijke gevolgen van het niet kunnen voeren van het voor het onderzoek noodzakelijke gesprek met de zoon waren. Ook gaf het College aan te begrijpen dat de beroepskracht gezien de complexe omstandigheden van de casus en de opdracht die hij had, geen andere keuze had.[203] Uit de bestudering van de tuchtbeslissingen blijkt overigens dat het ook voorkomt dat een drangkader wordt gestart nog voordat een jeugdbeschermingstafel wordt belegd.[204]

In een zaak stond het College van Toezicht stil bij de door een beklaagde jeugd- en gezinswerker van een lokaal team gemaakte afweging of een beschermingstafel moest worden benaderd voor een drangtraject. De

201 Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional 2017.
202 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 5 en 7.
203 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 8. Ook in CvT 24 mei 2019, 18.185T, p. 4 oordeelde het College dat de beklaagde beroepskracht bij het initiëren van een beschermingstafel zorgvuldig heeft gehandeld.
204 Zie bijvoorbeeld CvT 14 juli 2017, 16.146T en CvT 26 oktober 2020, 20.122Ta.

beklaagde vond dit niet opportuun, omdat de ouders nog steeds meewerkten en bereid waren om samen in gesprek te gaan. In overleg met haar collega en het lokale team is besloten dat zij de hulpverlening nog voort zou zetten en zou wachten tot er genoeg gronden zouden zijn om een jeugdbeschermingstafel te initiëren. De beklaagde had volgens het College ten onrechte nagelaten om aan te geven dat zij de hulp aan het gezin niet meer kon verlenen. Mede doordat de beklaagde en haar collega's het wenselijk vonden dat de GI het proces zou overnemen, is de samenwerking in het vrijwillige kader nog meer onder druk komen te staan. Het College oordeelde dat de beklaagde op grond van art. 9 lid 5 van de NVO-beroepscode[205] een eigen verantwoordelijkheid heeft om te beoordelen en aan te geven of zij de hulpverlening kan uitvoeren.[206]

Het is overigens niet vreemd dat de Colleges van de SKJ zich niet uitdrukkelijk uitspreken over de wenselijkheid van een drangtraject of een beschermingstafel, nu zij enkel klachten behandelen die gaan over het handelen van een individuele professional en bijvoorbeeld niet over het beleid van een organisatie.[207] Ook is het vermoedelijk lastig om het gebruik van drang als pressiemiddel door een professional aan te tonen en de hiervoor verantwoordelijke professional te vinden. Zo stond in een zaak een klacht over intimidatie van vader door de beroepskracht en over het niet toepassen van de Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp centraal. In een gesprek zou zijn benoemd dat aangeboden hulp geaccepteerd moet worden en dat anders een verzoek bij de beschermingstafel ingediend zou worden waardoor de vader het gezag over zijn dochter zou kunnen kwijtraken. De beroepskracht zou hebben aangegeven dat het de laatste mogelijkheid was voor de vader om de hulp te accepteren. Vader voelde zich geïntimideerd doordat de beroepskracht al zijn vragen afkapte. Het was het College van Toezicht gebleken dat nog voordat deze beroepskracht bij het gezin betrokken raakte, al eerder tijdens een MDO was besloten dat de voorwaarden aan de ouder gesteld zouden worden. De beroepskracht had de voorwaarden alleen aan de ouder voorgelegd. Het College was van oordeel dat het toepassen van de genoemde Richtlijn buiten de invloedssfeer van de beroepskracht viel, omdat de voorwaarden al waren opgesteld voordat de beroepskracht bij de casus betrokken raakte. Over de intimidatie merkte het College van Toezicht op dat geen feiten en omstandigheden bekend waren die maakten dat het handelen van de beroepskracht inderdaad als intimiderend zou kunnen worden aangemerkt en dat de vader ook had aangegeven dat hij dit niet kon aantonen.[208]

205 Beroepscode van de NVO 2017.
206 CvT 7 maart 2019, 18.107Tb, p. 13.
207 Zie onder andere de regels 2.1 en 6.1 van het Tuchtreglement SKJ.
208 CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 6-7.

6.7.2 Normen waaraan beroepskrachten zich aan moeten houden

Uit de beslissingen blijkt dat de Colleges regelmatig klachten over het handelen van beroepskrachten tijdens beschermingstafels en over handelen van beroepskrachten in het kader van drang in behandeling hebben genomen.[209] Dit handelen toetsten zij vervolgens aan onder andere de Beroepscode,[210] de artikelen uit de Jeugdwet en de Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming. Indien de Colleges het nodig achtten, legden zij naar aanleiding van gegronde klachten maatregelen op, waaronder de maatregel van waarschuwing,[211] de maatregel van berisping[212] en zelfs een voorwaardelijke schorsing.[213]

Op basis van de bestudeerde tuchtbeslissingen kan worden geconcludeerd dat er veel van de beroepskracht wordt verwacht. Zo blijkt uit de tuchtbeslissingen onder andere dat de beroepskracht die in het kader van drang bij een gezin is betrokken:

- moet bevorderen dat de jeugdige cliënt in zijn opvoeding en ontwikkeling tot zijn recht komt en daartoe moet samenwerken met diens sociale omgeving (art. A Beroepscode);[214]
- zich moet inspannen om het hulpverleningsproces op gang te brengen (art. G Beroepscode);[215]
- de verantwoordelijkheid draagt om met voldoende distantie om te gaan met de gevoelens die verschillende persoonlijkheden kunnen oproepen bij hemzelf. Als hij bemerkt dat hij deze distantie niet in acht kan nemen, moet hij hierover reflecteren met beroepsgenoten en dit kenbaar maken aan zijn leidinggevende en in voorkomende gevallen de casus aan een collega overdragen (artt. D en I Beroepscode);[216]
- als is afgesproken dat bij het niet nakomen van gemaakte afspraken zal worden opgeschaald naar een jeugdbeschermingstafel, dit ook daadwerkelijk moet doen (art. D Beroepscode);[217]
- vragen die door cliënten en diens gemachtigden worden gesteld, moet beantwoorden om zo tot een constructieve samenwerking te komen en deze voort te zetten (art. D Beroepscode);[218]
- moet proberen om een zekere balans te houden in de contacten met ouders, mede om vermoedens van partijdigheid te voorkomen (art. D Beroepscode);[219]

---

209 Zie bijvoorbeeld CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta.
210 Waaronder de Beroepscode voor de jeugd- en gezinsprofessional 2017.
211 Zie bijvoorbeeld CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta; CvT 2 mei 2018, 17.126Tb.
212 Zie bijvoorbeeld CvB 15 augustus 2018, 18.002B en CvT 13 april 2017, 16.123T.
213 CvT 18 mei 2017, 16.130T.
214 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 6 en CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
215 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7-8.
216 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 5-6.
217 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 6.
218 CvT 27 februari 2020, 19.406Ta, p. 4-5.
219 CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 6.

- zorgvuldig om moet gaan met dossieropbouw (art. 7.3.8 Jw en artt. D en M Beroepscode);[220]
- moet zorgen voor zorgvuldige en volledige taxatie van alle bestaande zorgen (artt. D en M Beroepscode); [221]
- in geval van zorgelijke uitlatingen van een kind aangaande seksueel misbruik en ongerustheid bij een ouder hierover, moet zorgen voor nader onderzoek met specialistische expertise (art. E Beroepscode);[222]
- passend en respectvol moet reageren op zorgen van een ouder en inspanning moet leveren om objectief vast te stellen of de zorgen terecht zijn (art. E Beroepscode);[223]
- met cliënten moet communiceren over de wijze en het tijdstip van beantwoording van ontvangen e-mails. Als cliënten een groot aantal e-mails sturen, moet beklaagde duidelijk maken op welke e-mails zij wel en niet zal reageren (art. F Beroepscode);[224]
- cliënten moet informeren over de werkwijze van de organisatie waarvoor hij werkzaam is, over de hulpverlening, over de veiligheid van de jeugdige en over de Beroepscode en het daaraan gekoppelde tuchtrecht (artt. F en G Beroepscode);[225]
- als uitgangspunt moet hanteren dat zoveel mogelijk in samenspraak met de ouders en de jeugdige wordt beslist over de inzet van de te verlenen jeugdhulp (Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp en artt. F en G Beroepscode);[226]
- met ouders moet overleggen om tot overeenstemming/instemming te komen over de hulp- en dienstverlening of andere (wettelijk opgelegde) taken (art. G Beroepscode);[227]
- afspraken en doelstellingen van het traject schriftelijk en in overleg met de cliënten moet vaststellen (artt. F en G beroepscode en art. 4.1.3 lid 2 Jw);[228]

220 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 6; CvT 18 november 2019, 19.246Ta, p. 3-5.
221 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 7.
222 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
223 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 6 (in deze zaak waren de zorgen van de ouder gericht op middelengebruik door de andere ouder).
224 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 5-6.
225 CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 6-7; CvT 15 augustus 2018, 17.128Tc. p. 7-8; CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 9.
226 CvT 13 juli 2018, 18.004T, p. 8; CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 7-8.
227 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 22.
228 CvT 13 november 2019, 19.176Ta, p. 8; CvT 9 maart 2020, 19.158Ta, p. 15-16 (zie ook Schackmann e.a. 2020, p. 37-38 waarin wordt opgemerkt dat in deze tuchtbeslissing wordt geoordeeld dat sprake is van een schending van artikel F van de Beroepscode, terwijl een schending van artikel G van de Beroepscode volgens de onderzoekers meer voor de hand zou liggen). In een tuchtzaak werd door het College van Toezicht op grond van de artikelen 18 en 31 van de NVO-beroepscode (de beklaagde jeugd- en gezinswerker van een lokaal team was namelijk geregistreerd in de kamer voor orthopedagogen) overwogen dat het voor het aangaan van een professionele relatie nodig is dat de aard, het doel en de werkwijze worden vastgelegd en dat tijdens of na het eerste gesprek met de cliënt een datum voor een evaluatie moet worden vastgelegd (CvT 7 maart 2019, 18.107Tb, p. 5).

- het plan van aanpak tijdig aan de ouders moet doen toekomen (art. G Beroepscode);[229]
- feitelijke onjuistheden in een gezinsplan ook daadwerkelijk moet corrigeren indien dit is toegezegd (art. G Beroepscode);[230]
- de hulpverlening zorgvuldig moet afsluiten, bijvoorbeeld ook door ouders te informeren als een collega de hulpverlening over gaat nemen of als andere vervolgstappen worden genomen (art. I Beroepscode);[231]
- als hij na een drangtraject ook belast wordt met de uitvoering van een ondertoezichtstelling, met cliënten moet bespreken wat de overgang van 'drang naar dwang' voor het gezin betekent en deze overgang duidelijk moet markeren zodat de cliënten op de hoogte zijn van de gevolgen van de uitgesproken ondertoezichtstelling;[232]
- desgevraagd zo spoedig mogelijk gelegenheid tot inzage in, afschrift van en aanvulling of correctie van het dossier moet bieden, tenzij het in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander noodzakelijk is om dit achterwege te laten (art. 7.3.10 Jw en art. M Beroepscode);[233]
- aan de hand van een vaste en gedegen structuur procesmatig te werk moet gaan;[234]
- voor een goede en efficiënte samenwerking en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden moet zorgen en daarmee moet bijdragen aan een transparantie en eenduidige regie van de hulpverlening (art. N Beroepscode);[235]
- een eigen objectieve afweging van de situatie moet maken (art. N Beroepscode);[236]
- vanuit zijn eigen expertise moet bijdragen aan ketenhulpverlening (art. O Beroepscode);[237]
- niet te lang na een beschermingstafel het verslag hiervan moet opstellen;[238] en

229 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 16.
230 CvT 13 april 2017, 16.123T, p. 6.
231 CvT 6 juli 2017, 17.017T, p. 7; CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 8. In een zaak gaf het College als aandachtspunt mee om bij de afsluiting van een drangtraject nadrukkelijker af te wegen of een vorm van monitoring of verwijzing niet op zijn plaats is. In deze zaak ging het om de verdere begeleiding van de minderjarige in zijn wens om contact met zijn vader te hebben. Ook merkte het College op dat het goed zou zijn geweest als met de ouder een afzonderlijk eindgesprek was gevoerd voordat het dossier zou worden gesloten (CvT 5 januari 2018, 17.058Tb, p. 7 en 17.058Tc, p. 7).
232 CvT 24 augustus 2016, 15.074T, p. 7.
233 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 4-5 en 22.
234 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
235 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
236 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 9.
237 CvT 14 maart 2019. 18.029T, p. 7.
238 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 8.

- zelf is verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de door hem geboden begeleiding, ook als sprake is van een hoge werkdruk, en op tijd aan de bel moet trekken als het te druk is waardoor hij niet meer hulp van voldoende kwaliteit kan bieden (art. Q Beroepscode).[239]

Ten aanzien van het opstellen en inbrengen van een zaak bij een beschermingstafel verwachten de colleges van de beroepskracht onder andere dat hij:

- zelf voorafgaand aan een melding bij een beschermingstafel zorgvuldig onderzoek instelt en overleg hierover voert (artt. D, E, G, K, M en N Beroepscode en de stappen van de Meldcode 'Basismodel huiselijk geweld en kindermishandeling');[240]
- als gesprekken met een gedragsdeskundige hebben plaatsgevonden, ouders over de uitkomst van deze gesprekken informeert (art. F Beroepscode, Richtlijn Samen beslissen over passende hulp);[241]
- met ouders en kind samenwerkt en hen bij het gehele proces betrekt, tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken (richtlijn Kindermishandeling en art. G Beroepscode);[242]
- persoonsgegevens van cliënten alleen uitwisselt met expliciete toestemming van cliënten en nadat hij hen eerst geïnformeerd heeft over de mogelijkheden en vormen van de hulp- en dienstverlening (art. J Beroepscode);[243]
- informanten steeds met toestemming van de betrokkene benadert. Als de jeugdige jonger is dan twaalf jaar, moeten ouders toestemming geven. Als de beroepskracht te kennen heeft gekregen dat bij de ouders of de jeugdige onduidelijkheid bestaat over het toestemmingsvereiste, dan moet hij deze onduidelijkheid wegnemen (art. 7.3.4 Jw);[244]
- zich inspant om tenminste met de ouders te overleggen en naar hun mening te vragen voordat een rapportage naar de beschermingstafel wordt gestuurd (artt. G en M Beroepscode). Dit brengt mee dat een rapportage niet te kort voor de beschermingstafel mag wordt verstrekt waardoor de ouders onvoldoende tijd krijgen om te reageren en zienswijzen te overleggen;[245] en

239 CvT 27 februari 2020, 19.406Ta, p. 5; CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 8.
240 CvT 18 mei 2017, 16.130T, p. 8-9.
241 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 19; Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp 2015.
242 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 5.
243 CvT 18 maart 2020, 19.162Ta, p. 4; Ten aanzien van VT oordeelde het College van Toezicht dat het een wettelijke taak heeft om onderzoek in te stellen bij zorgen over de veiligheid en dat zij in dat kader informanten mag benaderen en gesprekken aan mag gaan met de kinderen. Informatie uit deze gesprekken mogen door VT worden gedeeld met relevante derden. Volgens het Handelingsprotocol informeert VT betrokkenen vooraf over externe overleggen en het verstrekken van informatie, maar is daarvoor geen toestemming van de betrokkenen vereist (CvT 15 augustus 2018, 17.128Tc, p. 12).
244 CvT 13 oktober 2020, 20.089Ta, p. 12.
245 CvT 3 augustus 2020, 19.500Ta, p. 22; CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 7

- als relevante informatie in een verzoek tot onderzoek aan de beschermingstafel ontbreekt of er onduidelijkheden hierover bestaan, de redenen hiervoor aangeeft (art. M Beroepscode).[246]

Over het verzoek tot bespreking gericht aan de beschermingstafel wordt door een voorzitter van het College van Toezicht opgemerkt dat hieraan geen juridische vormvoorschriften zijn verbonden en dat het gebruikelijk is dat de indruk of interpretatie van de verzoekende hulpverlener als grondslag voor een onderzoek wordt gebruikt.[247] In een andere tuchtbeslissing wordt genoemd dat een verzoek tot onderzoek slechts informatie dient te bevatten met het doel waarvoor het geschreven wordt, namelijk het informeren van de beschermingstafel over de opvoedsituatie van de jeugdige en het verzoeken van de RvdK om een onderzoek te starten. Persoonsgegevens die in het verzoek worden verwerkt, moeten juist en nauwkeurig zijn. Voor wat betreft de wijze van verslaglegging wordt naar een rapport van de Kinderombudsman verwezen waarin aanbevelingen zijn opgenomen voor het schrijven van rapportages.[248] Het College van Beroep heeft in een tuchtbeslissing uiteengezet wat zij onder een deugdelijk onderzoek verstaat, namelijk:

> 'een onderzoek waarbij dossiervorming heeft plaatsgevonden waarbij informatie is verzameld, feiten en meningen zijn gescheiden en de informatie is geaccordeerd, eigen observaties zijn gedaan en een duidelijk zichtbare weging heeft plaatsgevonden van risico en beschermende factoren. Daarnaast wordt van een jeugdprofessional verwacht dat deze handelt conform de professionele standaard en daarbij de stappen van de Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling (de Meldcode) doorloopt en waar nodig (extra) deskundigheid inschakelt. Tot slot dient een jeugdprofessional in het geval van samenwerking, duidelijkheid te geven over ieders rol en verantwoordelijkheid en, afhankelijk van de functie van de jeugdprofessional, de regie te houden.'[249]

Het College oordeelde in de tuchtbeslissing waar dit fragment in staat, dat de Beroepscode was geschonden doordat de jeugdzorgwerker die als casusregisseur optrad, geen deugdelijk onderzoek had uitgevoerd.[250] In deze zaak boog het College zich ook over de klacht dat er niet eerst een passend

246 CvT 2 mei 2018, 17.126Tb, p. 10.
247 CvT 25 februari 2019, 19.010Ta, p. 2.
248 De Kinderombudsman 2013.
249 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 4.
250 Namelijk de artt. B, E, N en O van de Beroepscode (CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 9-10). Het College van Toezicht oordeelde eerder dat de beklaagde jeugdzorgwerker wel binnen de grenzen van een redelijk bekwame beroepsuitoefening was gebleven. Het College van Toezicht meende dat de jeugdzorgwerker goed had gehandeld door een voorlopige analyse van de zorgen en signalen te maken en vervolgens op te schalen naar de GI waardoor een volledig onderzoek plaats kon vinden (CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 6-7). Volgens het College van Beroep had de jeugdzorgwerker echter de Meldcode moeten volgen en had zij daarin een eigen autonome verantwoordelijkheid.

hulpaanbod was gedaan voordat naar de GI werd opgeschaald. Het College merkte op dat de klaagster en de beroepskracht verschillende visies hadden op de inhoud van een passend hulpaanbod en dat klaagster niet openstond voor de door beklaagde noodzakelijk geachte hulpverlening waarna besloten is om het gezin aan te melden bij de GI. Het College oordeelde ten aanzien van deze klacht dat het ontbreken van een passend hulpaanbod niet aan beklaagde kan worden verweten.[251] Het College van Beroep oordeelde echter dat geen passend hulpaanbod kan worden gedaan zonder dat de situatie zorgvuldig in kaart is gebracht. Ouders waren niet expliciet genoeg over de zorgen geïnformeerd en hadden hier dus niet op kunnen reageren. Hierdoor kon volgens het College niet gesproken worden van een passend hulpaanbod.[252] Verder werd door moeder geklaagd dat de jeugdzorgwerker de klager niet vooraf had geïnformeerd over het besluit om het gezin aan te melden bij de GI. De beklaagde jeugdzorgwerker gaf aan dat zij hiertoe was overgegaan omdat zij niet kon voorspellen hoe klaagster gelet op haar psychische gesteldheid op het besluit zou reageren. Het College is van oordeel dat dit de beklaagde er niet van had mogen weerhouden om moeder tijdig te informeren en mee te nemen in de besluitvorming inzake het opschalen naar de GI:

> 'In dit kader komt veel gewicht toe aan de omstandigheid dat er uitsluitend sprake was van hulpverlening binnen het vrijwillig kader. Dit betekent dat ouders in alle beslissingen moeten worden gekend en worden meegenomen. Artikel 2G van de Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker schrijft in dit kader voor dat de jeugdzorgwerker met de ouders dient te overleggen om tot overeenstemming/instemming te komen over de in te zetten hulp- en dienstverlening. Ook in de richtlijnen Jeugdhulp is gedeelde besluitvorming een belangrijk uitgangspunt. Van de jeugdzorgwerker wordt in dit verband verwacht dat deze alle informatie met de cliënt deelt, de verschillende behandelopties samen met hem of haar afweegt en uiteindelijk de cliënt laat beslissen. Het belang van gedeelde besluitvorming klemt te meer omdat er in het onderhavige geval sprake was van een overdracht naar een gecertificeerde instelling die bevoegd is tot het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen (dwang). Het College is van oordeel dat juist in een dergelijke situatie ouders vooraf voldoende moeten worden geïnformeerd over de redenen van opschalen naar een gecertificeerde instelling, de gevolgen van het opschalen naar een gecertificeerde instelling en de betekenis van een drangtraject. Beklaagde heeft zich hiervan onvoldoende rekenschap gegeven door het gezin van klaagster aan te melden bij [GI] zonder voorafgaand overleg. Hiermee heeft zij in strijd gehandeld met artikel 2G van de Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker alsmede met het in de richtlijnen Jeugdhulp verwoordde uitgangspunt van gedeelde besluitvorming.'[253]

Het College van Beroep zag aanleiding om deze motivering aan te vullen:

251 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7.
252 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 9-10.
253 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7-8.

> 'Het College van Beroep stelt hiertoe allereerst vast dat tussen partijen niet in geschil is dat de betrokkenheid van beklaagde in het vrijwilliger kader was. Dit betekent dat in de onderhavige situatie er niet zonder instemming van de gezaghebbende ouder(s) opgeschaald had mogen worden naar [instelling 3; DV: de GI]. De ouders hadden derhalve niet alleen geïnformeerd moeten worden over de opschaling naar [instelling 3; DV: de GI], maar hadden hier ook mee in moeten stemmen. Door na te laten de ouders te informeren over, en toestemming te vragen voor, de aanmelding bij [instelling 3; DV: de GI] heeft beklaagde in strijd gehandeld met artikelen F (Informatievoorziening over de hulp- en dienstverlening) en G (Overeenstemming/instemming omtrent hulp- en dienstverlening) van de Beroepscode. De overige redenen die al dan niet ten grondslag hebben gelegen aan de aanmelding bij [instelling 3; DV: de GI] doen aan het voorgaande niet af. In dit kader wijst het College van Beroep erop dat ook ten aanzien van dit klachtonderdeel het volgen van de Meldcode had kunnen zorgen voor een zorgvuldige afweging van de in te zetten hulp c.q. de te nemen vervolgstappen. Het beroep van beklaagde op artikel 3 IVRK kan naar het oordeel van het College van Beroep niet slagen. Een jeugdprofessional dient in beginsel altijd te handelen met het belang van de minderjarige(n) voorop, maar dient zich daarbij ook te houden aan de gestelde wettelijke kaders. Het lag op de weg van beklaagde om te handelen conform van toepassing zijnde richtlijnen en de Meldcode, in dat geval had zij eveneens met het belang van de minderjarige(n) voorop gehandeld maar had zij daarbij ook de positie van de ouders voldoende kunnen respecteren, hetgeen in de onderhavige situatie onvoldoende is gebeurd.'[254]

Aan de beklaagde jeugdzorgwerker werd door het College van Toezicht een waarschuwing opgelegd[255] welke in beroep werd ingetrokken waarna een berisping werd opgelegd.[256] De beslissingen van de tuchtcolleges in deze zaak benadrukken dat een beroepskracht in een drangkader zorgvuldig onderzoek moet doen en dat de meldcode hierbij een belangrijke rol kan spelen.

6.7.3 Aandacht voor de beperkte bevoegdheden en mogelijkheden in het kader van drang

De tuchtcolleges gaan in een aantal tuchtbeslissingen ook in op de beperkingen die de beroepskracht tegenkomt in bevoegdheden en mogelijkheden in het drangkader. Zo merkte het College op dat een medewerker van de GI in een drangkader minder bevoegdheden heeft dan in een gedwongen kader. Zo heeft hij in het drangkader geen bevoegdheden om medewerking van ouder(s) af te dwingen of een kort geding vonnis over afgifte van de kinderen aan een van de ouders ten uitvoer te leggen. 'Hij kan slechts – al dan niet met zachte drang – de ouder(s) proberen te bewegen tot vrijwillige medewerking.'[257] Ook in een andere tuchtzaak werd door het College opgemerkt dat de beroepskracht geen middelen heeft om een ouder in het

254 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 12.
255 CvT 12 januari 2018, 17.078T, p. 7-8.
256 CvB 15 augustus 2018, 18.002B, p. 12-13.
257 CvT 26 oktober 2020, 20.122Ta, p. 5.

vrijwillige kader te dwingen om mee te werken aan een door de rechtbank vastgestelde zorgregeling.[258] Van een voor een ouder geheime pleeggezinplaatsing van een vijftienjarig kind kan volgens het College in een drangkader eveneens geen sprake zijn: 'Juist de vrijwilligheid van het drangkader maakt dat de instemming van de gezaghebbende ouder over de hulpverlening (voor het kind) noodzakelijk is.'[259] Het College van Beroep merkte over de beperkingen die in het vrijwillige kader bestaan met betrekking tot de mogelijkheden en bevoegdheden van de beroepskracht het volgende op:

> 'Binnen het kader van vrijwillige hulpverlening is het mogelijk om hulp te verlenen en stevige suggesties te doen, maar kan niet (verder) worden gehandeld op het moment dat appellante daar niet meer mee instemt.'[260]

De beroepskracht had zich, op het moment dat de ouder met gezag aangaf geen hulp meer te willen, moeten realiseren dat zij niet buiten deze ouder verder mocht handelen zonder dat vooraf met de ouder te overleggen.[261]

In een tuchtbeslissing sprak het College van Toezicht uit dat het begrijpelijk is dat de beklaagde jeugdbeschermer van een GI, die in het kader van drang bij een gezin betrokken was, de zaak heeft teruggegeven aan de jeugdbeschermingstafel nu zij door gebrek aan toestemming van en medewerking door de ouder in het vrijwillige kader niet heeft kunnen doen wat volgens haar nodig was.[262] Verder wordt in een van de tuchtbeslissingen opgemerkt dat een beroepskracht die in het drangkader werkt in beginsel niet verplicht is om bij behandelingen bij de rechtbank aanwezig te zijn.[263]

6.7.4 Tussenconclusie op basis van informatie voortvloeiende uit tuchtbeslissingen van de SKJ

Uit de analyse van de gepubliceerde tuchtbeslissingen blijkt allereerst dat tuchtklachten over het handelen van beroepskrachten die in het kader van drang bij een gezin betrokken zijn, door de Colleges van de SKJ in behandeling worden genomen. De normen uit de voor de beroepskracht geldende beroepscode, de Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming, de Jeugdwet en de Meldcode vormen een belangrijk normatief kader voor de beroepskracht die in het kader van drang bij een gezin betrokken is of een beschermingstafel initieert. De tuchtcolleges stellen verschillende eisen aan de beroepskrachten die te maken krijgen met een drangtraject of een beschermingstafel. Zo hebben zij geoordeeld dat een beroepskracht in het kader van drang een deugdelijk onderzoek moet doen en uiteengezet waar

258 CvT 5 januari 2018, 17.058Tb, p. 6.
259 CvT 14 juli 2017, 16.146T, p. 8.
260 CvB 20 december 2018, 18.021T, p. 7.
261 CvB 20 december 2018, 18.021T, p. 7.
262 CvT 22 november 2018, 18.076Tb.
263 CvT 18 november 2019, 19.246Ta, p. 7.

een dergelijk onderzoek aan moet voldoen. Ook moeten beroepskrachten de betrokkenen informeren over en betrekken bij besluitvorming. Tegelijkertijd hebben de Colleges ook oog voor de beperkingen die er zijn als het gaat om de bevoegdheden en mogelijkheden die beroepskrachten in het kader van drang hebben. Tot slot blijkt uit de tuchtbeslissingen dat tuchtrechtelijk verwijtbaar gedrag in de praktijk al heeft geleid tot tuchtmaatregelen.

6.8 Afsluitende opmerkingen

In het onderhavige hoofdstuk is verslag gelegd van het *deskresearch* naar het drangkader in het jeugdhulpverleningsstelsel. Naast onderzoeksrapporten en literatuur, zijn de wetgeving en parlementaire stukken, beleidstukken, rechtspraak en tuchtbeslissingen bestudeerd en geanalyseerd voor zover hierin aandacht wordt besteed aan drang, drangtrajecten of jeugdbeschermingstafels. Een belangrijke bevinding is dat drang bestaat in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. Ondanks dat de minister voor Rechtsbescherming vlak voor de afronding van het onderhavige onderzoek heeft aangegeven dat drang als tussenvorm niet bestaat, wijzen diverse – en ook zeer recente – bronnen op het bestaan van drangtrajecten. Uit de analyse van de in dit hoofdstuk besproken bronnen kan een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van 'drang' in het jeugdhulpverleningsstelsel.

Drang is omgeven door onduidelijkheden
Allereerst is gebleken dat veel onduidelijkheid bestaat rondom het drangkader. Een wettelijke grondslag van het drangkader ontbreekt en de informatie in de parlementaire stukken en landelijke beleidsstukken is vrij beperkt en roept vragen op. Het drangkader wordt een enkele keer in decentrale regelgeving genoemd, maar vervolgens niet nader toegelicht. De informatie die beschikbaar is over hoe drang en de besluitvorming rondom drang zijn vormgegeven in een bepaalde gemeente, is over het algemeen niet gemakkelijk via de gemeentelijke website zelf te verkrijgen. Vele termen die in het kader van drang worden gehanteerd, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het adagium 'vrijwillig, niet vrijblijvend' maar ook de term 'drang' zelf, worden vanuit verschillende hoeken onduidelijk, onwenselijk en tegenstrijdig geacht.

Het is bovendien de vraag of voldoende controle mogelijk is op de besluitvorming met betrekking tot drang en de toepassing van drang, mede doordat de besluitvorming aan jeugdbeschermingstafels niet openbaar is en rechtsmiddelen beperkt zijn. De jurisprudentie en tuchtbeslissingen laten zien dat waar van openstaande rechtsmiddelen gebruik wordt gemaakt, wel enige duidelijkheid wordt verschaft ten aanzien van wat van de beroepskracht mag worden verwacht (zie hierna).

Uit de analyse blijkt dat de wijze waarop drang is vormgegeven, nog volop in ontwikkeling is. Hetgeen in de bestudeerde parlementaire stukken en beleidsdocumenten aan informatie wordt gegeven over drang en jeugd-

beschermingstafels is in de loop van de jaren niet duidelijker geworden. In verschillende onderzoeken worden enkele onderwerpen genoemd die nader onderzocht moeten worden, waaronder de effecten van de drangaanpak, de reikwijdte en vormen van drangtrajecten, de vraag in hoeverre er betere rechtswaarborgen moeten komen, de participatiemogelijkheden van minderjarigen, de bevoegdheden en (informatie)verplichtingen van beroepskrachten in een drangkader en de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulp. Daaraan zou ook onderzoek naar kwantitatieve gegevens over het gebruik van drang kunnen worden toegevoegd. Momenteel is dergelijke informatie niet voorhanden.

Verschillen tussen gemeenten

Verder blijkt dat grote en vele verschillen bestaan tussen gemeenten als het gaat om de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming daaromtrent. Dit is een duidelijke consequentie van het gebrek aan een uniforme wettelijke regeling, definitie en werkbeschrijving. Zo kan het per gemeente verschillen of een jeugdbeschermer in het kader van drang de regie voert over de hulpverlening die wordt aangeboden door jeugdhulpaanbieders of dat hij zelf hulp verleent in het gezin. De maximale duur van een drangtraject kan ook per gemeente verschillen. Verder kan de mate waarin minderjarigen en ouders bij besluitvorming over de inzet van drang worden betrokken, sterk verschillen per gemeente. 'Het drangkader' en 'de jeugdbeschermingstafel' bestaan om die reden niet. Door de verschillen tussen gemeenten en het feit dat drang volop in ontwikkeling is, kan de manier waarop het drangkader zich tot het vrijwillige en gedwongen kader verhoudt per gemeente en periode variëren.

Enkele terugkerende elementen van drangtrajecten

Ondanks de onduidelijkheden en verschillen die bestaan als het gaat om de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming aan jeugdbeschermingstafels, kan op basis van de bestudeerde informatie wel een voorzichtige poging worden gedaan om enkele terugkerende elementen van drangtrajecten te beschrijven. Zo kan gesteld worden dat het drangkader op basis van de bestudeerde documenten kan worden omschreven als *een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek.* Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Het ontstaan en blijven bestaan van drang duidt erop dat in de praktijk behoefte is aan de mogelijkheid om dergelijke trajecten in te zetten.

In de praktijk zijn jeugdbeschermingstafels geïntroduceerd waar beslissingen op het gebied van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader kunnen worden genomen. Aan deze tafels, of soortgelijke bijeenkomsten, kan ook worden besloten om een drangtraject in te zetten.

Zorgen over rechtsbescherming van ouders en minderjarigen

De belangrijkste zorgen die in de praktijk en wetenschap bestaan met betrekking tot het drangkader, hebben betrekking op de beperkte rechtsbescherming van ouders en minderjarigen. De parlementaire stukken en decentrale regelgeving gaan niet specifiek in op de rechtsbescherming bij een drangkader. Aan de besluitvorming rondom drang komt geen onafhankelijke rechter te pas. De tot op heden gepubliceerde rechtspraak leert dat de kennisgeving aan ouders over de inzet van een drangaanpak niet als besluit in de zin van de Awb wordt aangemerkt. Bezwaar- en beroepschriften werden om deze reden niet-ontvankelijk verklaard. Zoals opgemerkt in par. 6.6.5 zou het strategisch besluitbegrip in dit kader wellicht nog opening kunnen bieden om de betrokkenen bij een drangkader toch (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming te kunnen bieden. Verder lijkt op basis van het verrichte onderzoek tot op heden nog geen succesvolle vordering uit onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) te zijn gedaan.

Wel hebben ouders en minderjarigen de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de organisatie (en vervolgens NO of KOM) en om een tuchtklacht in te dienen bij de SKJ over een gedraging van een beroepskracht. Uit de tuchtbeslissingen van de SKJ blijkt dat door ouders geregeld gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een tuchtklacht in te dienen en dat de tuchtcolleges bij de beoordeling van tuchtklachten behoorlijke eisen aan de beroepskrachten stellen en, als zij dit nodig achten, ook maatregelen opleggen. Tegelijkertijd blijkt ook uit de tuchtbeslissingen dat het niet altijd gemakkelijk is voor ouders om te bewijzen dat drang als pressiemiddel wordt gebruikt. Al met al kan worden geconcludeerd dat de rechtsbescherming minimaal is.

Meermaals is opgemerkt dat ouders altijd kunnen besluiten om niet mee te werken aan de drangaanpak. Ondanks dat drang op basis van vrijwillige medewerking geschiedt, is het echter niet vrijblijvend. Het is de vraag wat 'vrijwillig, niet vrijblijvend' concreet betekent en waar de niet-vrijblijvendheid juridisch gezien op gebaseerd is. Uit de bestudeerde gepubliceerde bestuursrechtspraak volgt in ieder geval dat wordt aangenomen dat de niet-vrijblijvendheid niet zover gaat dat drang gericht is op een rechtsgevolg. Het is verder duidelijk dat drang door de betrokkenen niet als dwang mag worden ervaren. In meerdere stukken is benadrukt dat de ouders en de minderjarige goed geïnformeerd moeten worden over het drangkader, de actoren die in dit kader betrokken zijn, de gevolgen van het niet meewerken aan de geboden hulp en de (beperkte) rechtsbescherming die hen geboden wordt.

Zorgen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beroepskrachten
Een andere belangrijke bron van zorgen in de praktijk en wetenschap is gelegen in de onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beroepskrachten. Waar de jeugdbeschermer volgens de letter van de wet pas na het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel in beeld zou komen, kan hij binnen het kader van drang al eerder bij een gezin betrokken raken. Als voordelen van de betrokkenheid van de GI in het drangkader kunnen worden genoemd dat dit de continuïteit van de hulpverlening kan bevorderen, dat de GI de benodigde expertise in huis heeft en dat deze expertise sneller kan worden ingezet dan wanneer eerst een ondertoezichtstelling moet worden uitgesproken. Mocht het uiteindelijk toch nog tot een verzoek tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel komen, dan geldt bovendien als voordeel dat er op de zitting iemand aanwezig kan zijn die reeds bekend is met (de problematiek van) het gezin (tegelijkertijd bleek uit een tuchtbeslissing dat de beroepskracht die in het kader van drang betrokken was, niet verplicht aanwezig hoeft te zijn bij de zitting).

Buiten deze voordelen wordt de betrokkenheid van een jeugdbeschermer in de (juridische) literatuur en onderzoeksrapporten bekritiseerd. Zo worden met name vraagtekens geplaatst bij de precieze rol en de onafhankelijkheid van de GI's, nu zij ook in de fase voorafgaand aan het gedwongen kader opereren. Anders dan in het gedwongen kader, hebben jeugdbeschermers niet de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te geven die de ouder(s) met gezag en minderjarige op moeten volgen. De casusregisseur kan de gezinsleden om die reden niet verplichten om mee te werken aan de voorwaarden. In verschillende gemeenten wordt de betrokkenheid van de GI in het kader van drang vervangen door drangkaders of intensieve hulptrajecten in het vrijwillige kader waarbij het wijkteam de casusregie voert.[264]

Hiervoor werd al genoemd dat in de bestudeerde tuchtbeslissingen behoorlijke eisen aan de beroepskrachten worden gesteld. Deze tuchtbeslissingen geven enige duidelijkheid over wat er van een beroepskracht wordt verwacht. De beroepscode, Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming, Jeugdwet en Meldcode vormen een belangrijk normatief kader voor het handelen van beroepskrachten in het kader van drang of de besluitvorming daaromtrent. De tuchtcolleges hebben uiteengezet waar een dergelijk onderzoek aan moet voldoen, maar tonen ook dat zij de beperkingen zien die er zijn als het gaat om de bevoegdheden en mogelijkheden die beroepskrachten in het kader van drang hebben.

Tegelijkertijd blijft ook de vraag bestaan hoe ver organisaties uit het gedwongen kader, de GI en de RvdK, 'naar voren' mogen om daar hun expertise in te zetten. Hierbij zou ook mee moeten wegen dat zij wettelijke taken hebben in het gedwongen kader op het moment dat (mogelijk) sprake

264 Zie ook Esther van Bostelen Beleids- en Organisatie Advies B.V. 2021, p. 6 en 19.

is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Nu bij zowel de RvdK als bij GI's wachtlijsten bestaan, roept dit de vraag op of zij hun eigen doelgroep niet in de kou laten staan door veel tijd en aandacht te besteden aan de voorkant. Ook dit wijst op het belang van versterking van de voorkant.

In het volgende hoofdstuk wordt de besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel over de inzet van het drangkader nader verkend aan de hand van empirische onderzoeksmethoden. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in hoe het drangkader en de besluitvorming daaromtrent in de praktijk is vormgegeven en wordt toegepast. Het jeugdstelsel waarbinnen drang gepositioneerd is (hoofdstuk 2), kent een rijke geschiedenis (hoofdstuk 3) en is gepositioneerd binnen een internationale rechtsorde (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 8 zal worden geconcludeerd wat dit voor consequenties heeft voor de vormgeving van en besluitvorming rondom het drangkader en de rechtspositie van de betrokkenen.