



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).

Samenvatting

‘Met zachte drang’

Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening
op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

Aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Momenteel kunnen binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel volgens de wet een vrijwillig en een gedwongen kader worden onderscheiden. In een aantal gemeenten bestaan op het snijvlak van het vrijwillige en gedwongen kader trajecten waarbinnen gezinnen een laatste kans krijgen om mee te werken aan geboden hulpverlening. Dergelijke trajecten worden ook wel ‘drangtrajecten’ of ‘het drangkader’ genoemd en zijn niet bij wet geregeld. Vanuit juridische hoek wordt kritiek op deze trajecten geuit omdat veel onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de rechten en plichten van betrokken minderjarigen en ouder(s) en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om het juridische schemergebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening inzichtelijk te maken en bestaande juridische vraagstukken met betrekking tot het ‘drangkader’ nader te onderzoeken en te verhelderen. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

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

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van traditioneel juridische onderzoeksmethoden waarbij de tot 1 juni 2022 geldende wet- en regelgeving, rechtspraak, parlementaire stukken, literatuur en overige relevante documenten zijn bestudeerd. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is eveneens een deskresearch uitgevoerd. Hiervoor zijn relevante documenten waarin wordt geschreven over het drangkader en jeugdbeschermingstafels, waaronder parlementaire stukken, gemeentelijke verordeningen, jurisprudentie, tuchtrechtspraak en relevante literatuur, geanalyseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden. Aan de hand van *case studies* is diepgaand inzicht verkregen in het fenomeen ‘drang’ binnen de jeugdhulpverlening en -bescherming in drie Nederlandse gemeenten uit verschillende jeugdregio’s.

Hiervoor zijn casusoverleggen waar onder andere tot de start van een drangkader kan worden besloten geobserveerd en zijn interviews afgenomen met beroepskrachten die bij deze casusoverleggen zijn betrokken (voor de methodologische verantwoording zie par. 7.2).

De juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel

In het eerste deel van het onderzoek is allereerst de juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel inzichtelijk gemaakt (hoofdstuk 1). Duidelijk werd dat het gedwongen kader van jeugdhulpverlening start met het uitspreken van een ondertoezichtstelling door een kinderrechter. Zolang geen sprake is van een dergelijk gedwongen kader, vindt de jeugdhulpverlening binnen een vrijwillig kader plaats. De rechten en plichten van betrokken ouders en minderjarigen zijn afhankelijk van het kader waarbinnen jeugdhulp wordt verleend. Voor wat betreft het gedwongen kader zijn deze rechten en plichten met name op nationaal niveau geregeld, terwijl de rechtspositie in het vrijwillige kader ook grotendeels op lokaal niveau nader wordt vormgegeven door de verantwoordelijke gemeenten. Zowel het vrijwillige als het gedwongen kader is in vergaande mate gejuridiseerd.

Uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel

De vormgeving van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel heeft zijn wortels in de Kinderwetten van het begin van de vorige eeuw en de ontwikkelingen die daarna – mede onder invloed van internationale en Europese kinder- en mensenrechten – hebben bijgedragen aan juridisering van het stelsel. Uit het onderzoek naar de rechtshistorie en het internationale kader kan de volgende overkoepelende doelstelling van het jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid:

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

Uit het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader volgen enkele essentiële minimale eisen waaraan een nationaal jeugdhulpverleningsstelsel moet voldoen (hoofdstuk 4). Hieruit kunnen enkele uitgangspunten worden afgeleid die aan het jeugdhulpverleningsstelsel ten grondslag moeten liggen. De nationale overheden krijgen veel ruimte om het jeugdhulpverleningsstelsel nader in te richten. Ook uit de rechtshistorische ontwikkelingen van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen de uitgangspunten worden afgeleid en bovendien nader worden ingekleurd (hoofdstuk 3). Het onderzoek naar de rechtshistorie en het internationale kader heeft geleid tot de formulering van zes fundamentele uitgangspunten:

1. De minderjarige moet in beginsel ongestoord kunnen genieten van het samenzijn met zijn gezinsleden en heeft recht op autonomie.
2. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun minderjarige kinderen.

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

Deze uitgangspunten beogen bij te dragen aan het bereiken van het hiervoor geformuleerde doel van het jeugdhulpverleningsstelsel. Zij hebben consequenties voor de rechten en verantwoordelijkheden van de betrokken minderjarigen, ouders en beroepskrachten (hoofdstuk 5).

Een ruimte tussen het vrijwillige en gedwongen kader

Uit het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, werd ook duidelijk dat reeds vanaf het ontstaan van de jeugdbeschermingswetgeving een 'ongeregelde ruimte' heeft bestaan. Binnen deze tussenruimte wordt aan gezinnen hulpverlening geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een gedwongen kader van een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht. In meerdere Nederlandse gemeenten zijn binnen deze ongeregelde ruimte de zogenoemde 'drangtrajecten' of 'het drangkader' tot bloei gekomen.

Drang binnen de Nederlandse jeugdhulpverlening

In het tweede deel van het onderzoek (de hoofdstukken 6 en 7) zijn drangtrajecten binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel bestudeerd. Het is duidelijk geworden dat 'het drangkader' niet bestaat. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten en verschillende visies op drang onder beroepskrachten. Ook de besluitvorming voorafgaand aan de start van een drangtraject kan per gemeente verschillen. In meerdere gemeenten vindt de besluitvorming plaats aan een 'jeugdbeschermingstafel' of een soortgelijk casuoverleg. In plaats van 'het drangkader' kan beter worden gesproken van 'drangtrajecten' die wat hun vormgeving betreft per gemeente en periode kunnen verschillen. Een dergelijk traject kan op basis van de bestudeerde documenten worden omschreven als

een traject voorafgaand aan of na afloop van een jeugdbeschermingsmaatregel waarbinnen gezinnen een (laatste) kans krijgen van beroepskrachten om de voor de minderjarige door de beroepskrachten noodzakelijk geachte hulp te accepteren. Bij aanvang van een drangtraject worden voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt waar het gezin

zich aan moet houden. Hierop wordt toezicht gehouden door een beroepskracht. Indien voorwaarden of afspraken niet worden nageleefd, kan door deze of een andere beroepskracht onder andere worden besloten om de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken of kan deze informatie mee worden genomen in een reeds lopend raadsonderzoek.

Dit traject moet worden onderscheiden van drang als attitude van beroepskrachten in het jeugdhulpverleningsstelsel. Op basis van de bevindingen van het praktijkonderzoek (hoofdstuk 7) kan aan deze omschrijving worden toegevoegd dat ook in (in ieder geval) een aantal gemeenten drangtrajecten steeds verder naar voren schuiven, waarbij als consequentie aan de gemaakte afspraken kan zijn verbonden dat een casusoverleg wordt georganiseerd waar vervolgens kan worden besloten tot de inzet van een drangtraject.

Positie van drangtrajecten in het jeugdhulpverleningsstelsel

De drangtrajecten en de casusoverleggen die in de verschillende gemeenten zijn vormgegeven, bevinden zich blijkens de bevindingen van het tweede deel van het onderzoek in het juridische schemergebied van het jeugdhulpverleningsstelsel waarbinnen jeugdhulp wordt verleend aan gezinnen waarvoor het vrijwillige kader te licht is en een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar is. Er is (nog) geen sprake van een door de rechter uitgesproken maatregel, waardoor de drangtrajecten wettelijk gezien tot het vrijwillige kader behoren. Tegelijkertijd is de hulp niet geheel vrijblijvend. Dit niet-vrijblijvende is erin gelegen dat in het kader van een drangtraject afspraken worden gemaakt waarop een beroepskracht toezicht houdt en dat, wanneer de afspraken niet of onvoldoende worden nagekomen, vervolgstappen (zoals de start van een raadsonderzoek of een uithuisplaatsing van een minderjarige) kunnen worden genomen. Het niet-vrijblijvende karakter brengt mee dat de drangtrajecten wel vlak voor het gedwongen kader zijn gepositioneerd. Bovendien verschillen drangtrajecten voor wat betreft de uitvoering ervan niet veel van een ondertoezichtstelling.

Betekenis van deze positie voor de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van betrokkenen

Het schemergebied waarbinnen drangtrajecten worden ingezet, is gepositioneerd in het jeugdhulpverleningsstelsel, dat een rijke historie kent en op diens beurt is geplaatst binnen een nationale rechtsstaat dat onderdeel uitmaakt van een internationale rechtsorde. Hierdoor zal ook binnen dit schemergebied gestreefd moeten worden naar het uiteindelijke doel van het jeugdhulpverleningsstelsel om de menselijke waardigheid van de minderjarige te beschermen en een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige te faciliteren. Dat de drangtrajecten onderdeel uitmaken van het jeugdhulpverleningsstelsel, maakt ook dat de fundamentele uitgangspunten die aan dit stelsel ten grondslag liggen, in acht moeten worden genomen. Dit heeft gevolgen voor de vormgeving van (de besluitvorming ten aanzien van de inzet van) drangtrajecten en de rechtsbescherming van de minderjarige en diens ouder(s). Allereerst betekent het dat een vrijwillig drangtra-

ject en de jeugdhulpverlening in dat kader slechts na *informed consent* van de betrokken ouder(s) en – afhankelijk van diens leeftijd en ontwikkeling – de minderjarige, kunnen worden ingezet. Als deze toestemming ontbreekt, is sprake van een inbreuk op het recht op privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). Deze inbreuk kan alleen gerechtvaardigd zijn als deze voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Bovendien moeten de minderjarige en diens ouders een effectief rechtsmiddel tot hun beschikking hebben staan indien zij menen dat hun rechten worden geschonden. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de uitgangspunten van het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel aanleiding geven tot aanpassingen van drangtrajecten en de rechtspositie van de betrokken minderjarigen en ouders en verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

Informed consent zonder druk

Gezagsdragende ouders en – afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling – minderjarigen moeten *informed consent* geven voor de verlening van jeugdhulp. Deze toestemming moet vrijelijk worden gegeven. Ouders en minderjarigen mogen dus niet onder druk worden gezet om toestemming te geven en aan het al dan niet geven van toestemming mogen geen voorwaarden worden verbonden. Beroepskrachten zijn binnen het vrijwillige kader, waar ook de drangtrajecten onder vallen, volledig afhankelijk van de vrijwillige medewerking van ouders en minderjarigen. Op dit moment is het echter zeer de vraag of deze – vaak kwetsbare – ouders en minderjarigen hier voldoende van op de hoogte en doordrongen zijn en dit ook daadwerkelijk zo ervaren. Het veelgenoemde ‘vrijwillige, maar niet vrijblijvende’-karakter van drang plaatst hier ook zeer grote vraagtekens bij. Indien vanuit een machtsongelijkheid consequenties worden verbonden aan het wel of niet geven van toestemming en/of medewerking en de hulpverlening dus niet meer ‘vrijblijvend’ is, kan niet meer van vrijwilligheid worden gesproken.

Indien jeugdhulp wordt verleend op basis van een hulpvraag van ouders en/of een minderjarige, zal gesproken kunnen worden van vrijwillige jeugdhulpverlening. Zodra de hulpverlening iets aan die hulpvraag toevoegt, terwijl die hulpverlening binnen het jeugdhulpverleningsstelsel de bevoegdheid heeft om de hulpverlening op te schalen, kan al de vraag worden gesteld of de gezinsleden vrijelijk toestemming kunnen geven voor de hulpverlening en of zij drang, niet-vrijblijvendheid of bemoeizorg ervaren. Op dit vlak is nader onderzoek, door andere disciplines dan de juridische, wenselijk.

In het boek wordt in navolging van deze conclusie aanbevolen om casus-regietrajecten (waarbij niet meer van ‘drang’ gesproken mag worden) in gemeentelijke verordeningen als jeugdhulpvoorziening op te nemen waardoor het onder andere duidelijk wordt dat deze trajecten op basis van toestemming moeten worden ingezet en dat de rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen die hulp ontvangen in het vrijwillige kader, onverkort van toepassing zijn. Verder wordt aanbevolen om te waarborgen dat een uithuisplaatsing in het vrijwillige kader waarbij ook maar enige twijfel bestaat of

de ouders en minderjarigen hier daadwerkelijk vrijwillig en vrijblijvend toestemming voor kunnen geven, te allen tijde door een kinderrechter getoetst wordt of kan worden.

Legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid

Op het moment dat niet meer van vrijblijvendheid kan worden gesproken, kan ook niet meer worden gesproken van vrijwillige toestemming en gelden aanvullende eisen. Bij het inzetten van een casusregietraject zonder vrije *informed consent* van de betrokken ouder(s) en minderjarige, moeten de eisen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid in acht worden genomen. Dit brengt mee dat een grondslag moet bestaan in een toegankelijke, voorzienbare en duidelijke nationale wet. In het boek wordt om die reden aanbevolen om een wettelijke grondslag te creëren voor de inzet van casusregietrajecten. Hierbij moeten de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Deze eisen brengen mee dat de inzet van een traject noodzakelijk moet zijn en dat er geen alternatieven bestaan die minder inbreuk maken op de rechten van de betrokkenen en in redelijke verhouding staat tot het doel dat met het traject of de hulp wordt beoogd. Voor de uitvoering van een casusregietraject betekenen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit bijvoorbeeld dat de afspraken die worden gemaakt en de consequenties die hieraan worden verbonden, zo licht mogelijk zijn en effectief strekken tot de bescherming van de menselijke waardigheid en het faciliteren van de optimale ontwikkeling van de minderjarige. Tot slot dienen de bij het besluit om een casusregietraject in te zetten betrokken belangen zorgvuldig en op transparante wijze afgewogen te worden. Hierbij kunnen de belangen van de minderjarige zwaarder wegen dan die van diens ouder(s). De verschillende betrokken belangen kunnen slechts worden ontdekt door de minderjarige en diens ouder(s) te spreken en te betrekken. De invloed die de minderjarige kan uitoefenen op besluitvormingsprocedures groeit naarmate hij ouder wordt en de mate van betrokkenheid van ouders in besluitvormingsprocedures met betrekking tot de inzet of uitvoering van een casusregietraject, neemt juist enigszins af naarmate de minderjarige ouder en zelfstandiger wordt. Het uitgevoerde onderzoek leert dat de wijze waarop en de mate waarin ouders en minderjarigen worden betrokken bij de besluitvorming per gemeente kunnen verschillen. Ook is uit het onderzoek gebleken dat belangrijke beslissingen die worden genomen over bijvoorbeeld personen die worden uitgenodigd voor het overleg en over de gegevens die voorafgaand en tijdens het overleg worden gedeeld door beroepskrachten, en niet door de ouders en/of minderjarige, worden genomen. Met name op het gebied van het beschermen van de privacy van betrokkenen zijn bovendien verbeterlagen te maken. Een goede training van beroepskrachten en het aanstellen van een verantwoordelijke functionaris gegevensbescherming voor het waarborgen van de privacy zou hier verbetering in aan kunnen brengen.

Een effectief rechtsmiddel

Voor wat betreft het vereiste dat een effectief rechtsmiddel ter beschikking moet staan, wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de rechtsmiddelen van ouders en minderjarigen op dit moment beperkt lijken te zijn en dat dit ook geldt voor de informatievoorziening over deze rechtsmiddelen. Bovendien is ook het toezicht op de besluitvorming over en uitvoering van drang nihil. Ook in het licht van de scheiding der machten en *checks and balances* is het van groot belang dat dit goed wordt geregeld. Wellicht valt in dit kader nog iets te verwachten van toepassing van het strategisch besluitbegrip door de bestuursrechter of van de civiele rechter in het kader van een civiele aansprakelijkheidsprocedure.

Afsluitende opmerkingen

In de meest ideale situatie is het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening helder en bestaat geen juridisch schemergebied waarin niet bij wet geregelde 'drangtrajecten' goed gedijen. Aanbevolen wordt om voortaan alleen casusregietrajecten te starten indien en zolang de ouders en de minderjarige daarvoor *informed consent* (kunnen) geven en om voor trajecten zonder *informed consent* een wettelijke basis te creëren. Termen als 'drangkader', 'drangtrajecten', 'niet-vrijblijvend' en 'bemoeizorg' moeten worden vermeden. Het is echter zeer de vraag of de meest ideale situatie waarin het vrijwillige en gedwongen kader volledig op elkaar zijn aangesloten, haalbaar is. Gelet op onder andere de wetshistorie, de ruimte die het internationale en Europese kinder- en mensenrechtenkader laat aan staten en de verscheidenheid aan gezinssituaties, ligt het in de lijn der verwachting dat er altijd een tussenruimte zal blijven bestaan. Het is in het licht van het voorgaande wenselijk dat deze tussenruimte zo beperkt mogelijk is. Voor de jeugdhulpverlening in de overgebleven, smalle tussenruimte moeten randvoorwaarden worden geschapt, zodat de rechtsbescherming van betrokkenen en rechtsstatelijke beginselen zijn gewaarborgd. Hierbij moeten in ieder geval de minimale kernverplichtingen ten aanzien van het recht op jeugdhulpverlening zoveel mogelijk in acht worden genomen. Bovenal dient ook hierbij het beschermen van de menselijke waardigheid van de minderjarige en het faciliteren van een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van de minderjarige voorop te staan.

