

Artikel

Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist

Mr. D.S. Verkroost*

Binnen de jeugdhulpverlening is een kader ontstaan waarbinnen gezinnen bewogen worden om 'vrijwillig' mee te werken aan de hulpverlening. Dit 'drangkader' is niet wettelijk geregeld, met onduidelijkheden over de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van betrokkenen tot gevolg. Dit artikel geeft de huidige stand van zaken weer.

1 Inleiding

Stelt u zich eens een gezin voor waar de ouders de zorg voor hun zevenjarige dochter Sarah tijdelijk niet alleen aan kunnen. De ouders kloppen met een hulpvraag bij de gemeente aan. Zij worden vervolgens uitgenodigd voor een gesprek met de gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming en een jeugdbeschermer. Daar krijgen zij te horen dat zij een contactpersoon toegewezen krijgen van de Jeugdbescherming die gaat helpen om de opvoedsituatie te verbeteren. Tijdens de bijeenkomst was namelijk duidelijk geworden dat de professionals zich grote zorgen maken over de ontwikkeling en mogelijk ook de veiligheid van Sarah. In de brief die zij meekrijgen, lezen de ouders het volgende:

'Deze hulpverlening is niet meer vrijwillig, daar zijn onze zorgen te ernstig voor. Wij adviseren u dus dringend om mee te werken. Uw contactpersoon

maakt samen met u en uw gezin een plan om ervoor te zorgen dat de opvoedingssituatie verbetert. Hierin staat met welke hulpverleners jullie gaan samenwerken. U bent als ouders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en ontwikkeling van uw kind. Soms kan het echter nodig zijn dat u daar professionele hulp bij krijgt. In uw geval is dat zo. Wij hopen samen met u de zorgen rondom uw kind weg te nemen.'¹

In de praktijk wordt de vrijwillige, maar niet vrijblijvende hulpverlening waarop in deze brief wordt gedoeld, aangeduid met de term 'drangkader', 'preventieve jeugdbescherming' of 'uitgesteld raadsonderzoek'.² Vanuit een juridisch oogpunt is de vraag interessant wat dit kader betekent voor de rechtspositie van de ouders en de bevoegdheden van de in de brief genoemde contactpersoon en hulpverleners.

In dit artikel wordt de huidige stand van zaken met betrekking tot het veelvuldig toegepaste, maar niet bij wet geregelde drangkader geschetst op basis van de verschillende artikelen en rapporten die tot nu toe zijn verschenen. Bovendien worden enkele bestaande vraagstukken met betrekking tot dit kader benoemd. Om het drangkader beter te kunnen begrijpen, wordt eerst een introductie gegeven van de wetgeving waarin de jeugdbescherming en jeugdhulp geregeld zijn. Het zal duidelijk worden dat binnen het jeugdhulpstelsel een vrijwillig kader en een gedwongen kader kunnen worden onderscheiden (par. 2). Vervolgens worden de belangrijke ontwikkelingen besproken die zich hebben voorgedaan op het overgangsgebied tussen het vrijwillige en

* Mr. D.S. Verkroost is als onderzoeker en docent verbonden aan de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. Zij werkt aan een proefschrift waarin de positie van het recht in de Nederlandse jeugdhulpverlening wordt gezien vanuit een rechtshistorisch perspectief, een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en een uitvoeringsperspectief.

1. Deze tekst is grotendeels gebaseerd op een brief die is weergegeven in Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

2. In dit artikel wordt – in navolging van de parlementaire stukken – de term 'drang' gehanteerd.

het gedwongen kader, namelijk het voorstel om een lichtere kindbeschermingsmaatregel te introduceren en het ontstaan van drang (par. 3). Daarna wordt ingegaan op het gebruik van drang in de praktijk (par. 4) en de zorgen die in recent verschenen rapporten en artikelen zijn geuit over drang. Deze zorgen (of: kritieken) kunnen grotendeels worden onderscheiden in twee categorieën: zorgen over de onduidelijkheid van de rechtspositie van de betrokken burgers (par. 5) en de rolonduidelijkheid van de instellingen die drang uitvoeren (par. 6). Het artikel wordt afgesloten met een inventarisatie van enkele vragen die om nadere aandacht vragen (par. 7).

2 Het Nederlandse jeugdhulp- en jeugdbeschermingsrecht

In het Nederlandse jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel kunnen een vrijwillig en een gedwongen kader worden onderscheiden. In het vrijwillige kader wordt jeugdhulp op vrijwillige basis door of voor gezinnen verzocht en geaccepteerd. In het gedwongen kader worden gezinnen door middel van een door de rechter opgelegde kindbeschermingsmaatregel verplicht om jeugdhulp te aanvaarden. De kaders worden gereguleerd door verschillende wetten met verschillende doelstellingen en binnen de kaders zijn verschillende actoren actief.

2.1 Het vrijwillige kader

Het vrijwillige kader wordt grotendeels gereguleerd door de – bestuursrechtelijke – Jeugdwet. De Jeugdwet is op 1 januari 2015 in werking getreden en heeft een transformatie van het jeugdhulpstelsel met zich meegebracht. Hierbij wordt het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving beoogd en moet het jeugdstelsel vereenvoudigd en efficiënter en effectiever worden. De nadruk is komen te liggen op preventie, het eerder bieden van de juiste hulp op maat en het bieden van integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur.’³ Naast de Jeugdwet zijn in de Algemene wet bestuursrecht belangrijke procedurele voorschriften neergelegd. Op grond hiervan kan de minderjarige zelf in bestuursrechtelijke gedingen optreden, indien hij tot redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht (art. 8:21 Awb).⁴ Verder moet de jeugdige van twaalf jaar en ouder in beginsel toestemming verlenen voor het verlenen van jeugdhulp (par. 7.3 Jeugdwet).

3. *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 2-3.*

4. Maar zie ook R. Imkamp, ‘Vrijwillige jeugdhulp in beweging; Een actueel overzicht inzake het vrijwillig kader van de Jeugdwet’, *JIP* 2017(3) 148, waarin wordt genoemd dat er geen algemene lijn te trekken is als het gaat om de vraag in hoeverre de jeugdigen zelf bij procedures worden betrokken.

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeenten.⁵ De Jeugdwet geeft het kader waarbinnen gemeenten hun beleid kunnen vormgeven. Binnen dit kader bepalen gemeenten welke jeugdhulpvoorzieningen beschikbaar zijn. Bovendien bepalen zij – door hun keuze om een voorziening al dan niet vrij toegankelijk te maken – in grote mate welke rechtsbescherming wordt geboden aan burgers die een dergelijke voorziening wensen te ontvangen. Ter verkrijging van een niet-vrij toegankelijke voorziening (‘individuele voorzieningen’) moet namelijk een formele aanvraag worden gedaan bij de gemeente.⁶ Het toe- of afwijzen van een dergelijke aanvraag tot een individuele voorziening wordt in principe vastgelegd in een beschikking waartegen bezwaar en beroep in de zin van de Awb mogelijk is.⁷ Voor een vrij toegankelijke voorziening zijn geen aanvraag en een daaropvolgend besluit vereist en is de regeling van bezwaar en beroep om die reden niet van toepassing.

Via de gemeentelijke toegangspoort komt het gezin uiteindelijk bij een jeugdhulpaanbieder terecht die de hulp zal bieden. In het vrijwillige kader moeten de betrokkenen hun toestemming verlenen voor de uitvoering van deze jeugdhulp.⁸ Vervolgens is het de jeugdhulpaanbieder die de hulp daadwerkelijk gaat verlenen.

2.2 Het gedwongen kader

Het gedwongen (civiele) kader wordt in grote mate gereguleerd door het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In dit kader kan door middel van een door de rechter opgelegde kindbeschermingsmaatregel (een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging) jeugdhulp worden ingezet zonder dat hiervoor de toestemming van de betrokkene nodig is. De jeugdbeschermingswetgeving is per 1 januari 2015 ingrijpend herzien⁹ en beoogt kinderen beter te kunnen beschermen tegen ouders die er onvoldoende in slagen het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.¹⁰ De minderjarige is in beginsel onbekwaam om in civielrechtelijke procedures op te treden.¹¹ Dit

5. Het Rijk is wel verantwoordelijk gebleven voor het stelsel; *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 12*, zie ook p. 85, 97 en 216.

6. Zie art. 2.3 lid 1 en 2.9 Jeugdwet.

7. Zie voor kritiek op de huidige gang van zaken betreffende de rechtsbescherming op dit punt M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, ‘Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures’, *FJR* 2014/61 en M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, ‘Juridische deelstudie’, in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 45-49.

8. Zie par. 7.3 Jeugdwet.

9. *Stb.* 2014, 131.

10. *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 2.*

11. Dit kan worden afgeleid uit het gezagsrecht zoals dat in het Burgerlijk Wetboek is geregeld. Zie bijvoorbeeld M.R. Bruning, ‘Versterking van de procedurele positie van minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht – een brug te ver?’, in: W. van Boom, C. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M. de Deugd-Dijkman & J. Hijma, *Een kwart eeuw; Privaatrechtelijke opstellen aangeboden aan prof. mr. H.J. Sniijders ter gelegenheid van zijn emeritaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 76.

betekent dat hij in gerechtelijke procedures vertegenwoordigd moet worden door zijn ouders of een bijzondere curator.¹²

Het gedwongen kader is grotendeels uniform geregeld. Hierdoor zijn gemeenten in vergelijking tot het vrijwillige kader veel minder vrij om het gedwongen kader naar eigen inzichten vorm te geven. Een kindbeschermingsmaatregel kan in beginsel slechts worden opgelegd door een rechter nadat de Raad voor de Kinderbescherming hiertoe – na een beschermingsonderzoek – een verzoek heeft ingediend. De kinderrechter kan een ondertoezichtstelling uitspreken indien aan de daarvoor in de wet genoemde voorwaarden is voldaan. Dit is het geval wanneer de jeugdige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind binnen een aanvaardbare termijn kunnen dragen (art. 1:255 lid 1 BW). De jeugdige wordt dan onder toezicht gesteld van een gecertificeerde instelling. Deze instelling biedt geen jeugdhulp,¹³ maar houdt toezicht op de minderjarige en zorgt dat aan de minderjarige en de ouder(s) hulp en steun wordt geboden zodat de concrete ontwikkelingsbedreiging die tot de ondertoezichtstelling heeft geleid, wordt weggenomen. In het kader van de ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregel (dus in gedwongen kader) kan de gecertificeerde instelling bepalen welke vormen van jeugdhulp nodig zijn (waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan een plaatsing in een pleeggezin of in een residentiële instelling). Deze jeugdhulp wordt vervolgens door een jeugdhulpaanbieder verleend. De gecertificeerde instelling kan bovendien bij een ondertoezichtstelling schriftelijke aanwijzingen geven die de ouders en jeugdige moeten opvolgen. Indien zij dit niet doen, kan de kinderrechter een dergelijke schriftelijke aanwijzing bekrachtigen en er een dwangmiddel aan verbinden (art. 1:263 BW). Naast de gezagsbeperkende ondertoezichtstelling kent de wet ook de mogelijkheid om het gezag van de ouders te beëindigen, indien de ouders deze verantwoordelijkheid niet binnen een aanvaardbaar te achten termijn kunnen dragen of de ouder het gezag misbruikt (art. 1:266 lid 1 BW). In dat geval wordt het gezag van de ouders beëindigd en wordt een voogd benoemd.

2.3 Geen helder begrensde kaders

Op het eerste gezicht lijken de grenzen tussen het vrijwillige en het gedwongen kader en de geldende wettelijke kaders en rechtsgebieden (bestuursrecht dan wel civiel recht) helder te zijn. In de Jeugdwet zijn echter ook bepalingen opgenomen die betrekking hebben op kindbeschermingsmaatregelen en de uitvoering

daarvan.¹⁴ Bovendien kan de jeugdhulp in beide kaders door dezelfde jeugdhulpaanbieders worden uitgevoerd die zich moeten houden aan bepalingen die in de Jeugdwet en het bijbehorende Besluit Jeugdwet zijn opgenomen. Daarnaast is het mogelijk om een kind in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp te plaatsen. Dit kan zowel op vrijwillige basis met instemming van de wettelijk vertegenwoordiger als in het gedwongen kader (art. 6.1.2 lid 3 Jw).

Wanneer bovendien de doelstellingen van de kindbeschermingswetgeving en de Jeugdwet in samenhang worden gezien, wordt duidelijk dat het vernieuwde jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel in Nederland gebaseerd is op twee doelstellingen die met elkaar kunnen knellen. Enerzijds worden de eigen verantwoordelijkheden van het gezin om problemen op te lossen benadrukt, terwijl anderzijds wordt beoogd de overheid de mogelijkheid te geven om eerder in het gezin in te grijpen ter bescherming van het kind.

3 Het ontstaan van drang

In 2009 werd in het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen een lichtere maatregel van ondertoezichtstelling voorgesteld.¹⁵ Dit zou bewerkstelligd worden door het woordje ‘ernstig’ uit de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling te schrappen, zodat geen ernstige ontwikkelingsbedreiging vereist was, maar dat een ‘normale’ bedreiging al voldoende was voor het opleggen van een ondertoezichtstelling.¹⁶ Dit voorstel leidde tot veel discussie.¹⁷ Vervolgens is bij amendement de maatregel van opgroei-ondersteuning voorgesteld.¹⁸ Dit zou een nieuwe, lichtere kindbeschermingsmaatregel zijn, naast de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel waarvoor wel weer een ‘ernstige’ ontwikkelingsbedreiging nodig zou zijn. De kinderrechter zou de maatregel van opgroei-ondersteuning kunnen opleggen, indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd (dus niet ‘ernstig’) en de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.¹⁹ De maatregel komt terecht in het gewijzigde wetsvoorstel dat naar de Eerste Kamer is gestuurd, maar haalt uiteindelijk niet de wettekst zoals deze in werking is getreden. De maatregel wordt namelijk onnodig en ongewenst geacht door ontwikkelingen die in het kader van de Jeugdwet gaande waren onder de naam ‘Vliegwielpojecten.’

Gedurende een aantal jaren is geëxperimenteerd met het gebruik van drang in het jeugdhulpverleningstraject in het kader van de Vliegwielpojecten, projecten die

12. Zie bijvoorbeeld I.J. Pieters, ‘De groeistuipen van de bijzondere curator’, *FJR* 2017/38.

13. Art. 3.2 lid 2 Jeugdwet.

14. Zie bijvoorbeeld art. 3.2 Jeugdwet en hoofdstuk 4 van de Jeugdwet waarin kwaliteitseisen worden gesteld aan gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders.

15. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 2.

16. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 8-9.

17. Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4.

18. *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 40.

19. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 40, p. 2 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 10 (zie ook 24 en 25).

gericht waren op het eerder inzetten van een jeugdbeschermingsaanpak bij probleemgezinnen. Door het gebruikmaken van enige dwang door de professionals die in het gedwongen kader werkzaam zijn (de voorlopers van de gecertificeerde instellingen), werd gepoogd een gang naar de rechter, en daarmee een gedwongen kader, te voorkomen. De toenmalige staatssecretaris beschouwde de projecten als een voorbeeld van hoe de praktijk van jeugdbescherming er onder het regime van de Jeugdwet uit zou gaan zien.²⁰ Tijdens de totstandkomingsgeschiedenis van de Jeugdwet is drang dan ook meermaals aan de orde gekomen. Het wetsvoorstel wilde bevorderen dat de Raad voor de Kinderbescherming in een eerder stadium op casusniveau zou kunnen meedenken. De hulp was gericht op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van het gezin en de omgeving. In sommige gevallen zou hiermee de noodzaak van het treffen van een kinderschermingsmaatregel kunnen worden voorkomen. Verder wilde het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een jeugdbescherming, die in het gedwongen kader werkzaam is bij een gecertificeerde instelling, in te zetten nog voordat een maatregel is uitgesproken. Het doel hiervan is om de ouders – ‘al dan niet met zachte drang’ – tot vrijwillige medewerking te bewegen en de continuïteit van de hulpverlening te bevorderen.²¹ ‘Het gaat in een drangtraject bijvoorbeeld om het gestructureerd en planmatig werken volgens bepaalde methodieken, het kunnen hanteren van geschikte benaderingswijzen voor ouders en kinderen, het inzetten en activeren van netwerken rondom de kinderen, het kennen van het jeugdhulpaanbod in een regio en het hebben van inzicht in aanvullende instrumenten die een gedwongen kader biedt. Daarmee verleent de jeugdbescherming in het vrijwillig kader geen jeugdhulp (in de wettelijke zin van het woord).’²² De jeugdbescherming kan ook na de ondertoezichtstelling, bij wijze van nazorg, betrokken blijven. Als voordeel van deze blijvende betrokkenheid wordt genoemd dat er geen wisseling plaatsvindt van de betrokken professional, hetgeen past binnen het uitgangspunt van ‘één gezin, één plan en één regisseur.’ Verder heeft de minister van Justitie en Veiligheid laten weten dat hij drang ziet als een professionele houding die kan helpen om een doorbaak te bereiken in het vrijwillig kader. Hij heeft benadrukt dat drang nooit mag worden gebruikt als pressiemiddel.²³

Ondanks dat drang meermaals is besproken gedurende de parlementaire behandeling van de Jeugdwet, heeft

drang geen wettelijke grondslag gekregen. Er bestaat hierdoor ook geen eenduidige vaste definitie van drang en ook zijn geen rechtsgronden of procedurele regels voor dit kader vastgelegd. De vormgeving van drang vindt op lokaal niveau plaats. Het ‘drangkader’ zoals dat nu bestaat, kan worden beschouwd als het – onwettige – broertje van de maatregel van opgroei-ondersteuning. Het voorstel om een lichtere kinderschermingsmaatregel te introduceren en het ontstaan van drang tonen aan dat de aansluiting van het vrijwillige en het gedwongen kader in de praktijk niet zo zwartwit is als de wetteksten doen vermoeden. Zij doen vermoeden dat een grijs (overgangs)gebied tussen het vrijwillige en het gedwongen kader is ontstaan, waarvoor de wet niet in een wettelijk kader voorziet.

4 De toepassing van drang in de praktijk

4.1 Verschillende varianten van drang

Drang wordt in de praktijk op grote schaal toegepast²⁴ en wordt door professionals beschouwd als een belangrijk middel om een keerpunt in gezinnen te bewerkstelligen.²⁵ In de praktijk zijn grote verschillen ontstaan tussen gemeenten als het gaat om de varianten van drang en de toepassing ervan.²⁶ In de ene gemeente wordt drang uitgevoerd door medewerkers van gecertificeerde instellingen, terwijl in andere gemeenten de wijkteams drang uitvoeren.²⁷ Veelal betekent de inzet van drang dat de Raad voor de Kinderbescherming (nog) geen beschermingsonderzoek start.²⁸ Daarnaast

20. Kamerstukken II 2013/14, 31839, 327, p. 1-3 en 5 en Kamerstukken II 2011/12, 31839, 262, p. 3.

21. Zie ook Gemeentelijke kind ombudsman, *Is er nog een plekje vrij?*, Rotterdam 26 februari 2018, p. 38-40.

22. Kamerstukken II 2013/14, 33684, D, p. 58-59.

23. *Aanhangsel van de Handelingen II 2017/18*, 191; Zie ook I. Bastiaanssen, F. Sondejker, N. Udo & T. van Yperen, ‘Deelstudie Zorglandschap en Veiligheid’, in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 356; Zie ook E. van Ark, ‘Het nieuwe product van kinderschermers is drang’, *Follow the Money* 21 september 2017.

24. De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie (deelrapport 1 van 3)*, KOM008/2015, 17 april 2015; De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie (deelrapport 3 van 3)*, KOM009/2015, 18 maart 2016; Seminar Centre for Children’s Rights Amsterdam, *De werking van de ‘nieuwe’ kinderschermingsmaatregelen*, 19 mei 2017.

25. A.M. Quik-Schuijt, ‘Drang in de jeugdzorg’, *FJR* 2015/51; I. Anthonijsz, K. van Julsingha, C. van der Sluijs, M. Kleinjan-van Zwet & C. Mobach, *Kinderen blijvend veilig. Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel*, Utrecht/Amersfoort: Nederlands Jeugdinstituut/BMC 2014; B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Nijkamp & J. Snippe, *Dwars door verbanden. Evaluatie pilot aanpak multiprobleemgezinnen stad Groningen*, Groningen/Rotterdam: Intraval 2012; NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Multiprobleemgezinnen* 2015, p. 58.

26. S. Rap, D. Verkroost & M. Bruning, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject in de praktijk. Tweede deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening (met financiële ondersteuning van Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland)*, Leiden: Universiteit Leiden 2018, p. 32-33; Zie ook M.R. Bruning, S. Rap & D. Verkroost, ‘Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp’, *FJR* 2016/61; Zie ook Bastiaanssen e.a. 2018, p. 357 en 396-397.

27. Zie bijvoorbeeld ook Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 82.

28. In dit kader is het relevant om te noemen dat in een aantal gemeenten drang bij verordening als individuele voorziening is aangemerkt (zie bijvoorbeeld art. 3 lid 2 onder h van de Verordening Jeugdhulp gemeente Arnhem 2019 en art. 2 lid 4 sub d Verordening jeugdhulp 2019 Maastricht Heuvelland). Gelet op de beperkte omvang van dit artikel zal hier niet nader op in worden gegaan.

komt het voor dat drang wordt ingezet terwijl ook een beschermingsonderzoek wordt verricht. In veel gemeenten worden termijnen van bijvoorbeeld drie, zes of negen maanden gesteld aan het drangtraject, terwijl in Amsterdam bijvoorbeeld geen termijnen worden gehanteerd.²⁹

4.2 De jeugdbeschermingstafels en de betrokkenheid van de jeugdige

In meerdere gemeenten zijn zogenoemde ‘jeugdbeschermingspleinen’, ‘jeugdbeschermingstafels’ of soortgelijke multidisciplinaire casusoverleggen opgezet. Zij hebben als doel om samen met professionals (waaronder de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instelling, het wijkteam, Veilig Thuis) en vaak ook de ouders en de jeugdige(n) het individuele jeugdhulptraject te bespreken. Mogelijke uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn dat de hulpverlening in een vrijwillig kader wordt voortgezet, dat een drangtraject wordt gestart of dat de Raad voor de Kinderbescherming een beschermingsonderzoek start (al dan niet in combinatie met het starten van een drangtraject).³⁰ Tussen gemeenten kunnen grote verschillen bestaan als het gaat om de vormgeving van het overleg, de mogelijke uitkomsten van het overleg en het moment waarop een overleg plaatsvindt. In sommige gemeenten wordt een jeugdbeschermingstafel niet alleen ingezet in de fase voor of tijdens een raadsonderzoek, maar ook nadat een kindbeschermingsmaatregel wordt beëindigd.³¹

Uit onderzoek blijkt dat de mate waarin jeugdigen bij het overleg worden betrokken per gemeente en zelfs per betrokken hulpverlener kan verschillen. In de meeste gevallen worden jeugdigen van twaalf jaar en ouder in ieder geval uitgenodigd om bij het overleg aanwezig te zijn. In veel gemeenten wordt wel per individuele zaak een afweging gemaakt of de jeugdige wordt uitgenodigd. Hierbij kan de verstandelijke vermogens van de jeugdige, de vraag door wie de bedreigde opvoedsituatie wordt veroorzaakt en de mondigheid van de jeugdige een rol spelen. Ook komt het voor dat een jeugdige wordt uitgenodigd voor een apart gesprek met de voorzitter van de jeugdbeschermingstafel. Verder is het de jeugdige in sommige gemeenten toegestaan om een familielid, iemand uit het sociale netwerk of een advocaat mee te nemen naar de bijeenkomst.³²

4.3 De uitvoering van drang

Als het gaat om de uitvoering van het drangtraject, lijkt er op basis van het onderzoek dat hier tot nu toe naar gedaan is, in ieder geval in een aantal gemeenten geen onderscheid te worden gemaakt tussen de hulpverlening die geboden wordt aan jeugdigen die onder een drangtraject geholpen worden en jeugdigen ten aanzien van

wie een kindbeschermingsmaatregel is opgelegd.³³ Het is bekend dat bijvoorbeeld in Rotterdam in het drangkader urinecontroles bij ouders, contactverboden en geforceerde uithuisplaatsingen plaatsvinden. Dit zijn zware maatregelen die eigenlijk in een gedwongen kader – met bijbehorende rechtswaarborgen – thuis lijken te horen.³⁴ In dit kader is een beschikking van de Rotterdamse rechtbank opvallend. Hierin geeft de kinderrechter namelijk aan het onbegrijpelijk te vinden dat er binnen het drangtraject geen urinecontroles bij de ouder zijn uitgevoerd. Hiermee is volgens de kinderrechter door de jeugdbescherming een plan aangeboden dat niet voldoet aan de veiligheidsvoorwaarden. Indien er wachtlijsten bestaan voor urinecontroles, is het de taak van de jeugdbescherming om hierin (juridische) stappen te ondernemen, aldus de kinderrechter.³⁵ Dit terwijl verplichte urinecontroles gelet op de inbreuk die zij maken op het recht op gezinsleven van de betrokkenen, thuis lijken te horen in een kader dat met meer rechtswaarborgen is omkleed.

5 Rechtspositie minderjarige en diens ouders: een ‘juridisch vacuüm’

Ondanks de grote behoefte die in de praktijk lijkt te ontstaan aan het gebruik van drang en het feit dat het waar mogelijk voorkomen van de noodzaak om een kindbeschermingsmaatregel te treffen en het bevorderen van de continuïteit in de hulpverlening door velen onderschreven zal worden en aansluit bij de uitgangspunten van de Jeugdwet,³⁶ is drang aan veel kritiek onderhevig. De kritiek is met name gericht op het gebrek aan rechtsbescherming.³⁷ Alhoewel jeugdigen en ouders min of meer gedwongen worden om onder verschillende voorwaarden mee te werken met de professionals, staat geen weg naar de rechter open. Er is namelijk geen sprake van een onafhankelijke rechterlijke beslissing met daaraan voorafgaand een onafhankelijk onderzoek of van een besluit waartegen bezwaar en

29. Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 33-34.

30. Zie bijvoorbeeld Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 38-39.

31. Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 39.

32. In andere gemeenten is het burgers niet toegestaan om zich door een advocaat te laten bijstaan tijdens het overleg aan de jeugdbeschermingstafel; Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 34-35. In dit onderzoek worden diverse aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de realisatie van participatie van jeugdigen bij jeugdhulpbeslissingen.

33. Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 40-41; Overigens zullen jeugdprofessionals zich bij hun handelen ook baseren op de Richtlijn Multiprobleemgezinnen, welke richtlijn niet juridisch bindend is, maar tegelijkertijd ook niet geheel vrijblijvend (NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Multiprobleemgezinnen* 2015).

34. Gemeentelijke kindrombudsman 2018, p. 39-40.

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

36. Zie ook Quik-Schuijt 2015, E. Lam & I.J.M. Schepens, ‘De stand van zaken twee jaar later’, *Jeugdrecht In Praktijk* 2017(2), 98.

37. Zie bijvoorbeeld Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83; Lam & Schepens 2017; Rap, Verkroost & Bruning 2018; R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen & R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 82-83, 84 en 99; Gemeentelijke kindrombudsman 2018; N. Drion, ‘Stop met de term “drang”’, *Kennisnet Jeugd* 20 september 2016; Quik-Schuijt 2015, N. Tielen, ‘Drang in de jeugdhulpverlening; Het grijze gebied tussen vrijwillige en gedwongen hulp’, *Schulinck* 9 september 2015.

beroep mogelijk is.³⁸ De voorzitter van jeugdbeschermingstafels of soortgelijke bijeenkomsten heeft ook geen positie in wet- of regelgeving. Hij is bijvoorbeeld niet wettelijk verplicht om trainingen in het omgaan met kinderen te volgen. Ook voor de beslissingen die worden genomen tijdens de bijeenkomsten die hij voorziet, bestaat geen duidelijke grondslag. Dit terwijl deze beslissingen zeer bepalend kunnen zijn voor het gezinsleven van de betrokkenen en het verloop van de hulpverlening.³⁹ Ook is niet duidelijk hoe ouders en de jeugdige in rechte tegen beslissingen kunnen opkomen. Zo wordt bijvoorbeeld geen mogelijkheid geboden om de beslissing opnieuw aan een onafhankelijke beoordelaar voor te leggen. De Kinderombudsman vraagt zich af of drang in de praktijk gebruikt wordt als dwang, zonder de daarbij behorende rechtsbescherming.⁴⁰ Gemeentelijke instellingen hebben het in het kader van de evaluatie van de jeugdbeschermingswetgeving gedefinieerd als jeugdbescherming zonder maatregel.⁴¹ Van Montfoort vindt dat het gebruik van drang getuigt van minachting voor de wet: 'alsof de wet niet meer is dan een grote berg overbodige regeltjes. Het wordt voorgesteld alsof de wet het beschermen van kinderen belemmert en alsof iedereen die wel kinderen wil beschermen boven de wet staat.'⁴²

De wetgever heeft niet verduidelijkt hoe de rechtspositie van de betrokkenen in het drangkader eruitziet en welke wettelijke regeling van toepassing is. In de tussen-evaluatie van de Wet Herziening kinderschermingsmaatregelen wordt opgemerkt dat de grens tussen het vrijwillige en gedwongen kader met de komst van de drangtrajecten eerder is vertroebeld dan verduidelijkt.⁴³ Verschillende professionals vinden dat drang onder het vrijwillige kader valt, hetgeen ook in de tussenevaluatie van de Wet Herziening kinderschermingsmaatregelen terug te lezen is.⁴⁴ De Jong-de Kruijf schrijft dat het drangtraject onderdeel is van de vrijwillige hulpverlening waarbij de rechten van ouders en jeugdigen onduidelijk zijn.⁴⁵ Tielen merkt in dit verband op dat de activiteiten van de jeugdbeschermer in een drangtraject geen juridische status hebben.⁴⁶ Zij spreekt van een juridisch vacuüm.⁴⁷ Dit lijkt bevestigd te worden door een tweetal uitspraken van de rechtbanken van Rotterdam

en Den Haag. Zij hebben in 2015 respectievelijk 2016 geoordeeld dat de brief waarin gezinnen geïnformeerd worden over drang niet als besluit in de Awb kan worden aangemerkt en dat dientengevolge geen bezwaar en beroep openstaan.⁴⁸ Er is evenmin sprake van een door de kinderrechtter opgelegde kinderschermingsmaatregel, waardoor ook de rechtsbescherming van gezinnen die met gedwongen jeugdhulp te maken hebben, niet van toepassing is. Zowel de bestuursrechtelijke als de civielrechtelijke weg van rechtsbescherming lijkt afgesloten. De enige mogelijkheid die over lijkt te blijven, is het – eventueel met ondersteuning van een vertrouwenspersoon⁴⁹ – indienen van een klacht tegen de gemeente of gecertificeerde instelling, een 'magere rechtsbescherming'.⁵⁰

In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat gemeenten en professionals zich realiseren dat het ingrijpen in het gezinsleven gebonden is aan strenge (inter)nationale eisen en alleen mogelijk is als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat.⁵¹ In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat de huidige gang van zaken rondom drang niet conform fundamentele mensenrechtenbepalingen is.⁵² Het gebruik van drang door jeugdhulporganisaties kan grote invloed hebben op het leven van jeugdigen en ouders. Het raakt aan fundamentele mensen- en kinderrechten, waaronder het recht op gezinsleven. Een inbreuk op dit recht is slechts gerechtvaardigd wanneer dit in overeenstemming is met de wet en noodzakelijk is in een democratische samenleving (art. 8 lid 2 EVRM). Het is maar de vraag hoe in de huidige praktijk mogelijke inbreuken gerechtvaardigd kunnen worden zonder dat het drangkader (duidelijk) is gereguleerd. Burgers hebben op grond van internationale mensen- en kinderrechten bovendien recht op een effectief rechtsmiddel (art. 13 EVRM). Ook hebben zij recht op een eerlijk proces en het recht om gehoord te worden (art. 6 EVRM; art. 12 Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind). Deze rechten lijken in het drangtraject niet gewaarborgd.

Als mogelijke oplossing voor de huidige onduidelijkheid met betrekking tot de rechtspositie in geval van drang wordt aangedragen om het drangtraject op te heffen. Drion schrijft onder de kop 'Stop met de term "drang"' bijvoorbeeld dat het 'dringen' van gezinnen om hulp te accepteren weerstand oproept en het bemoeilijkt het aangaan van een goede vertrouwensrelatie.⁵³ In de evaluatie van de Jeugdwet wordt onder andere opgemerkt dat drang uitsluitend een professionele houding is en bij de betrokkenen nooit als 'dwang' mag worden ervaren.⁵⁴ Het drangkader valt dan tussen het vrijwillige en gedwongen kader uit, hetgeen duidelijkheid betekent

38. NVO, BPSW & NIP, *Richtlijn Multiprobleemgezinnen 2015*, p. 58; M. van Ooyen-Houben, D. Roeg, C.H. de Kogel & M. Koeter, 'Zorg onder dwang en drang; Een verkenning van mogelijkheden en grenzen', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 34, nr. 3, 2008, p. 26.

39. Zie bijvoorbeeld Rap, Verkroost & Bruning 2018, p. 35.

40. De Kinderombudsman, *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp 2016*, Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

41. K. Lünemann, J. Huijter, K. Bel, M. Lünemann, M. Steketee & I. Weijers, *Tussenevaluatie Wet Herziening kinderschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018, p. 50.

42. A. van Montfoort, 'Maatregel 5: Stop met "drang"', *Van Montfoort 12 juni 2018*.

43. Lünemann e.a. 2018, p. 50.

44. Lünemann e.a. 2018, p. 50.

45. M.P. de Jong-de Kruijf, 'Drang in de jeugdzorg: wat je als hulpverlener moet weten vanuit juridisch perspectief', *BVD Advocaten* 19 mei 2017.

46. Tielen 2015; Vergelijk ook de blog 'Drang in de Jeugdzorg', *FI Advocaten* (<https://fiadvocaten.nl/drang-in-de-jeugdzorg/>).

47. Tielen 2015; zie ook Lam & Schepens 2017; Bruning, Rap & Verkroost 2016, p. 17-18; Drion 2016; Quik-Schuijt 2015.

48. Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533 en Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.

49. Zie onder andere art. 2.6 lid 1 sub f, 4.1.9 en 1.1. Jeugdwet.

50. Zie Lam & Schepens 2017.

51. Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83.

52. Zie bijvoorbeeld Drion 2016 en Gemeentelijke kinderschermingsombudsman 2018.

53. Drion 2016.

54. Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83, 84 en 99.

voor de rechtspositie. Om dit te kunnen bereiken, is het van belang dat duidelijk wordt waar de grens ligt tussen drang als attitude en drang als traject. Bovendien is het de vraag of het opheffen van drang een toereikende oplossing is, nu er in de praktijk kennelijk veel behoefte bestaat aan het gebruik van een drangkader.

Een andere oplossing wordt gevonden in het beter informeren van ouders en jeugdigen. Het moet voor de ouders en jeugdigen duidelijk zijn wanneer hulp in een vrijwillig kader wordt geboden en wanneer in een gedwongen kader.⁵⁵ Quik-Schuijt benadrukt het belang van *informed consent*, waarbij aan ouders duidelijk wordt gemaakt dat zij de deur dicht kunnen houden voor hulpverleners, maar dat bij ernstige zorgen mogelijk een beschermingsonderzoek gestart wordt en indien nodig een kindbeschermingsmaatregel wordt uitgesproken. Ook zouden zij informatie moeten krijgen over de gevolgen van een ondertoezichtstelling. Op deze manier kunnen zij er goed geïnformeerd voor kiezen om al dan niet mee te werken aan de hulp in het drangkader.⁵⁶ Om ouders goed te kunnen informeren, is het wel van belang dat het – onder andere voor de voorzitter van de jeugdbeschermingstafels en hulpverleners – geheel duidelijk is wat het drangkader juridisch gezien inhoudt en wat de rechten en plichten van de betrokkenen zijn.

6 De rol van de gecertificeerde instelling

Niet alleen de rechtsbescherming van de betrokken burgers in geval van drang is onduidelijk, ook ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gecertificeerde instellingen bestaat onduidelijkheid. Deze instellingen hebben in de Jeugdwet taken gekregen in het gedwongen kader, maar met een drangtraject treden zij actief op in het vrijwillige kader. Dit leidt tot een vervaging van de grenzen tussen het vrijwillige en het gedwongen kader.⁵⁷ Bovendien is de vraag hoe de betrokkenheid van een gecertificeerde instelling zich verhoudt tot de bepaling dat deze instellingen geen jeugdhulp aanbieden.⁵⁸ Verschillende wetenschappers vragen zich af of deze instellingen nog wel onafhankelijk zijn.⁵⁹ In de tussenevaluatie van de Jeugdwet wordt gewezen op het gevaar dat drang wordt ingezet als dwangmiddel, nu drang vaak wordt uitgevoerd door professionals die bij gecertificeerde instellingen werken als jeugdbeschermer (gezinsvoogd) in het gedwongen kader.⁶⁰

55. De Boer & Bruning 2018, 'Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2018/46.

56. Quik-Schuijt 2015.

57. Zie ook Friele e.a. 2018, p. 532 en 547.

58. Maar zie ook art. 12.1 lid 1 Jeugdwet op grond waarvan een uitzondering op dit verbod kan worden gemaakt in geval van bij algemene maatregel van bestuur geregelde experimenten.

59. Zie bijvoorbeeld Bruning, De Boer & Verkoost 2018, p. 83.

60. Bruning, De Boer & Verkoost 2018, p. 99; hetzelfde geldt voor de medewerking van de Raad voor de Kinderbescherming in de voorfase.

Een oplossing voor de huidige situatie is een vergroting van expertise van de wijkteams en jeugdhulpaanbieders, zodat wellicht geen drang nodig is en de gecertificeerde instellingen helemaal geen rol meer spelen in een drangfase.⁶¹ Drang zou dan enkel een attitude zijn.⁶² Tegelijkertijd kunnen echter ook verschillende voordelen van de betrokkenheid van de gecertificeerde instellingen worden genoemd. Zo wordt in het onderzoeksrapport over de participatiemogelijkheden van jeugdigen in het jeugdhulpverleningstraject door een kinderrechter als voordeel van de betrokkenheid van een jeugdbeschermer in het drangkader genoemd dat er op de zitting waar besloten zal worden of een ondertoezichtstelling uitgesproken wordt, iemand aanwezig is die al bekend is met het gezin en de problematiek.⁶³ Tielen noemt als voordeel van de inzet van een jeugdbeschermer in het vrijwillige kader dat bij de opschaling naar een ondertoezichtstelling dezelfde professional bij het gezin betrokken blijft.⁶⁴ Ook kan de jeugdbeschermer na afloop van de maatregel nog betrokken blijven in het kader van nazorg.⁶⁵ Uit de in paragraaf 5 aangehaalde beschikking van Rechtbank Rotterdam blijkt bovendien dat er kennelijk heel wat wordt verwacht van een jeugdbeschermer die in een drangkader opereert.⁶⁶ Gelet op de expertise van de gecertificeerde instellingen kan het daarom de voorkeur verdienen om het drangkader door jeugdbeschermers te laten uitvoeren. Een belangrijke voorwaarde lijkt dan wel te zijn dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de instelling duidelijk zijn.

7 Tot slot

In deze bijdrage is aan de hand van de tot nu toe verschenen artikelen en rapporten inzichtelijk gemaakt wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot het drangkader. Met dit kader lijkt de tijdens de totstandkomingsgeschiedenis van de huidige jeugdbeschermingswetgeving voorgestelde maatregel van opgroei-ondersteuning alsnog werkelijkheid te zijn geworden, met als groot verschil dat het drangkader niet bij wet geregeld is. Waar het vrijwillige en het gedwongen kader duidelijk bij wet zijn geregeld, wordt met betrekking tot drang van een 'juridisch vacuüm' gesproken. De activiteiten van de jeugdbeschermer en de positie van de betrokken burgers hebben geen juridische status. Het is maar de vraag hoe in de huidige praktijk mogelijke inbreuken op het recht op gezinsleven gerechtvaardigd kunnen worden, nu het drangkader niet duidelijk is gereguleerd. In verschillende onderzoeksrapporten en

61. Bastiaanssen e.a. 2018, p. 397; De Boer & Bruning 2018.

62. Friele e.a. 2018, p. 532 en 547; Zie ook Tielen 2015.

63. Rap, Verkoost & Bruning 2018, p. 32.

64. Het is hierbij wel de vraag of de cliënt dit zelf ook als voordeel ziet en of dit juist niet tot onduidelijkheid leidt bij de cliënt, aangezien de bevoegdheden van de betrokken professional in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel uitgebreider zijn.

65. Tielen 2015.

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

artikelen wordt de huidige stand van zaken dan ook bekritiseerd.

Verskillende professionals stellen voor om drang als traject op te heffen en enkel door te gaan met drang als houding die wijkteams en jeugdhulpaanbieders aannemen. Hiervoor is het echter wel belangrijk dat duidelijk wordt waar de grens tussen attitude en traject ligt. Bovendien is het de vraag of het opheffen van drang een toereikende oplossing is, nu er in de praktijk kennelijk veel behoefte bestaat aan het gebruik van het drangkader en de betrokkenheid van de gecertificeerde instelling in dit stadium. Indien het drangkader blijft bestaan, zal duidelijk moeten worden wat de rechten, plichten en verantwoordelijkheden zijn van de betrokken burgers en professionals (waaronder de jeugdbeschermers en de voorzitters van de jeugdbeschermingstafel of soortgelijke bijeenkomsten). Dit lijkt ook te worden onderschreven in het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, waarin als acties zijn opgenomen dat professionals ouders en jeugdigen in begrijpelijke taal moeten informeren over hun rechten en plichten en dat de VNG en het Rijk een werkconferentie over de invulling door de gecertificeerde instellingen van drang in de praktijk beleggen.⁶⁷ Om deze actiepunten te kunnen bereiken en bestendigen, is het belangrijk dat er meer duidelijkheid komt over de juridische status van drang.

Om deze duidelijkheid te verkrijgen, is het nodig om naar het jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel in zijn geheel te kijken. Drang wijst erop dat de grenzen tussen het vrijwillige en gedwongen kader momenteel onduidelijk en ontoereikend zijn. Een duidelijke grens zal kunnen bijdragen aan een effectief en efficiënt functionerend systeem van jeugdbescherming.⁶⁸ Pas wanneer de aansluiting tussen het vrijwillige kader, het drangkader en het gedwongen kader zijn verduidelijkt, kunnen ouders – waaronder de ouders van de zevenjarige Sarah uit de inleidende casus – en hulpverleners op een juiste manier worden geïnformeerd over hun rechten, plichten en verantwoordelijkheden.

67. Ministerie van VWS & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, Den Haag 2018, p. 44.

68. Zie ook Lünemann e.a. 2018, p. 5, 49-50 en 53.