



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).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het drangkader in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel; conclusies en aanbevelingen

8.1 INLEIDING

In dit boek is verslag gedaan van een onderzoek naar en analyse van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel en de positie van het 'drangkader' in dit stelsel. Hierbij is gefocust op de materiële en formele rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskrachten. Het onderzoek heeft het 'juridische schemergebied' tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening inzichtelijk gemaakt. Daarnaast heeft het in de praktijk en rechtswetenschap bestaande vraagstukken met betrekking tot de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van het 'drangkader' gepoogd te verhelderen. Dat behoefte aan duidelijkheid op dit vlak groot is, is onder andere gebleken uit het in paragraaf 6.2 genoemde adviesrapport van de RSJ en RVS uit 2019 waarin onder andere werd opgemerkt dat in de jeugdhulpverleningspraktijk veel onduidelijkheid bestaat als het gaat om drang, dat het onderscheid tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming niet helder is en dat zorgen bestaan over de rechtspositie van de betrokkenen.

In het eerste deel van het boek (de hoofdstukken 2 tot en met 5) is een theoretisch kader geschetst dat kan worden gebruikt bij vraagstukken met betrekking tot de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel in het algemeen en voor vraagstukken ten aanzien van het drangkader en de besluitvorming dienaangaande in het bijzonder. In het tweede deel van het boek (de hoofdstukken 6 en 7) is ingezoomd op dit drangkader.

In het onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan:

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

Deze centrale onderzoeksvragen zijn opgedeeld in de volgende vijf deelvragen:

1. *Hoe is het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel juridisch vormgegeven? En wat betekent dit voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die hierbij betrokken zijn?*
2. *Welke fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel kunnen uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid?*
3. *Welke fundamentele uitgangspunten behoren gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen?*
4. *Hoe ziet het drangkader er in wetgeving, beleid en praktijk uit? En wat leert dit over de positie van het drangkader in het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel?*
5. *Geven de uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen aanleiding tot aanpassingen van het drangkader en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten in wetgeving, beleid en/of praktijk? En zo ja, op welke wijze?*

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen waarna uiteindelijk de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord. Hiertoe worden allereerst de fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel gepresenteerd (par. 8.2; zie uitgebreider Deel I van dit boek). Daarna wordt stilgestaan bij de inzichten die de bestudering van de rechtshistorie en het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader hebben opgeleverd met betrekking tot het juridische schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader (par. 8.3). Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel (par. 8.4; zie uitgebreider Deel II van dit boek), waarna de betekenis van de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel voor de vormgeving van (de besluitvorming over de inzet van) deze drangtrajecten wordt besproken (par. 8.5). Uit de bevindingen worden tot slot ter beantwoording van de tweede centrale onderzoeksvraag enkele aanbevelingen tot aanpassing van wetgeving en praktijk en voor nader onderzoek afgeleid (par. 8.7).

8.2 RECHTSHISTORISCHE EN INTERNATIONAALRECHTELIJKE GRONDSLAGEN VAN HET NEDERLANDSE JEUGDHULPVERLENINGSSTELSEL

Deelvraag 1 Hoe is het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel juridisch vormgegeven? En wat betekent dit voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en de verantwoordelijkheden van de beroepskrachten die hierbij betrokken zijn?

Het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel is in vergaande mate bij wet geregeld en bestaat uit een vrijwillig kader en een gedwongen kader. Het

gedwongen kader start met het uitspreken van een ondertoezichtstelling door een kinderrechter. Alle hulpverlening die buiten dit kader plaatsvindt, valt gelet op de wettelijke structuur van het jeugdhulpverleningsstelsel onder het vrijwillige kader. De materiële en formele rechtspositie van minderjarigen en ouders die met jeugdhulpverlening te maken krijgen en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten die bij de jeugdhulpverlening aan deze minderjarige en ouders betrokken zijn, zijn afhankelijk van het kader waarbinnen de jeugdhulp wordt verleend.

Voor wat betreft de formele rechtspositie van minderjarigen en ouders bevatten het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepalingen die het mogelijk maken om verzoekschriftprocedures te starten en die bepalen dat de minderjarige door de verzoeker en de kinderrechter gesproken moeten worden. Ook bevat het Burgerlijk Wetboek de rechtsgronden die aan het uitspreken van een ondertoezichtstelling ten grondslag moeten liggen. Deze gronden zijn open geformuleerd en de kinderrechter heeft ook ruimte om ook in het geval dat wel aan de gronden voldaan is, niet over te gaan tot het uitspreken van een ondertoezichtstelling. De rechtspositie van ouders en minderjarigen binnen het vrijwillige kader is zowel ten aanzien van de gronden op basis waarvan hulp kan worden verleend als de mogelijkheden die worden geboden om in rechte tegen beslissingen op te komen en om te participeren in besluitvormingsprocessen door de minder gedetailleerde wet- en regelgeving in meerdere mate afhankelijk van de voor het gezin verantwoordelijke gemeente en de bij het gezin betrokken beroepskracht(en). Dit neemt niet weg dat ook het vrijwillige kader net als het gedwongen kader in vergaande mate is gejuridiseerd.

Deelvraag 2 Welke fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel kunnen uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid?

Deelvraag 3 Welke fundamentele uitgangspunten behoren gelet op het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader aan het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen?

De huidige juridische vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel, waarbinnen een vrijwillig en een gedwongen kader worden onderscheiden, heeft zijn wortels in de Kinderwetten van het begin van de vorige eeuw en de ontwikkelingen die daarna – mede onder invloed van internationale en Europese kinder- en mensenrechten – hebben bijgedragen aan juridisering van het stelsel.

In Deel I van dit boek is op basis van analyses van de rechtshistorie van het jeugdhulpverleningsstelsel en het relevante internationale kinder- en mensenrechtenkader de volgende overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel afgeleid:

het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige.

Om in overeenstemming te zijn met het internationale en Europese kind- en mensenrechtenkader dient een aantal uitgangspunten aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag te liggen. Ook uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen deze uitgangspunten worden afgeleid en bovendien nader worden ingekleurd (tabel 1). Deze grondslagen beogen bij te dragen aan het bereiken van het hiervoor geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel.

Tabel 1. Fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

1. De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden en heeft recht op autonomie.
2. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun minderjarige kinderen.
3. In het kader van de secundaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige ondersteunt de overheid ouders om de voorwaarden die nodig zijn voor de optimale ontwikkeling van de minderjarige te verzekeren.
4. De secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige brengt de verplichting mee om de minderjarige te beschermen tegen geweld en kindermishandeling, waarbij de nadruk ligt op preventie.
5. Een gedwongen scheiding van de minderjarige van diens ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
6. De minderjarige en zijn ouder(s) moeten worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot hulp, ondersteuning en ingrijpen. Bij een vermeende rechtenschending hebben zij recht op een effectief rechtsmiddel.

Een minderjarige is drager van rechten, zo moet hij – net als zijn ouder(s) – in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden. Vrijwilligheid en de eigen mogelijkheden en autonomie van de minderjarige staan voorop. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van hun kind. Zij hebben het recht om hun kind naar eigen inzichten op te voeden. Wel moeten zij hierbij blijkens het internationale en Europese kind- en mensenrechtenkader de rechten en belangen van hun kind respecteren en hun kind bij de uitoefening van zijn rechten voorzien van passende leiding en begeleiding op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van hun kind.

De overheid draagt eveneens een verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige. Deze verantwoordelijkheid is secundair aan die van de ouders. Ter verzekering van de voorwaarden die nodig zijn voor een optimale ontwikkeling van de minderjarige, kan deze secundaire verantwoordelijkheid een verplichting voor de overheid meebrengen om ter ondersteuning van ouders passende hulp en ondersteuning te bieden, ook als een minderjarige en/of diens ouder(s) het hier niet mee eens zijn. Opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen moeten vroeg worden gesignaleerd en moeten leiden tot vroege interventies. Geweld en kindermishandeling moeten worden voorkomen. Indien sprake is van (vermoedens van) geweld of kindermishandeling, heeft de

overheid zwaardere verplichtingen en bevoegdheden ter bescherming van de minderjarige. De minderjarige moet worden beschermd tegen (verdere) schade.

Een inbreuk op het recht van de minderjarige – en diens ouder(s) – op respect voor het privé- en gezinsleven door gedwongen ingrijpen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien toch een inbreuk wordt gemaakt op dit recht, dan moet worden voldaan aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Een inbreuk moet bij een duidelijke, toegankelijke en voorzienbare nationale wet zijn voorzien, in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel en lichtere alternatieven moeten eerst zorgvuldig worden overwogen. De betrokken beroepskracht moet de belangen van betrokkenen op redelijke en gebalanceerde wijze beoordelen, waarbij de belangen van de minderjarige zwaarder kunnen wegen dan die van zijn ouder(s). Een scheiding van de minderjarige van zijn ouder(s) moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Gedwongen ingrijpen moet bovendien zo kort mogelijk duren.

Jeugdhulpverlening moet bijdragen aan het doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Geboden jeugdhulp moet van goede kwaliteit, toegankelijk en (tijdig) beschikbaar zijn. Inspanningen van de beroepskracht moeten zijn gericht op het bevorderen van de opvoedvaardigheden van ouders, het versterken van het opvoedkundige klimaat in het gezin en de eigen mogelijkheden van het gezin en het netwerk. Hiertoe moet de beroepskracht samenwerking zoeken met de gezinsleden. Binnen het huidige jeugdhulpverleningsstelsel wordt bovendien van belang geacht dat bij de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van drangtrajecten zoveel mogelijk wordt gestreefd naar continuïteit in de hulpverlening en dat ruimte bestaat voor maatwerk. Dit brengt mee dat het gezin met zo min mogelijk (wisselingen van) hulpverleners te maken krijgt, dat naar de specifieke situatie van het gezin wordt gekeken en dat passende hulpverlening, dat zoveel mogelijk is afgestemd op de behoeften en kenmerken van het gezin, tijdig wordt ingezet. Ook vraagt dit van beroepskrachten dat zij effectief met elkaar samenwerken en – binnen wettelijke kaders – relevante informatie rapporteren en delen.

Bij de besluitvorming met betrekking tot zorg, ondersteuning en overheidsingrijpen in het gezinsleven dat op de minderjarige betrekking heeft, moet de minderjarige worden betrokken op een manier die passend is bij zijn leeftijd en ontwikkeling. Ieder kind dat een eigen mening kan vormen, moet in de gelegenheid worden gesteld om zijn mening te uiten. Hieraan zijn geen leeftijdsgrenzen verbonden. Het horen van een kind moet op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier plaatsvinden. Aan de mening van de minderjarige dient een passend gewicht te worden gehecht. De beroepskracht moet aan de minderjarige terugkoppelen wat met zijn mening is gedaan. Ook de ouders moeten bij de besluitvorming worden betrokken. De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures

groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een drangtraject, neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en daarmee zelfstandiger wordt. Zolang de uitkomsten van de besluitvormingsprocedure ook invloed kunnen hebben op de eigen rechten van ouders, zullen zij door de beroepskrachten betrokken dienen te worden.

Uit hun recht op autonomie vloeit voort dat ouders en de minderjarige die hiertoe in staat kan worden geacht, *informed consent* moeten geven voor de verlening van jeugdhulp. Dit brengt mee dat de beroepskracht hen passende informatie moet verschaffen over de jeugdhulpverlening en de mogelijke gevolgen van het al dan niet geven van toestemming hiervoor, zodat zij goed geïnformeerd hun toestemming kunnen geven. Verder moet de beroepskracht bij het verwerken van gegevens de privacyrechten van de minderjarige en diens ouder(s) waarop de gegevens betrekking hebben, waarborgen. Eventuele inbreuken op deze rechten moeten voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Tot slot moeten de minderjarige en diens ouder(s) een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan voor het geval dat zij menen dat hun rechten worden geschonden.

De hiervoor genoemde fundamentele uitgangspunten brengen consequenties mee voor de formele en materiële rechtspositie van de minderjarige en diens ouder(s) en voor de verantwoordelijkheden van beroepskrachten (zie ook het overzicht in par. 5.9). In paragraaf 8.5 zal worden ingegaan op de betekenis van de grondslagen voor de vormgeving van het drangkader en de rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

8.3 EEN JURIDISCH SCHEMERGEBIED IN HET JEUGDHULPVERLENINGSSTELSEL

Voordat wordt overgegaan tot de beantwoording van volgende deelvragen waarbij wordt ingezoomd op het drangkader zoals dat in het tweede deel van dit boek centraal heeft gestaan, wordt in deze paragraaf eerst kort gereflecteerd op het bestaan van een schemergebied binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel. De beantwoording van de eerste drie deelvragen heeft namelijk niet alleen geleid tot de formulering van fundamentele uitgangspunten, maar heeft ook informatie opgeleverd over het bestaan van een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader.

De 'ongeregelde ruimte' is zo oud als het jeugdbeschermingsrecht

Het bestaan van een 'ongeregelde ruimte' waarbinnen aan gezinnen hulpverlening wordt geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht, loopt als rode draad door de rechtshistorie van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel heen. Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk is geworden, werd al snel na de inwerkingtre-

ding van de Kinderwetten in de hulpverleningspraktijk gezocht naar mogelijkheden om in het belang van minderjarigen in te grijpen in het gezin om een gedwongen maatregel te voorkomen. Deze mogelijkheden werden niet bij wet geregeld. Met de introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel, de ondertoezichtstelling, werd een deel van de bestaande tussenruimte gejuridiseerd. In de vorm van het vrij patronaat is echter tot 1995 een ongeregelde tussenruimte blijven bestaan. De nadruk lag binnen het jeugdhulpverleningsstelsel lange tijd op vrijwilligheid. Na afschaffing van het vrij patronaat ontstond echter al snel behoefte aan het introduceren van een lichtere maatregel tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en gedwongen jeugdbescherming waarbinnen zorg aan gezinnen kon worden opgedrongen. De balans sloeg om van nadruk op het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening naar de wens om bij wet lichtere maatregelen van gedwongen overheidsingrijpen te introduceren. In dit kader is een verlichting van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling en vervolgens ook de introductie van een maatregel van opgroeiondersteuning voorgesteld. Hiermee werd voor het eerst sinds de introductie van de ondertoezichtstelling gezocht naar mogelijkheden om de tussenruimte bij wet te regelen. Dit toont een beweging waarbij de ongeregelde tussenruimte, die lange tijd als vrijwillig kader werd beschouwd, steeds meer richting het gedwongen kader beweegt en wordt gejuridiseerd. De voorstellen om een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel te introduceren hebben de uiteindelijke wettekst echter niet gehaald. De staatssecretaris sprak het vertrouwen uit dat de ontwikkelingen in het kader van de Vliegwieltajecten – waarbij de jeugdbeschermingsaanpak in het vrijwillige kader werd ingezet – de lichtere jeugdbeschermingsmaatregel onnodig maakten. De ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en een ondertoezichtstelling, waarin in veel gemeenten een zogenoemd ‘drangkader’ is vormgegeven (zie par. 8.4), lijkt daarmee ongeregeld te zijn gebleven.

De ruimte is niet geheel ‘ongeregeld’, doordat het onderdeel is van een gejuridiseerd jeugdhulpverleningsstelsel

Aangezien vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van jeugdbescherming deel uitmaken van hetzelfde jeugdhulpverleningsstelsel, lijkt de tussenruimte echter niet geheel ‘ongeregeld’ te zijn. Deze tussenruimte maakt immers net zo goed deel uit van het jeugdhulpverleningsstelsel. In de tussenruimte krijgen gezinnen met instanties te maken die al taken en verantwoordelijkheden hebben binnen het jeugdhulpverleningsstelsel en dientengevolge aan de voor hen geldende wet- en regelgeving en kwaliteitseisen moeten voldoen. De tussenruimte wordt dus enigszins begrensd doordat het in een gejuridiseerd jeugdstelsel is gepositioneerd. Een jeugdstelsel dat een rijke geschiedenis kent en op haar beurt gepositioneerd is binnen de Nederlandse rechtsstaat die weer onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde. De tussenruimte zou dientengevolge moeten bijdragen aan het ultieme doel en de uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel. Kortom, de tussenruimte is ‘ongeregeld’ voor zover het erom gaat dat hiervoor geen expliciete wettelijke bepalingen bestaan, maar

doordat het onderdeel uitmaakt van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel, is de vormgeving ervan niet geheel vrij en worden gezinsleden en beroepskrachten in deze tussenruimte niet geheel in het luchtledige gelaten.

De huidige wet- en regelgeving met betrekking tot het jeugdhulpverleningsstelsel maakt alleen onderscheid tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen jeugdhulp kan worden opgelegd. Uit de systematiek van de wet kan worden afgeleid dat zolang er geen sprake is van een door de kinderrechter uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel, de jeugdhulpverlening in een vrijwillig kader wordt geboden. De 'ongeregelde' tussenruimte bevindt zich als gevolg hiervan in het vrijwillige kader, en wel in het laatste staartje van dit vrijwillige kader. De conclusie dat de 'ongeregelde ruimte' tot het vrijwillige kader behoort, zal echter niet geheel bevredigend zijn, nu uit het onderzoek is gebleken dat binnen deze ruimte wordt aangedrongen om hulp te accepteren, waardoor gezinsleden niet meer volledig een eigen keuze hebben en niet meer geheel gesproken kan worden van vrijwilligheid.

Begrenzings van de verantwoordelijkheden van ouders en de overheid

In de geschiedenis van het jeugdhulpverleningsstelsel lijkt de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontwikkeling van de minderjarige constant in beweging te zijn. Zo lag in het eerste decennium van de huidige eeuw de nadruk op het versterken van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontwikkeling van minderjarigen, waarna de nadruk vervolgens juist is komen te liggen op de eigen krachten en mogelijkheden van gezinnen zelf, hetgeen duidelijk terug is te zien in de bepalingen van de Jeugdwet. Doordat geen duidelijkheid bestaat met betrekking tot de grens tussen de verantwoordelijkheden van de ouders enerzijds en die van de overheid anderzijds, bestaat een vruchtbare bodem voor het ontstaan en voortbestaan van een ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van jeugdbescherming.

Jeugdhulp wordt in beginsel op basis van vrijwilligheid verleend. Ook in het gedwongen kader van een ondertoezichtstelling is het streven om te werken op basis van vrijwilligheid. De ouders zijn immers nog dragers van het gezag over hun kind en dit gezag wordt door een ondertoezichtstelling niet beëindigd, maar slechts beperkt. Indien noodzakelijk geachte hulpverlening niet wordt geaccepteerd, dan heeft de jeugdbeschermer onder andere de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing te geven en eventueel door de kinderrechter te laten bekrachtigen.

Dat het gezag bij jeugdhulpverlening in het vrijwillige en gedwongen kader nog bij ouders ligt, neemt niet weg dat de overheid hier, uit hoofde van de secundaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige op grond van internationale en Europese kinder- en mensenrechten en gelet op het ultieme doel van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel, enkele verplichtingen heeft. De verdragen waarin deze rechten zijn neergelegd, brengen verplichtingen voor de Nederlandse

overheid mee die in acht moeten worden genomen bij de vormgeving van een jeugdhulpverleningsstelsel. De overheid kan op de realisering van deze rechten internationaalrechtelijk worden aangesproken, waardoor effectief toezicht, een goede vertaling van de internationale rechten in nationale wet- en regelgeving en een goede training van beroepskrachten van belang zijn. Hierbij geven de ruime verdragsbepalingen en de toezichtmechanismen op internationaal en Europees niveau de overheid wel enige vrijheid, welke wordt begrensd door enkele absolute rechten (artt. 2 en 3 EVRM), de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie bij sociale rechten en het onderscheid tussen de verplichtingen om de klassieke en sociale rechten te respecteren, beschermen en vervullen. Gemeenten hebben binnen de geldende wet- en regelgeving veel vrijheid om het jeugdhulpverleningsstelsel en ook de laatste fase(s) binnen het vrijwillige kader in hun gemeente nader vorm te geven, maar zijn hierbij dus wel gebonden aan het internationale recht.

Op basis van het onderzoek kan worden beargumenteerd dat het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader een recht op jeugdhulpverlening bevat dat (kern)verplichtingen voor de overheid kan meebrengen. Dit recht zou kunnen worden omschreven als de uitoefening van de secundaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de opvoeding van een kind door het bieden van zorg of ondersteuning aan de minderjarige en/of zijn gezin welke bijdraagt aan de menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling van de minderjarige. Een in het kader van dit onderzoek interessante vervolgvraag is of dit recht ook kan worden geweigerd door de minderjarige of diens ouder(s) door hun recht op autonomie en zelfbeschikking te laten gelden. Autonomie en zelfbeschikking kunnen, net als jeugdhulpverlening, bijdragen aan een optimale ontwikkeling van de minderjarige. Een inbreuk op het recht op privé- of gezinsleven – waaronder een inbreuk op het recht op autonomie – kan van overheidswege worden gemaakt mits hierbij wordt voldaan aan eisen van legaliteit, proportionaliteit, zorgvuldigheid, gelijkheid en rechtszekerheid. Dit brengt mee dat een kind en/of diens ouder(s) jeugdhulpverlening kunnen weigeren, maar dat de jeugdhulpverlening alsnog plaats kan vinden als dit bij wet geregeld en proportioneel is, er geen lichtere alternatieven voorhanden zijn en dit op zorgvuldige wijze plaatsvindt.

Het is van groot belang dat aan het verkrijgen van de toestemming voor jeugdhulpverlening duidelijke eisen worden gesteld. Een belangrijke eis is dat deze toestemming vrijelijk en op basis van toereikende informatie moet zijn gegeven. Het voorgaande brengt mee dat de verlening van jeugdhulp in de ruimte tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel niet 'ongeregeld' mag zijn. Het geven van toestemming voor jeugdhulpverlening moet namelijk met voldoende rechtswaarborgen worden omkleed, en als hierin niet wordt voorzien en/of als de betrokkenen geen toestemming geven, dan zal de jeugdhulpverlening aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid moeten voldoen.

Concluderend: licht in de duisternis

Vooralsnog kan worden gesproken van een 'juridisch schemergebied' als het gaat om jeugdhulpverlening in situaties waarin het vrijwillige kader te licht en het gedwongen kader (nog) te zwaar wordt bevonden. Dit schemergebied wordt versterkt en complexer doordat het wordt omgeven door twee wetten (de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen) met twee verschillende doelstellingen (het benadrukken en versterken van de eigen krachten van gezinnen en het snel ingrijpen ter bescherming van het kind). Het jeugdhulpverleningsstelsel valt bovendien onder de verantwoordelijkheid van twee ministeries (het ministerie van VWS en het ministerie van JenV). Ook komen binnen dit stelsel meerdere rechtsgebieden (het bestuursrecht, het civiele recht en Europees en internationaal recht) en het publiek- en privaatrecht samen. Bovendien is de jeugdhulp, en daarmee ook het schemergebied, gedecentraliseerd. Tegelijkertijd is sprake van een schemering en is het dus niet volledig donker. Door het feit dat het schemergebied onderdeel is van een gejuridiseerd jeugdhulpverleningsstelsel, schijnt namelijk nog enig licht op de jeugdhulpverlening in de tussenruimte.

Uit het internationale recht vloeit voort dat jeugdhulp slechts zonder toestemming van gezinsleden kan worden verleend als dit voldoet aan de eisen van legaliteit, subsidiariteit, proportionaliteit en zorgvuldigheid. Onder de huidige wet- en regelgeving zou deze jeugdhulpverlening tegen de zin van gezinsleden in, slechts in een door de rechter uitgesproken gedwongen kader kunnen plaatsvinden. Hierbij zijn duidelijke rechtsposities, transparante besluitvorming en de scheiding der machten van belang. Zolang geen sprake is van een in de wet verankerde maatregel, kan jeugdhulp – dus ook in de tussenruimte – alleen met goedkeuring van de gezinsleden wordt verleend. Aan het verkrijgen van de toestemming moeten duidelijke eisen worden gesteld, waarbij oog is voor de machtsverhouding tussen de beroepskrachten en gezinsleden. Deze toestemming schept duidelijkheid in de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de overheid, die van ouders, maar ook die van de minderjarige zelf voor de ontwikkeling van de minderjarige. Een schemering op dit punt is onwenselijk.

In de praktijk van meerdere gemeenten zijn binnen het hier besproken schemergebied drangtrajecten ontstaan om te voorzien in de behoefte aan de mogelijkheid om jeugdhulp te verlenen aan gezinnen waarvan de zorgen of problematiek te zwaar voor het vrijwillige kader, maar te licht voor het gedwongen kader worden geacht. In het vervolg van dit concluderende hoofdstuk wordt ingezoomd op deze drangtrajecten en de besluitvorming ten aanzien van de inzet van dergelijke trajecten. Dit geeft inzicht in de vormgeving van het schemergebied tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader in een aantal Nederlandse gemeenten.

8.4 HET 'DRANGKADER' IN HET JURIDISCHE SCHEMERGEBIED VAN HET NEDERLANDSE JEUGDHULPVERLENINGSSTELSEL

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

In de hoofdstukken 6 en 7 is onderzocht hoe drangtrajecten en de overleggen waar wordt besloten om een dergelijk traject te starten, eruitzien in wetgeving, beleid en in de praktijk van een aantal Nederlandse gemeenten. Aan het zesde hoofdstuk ligt een onderzoek naar beschikbare bronnen (waaronder wetgeving, parlementaire stukken, landelijke beleidsstukken, gemeentelijke verordeningen, jurisprudentie en tuchtbeslissingen) waarin naar drang of casusoverleggen wordt verwezen (*deskresearch*), ten grondslag. In het daaropvolgende hoofdstuk werd verslag gedaan van een praktijkonderzoek. In drie Nederlandse gemeenten zijn casusoverleggen waarbij besluiten over de inzet van een drangtraject werden genomen, geobserveerd en zijn interviews afgenomen met beroepskrachten die bij deze besluitvorming betrokken zijn. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen die uit de onderzoeken die aan deze hoofdstukken ten grondslag lagen, besproken.

'Het drangkader' bestaat niet

In hoofdstuk 6 is onder andere duidelijk geworden dat in de praktijk behoefte bestaat aan de mogelijkheid om drang in te zetten, maar ook werd geconcludeerd dat veel onduidelijkheid bestaat rondom het drangkader, dat drang volop in ontwikkeling is en dat tussen gemeenten veel verschillen bestaan als het gaat om de vormgeving van het drangkader. Het kan per gemeente, beroepskracht en zelfs periode verschillen welke argumenten tot de start van een drangkader kunnen leiden.

De bevindingen van het praktijkonderzoek (zie hoofdstuk 7) hebben deze conclusies bevestigd. Het praktijkonderzoek leerde onder andere dat beroepskrachten verschillende visies hebben als het gaat om het drangkader en dat er onder hen onduidelijkheid bestaat als het gaat om de vraag in hoeverre drang nog vrijwillig en vrijblijvend is voor de betrokkenen. Het is waarschijnlijk dat de verschillende visies van gemeenten en beroepskrachten invloed hebben op de besluitvorming met betrekking tot drang. Verder heeft het praktijkonderzoek bevestigd dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten als het gaat om de vormgeving van het drangkader. Dit is onder andere zichtbaar in de maximale duur van een drangtraject. In een van de gemeenten wordt geen maximale termijn aan een drangtraject gesteld, terwijl drangtrajecten in een andere gemeente in beginsel maximaal drie tot zes maanden duren. Dat de drangtrajecten nog volop in ontwikkeling zijn, werd met name duidelijk in een van de onderzochte gemeenten waar de werkwijze rondom drangtrajecten per 1 januari 2021 op belangrijke punten zou worden herzien. Hierbij werd met name een

verschuiving van de GI's naar de wijkteams beoogd. Al met al kan worden geconcludeerd dat 'het drangkader' niet bestaat.

In plaats van 'het drangkader' kan beter worden gesproken van 'drangtrajecten' die wat hun vormgeving betreft per gemeente en periode kunnen verschillen. In de afsluitende paragraaf van hoofdstuk 6 werd een dergelijk traject op basis van de bestudeerde documenten omschreven als *een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek*. Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Op basis van de bevindingen van het praktijkonderzoek kan aan deze omschrijving worden toegevoegd dat ook in (in ieder geval) een aantal gemeenten drangtrajecten bestaan in het voorveld, waarbij als consequentie aan de gemaakte afspraken kan zijn verbonden dat een casusoverleg wordt georganiseerd waar vervolgens kan worden besloten tot de inzet van een drangtraject.

Overigens blijkt uit het *deskresearch* dat drangtrajecten in een aantal gemeenten als jeugdhulpvoorziening worden aangemerkt. Dit brengt mee dat de bepalingen uit de Jeugdwet ten aanzien van jeugdhulpvoorzieningen ook van toepassing zijn op deze drangtrajecten. Dit betekent onder andere dat toestemmingsvereisten van paragraaf 7.3 van de Jeugdwet van toepassing zijn en dat drangtrajecten niet door GI's uitgevoerd mogen worden, omdat voor hen een wettelijk verbod geldt om jeugdhulp uit te voeren. Drangtrajecten scheppen tegelijkertijd ook een kader waarbinnen vervolgens ook weer jeugdhulp kan worden ingezet. In deze mogelijkheid – een jeugdhulpvoorziening in het kader waarvan jeugdhulpvoorzieningen kunnen worden ingezet – voorziet de Jeugdwet momenteel niet expliciet.

Besluitvorming met betrekking tot de inzet van een drangtraject

In hoofdstuk 6 werd al duidelijk dat de besluitvorming rondom het drangkader en de mate waarin ouders en minderjarigen bij deze besluitvorming worden betrokken, per gemeente kunnen verschillen. In meerdere gemeenten vindt deze besluitvorming plaats tijdens een casusoverleg waarbij onder andere de gemeente, de RvdK, VT, de GI, de betrokken hulpverlener(s) en vaak ook de ouder(s) en de minderjarige van twaalf jaar en ouder aanwezig zijn. Uit het praktijkonderzoek, waarvan in het zevende hoofdstuk verslag is gedaan, is gebleken dat deze overleggen in de drie onderzochte gemeenten op verscheidene wijzen zijn vormgegeven.

Het is gebleken dat de wijze waarop de besluitvorming is vormgegeven ook invloed heeft op de mogelijkheden van de minderjarige en de ouder(s)

om bij de besluitvorming betrokken te worden. In twee van de gemeenten die bij het onderzoek zijn betrokken, verloopt het overleg volgens een vaste structuur en in beginsel in aanwezigheid van ouders. Bij de geobserveerde casusoverleggen in de ene gemeente werd veel meer tijd genomen voor het verhaal van de ouders dan tijdens de overleggen in de andere gemeente. In de andere gemeente is geen sprake van een vaste structuur en van aanwezigheid van ouders. Wel krijgen de ouders in deze gemeente een duidelijkere mogelijkheid om toestemming te geven voor een opschaling naar de GI voor de start van een drangtraject. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het weigeren om toestemming te verlenen er in deze gemeente toe kan leiden dat de zaak via VT alsnog wordt opgeschaald naar de GI.

De positie van drangtrajecten en casusoverleggen in het jeugdhulpverleningsstelsel
De drangtrajecten en de casusoverleggen die in de verschillende gemeenten zijn vormgegeven, bevinden zich blijkens de bevindingen van het zesde en zevende hoofdstuk in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel waarbinnen jeugdhulp wordt verleend aan gezinnen waarvoor het vrijwillige kader te licht is en een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar is. Er is (nog) geen sprake van een door de rechter uitgesproken maatregel, waardoor de drangtrajecten wettelijk gezien nog tot het vrijwillige kader behoren (zie ook hoofdstuk 2), maar tegelijkertijd is de hulp niet meer geheel vrijblijvend.

Doordat zorgen over de ontwikkeling van de minderjarige bestaan en de ouders de door de hulpverleners noodzakelijk geachte hulp niet (zomaar) aanvaarden, zou een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor deze ontwikkeling en de veiligheid van de minderjarige van de ouders richting de hulpverlening gerechtvaardigd zijn. Het niet-vrijblijvende van een drangtraject is erin gelegen dat in het kader van een drangtraject afspraken worden gemaakt waarop een beroepskracht toezicht houdt en dat, wanneer de afspraken niet of onvoldoende worden nagekomen, vervolgstappen kunnen worden genomen. Deze vervolgstappen kunnen blijkens het praktijkonderzoek onder andere inhouden dat een raadsonderzoek start, dat de RvdK gedurende het verrichten van een raadsonderzoek van het niet of onvoldoende nakomen van de afspraken op de hoogte wordt gesteld, maar bijvoorbeeld ook dat een minderjarige uit huis wordt geplaatst.

Het niet-vrijblijvende karakter brengt mee dat de drangtrajecten vlak voor het gedwongen kader zijn gepositioneerd. Als gemaakte afspraken niet worden nagekomen, dan is de gang naar de kinderrechter ter verkrijging van een ondertoezichtstelling als start van een gedwongen kader snel gemaakt. Daarbij komt dat in de onderzochte gemeenten de factoren die de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drangtrajecten beïnvloeden, maar ook de uitvoering van de drangtrajecten, sterke overeenkomsten vertonen met de rechtsgronden respectievelijk de uitvoering van een ondertoezichtstelling. Blijkens het praktijkonderzoek zijn argumenten die

kunnen leiden tot de start van een drangtraject onder andere dat zorgen bestaan over de veiligheid of ontwikkeling van de minderjarige, (de verwachting is dat) de ouders nog enigszins openstaan voor hulpverlening, zonder het drangtraject onvoldoende mogelijkheden voor hulpverlening bestaan, de wens bestaat om zicht te houden op de ontwikkelingen binnen het gezin en dat de beroepskrachten nog het idee hebben dat er nog iets van het drangtraject verwacht kan worden. De jeugdbeschermers die de wettelijke taak hebben om ondertoezichtstellingen uit te voeren, kunnen in de onderzochte gemeenten ook drangtrajecten uitvoeren (in een gemeente is hierbij wel een verschuiving zichtbaar van de GI's naar de wijkteams). Bij de uitvoering van een drangtraject hanteren de jeugdbeschermers blijkens de interviews dezelfde methodiek als bij een ondertoezichtstelling, waarbij zij in het geval van drang wel minder bevoegdheden hebben doordat zij bijvoorbeeld geen schriftelijke aanwijzing kunnen geven. Grote verschillen met de ondertoezichtstelling zijn dat drangtrajecten niet door de rechter worden uitgesproken en niet bij wet zijn geregeld, waardoor onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de rechtspositie van minderjarigen en ouders en van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Doordat het schemegebied is gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat een rijke historie kent en op diens beurt is geplaatst binnen een nationale rechtsstaat dat onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde (zie par. 8.3), zal ook binnen dit schemegebied gestreefd moeten worden naar het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Dat het drangkader onderdeel uitmaakt van het jeugdhulpverleningsstelsel, maakt ook dat de fundamentele uitgangspunten die aan dit stelsel ten grondslag liggen (zie par. 8.2), in acht moeten worden genomen. Deze uitgangspunten dragen namelijk bij aan het bereiken van het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel. Het in acht nemen van de fundamentele uitgangspunten bij de (besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten, brengt consequenties mee voor de vormgeving van (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten en de rechtsposities van de minderjarige en diens ouder(s). In paragraaf 8.5 worden de drangtrajecten in het licht van de fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel geplaatst.

Zorgen over de drangtrajecten en de besluitvorming daaromtrent

In hoofdstuk 6 werd duidelijk dat zorgen die met betrekking tot het drangkader bestaan, met name zijn gericht op de beperkte rechtsbescherming van ouders en minderjarigen en de onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten. Uit het praktijkonderzoek (hoofdstuk 7) blijkt dat de mate van invloed die ouders en minderjarigen kunnen uitoefenen tijdens de besluitvorming rondom de inzet van drang, minimaal is en ook per gemeente kan verschillen. In een van de gemeenten wordt dit tijdens het casusoverleg duidelijk gemaakt door de aanwezige ouders er

voorafgaand aan de fase waarin de oordeelsvorming plaats gaat vinden, op te wijzen dat zij niet mee mogen doen aan het gesprek en dat zij daarom ook niet worden aangekeken. In de bij het onderzoek betrokken gemeente waar ouders niet aanwezig zijn bij het casusoverleg, dienen ouders wel toestemming te geven voor de opschaling naar de GI voor een drangtraject. Zoals eerder opgemerkt, zal een consequentie van het weigeren van toestemming kunnen zijn dat alsnog via VT een drangtraject bij de GI start.

De gezinssituatie kan maken dat beroepskrachten een deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de minderjarige op zich nemen en als gevolg hiervan kan de hulp 'vrijwillig, niet vrijblijvend' worden. Bij de uitvoering van drang worden samen met in ieder geval de ouders en vaak ook de minderjarige afspraken gemaakt, maar dit gebeurt wel op initiatief van de beroepskracht die bij het gezin betrokken is en op basis van afspraken die tijdens het casusoverleg al in grote lijnen zijn vastgelegd of van bodemeisen die betrokken beroepskrachten hebben gesteld.

Blijkens het praktijkonderzoek en de literatuurstudie zijn de mogelijkheden tot toezicht op drangtrajecten en het overleg dat aan deze trajecten voorafgaat, beperkt. Ouders en minderjarigen lijken weinig mogelijkheden tot hun beschikking te hebben om de gang van zaken en de besluitvorming met betrekking tot de inzet en/of de uitvoering van drang door een onafhankelijke derde te laten toetsen. Een rechter wordt pas betrokken op het moment dat de RvdK na een onderzoek besluit om een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken.¹ De rechter zal bij de beoordeling van dit verzoek naar de rechtsgonden van de verzochte maatregel kijken en vanuit zijn grotendeels lijdelijke rol oordelen over hetgeen door partijen naar voren is gebracht. Rechtbank Noord-Nederland heeft zich een keer uitgesproken over de rechtmatigheid van de toepassing van drang in een vrijwillig kader. De kinderrechter maakte duidelijk dat zolang sprake is van hulpverlening in een vrijwillig kader, de hulpverlening zich moet voegen naar hetgeen de gezagsdragende ouders willen. Alleen de rechter mag bepalen of een minderjarige tegen de wil van de ouders uit huis wordt geplaatst (zie par. 6.6.4).²

De enige mogelijkheden die ouders en minderjarigen in de praktijk lijken te hebben om tegen beslissingen inzake het drangtraject op te komen zijn blijkens de hoofdstukken 6 en 7 om niet mee te werken met de hulpverlening (waardoor de aan de afspraken verbonden consequenties kunnen intreden) of om een klacht of tuchtklacht in te dienen. Deze mogelijkheden – die voor beroepskrachten belemmerend kunnen werken – worden in de praktijk niet altijd duidelijk gecommuniceerd naar gezinnen. Een gegrondverklaring van een klacht zal bovendien niet automatisch leiden tot een verandering in het besluit, aangezien het geen beroepsmogelijkheid is, maar enkel een beoordeling van de gedraging(en) van de beroepskracht(en) met als doel om de beroepskrachten te laten leren en reflecteren op het

1 Of als gebruik wordt gemaakt van de burgemeestersroute van art. 1:255(3) BW, zie ook par. 2.3.3.1.

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

handelen. De rechtsbescherming die ouders en minderjarigen hebben, lijkt dus minimaal en ontoereikend. Mogelijk kan het besluitbegrip van de Awb omwille van de rechtsbescherming voor betrokkenen enigszins worden opgerekt waardoor het besluit om een drangtraject in te zetten, vatbaar wordt voor bezwaar en beroep. Deze route van bezwaar en beroep kan wellicht al succesvol worden bewandeld in gemeenten waar drangtrajecten als jeugdhulpvoorziening zijn aangemerkt, al zijn hier nog geen voorbeelden van gepubliceerd in de databank van De Rechtspraak. Wel blijkt uit diverse in hoofdstuk 2 besproken uitspraken dat de bestuursrechter zich binnen het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening al meermaals als belangrijk onderdeel binnen de trias politica heeft opgesteld. Wellicht kan de bestuursrechter deze belangrijke rol ook in de toekomst gaan vervullen in het laatste staartje van het vrijwillige kader waar drangtrajecten worden ingezet. Daarnaast is uit een in hoofdstuk 6 besproken recente uitspraak gebleken dat een ouder – uiteindelijk in hoger beroep – met succes zelf om een ondertoezichtstelling kan verzoeken als hij of zij het niet eens is met de hulpverlening in het vrijwillige kader. Langs deze weg kan een ouder ervoor zorgen dat een uithuisplaatsing ook door de rechter wordt getoetst. Hiervoor is wel een apart verzoek nodig, omdat een ouder niet als mogelijke verzoeker van een uithuisplaatsing in de wet wordt genoemd. Op deze manier geniet de ouder een betere rechtsbescherming, maar een consequentie van deze route is wel dat de hulpverlening vervolgens in een gedwongen kader plaatsvindt. Verder kan een actie uit onrechtmatige daad tot de mogelijkheden behoren, al zal het ingewikkeld zijn om te bewijzen dat aan de criteria van artikel 6:162 BW is voldaan. Tot op heden lijkt ook deze civielrechtelijke route nog niet succesvol te zijn bewandeld.

Hiervoor werd genoemd dat de mogelijkheid om tegen een beslissing inzake een drangtraject op te komen door een klacht of tuchtklacht in te dienen, belemmerd kan werken voor de beroepskracht. Tegelijkertijd is uit een analyse van gepubliceerde tuchtbeslissingen van de SKJ wel gebleken dat deze beslissingen en de normen waaraan de tuchtcolleges toetsen, de beroepskrachten wel enige kaders voor hun handelen en verantwoordelijkheden bieden. De (kwaliteits)eisen en/of behoorlijkheidsnormen die beroepskrachten binnen het jeugdhulpverleningsstelsel in acht moeten nemen, gelden onverkort gedurende (de besluitvorming inzake) drangtrajecten. Uit interviews met beroepskrachten is gebleken dat een aantal beroepskrachten in de beroepscode aanleiding en ingang vindt om drang toe te passen en om gegevens te delen tijdens casusoverleggen. Tegelijkertijd wordt de beroepscode door de tuchtcolleges gebruikt als belangrijk toetsingskader voor het handelen van beroepskrachten. Zij hebben uit deze beroepscode concrete en soms ook vergaande gedragingen afgeleid waarvan wordt verwacht dat de beroepskrachten deze uitvoeren bij het opstellen en inbrengen van een zaak bij een beschermingstafel en bij de betrokkenheid bij een drangtraject (zie par. 6.7). Doordat drangtrajecten in het vrijwillige kader zijn gepositioneerd, zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onverkort van toepassing (zie hierover par. 2.2.3.1).

Een goede informatievoorziening richting ouders en minderjarigen over het drangtraject, de gevolgen ervan en de (vooralsnog beperkte) mogelijkheden die zij hebben om in rechte op te komen, is van groot belang. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat bij gezinnen onduidelijkheid kan bestaan over de besluiten die tijdens een casusoverleg kunnen worden genomen. Ook is uit het praktijkonderzoek gebleken dat ook ten aanzien van informatievoorziening over de rechtspositie van gezinsleden verbeteringen mogelijk zijn.

Een ander punt van onduidelijkheid betreft de bevoegdheden die beroepskrachten hebben, met name ten aanzien van het opleggen van hulp, het starten van een drangkader en ten aanzien van de privacy van gezinsleden. Mede doordat ouders ook een grote mate van verantwoordelijkheid blijven dragen voor de opvoeding en veiligheid van de minderjarige en het drangtraject zich niet afspeelt na een door de rechter uitgesproken maatregel, is de rol van de beroepskracht die in het kader van een drangtraject bij een gezin betrokken raakt, complex. In meerdere interviews komt naar voren dat een drangtraject veel van de beroepskrachten vraagt. Hierbij speelt ook mee dat deze beroepskracht bij een drangtraject veel verschillende taken heeft, waaronder het houden van regie op het traject, het inzetten van hulpverlening, het onderhouden van contacten met andere hulpverlenende partijen die bij het gezin betrokken zijn en het organiseren van overleggen met het gezin, het netwerk en de betrokken hulpverleners. Uit interviews komt naar voren dat de mate waarin drang wordt ingezet, afhankelijk is van de persoon die bij het gezin betrokken is. Ervaren beroepskrachten lijken meer ruimte te benutten om ouders te 'motiveren' of 'dringen' om afspraken na te komen en bijvoorbeeld bepaalde hulp te aanvaarden. Bovendien blijkt uit de interviews met beroepskrachten dat de term 'vrijwillig, niet vrijblijvend' eerder tot onduidelijkheid leidt dan dat het duidelijkheid verschaft. De informatievoorziening richting gezinnen wordt bemoeilijkt doordat het voor de beroepskrachten ook niet altijd duidelijk is wat onder 'vrijwillig, niet vrijblijvend' moet worden verstaan.

De bevindingen van het praktijkonderzoek geven inzicht in de vormgeving van het drangkader en de besluitvorming rondom drang in de praktijk van drie gemeenten. Het is echter niet gelukt om onduidelijkheden die in hoofdstuk 6 werden geschetst, weg te nemen. Deze onduidelijkheden lijken te worden versterkt door de verschillende verschijningsvormen van drang in de praktijk en de verschillende visies die beroepskrachten in de praktijk hebben op drangtrajecten. Deze verschillende verschijningsvormen en visies kunnen bovendien de besluitvorming ten aanzien van de inzet van drangtrajecten beïnvloeden.

In de volgende paragraaf zullen de drangtrajecten in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel in het licht van de fundamentele uitgangspunten van dit stelsel, zoals die voortvloeien uit de rechtshistorie en het internationale recht, worden geplaatst. Hierbij zal ook worden ingegaan op de betekenis hiervan voor de rechtspositie van minderjarigen en ouders en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

8.5 HET DRANGKADER IN HET LICHT VAN DE UITGANGSPUNTEN VAN HET JEUGDHULPVERLENINGSSTELSEL

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

Dat drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel zijn gepositioneerd, brengt mee dat hun juridische vormgeving moet voldoen aan de in dit onderzoek geformuleerde grondslagen van dit jeugdhulpverleningsstelsel. In de vorige paragraaf werd al geconcludeerd dat drangtrajecten wettelijk gezien nog binnen het vrijwillige kader vallen. Een consequentie hiervan is dat de eisen die in het vrijwillige kader aan beroepskrachten worden gesteld (de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals genoemd in par. 2.2.3.1 en kwaliteitsnormen zoals onder andere besproken in par. 2.2.4 en par. 6.7) en de rechtsbescherming die in dit kader wordt geboden aan ouders en minderjarigen van toepassing zijn. Dit betekent dat een vrijwillig drangtraject en de jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject slechts na *informed consent* van de ouder(s) en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige kunnen worden ingezet. Als de benodigde toestemming ontbreekt, maar het traject en/of de jeugdhulpverlening wel wenselijk wordt geacht, is sprake van een inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven van de minderjarige en de ouders. Deze inbreuk kan alleen gerechtvaardigd zijn als deze voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bovendien moeten de minderjarige en diens ouders een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan indien zij menen dat hun rechten worden geschonden.

In deze paragraaf worden de drangtrajecten in het licht van de grondslagen geplaatst. Hieruit wordt duidelijk dat de grondslagen aanleiding geven tot aanpassing van de juridische vormgeving van drangtrajecten, waartoe al een voorzet wordt gegeven. In paragraaf 8.7 worden vervolgens, ter beantwoording van de laatste vraag, concrete aanbevelingen geformuleerd en toegelicht.

8.5.1 Toestemming voor de inzet van (jeugdhulp in het kader van) een drangtraject

In het jeugdhulpverleningsstelsel staat vrijwilligheid voorop. Uit het recht op respect voor het privé- en gezinsleven vloeit een recht op autonomie voort. In de paragrafen 4.7.2, 5.9 en 8.3 is beargumenteerd dat dit meebrengt dat de ouders en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige *informed consent* moeten geven voor de verlening van jeugdhulp in het vrijwillige kader en in het schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader (zie aanbeveling I). Dit recht volgt voor ouders en min-

derjarigen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met jeugdhulpverlening ook uit de Jeugdwet. Zij kunnen pas geïnformeerd toestemming geven nadat zij volledig op de hoogte zijn gesteld van hetgeen waarvoor zij hun toestemming geven en van de mogelijke gevolgen van het wel of niet geven van toestemming. De toestemming moet bovendien vrijelijk zijn gegeven, wat betekent dat de ouder(s) en minderjarige niet onder druk mogen worden gezet om toestemming te geven en de toestemming niet dusdanig mag worden ingekleed met voorwaarden of consequenties dat zij niet meer in vrijheid kan zijn gegeven. Ook moet hierbij aandacht worden besteed aan de machtsverhouding tussen de gezinsleden en de beroepskracht die om de toestemming vraagt. Verder moet de toestemming ondubbelzinnig zijn gegeven, wat betekent dat het duidelijk is waarvoor de toestemming is gegeven. Tot slot moeten de minderjarigen en diens ouder(s) de mogelijkheid hebben om hun toestemming in te trekken. Dit recht op *informed consent* geldt ten aanzien van alle (jeugdhulpverlening in het kader van) drangtrajecten, ongeacht of eveneens een raadsonderzoek is gestart.

De medewerking van ouders en minderjarigen vormt in de praktijk een feitelijke begrenzing van de inzet van een drangtraject en jeugdhulpverlening in het kader van een drangtraject. Zij behouden, ook bij de toepassing van drang, hun recht op autonomie. De beroepskracht is als gevolg daarvan afhankelijk van deze medewerking van de gezinsleden en daarmee ook van toestemming van ouders en minderjarigen voor de inzet van drang en de verlening van jeugdhulp.

Het is blijkens het onderhavige onderzoek echter de vraag of het voor ouders en minderjarigen ook voldoende duidelijk is dat het handelen van de beroepskracht afhankelijk is van hun medewerking en toestemming en of zij dit ook daadwerkelijk zo ervaren.³ Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de gezinnen die in het jeugdhulpverleningsstelsel terecht komen, kwetsbaar of minder redzaam⁴ kunnen zijn.

Verder is het op basis van het onderzoek maar zeer de vraag of toestemming voor de inzet van een drangtraject en de verlening van jeugdhulp in het kader van een drangtraject vrij wordt en kan worden gegeven. Uit het onderzoek is namelijk meermaals en vanuit verschillende bronnen gebleken dat drangtrajecten 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend' zijn. In een van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten werd aan ouders gevraagd om toestemming te geven voor de overdracht van de begeleiding door het wijkteam naar de GI en daarmee voor de start van een drangtraject. Wanneer deze toestemming geweigerd werd, kon de GI na onderzoek door VT alsnog starten met een drangtraject. Het weigeren van de toestemming bracht mee dat de betrokkenheid nog even kon worden uitgesteld en nog

3 Zie ook Verkroost, TvGR 2021/4.

4 Vergelijk ook WRR 2017 en Nationale ombudsman & Veteranenombudsman 2018.

extra werd onderzocht door VT, maar als de beroepskrachten dit noodzakelijk achtten, leek de start van een drangtraject uiteindelijk onvermijdelijk. Uit het onderzoek blijkt dat ook in andere gemeenten aan het weigeren van toestemming of medewerking aan een drangtraject of jeugdhulpverlening in het kader van een drangtraject als consequentie wordt verbonden dat een minderjarige uit huis wordt geplaatst, dat een casusoverleg wordt belegd, dat de RvdK start met een onderzoek naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel of dat dit wordt meegenomen in een reeds lopend onderzoek. Indien vanuit een machtsongelijkheid consequenties worden verbonden aan het wel of niet geven van toestemming en/of medewerking, en de hulpverlening dus niet meer 'vrijblijvend' is, kan niet meer van vrijwilligheid worden gesproken.

'Vrijwillig' en 'niet-vrijblijvend' kunnen juridisch gezien niet samengaan. Zodra geen sprake meer is van vrijblijvendheid, is sprake van een afhankelijkheidsrelatie en kan toestemming niet meer vrijwillig worden gegeven. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft uitgesproken dat het toestemmingsvereiste geen grondslag kan vormen voor de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein vanwege de afhankelijke situatie waarin de betrokkenen zich ten opzichte van de zorgverlener en gemeente bevinden (zie par. 2.2.5). Analooq hieraan kan gelet op de bevindingen van dit onderzoek worden geconcludeerd dat toestemming wegens de afhankelijke situatie van de ouders en/of minderjarige ten opzichte van de jeugdhulpverlener of jeugdbeschermer geen grond kan zijn voor 'vrijwillige, maar niet vrijblijvende' jeugdhulpverlening of 'drang'trajecten.

Indien jeugdhulp wordt verleend op basis van een hulpvraag van ouders of minderjarigen, zal gesproken kunnen worden van vrijwillige jeugdhulpverlening. Zodra de hulpverlening iets aan die hulpvraag toevoegt, terwijl die hulpverlening binnen het jeugdhulpverleningsstelsel de bevoegdheid heeft om de hulpverlening op te schalen, kan al de vraag worden gesteld of de gezinsleden vrij toestemming kunnen geven voor de hulpverlening en of zij drang, niet-vrijblijvendheid of bemoeizorg ervaren. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen vanuit andere – niet juridische – disciplines om te bezien of ouders en minderjarigen nog vrijwilligheid ervaren en of dit consequenties moet hebben voor de wijze waarop zij binnen het jeugdhulpverleningsstelsel worden bejegend of voor de wijze waarop het jeugdhulpverleningsstelsel is ingericht (zie aanbeveling VIII). Wellicht dat een toereikende en zorgvuldige informatievoorziening en goede ondersteuning er voldoende voor kunnen zorgen dat geen sprake meer is van een afhankelijkheidspositie van de gezinsleden ten opzichte van de beroepskrachten. Op het moment dat niet meer van vrijblijvendheid kan worden gesproken, kan niet meer worden gesproken van vrijwillige toestemming en gelden aanvullende eisen, welke in de volgende subparagraaf worden besproken.

8.5.2 Ingrijpen zonder toestemming moet voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid

Haar secundaire verantwoordelijkheid kan voor de overheid verplichtingen meebrengen om passende hulp en ondersteuning te bieden aan een gezin ter verzekering van de voorwaarden die nodig zijn voor een optimale ontwikkeling van de minderjarige (zie hoofdstuk 4 en par. 5.5). Hierbij kan voorbij worden gegaan aan de vraag of de minderjarige en/of zijn ouder(s) het hiermee eens zijn. Uit het recht op autonomie en de nadruk op vrijwilligheid volgt dat hierbij wel terughoudendheid moet worden betracht. Maar hoe groter de bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige wordt, des te zwaarder worden de verplichtingen van de overheid. In het geval van (een dreiging van) geweld of kindermishandeling zijn deze verplichtingen zwaar en ligt de nadruk op preventie. Indien een inbreuk wordt gemaakt op dit recht, bijvoorbeeld door zonder vrije *informed consent* een drangtraject of jeugdhulpverlening in te zetten, dan moet worden voldaan aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Een beroepskracht moet een dergelijke inbreuk op het recht op respect op privé- en gezinsleven goed onderbouwen.

Legaliteit

Al bij de eerstgenoemde eis, namelijk die van legaliteit, ontstaan problemen als het gaat om de huidige vormgeving van drangtrajecten. Deze trajecten zijn niet neergelegd in een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet waarop de burger zijn gedrag moet kunnen afstemmen en die de beoordelingsvrijheid van autoriteiten duidelijk afbakent. Een dergelijke wet zou blijkens rechtspraak van het EHRM een van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde belangen moeten beschermen. Indien de wettelijke regeling hetzelfde streven heeft als het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel (de menselijke waardigheid en optimale ontwikkeling van minderjarigen), dan zal deze regeling de toets van het EHRM kunnen doorstaan. Een van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde belangen is namelijk de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet komt bovendien de rechtszekerheid en -gelijkheid in het huidige gedecentraliseerde stelsel ten goede (zie aanbevelingen I en II).

Het is wel de vraag of het wettelijk vastleggen van de gronden voor een drangtraject en de formele positie van betrokkenen daarbij een geheel toereikende oplossing is voor het bestaan van een overgangsgebied tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en gedwongen ingrijpen, nu het denkbaar is dat niet alle gezinssituaties in regels zijn te vatten. Hier is een spanning zichtbaar tussen het enerzijds zo goed mogelijk willen vastleggen van de materiële en formele positie van betrokkenen en anderzijds het bieden van ruimte aan de hulpverlening om in te grijpen waar dat ter bescherming van de minderjarige nodig is. Het verdient aanbeveling aan het adres van de wetgevende macht om bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving alle

betrokken belangen in kaart te brengen en mee te laten wegen. Hierbij is het ook van belang dat de effectiviteit van deze trajecten zal blijken uit zorgvuldig onderzoek (zie aanbeveling VII).

Subsidiariteit en proportionaliteit

In het kader van de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is het van belang dat lichtere alternatieven voor de inzet van een traject of jeugdhulpverlening tegen de wil van de minderjarige en/of diens ouder(s) zorgvuldig worden overwogen. Een drangtraject zou als lichter alternatief kunnen worden beschouwd voor een jeugdbeschermingsmaatregel, maar een vrijwillig ingrijpen zal op zijn beurt weer een lichter alternatief zijn voor een drangtraject tegen de wil van betrokkenen in. Als dit maar enigszins mogelijk is, dan verdient jeugdhulpverlening op vrijwillige basis, dus met *informed consent*, de voorkeur. De inmenging die met de inzet van een drangtraject of jeugdhulpverlening wordt gemaakt, moet noodzakelijk zijn en in een redelijke verhouding staan tot het doel dat met dit traject of deze hulp wordt beoogd. Staat het traject of de hulp in redelijke verhouding tot het doel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren? Dit doel moet steeds voor ogen worden gehouden bij besluitvorming ten aanzien van de inzet van jeugdhulpverlening of een traject zonder dat de minderjarige of diens ouder(s) hiervoor toestemming hebben gegeven.

De drangtrajecten die in dit het onderzoek in beeld zijn gebracht, lijken op het eerste gezicht in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de voorkeur te verdienen doordat zij een lichter alternatief bieden voor het beschermen van de menselijke waardigheid en faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel. Uit het uitgevoerde praktijkonderzoek blijkt echter dat de uitvoering van drangtrajecten sterke overeenkomsten vertoont met de uitvoering van een ondertoezichtstelling. Indien het streven naar het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel in essentie neerkomt op een naar inhoud met een dergelijke maatregel vergelijkbaar traject, maar zonder dat hierbij de bijbehorende rechtsbescherming aan de minderjarige en diens ouder(s) wordt geboden, zal feitelijk geen sprake zijn van een lichter alternatief. Indien dit van een drangtraject kan worden gezegd, zal dit drangtraject dan ook niet de voorkeur verdienen op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Dit draagt bovendien niet bij aan het uiteindelijke doel om de menselijke waardigheid en de optimale ontwikkeling van de minderjarige te beschermen.

Voor de uitvoering van een drangtraject betekenen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit bijvoorbeeld dat de afspraken die worden gemaakt en de consequenties die hieraan worden verbonden, zo licht mogelijk zijn en effectief strekken tot de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige. De effectiviteit van drangtrajecten is tot op heden niet onderzocht (zie aanbeveling VII). Uit het onderzoek is gebleken dat in het kader van drangtrajecten uithuisplaatsingen plaatsvinden op basis van een gemaakte afspraak

of als een consequentie van het niet nakomen van een afspraak. Gelet op het fundamentele uitgangspunt dat een scheiding van een kind van diens ouder(s) zoveel mogelijk moet worden voorkomen en de rechten van de minderjarige en ouders terzake, zal een uithuisplaatsing echter niet snel de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets kunnen doorstaan. In het geval van een dergelijke vergaande inbreuk op het gezinsleven gelden bovendien striktere rechtswaarborgen. Om deze reden zal een uithuisplaatsing in het kader van de huidige drangtrajecten niet gerechtvaardigd kunnen worden, hetgeen ook in meerdere in het kader van het zesde hoofdstuk van dit boek bestudeerde bronnen is bevestigd.

In het kader van de subsidiariteit en proportionaliteit verdient het voorts aanbeveling om, waar drang voorziet in ontstane problemen binnen het jeugdhulpverleningsstelsel (waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan gebrek aan expertise aan de voorkant van het stelsel of wachtlijsten), te bezien waar deze problemen door worden veroorzaakt en om daar oplossingen voor te creëren die geen schending van fundamentele rechten van ouders en kinderen en onduidelijkheden in rechtsposities en verantwoordelijkheden met zich meebrengen (zie aanbeveling V).

Zorgvuldige en transparante afweging van belangen

Tot slot dienen de bij het besluit om een drangtraject of jeugdhulpverlening in te zetten betrokken belangen zorgvuldig en op transparante wijze afgewogen te worden. Hierbij kunnen de belangen van de minderjarige zwaarder wegen dan die van diens ouder(s). De verschillende betrokken belangen kunnen slechts worden ontdekt door de minderjarige en diens ouder(s) te betrekken bij de besluitvorming met betrekking tot de inzet van een drangtraject en jeugdhulpverlening. In dit kader is het een gemiste kans dat het familiegroepsplan niet goed van de grond is gekomen. Indien jeugdhulpaanbieders en GI's overeenkomstig de Jeugdwet minderjarigen en ouders de mogelijkheid bieden om een dergelijk plan op te stellen, dan bevestigen zij dat de nadruk in het stelsel ligt op de eigen verantwoordelijkheden en krachten van het gezin en daarmee op hun autonomie.

De mogelijkheden van de minderjarige om te participeren, moeten worden afgestemd op zijn leeftijd en ontwikkeling. Zodra hij een mening kan vormen, moet hij in de gelegenheid worden gesteld om deze op transparante, informatieve, vrijwillige, respectvolle, relevante, kindvriendelijke, inclusieve en veilige manier te uiten. Aan de mening van de minderjarige moet een passend gewicht worden gehecht en aan de minderjarige moet worden teruggekoppeld wat met zijn mening is gedaan.

De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een drangtraject neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en zelfstandiger wordt. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat in een aantal gemeenten oog is voor de betrokkenheid van ouder(s) en – afhankelijk van diens leeftijd, ontwikkeling en de situatie waarin hij zich

bevindt – de minderjarige. In twee van de drie onderzochte gemeenten worden ouders uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de bijeenkomsten waar besloten kan worden tot de inzet van een drangtraject. Minderjarigen worden in beginsel vanaf een leeftijd van twaalf jaar uitgenodigd voor deze bijeenkomst of voor een apart gesprek met in ieder geval de voorzitter van deze bijeenkomst. Uit het onderzoek blijkt dat minderjarigen nog lang niet altijd worden uitgenodigd voor een (gesprek voorafgaand aan een) casus-overleg en dat bij afwezigheid van een ouder de besluitvorming gewoon doorgang vindt. Overigens hebben ouders ook de plicht om hun kind op passende wijze te betrekken bij besluitvorming die op de minderjarige betrekking hebben.

Uit observaties is gebleken dat ouders en minderjarigen, als zij worden uitgenodigd en ook op de uitnodiging ingaan, ruimte krijgen om vragen te stellen en hun verhaal te doen. Ook is gebleken dat de mening van de ouder(s) en minderjarigen in de besluitvorming wordt meegenomen. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de invloed op het overleg zelf en de mate waarin zij mee kunnen doen met de daadwerkelijke besluitvorming nihil is. Beslissingen over de personen die aanwezig zijn bij het overleg, de gegevens die voorafgaand en tijdens het overleg worden verwerkt en gedeeld en de uiteindelijke besluiten worden door beroepskrachten genomen en niet door de ouder(s) en/of de minderjarige.

De voorgaande eisen gelden overigens ook voor eventuele inbreuken op het recht van de minderjarige en diens ouder(s) op privacy. Dit betekent dat de verwerking van de gegevens bij duidelijke, voorzienbare en toegankelijke wet moet zijn voorzien, moet voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit en op zorgvuldige wijze moet geschieden. In dat kader is de onduidelijkheid die onder respondenten lijkt te bestaan als het gaat om het verwerken van gegevens niet wenselijk. Een goede training van de beroepskrachten die bij de besluitvorming en uitvoering van drangtrajecten betrokken zijn in de huidige wet- en regelgeving en de eigen verantwoordelijkheden terzake is dientengevolge van groot belang. Ook het aanstellen van een verantwoordelijke functionaris gegevensbescherming voor het waarborgen van de privacy zou hier verbetering in aan kunnen brengen (zie aanbeveling III).⁵

8.5.3 Een effectief rechtsmiddel bij een vermeende rechtenschending

De minderjarige en diens ouder(s) die te maken krijgen met een drangtraject en/of de besluitvorming dienaangaande, moeten informatie krijgen over hun rechtspositie. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan informatie over de mogelijkheid om te klagen over gedragingen van beroepskrachten en om een vertrouwenspersoon te benaderen (zie ook aanbeveling IV).

5 Zie ook art. 37 AVG.

Ook moeten zij, indien zij menen dat hun rechten zijn geschonden door de (besluitvorming ten aanzien van de) inzet van een drangtraject, toegang hebben tot een effectief rechtsmiddel. Een belangrijke vereiste hiervoor is dat duidelijk is welke rechter bevoegd is om zich over het beroep of verzoek te buigen. Uit het onderzoek is gebleken dat de rechtsmiddelen van ouders en minderjarigen op dit moment beperkt zijn en dat dit ook geldt voor de informatievoorziening over deze rechtsmiddelen. Bovendien is ook het toezicht op de besluitvorming over en uitvoering van drang nihil. Ook in het licht van de scheiding der machten en *checks and balances* is het van groot belang dat dit goed wordt geregeld.

Uit het onderzoek blijkt dat het informeren van minderjarigen en ouders over hun rechtspositie in geval van drangtrajecten en de besluitvorming over de inzet daarvan nog te wensen overlaat. Het is niet vanzelfsprekend dat zij informatie krijgen over bijvoorbeeld hun rechten, het jeugdhulpverleningsstelsel en de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Ook zou de terugkoppeling van de besluitvorming beter kunnen. Het blijkt niet helder te zijn welke beroepskracht verantwoordelijk is voor het informeren en terugkoppelen.

Gebleken is verder dat nauwelijks toezicht bestaat op de besluitvorming ten aanzien van en de uitvoering van drangtrajecten. Een onafhankelijk oordeel kan waarborgen dat geen andere belangen (zoals eventuele financiële belangen van instellingen of organisaties) worden betrokken dan die in het specifieke geval relevant zijn. Bovendien lijkt het indienen van een klacht of tuchtklacht over gedragingen van beroepskrachten vooralsnog de enige mogelijkheid te zijn die minderjarigen en ouders hebben om in rechte op te komen tegen (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten. Dit is gelet op de mogelijkheid dat drangtrajecten inbreuk kunnen maken op fundamentele rechten van de minderjarige en ouders een zeer beperkte vorm van rechtsbescherming.

8.6 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van het voorgaande kunnen de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord. De drangtrajecten die in dit onderzoek in beeld zijn gebracht, zijn gepositioneerd in het 'juridische schemergebied' tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader van een door de rechter uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel. Bij gebrek aan een wettelijke grondslag kunnen zij tot het vrijwillige kader worden gerekend, maar vanwege de bestaande zorgen over de gezinssituatie nemen beroepskrachten een stukje verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de minderjarige van de ouders over. In het kader van een drangtraject worden door de beroepskrachten en gezinsleden afspraken gemaakt welke in het geval van geen of onvoldoende naleving door de gezinsleden uiteindelijk kunnen leiden tot bijvoorbeeld een verzoek aan de rechter om een ondertoezichtstelling uit te spreken. Dit maakt dat de huidige drangtrajecten als 'vrijwillig, niet vrij-

blijvend' worden omschreven en vlak voor het gedwongen kader worden gepositioneerd. Bovendien tonen de gronden die aan de trajecten ten grondslag kunnen liggen en de uitvoering van de trajecten grote overeenkomsten met het gedwongen kader, met als grote verschillen dat drangtrajecten niet door de rechter zijn uitgesproken en niet bij wet zijn geregeld waardoor de rechtspositie van gezinsleden en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten onduidelijk zijn.

De positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel brengt mee dat de fundamentele uitgangspunten die uit de rechtshistorie en het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader volgen, ook aan deze drangtrajecten ten grondslag behoren te liggen (zie tabel 1 in par. 8.2). Deze uitgangspunten dragen bij aan het op basis van dit onderzoek geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Voor de rechtspositie van ouders en minderjarigen of verantwoordelijkheden van beroepskrachten die bij een vrijwillig casusregietraject betrokken zijn, brengt dit mee dat dit traject en de jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject slechts na *informed consent* van de ouder(s) en – afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige kunnen worden ingezet. Aangezien de termen 'vrijwillig' of '*informed consent*' juridisch gezien niet samen kunnen gaan met 'drang' en 'niet-vrijblijvend', wordt in het vervolg van deze conclusie en in de aanbevelingen dan ook gesproken van een 'casusregietraject' en niet langer van een 'drangkader' of 'drangtraject'. Als de benodigde toestemming voor de inzet van een casusregietraject en jeugdhulpverlening in het kader van een dergelijk traject ontbreekt, maar dit traject en/of deze jeugdhulpverlening wel wenselijk wordt geacht, moet deze inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven van de minderjarige en de ouders voldoen aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bij een vermeende schending van hun rechten moeten de minderjarige en diens ouders bovendien een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan.

Indien in de meest ideale situatie de hiervoor genoemde de waarborgen nauwgezet in acht worden genomen, is het onderscheid tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en het gedwongen kader waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend, helder. Dan zal geen sprake meer zijn van een juridisch schemergebied waarin niet bij wet geregelde 'drangtrajecten' kunnen worden ingezet. Om dit te kunnen bereiken wordt in de volgende paragraaf aanbevolen om voortaan alleen casusregietrajecten te starten indien en zolang de ouders en de minderjarige daarvoor hun geïnformeerde toestemming (kunnen) geven en om voor trajecten zonder *informed consent* een wettelijke basis te creëren.

Het is zeer de vraag of de meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader volledig op elkaar zijn aangesloten, haalbaar is. Gelet op de wetshistorie, de ruimte die het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader laat aan lidstaten en de verscheidenheid aan gezins-

situaties, ligt het in de lijn der verwachting dat er altijd een tussenruimte zal blijven bestaan. Het is in het licht van het voorgaande wenselijk dat deze tussenruimte zo beperkt mogelijk is. Dit brengt ook mee dat voor de periode dat een beschermingsonderzoek wordt uitgevoerd en voor de periode dat een kinderrechter nog geen beslissing heeft genomen over een ingediend verzoek, moet worden voorzien in een toereikende grondslag voor betrokkenheid en zicht op de desbetreffende gezinsleden. Voor de jeugdhulpverlening in de overgebleven, smalle tussenruimte moeten randvoorwaarden worden geschept, zodat de rechtsbescherming van betrokkenen en de beginselen van de rechtsstaat zijn gewaarborgd. Hierbij moeten in ieder geval de minimale kernverplichtingen ten aanzien van het recht op jeugdhulpverlening zoals die in paragraaf 4.7.2 zijn geformuleerd en waarop het concept van progressieve realisatie van toepassing is, zoveel mogelijk in acht worden genomen. Bovenal dient ook hierbij het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

8.7 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf worden op basis van de bevindingen van dit onderzoek enkele aanbevelingen tot aanpassing van de vormgeving van het drangkader gedaan aan de wet- en regelgever(s), beleidsmakers, gemeenten en aan instanties en beroepskrachten in de praktijk. Tot slot worden enkele aanbevelingen voor nader onderzoek geformuleerd.

8.7.1 Aanbevelingen voor aanpassing van wetgeving, beleid en praktijk

Een belangrijke aanbeveling die uit het onderzoek voortvloeit is om *de ruimte tussen het vrijwillige en het gedwongen kader van jeugdhulpverlening zo smal mogelijk te maken*. Door de systematiek van de wetgeving is de tussenruimte echter niet geheel ongeregeld. De fundamentele uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel bieden handvatten om de tussenruimte duidelijker in te bedden in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. In dit kader worden enkele aanbevelingen gedaan die sterk samenhangen met de drie belangrijkste grondslagen zoals die in paragraaf 8.5 zijn geformuleerd.

Voordat deze aanbevelingen worden besproken, wordt nogmaals de overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel herhaald:

het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige.

Deze doelstelling dient altijd voorop te staan bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving en beleid en bij het werk binnen het jeugdhulpverleningsstelsel. Ook de hierna geformuleerde aanbevelingen dienen in het licht van deze doelstelling te worden gelezen. Hierbij verdient het wel

opnieuw de opmerking dat een naadloze aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader gelet op de rechtshistorie, maar ook gezien de huidige zorgen, tekorten en problemen binnen het jeugdhulpverleningsstelsel, hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar is. De aanbevelingen mogen dan ook worden opgevat als bijdragen aan het streven naar een meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader goed op elkaar aansluiten en de rechten van betrokkenen goed zijn geborgd.

I Casusregietrajecten op basis van informed consent als jeugdhulpvoorziening

Het verdient aanbeveling om bij het regelen van de tussenruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader de nadruk te leggen op vrijwilligheid. Dit brengt in de eerste plaats mee dat de termen ‘drangkader’, ‘drangtraject’, ‘niet-vrijblijvend’ en ‘bemoeizorg’ tot de verleden tijd dienen te behoren.

Aan gemeenteraden wordt aanbevolen om *casusregietrajecten* op basis van *informed consent* in de gemeentelijke verordening op te nemen als jeugdhulpvoorziening. Hiermee is het voor alle betrokkenen duidelijk dat de casusregietrajecten in een vrijwillig kader plaatsvinden en dat zij de bijbehorende (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming genieten. Gelet op de inhoud van dergelijke trajecten wordt sterk aanbevolen om deze jeugdhulpvoorzieningen aan te merken als individuele voorzieningen, zodat rechtsbescherming en de mogelijkheid van toezicht wordt gewaarborgd door de Awb en de Jeugdwet. Tegen besluiten over de inzet van een casusregietraject staan dan bezwaar en beroep open (zie ook par. 2.2.3.1). In het licht van rechtszekerheid en -gelijkheid kan de wetgever overwegen om de casusregietrajecten in de Jeugdwet standaard als individuele jeugdhulpvoorziening aan te merken. In dit kader verdient het ook aanbeveling aan het adres van jeugdhulpaanbieders om het familiegroepsplan zoals in de huidige wetgeving is neergelegd, (nieuw) leven in te blazen.

Door de casusregietrajecten aan te merken als jeugdhulpvoorziening, zullen de beginselen en eisen uit de Awb en de bepalingen van de Jeugdwet, zoals het verbod voor GI's om jeugdhulp te verlenen, van toepassing zijn. Tegelijkertijd moet hierbij wel worden bedacht dat het gaat om trajecten in het kader waarvan vervolgens ook weer jeugdhulp kan worden ingezet. Dit vraagt andere kwaliteiten van de betrokken beroepskracht. Hij zal namelijk een meer coördinerende rol moeten aannemen. De wetgever wordt aanbevolen om te bezien of de Jeugdwet aanpassing behoeft om dergelijke trajecten als jeugdhulpvoorziening te kunnen aanmerken en om het mogelijk te maken dat een jeugdhulpvoorziening in het kader van deze jeugdhulpvoorziening wordt aangeboden. Hierbij moet ook worden bezien hoe een casusregietraject zich zal gaan verhouden tot een jeugdbeschermingsmaatregel. Theoretisch zou het hierdoor namelijk mogelijk worden om casusregie in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel in te zetten (de GI kan bij de uitvoering van een ondertoezichtstelling namelijk jeugdhulp inzetten, zie par. 2.3.5), hetgeen onnodig tot verwarring zal leiden.

Indien de casusregietrajecten als jeugdhulpvoorzieningen worden aangemerkt, zijn ook de toestemmingsregels van de Jeugdwet hierop van toepassing. In de Jeugdwet is geregeld dat ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder na goed te zijn geïnformeerd, hun toestemming moeten geven alvorens de jeugdhulp wordt verleend. Hiermee is het recht op *informed consent* gewaarborgd. De wetgever wordt aanbevolen om aan de wettelijke regeling toe te voegen dat de toestemming vrijelijk, ondubbelzinnig en schriftelijk moet zijn gegeven en desgewenst kan worden ingetrokken. De betrokken beroepskrachten dienen vervolgens te zorgen voor een goede informatievoorziening richting de ouders en minderjarigen en ook moeten zij ervoor zorgen dat de toestemming vrij kan worden gegeven. Hiervoor is het noodzakelijk dat het voor hen onder andere helder is binnen welk kader zij zich bevinden en welke mogelijkheden de ouders, minderjarigen en zijzelf tot hun beschikking hebben staan. In dit kader is het van belang dat beroepskrachten goed getraind zijn en zich op de hoogte blijven houden van relevante jurisprudentie en relevante tuchtbeslissingen.

Zoals ook in de conclusies van het onderzoek reeds is opgemerkt, blijft het nog wel de vraag in hoeverre vrijelijk toestemming kan worden gegeven in het huidige stelsel van schakels waarbinnen een casus bij onvoldoende medewerking steeds verder opgeschaald kan worden. Het is dan ook van belang dat beroepskrachten oog hebben voor mogelijke ongelijkheden in kennis en bevoegdheden en dat mogelijk ook fuikwerking wordt ervaren. Om die reden wordt aangeraden om meer in het algemeen, maar ook in individuele gevallen nog verder te onderzoeken of, en zo ja, vanaf welk moment en om welke reden(en) in het jeugdhulpverleningsstelsel fuikwerking, 'niet-vrijblijvendheid' of onvrijwilligheid wordt ervaren door ouders, minderjarigen en beroepskrachten. Zo nodig moet worden gezocht naar oplossingen, bijvoorbeeld door informatievoorziening, ondersteuning, beeldvorming door organisaties maar ook de media, bejegening of mogelijk zelfs aan aanpassingen in de vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel. De nadruk moet liggen op de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige, in plaats van op het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel en het accepteren van jeugdhulpverlening. Ook het koppelen van een steunfiguur aan een gezin zou kunnen helpen om ervaren machtsongelijkheid recht(er) te trekken en de minderjarige en diens ouder(s) goed te informeren. Het moet dan wel duidelijk zijn hoe de verantwoordelijkheden van de betrokken beroepskracht(en) en deze steunfiguur zich tot elkaar verhouden. De beroepskrachten die in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden te maken hebben met (coördinatie van) jeugdhulpverlening aan gezinnen, wordt aanbevolen om transparantie te betrachten jegens de betrokken ouders en minderjarigen.

Indien toestemming niet vrijelijk kan worden gegeven, dan zal een wettelijke basis in het leven moeten worden geroepen om zo de rechten van de betrokkenen te kunnen waarborgen (zie hierna). Tot slot verdient het aanbeveling aan de wetgever, beleidsmakers en beroepskrachten om

per direct te waarborgen dat een uithuisplaatsing in het vrijwillige kader waarbij ook maar enige twijfel bestaat of de ouders en minderjarigen hier daadwerkelijk vrijwillig en vrijblijvend toestemming voor kunnen geven, te allen tijde door een kinderrechter getoetst wordt of kan worden.

II Een wettelijke grondslag voor casusregie zonder informed consent

De wetgever wordt aanbevolen om de mogelijkheden te verkennen om de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot jeugdbescherming dusdanig aan te passen dat een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke wettelijke grondslag bestaat voor de betrokkenheid van een casusregisseur en de inzet van noodzakelijke jeugdhulpverlening zonder *informed consent* van de betrokken ouders en minderjarigen.

De wet moet een duidelijke grondslag bieden op basis waarvan een onafhankelijk orgaan kan besluiten om casusregie in te zetten in situaties waarin het ter bescherming van de menselijke waardigheid en de optimale ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk wordt geacht om hulpverlening in te zetten, maar *informed consent* ontbreekt. Hierbij kan worden gedacht aan een procedure vergelijkbaar met de verzoekschriftprocedure bij een ondertoezichtstelling. Een andere optie is dat de beslisbevoegdheid wordt belegd bij orgaan zonder rechtsprekende taken. Indien voor deze laatste optie wordt gekozen, dient voor de betrokkenen vervolgens toegang tot een onafhankelijke rechter open te staan. De casusregisseur zou minder bevoegdheden moeten krijgen dan een jeugdbeschermer heeft in het kader van een ondertoezichtstelling. Ook zal de maatregel slechts voor kortere duur (maximaal drie tot zes maanden) kunnen worden opgelegd, om zo de uitvoering voldoende te kunnen monitoren. Bovendien moet de regie zoveel als in het individuele geval mogelijk is, liggen bij de ouder(s) en de minderjarige. De parlementaire stukken waarin werd gesproken van de maatregel van opgroeiondersteuning kunnen hierbij ter inspiratie dienen.

Steeds zal bij het nemen van een besluit om casusregie te starten zorgvuldig en op transparante wijze onderbouwd moeten worden dat de inzet van casusregie voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hiermee hangt samen dat het doel dat met de verlening van jeugdhulp wordt beoogd, duidelijk en concreet wordt geformuleerd. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zal het overkoepelende doel altijd zijn dat de menselijke waardigheid van de minderjarige wordt beschermd en zijn optimale ontwikkeling wordt gefaciliteerd. Het is van groot belang dat, voordat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, eerst goed wordt onderzocht of de inzet van casusregie effectief kan bijdragen aan het verwezenlijken van dit doel.

Aanbevolen wordt om de gronden voor de inzet van casusregietrajecten in de wetgeving goed aan te laten sluiten op de casusregietrajecten die in navolging van de hiervoor genoemde aanbeveling als jeugdhulpvoorzieningen in de Jeugdwet en/of in gemeentelijke verordeningen zijn neergelegd en op de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling. Hierbij is

bovendien een goede samenwerking tussen de verantwoordelijke ministeries van groot belang.

Verder wordt in dit kader aan de wetgever aanbevolen om grenzen te stellen aan de afspraken die in het kader van een casusregietraject kunnen worden gemaakt en welke mogelijke consequenties hieraan kunnen worden verbonden en om hier toezichtmechanismen in te bouwen. Hierbij moet worden gedacht aan een verbod om in het kader van casusregie een minderjarige zonder rechterlijke tussenkomst uit huis te plaatsen. De grenzen kunnen ook worden gesteld door van beroepskrachten te eisen dat zij steeds bewaken dat de afspraken en consequenties voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en dit ook zorgvuldig en op transparante wijze onderbouwen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de beroepskrachten hier toereikende training in krijgen.

III De functie van casusoverleggen

Aanbevolen wordt om te onderzoeken welke rol de casusoverleggen kunnen blijven spelen bij het inzetten van casusregie op basis van *informed consent* en/of op het snijvlak van het vrijwillige naar het gedwongen kader (en *vice versa*) van jeugdhulpverlening. Mogelijk kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het bewaken van vrijwilligheid in het jeugdhulpverleningsstelsel en bij de inzet van casusregietrajecten, doordat zij een plek kunnen zijn waar beroepskrachten samen met ouders en minderjarigen en eventuele steunfiguren in gesprek kunnen gaan.

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat deze overleggen een belangrijke meerwaarde kunnen hebben. Het geeft beroepskrachten ruimte voor samenwerking en voor het uitwisselen van expertise en informatie en het geeft ouders en minderjarigen de kans om te participeren en ook geeft het hen inzicht in de besluitvorming. Afhankelijk van de gemeente en de vormgeving van het casusoverleg, wordt ook meer tijd aan het gezin besteed dan dat een rechter kan bieden indien een verzoek tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel voorligt. Bovendien kunnen casusoverleggen gemakkelijker in kindvriendelijke ruimten plaatsvinden of in ieder geval worden aangepast aan de belevingswereld van het kind en de gezinssamenstelling en -omstandigheden. Dit biedt mogelijkheden om ook minderjarigen die als te jong voor het horen door een kinderrechter worden beschouwd, te betrekken bij de besluitvorming. Daarnaast bestaat er ruimte om ook anderen dan de personen die door de rechtbank als belanghebbenden worden aangemerkt, uit te nodigen voor een casusoverleg. Het is hierbij wel van groot belang dat steeds wordt bekeken of het casusoverleg niet schadelijk is voor de minderjarige en om zo nodig aanpassingen door te voeren. Dit vraagt ook om een goede training van de beroepskracht die de functie van voorzitter van het overleg zal vervullen.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat er nog wel ruimte is voor verbetering. Met name de informatievoorziening, het terugkoppelen naar ouders en minderjarigen en het waarborgen van de

privacy van de betrokkenen verdienen nadere aandacht. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet altijd duidelijk is welke beroepskracht verantwoordelijk is voor het uitnodigen van minderjarigen en ouders voor de overleggen, voor het vragen naar hun visie, voor het meewegen van deze visie bij de besluitvorming en voor het terugkoppelen wat met deze visie is gedaan. Om te kunnen realiseren dat minderjarigen en ouders daadwerkelijk bij besluitvorming worden betrokken, is het van belang dat duidelijk wordt welke beroepskracht hier verantwoordelijk voor is. Verder wordt aanbevolen om per casusoverleg te zorgen voor een uitgeschreven en voor minderjarigen en ouders toegankelijke werkbeschrijving waarin ook het doel van het casusoverleg, de mogelijke beslissingen die kunnen worden genomen, de functies en verantwoordelijkheden van de aanwezigen en de rechten van de betrokkenen worden beschreven. Ook hier wordt aanbevolen om een steunfiguur met kennis van het stelsel aan het gezin te koppelen die ervoor kan waken dat de minderjarige en diens ouder(s) daadwerkelijk bij de besluitvorming worden betrokken (zie hierna). Alle verwerkingen van persoonsgegevens voorafgaand, tijdens en na een casusoverleg dienen rechtmatig te zijn. Dit betekent dat elke betrokken beroepskracht hierin een rol heeft, zowel de beroepskracht die gegevens deelt als de beroepskracht die gegevens ontvangt en opslaat. Het wordt aanbevolen om specifiek voor gegevensdeling in het kader van casusoverleggen een functionaris gegevensbescherming als bedoeld in artikel 37 AVG aan te wijzen. Hoe verder de casusoverleggen naar voren in het stelsel zijn geplaatst, hoe groter de betrokkenheid van de minderjarige en de ouder(s) moet zijn en hoe minder beroepskrachten aanwezig hoeven te zijn. Tot slot kan worden overwogen om een eigen (landelijk of regionaal werkende) klachtinstantie voor de casusoverleggen en de mogelijkheid van beroep of een *second opinion* bij een ander casusoverleg te introduceren.

Indien de casusoverleggen op de hiervoor genoemde punten worden verbeterd, kunnen zij in de toekomst wellicht de plek vormen waar, door het voorzien in goede informatievoorziening, een onafhankelijke voorzitter die de *equality of arms* bewaakt en goede ondersteuning, de autonome positie van ouders en minderjarigen ten opzichte van de beroepskrachten zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Hierdoor kunnen zij wellicht zelfs vrijelijk geïnformeerde toestemming geven voor de inzet van een casusregietraject en jeugdhulpverlening. Aanbevolen wordt daarom om bij het onderzoek naar de mogelijkheden om binnen het jeugdhulpverleningsstelsel vrijelijk toestemming te geven voor casusregie en jeugdhulpverlening, te betrekken welke functie de casusoverleggen hierin kunnen vervullen.

IV Een steunfiguur

Aan de wetgever wordt aanbevolen om de mogelijkheid voor minderjarigen en/of ouders om een steunfiguur te benaderen en gedurende het gehele traject te behouden in de wetgeving met betrekking tot het jeugdhulpver-

leningsstelsel te verankeren.⁶ De steunfiguur kan een belangrijke functie vervullen in het informeren van de minderjarige en/of zijn ouder(s) en mede hierdoor ook zorgen voor meer machtsgelijkheid in gesprekken met beroepskrachten. Bovendien kan een steunfiguur bijdragen aan de continuïteit, doordat eenzelfde persoon aan het gezin verbonden blijft, ongeacht in welk kader hulpverlening aan het gezin wordt geboden. Het is belangrijk dat de steunfiguur veel kennis heeft van het jeugdhulpverleningsstelsel. Hij dient de minderjarige en/of de ouder(s) te ondersteunen en te volgen en hun eigen krachten te versterken en te benadrukken en moet ervoor waken dat hij geen leidende rol op zich neemt. Het is van belang dat de taken en bevoegdheden van deze steunfiguur nader worden uitgewerkt. Ook moet worden verduidelijkt hoe deze taken en bevoegdheden zich verhouden tot andere beroepskrachten die bij een gezin betrokken raken.

V Verwijder obstakels

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat meerdere respondenten bij de vraag naar hun visie op drang en de toekomst van drang verwezen naar haperingen in het jeugdhulpverleningsstelsel in het algemeen. De wet- en regelgever(s) en beleidsmakers worden aanbevolen om nader te (laten) onderzoeken welke obstakels in de wet en praktijk bestaan die momenteel nog in de weg staan aan een goede aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader en om deze obstakels vervolgens weg te (laten) nemen. Bij het detecteren en wegnemen van obstakels zal ook steeds de overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel leidend moeten zijn.

In het onderhavige onderzoek is meermaals naar voren gekomen dat een van de redenen voor het ontstaan en blijven bestaan van drangtrajecten is gelegen in onvoldoende expertise in het voorveld. Aanbevolen wordt dan ook om de inspanningen te richten op het op zeer korte termijn vergroten van deze expertise. Eerder in dit boek werd al opgemerkt dat als jeugdbeschermingsorganisaties hun tijd inzetten om expertise in het voorveld aan te vullen, deze tijd ten koste gaat van de tijd die zij aan hun doelgroep – in de woorden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid ‘de intensive care van de samenleving’ – kunnen besteden. Dit terwijl deze gezinnen, ten aanzien waarvan de rechter heeft vastgesteld dat sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en de noodzakelijke hulp niet (voldoende) wordt geaccepteerd, op een wachtlijst staan.

Hiermee samenhangend moeten gemeenten zorgen voor een voldoende aanbod van bekwame beroepskrachten om gezinnen in het vrijwillige kader te begeleiden en van jeugdhulpvoorzieningen, zodat het verder oplopen van wachtlijsten wordt voorkomen en gezinnen die hulp nodig hebben,

6 In dit kader verdient het opmerking dat eind 2021 een motie is aangenomen naar aanleiding van een initiatiefnota van Kamerlid Peters over de inzet van een zelfgekozen steunfiguur in de jeugdhulp (*Kamerstukken II 2020/21, 35721, 2* en *Kamerstukken II 2021/22, 35721, 5*).

deze hulp ook direct kunnen ontvangen. Enkel een tekort aan bekwame beroepskrachten of toereikende jeugdhulpvoorzieningen mag geen reden zijn voor de start van een casusregietraject.

VI Randvoorwaarden voor jeugdhulpverlening in de smalle ongeregelde tussenruimte
Zoals reeds in de vorige paragraaf werd geconcludeerd, is het zeer goed denkbaar dat altijd een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader zal blijven bestaan. Deze ruimte dient zo beperkt mogelijk te zijn. Aan alle beroepskrachten die bij hulpverlening aan gezinnen in deze tussenruimte betrokken zijn, wordt aanbevolen om altijd oog te houden voor de rechten van de betrokkenen en de beginselen die in de Nederlandse rechtsstaat hoog in het vaandel staan. Vanuit de overheid dienen in ieder geval de geformuleerde minimale kernverplichtingen op progressieve wijze gerealiseerd te worden. Dit betekent dat zij binnen de smalle ongeregelde tussenruimte zoveel als mogelijk is:

- moet zorgen voor nationale wet- en regelgeving met betrekking tot het recht op jeugdhulpverlening;
- een goede dekking van kwalitatief goede basiszorg, waaronder ook (preventieve) jeugdhulpvoorzieningen, moet verzekeren;
- moet zorgen dat een ieder – ook een kwetsbaar gezin – zonder onderscheid toegang heeft tot jeugdhulp;
- informatie moet verschaffen met betrekking tot (toegang tot) jeugdhulp;
- moet zorgen voor een passende reactie op de onderliggende oorzaken van de noodzaak van jeugdhulp;
- passende training moet verschaffen aan beroepskrachten die met jeugd werken, waaronder ook training over mensen- en kinderrechten; en
- moet zorgen voor beleid en actieplannen met betrekking tot de ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van de fundamentele uitgangspunten die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag liggen.

Ook in deze tussenruimte dient altijd het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

8.7.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Hiervoor werd al aanbevolen om te onderzoeken of ouders en minderjarigen in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel vrij hun toestemming voor jeugdhulp of de inzet van een casusregietraject kunnen geven (zie verder onder *VIII*). Daarnaast worden in deze subparagraaf nog enkele andere aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan.

VII Onderzoek naar de effectiviteit van casusregietrajecten en casusoverleggen
Momenteel worden methodieken die in het kader van ondertoezichtstellingen worden gebruikt ook ingezet bij drangtrajecten. Dit terwijl naar

deze methodiek geen (actueel) effectiviteitsonderzoek is gedaan. Voordat casusregietrajecten worden aangemerkt als individuele jeugdhulpvoorziening (met *informed consent*) of als lichte jeugdbeschermingsmaatregel (als geen *informed consent* is verkregen), is het van belang dat antwoord wordt gegeven op de vraag of dergelijke trajecten effectief bijdragen aan het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige. Op dit punt is onderzoek en monitoring wenselijk.

Daarnaast zal een effectiviteitsonderzoek naar de casusoverleggen meer inzicht geven in de meest wenselijke en zinvolle aanpak tijdens casusoverleggen en antwoord kunnen geven op de vraag voor welke soort besluiten een casusoverleg wenselijk zou zijn. Ook zou het antwoord kunnen geven op de vraag of ouders en minderjarigen zich daadwerkelijk altijd gehoord voelen. In dit kader zou in navolging van gemeente A na afloop van een casusoverleg aan de aanwezigen gevraagd kunnen worden om een evaluatieformulier in te vullen. De bevindingen hiervan zouden in een dergelijk effectiviteitsonderzoek meegenomen kunnen worden.

VIII Onderzoek naar de ervaringen van minderjarigen, ouders en beroepskrachten als het gaat om 'niet vrijblijvendheid' en fuikwerking in het jeugdhulpverleningsstelsel

Hiervoor is reeds aangegeven dat het van belang is om uit te zoeken of fuikwerking, 'niet-vrijblijvendheid' of onvrijwilligheid wordt ervaren in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel. Met andere woorden dient te worden onderzocht of vrijwilligheid en vrijblijvendheid ook daadwerkelijk als zodanig worden ervaren door ouders, minderjarigen en beroepskrachten. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, dan moeten oorzaken hiervan worden gedetecteerd en zo mogelijk worden weggenomen.

IX Vergelijkend onderzoek (mentale) gezondheidszorg

Binnen de (mentale) gezondheidszorg bestaat drang al langere tijd. De huidige toestemmingsregels ten aanzien van het verlenen van jeugdhulp zijn gebaseerd op die van de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst. Het wordt dan ook aanbevolen om de toepassing van drang binnen de (mentale) gezondheidszorg nader te verkennen en te bezien wat van de bevindingen van deze verkenning geleerd kan worden met betrekking tot het gebruik van drang in het jeugdhulpverleningsstelsel.⁷ Hierbij dient niet alleen gekeken te worden naar de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, maar eveneens naar de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.

X Rechtsvergelijkend onderzoek

Rechtsvergelijkend onderzoek kan nieuwe inzichten opleveren ten aanzien van drangtrajecten en de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen

7 Zie ook Verkroost, *TvGR* 2021/4.

kader in het algemeen. De jeugdhulpverleningsstelsels in veel andere landen kennen ook een onderscheid tussen vrijwillige hulpverlening en gedwongen inzet van hulp.⁸ Wellicht kan van de vormgeving van de aansluiting tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening in deze andere stelsels worden geleerd. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie in België, waar ook jeugdhulpactiviteiten plaatsvinden in een fase tussen vrijwillige hulp en een justitieel kader in.⁹ Voorts kan ook gedacht worden aan een vergelijkend onderzoek met Bonaire, Sint Eustatius en Saba waar in artikel 14 van het Besluit gezinsvoogdij-instelling een bepaling is vastgelegd ten aanzien van het vrij patronaat. Hierbij moet uiteraard wel oog zijn voor de rechtshistorische en culturele context van de stelsels in de andere landen.

XI Onderzoek naar kwantitatieve gegevens

Tot slot wordt een onderzoek naar kwantitatieve gegevens van de betrokkenheid van beroepskrachten zonder duidelijke toestemming van ouders en/of minderjarigen en de verlening van jeugdhulp in het kader van deze betrokkenheid aanbevolen. Op de omvang van drang in Nederland is nu namelijk onvoldoende zicht. In dit kader is het zeer wenselijk dat gemeenten de relevante gegevens inzichtelijk in kaart brengen en *up to date* houden en dat deze gegevens landelijk worden verzameld.

8.8 AFSLUITING

Met de kennis van nu kan worden geconcludeerd dat het huidige drangkader sterke wortels vindt in de discussies met betrekking tot de positie van de jeugdbescherming in het geheel aan jeugdhulpactiviteiten en de lichte maatregel van opgroei-ondersteuning, die de wet van 1 januari 2015 net niet heeft gehaald. Het huidige drangkader past goed in de lijst met opeenvolgende pogingen die door de jaren heen zijn ondernomen om de kloof tussen vrijwillige jeugdhulpverlening en jeugdbeschermingsmaatregelen te overbruggen. Hierbij kan worden gedacht aan het vrij patronaat, de Vliegwielprojecten en het voorstel om een lichte maatregel van opgroei-ondersteuning te introduceren. De wortels van het drangkader hebben zich met het verstrijken van de tijd – ook in de jaren na de herziening van het jeugdstelsel per 1 januari 2015 – steeds verder vertakt. Zo zijn steeds meer varianten van drang ontstaan. Terwijl het vrijwillige jeugdhulpkader steeds

8 Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit rapporten van het Nji: Berg & Vink 2019, Berg-le Clercq, Bosscher & Vink 2012 en Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020.

9 Dit bleek onder andere tijdens een lezing van J. uit Beijerse en J. Put tijdens de Werkconferentie Preventieve Jeugdbescherming op 25 november 2019 waarbij naar het Vlaamse jeugdhulpsysteem werd verwezen. Zie ook de website van de Vlaamse overheid waarin onderscheid wordt gemaakt tussen rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp: <https://www.vlaanderen.be/integrale-jeugdhulpverlening>.

vaster in het bestuursrecht is geworteld en de wortels van het gedwongen kader in het civiele recht liggen – met enkele vertakkingen over en weer –, lijkt het drangkader op het eerste gezicht enkel luchtwortels te bezitten. In de lucht absorberen zij wel enkele aspecten aan weerszijden van de kloof, maar het is de vraag of de wortels op enig moment de grond zullen raken om zich daarin vast te zetten en zo mee te groeien met het jeugdhulpverleningsstelsel. In dit boek zijn, mede op basis van een bestudering van het geldende internationale recht en een kwalitatief empirisch onderzoek, aanknopingspunten aangereikt waar deze wortels zich in vast kunnen en moeten zetten ter verduidelijking en ter versterking van de rechtspositie van ouders en minderjarigen en van de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

