

# Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp

FJR 2016/61

Ieder kind dient in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die hem of haar betreft. In dit artikel wordt, naar aanleiding van onderzoek verricht door de auteurs naar de kansen en momenten voor participatie van minderjarigen in het jeugdhulpverleningstraject, ingegaan op de vraag in hoeverre minderjarigen in het vrijwillige jeugdhulpverleningstraject in de gelegenheid kunnen worden gesteld hun mening te geven. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat op basis van de huidige regelgeving onduidelijkheid bestaat over de rol die minderjarigen kunnen spelen in toegang tot en de uitvoering van vrijwillige jeugdhulp.

## 1. Inleiding

In 2015 ontvingen ruim 356.000 jongeren een vorm van jeugdhulp (art. 1.1 Jeugdwet).<sup>2</sup> Het gaat hierbij om zowel vrijwillige jeugdhulp als gedwongen jeugdhulp. Waar gedwongen jeugdhulpverlening in het kader van een kindbeschermingsmaatregel plaatsvindt en dientengevolge tegen de wil van de betrokkenen kan worden ingezet, is bij vrijwillige jeugdhulpverlening in beginsel sprake van toestemming van de betrokkenen. De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van zowel de vrijwillige als de gedwongen jeugdhulp ligt sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet<sup>3</sup> op 1 januari 2015 bij de gemeenten. Sindsdien is het uitgangspunt dat minderjarigen, hun ouders of verzorgers en hun directe omgeving zoveel en zo lang mogelijk zelf de regie houden bij opvoed- en opgroei problemen en dat waar dit mogelijk is, hulp niet in gedwongen maar in vrijwillig kader plaatsvindt.<sup>4</sup> Jeugdhulp zal daarom in eerste instantie op vrijwillige basis worden aangeboden. De wetgever geeft aan dat

“professionals bij de vaststelling van welke ondersteuning, hulp of zorg nodig is, samen met de jeugdigen en ouders moeten meedenken over de meest wenselijke oplossing in aansluiting op de eigen draagkracht en de kracht van het sociale netwerk.”<sup>5</sup>

Op grond van art. 12 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) heeft het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die hem of haar betreffen. Hiertoe dient het kind in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die hem of haar betreft. Aan de mening van het kind moet een passend belang worden gehecht, in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Art. 12 IVRK is een unieke bepaling; het benadrukt de status van minderjarigen, die enerzijds niet volledig zelfstandig zijn, maar anderzijds wel dragers van rechten zijn.<sup>6</sup> Het recht om gehoord te worden is één van de fundamentele waarden van het IVRK.<sup>7</sup> Het kind is volgens het VN-Kinderrechtencomité niet verplicht om het hoorrecht uit te oefenen,<sup>8</sup> maar hij of zij moet wel in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden. Het hoorrecht valt onder de bredere term participatie. Het VN-Kinderrechtencomité omschrijft participatie als een voortdurend proces van het delen van informatie en de dialoog tussen kinderen en volwassenen op basis van wederzijds respect. Door te participeren leren kinderen hoe hun mening, samen met die van volwassenen, van invloed is op de beslissing die genomen wordt.<sup>9</sup> In dit onderzoek is het begrip participatie dan ook breder geoperationaliseerd dan alleen te kijken naar het hoorrecht van minderjarigen. Participatie omvat ook de informatievoorziening aan minderjarigen, het geven van toestemming voor hulp en de mogelijkheden voor het indienen van een klacht.

In opdracht van Stichting Pro Juventute Nederland is door de auteurs van dit artikel onderzoek gedaan naar de vraag welke relevante beslismomenten in het jeugdhulptraject te onderscheiden zijn en welke mogelijkheden er op grond van wet- en regelgeving bestaan voor minderjarigen tot participatie bij deze beslismomenten.<sup>10</sup> Wat betreft participatie wordt ervan uitgegaan dat kinderen die de leeftijd en rijpheid hebben om daadwerkelijk zelf te kunnen participeren

1 Prof. mr. drs. M.R. Bruning, dr. S.E. Rap & mr. D.S. Verkroost zijn als resp. hoogleraar Jeugdrecht, universitair docent en junior onderzoeker werkzaam bij de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden.

2 Website CBS, *Eén op de tien jongeren krijgt jeugdhulp*, 29 april 2016 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/17/een-op-de-tien-jongeren-krijgt-jeugdhulp>).

3 *Stb.* 2014, 105.

4 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 155-156.

5 Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 12.

6 Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 12; The rights of the child to be heard*, 1 July 2009, CRC/C/GC/12, par. 1 (verder: *General Comment nr. 12*); zie ook J.E. Doek 'The eighteenth birthday of the Convention on the Rights of the Child: Achievements and challenges', *University of Michigan Journal of Law Reform* 2007, 41(1), p. 61-75.

7 Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5; General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5.

8 *General Comment nr. 12*, par. 16.

9 *General Comment nr. 12*, par. 3.

10 Dit onderzoek is uitgevoerd dankzij financiële ondersteuning van Stichting Pro Juventute; M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject; Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening*, 2016 ([www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/privaatrecht/17032016-kansen-en-momenten-voor-participatie-in-het-jeugdhulptraject-2.pdf](http://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/privaatrecht/17032016-kansen-en-momenten-voor-participatie-in-het-jeugdhulptraject-2.pdf)). Vervolgonderzoek zal zich richten op de vraag hoe deze mogelijkheden in de praktijk worden gebruikt en ervaren en hoe zich dit verhoudt tot het recht van kinderen om te participeren in procedures.

in beslissingen, deze mogelijkheid moeten krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat de wettelijke mogelijkheden van minderjarigen om te participeren in het gedwongen jeugdhulpverleningstraject beter zijn geregeld dan in het vrijwillig jeugdhulpverleningstraject.

In deze bijdrage staat daarom de vrijwillige jeugdhulp centraal. Wij zullen in chronologische orde de verschillende beslissingen in het jeugdhulptraject met een juridische blik in kaart brengen en daarbij steeds de mogelijkheden van de minderjarige tot participatie centraal stellen. Achtereenvolgens worden de toegang tot en uitvoering van jeugdhulp in vrijwillig kader besproken.<sup>11</sup> Het drangkader zal vervolgens beknopt aan de orde komen. In het kader van dit artikel moet worden opgemerkt dat de Jeugdwet een kaderwet is, waarbinnen gemeenten<sup>12</sup> veel ruimte hebben. Zij vullen deze ruimte met een verordening en een beleidsplan in.<sup>13</sup> Hierdoor kan het beleid per gemeente verschillen. In deze bijdrage worden de algemene lijnen van het vrijwillige jeugdhulptraject op basis van de wettekst, beleidsdocumenten en literatuur besproken, waarbij ter ondersteuning soms wordt verwezen naar gemeentelijke stukken.

## 2. Toegang tot de vrijwillige jeugdhulp

Gemeenten moeten zorgen voor een deskundige toeleiding naar en inzet van voorzieningen van jeugdhulp (art. 2.3 lid 1 Jeugdwet). Bij bestudering van de toegang tot de jeugdhulp in het vrijwillige kader, wordt al snel duidelijk dat vele wegen kunnen leiden naar deze vrijwillige vormen van jeugdhulp. De toegang wordt grotendeels bepaald door de vorm van jeugdhulp waartoe toegang gewenst is. Gemeenten bepalen zelf welke voorzieningen van jeugdhulp beschikbaar zijn en welke vorm voorziening dit betreft. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene en individuele voorzieningen.<sup>14</sup> Waar de algemene voorzieningen vrij toegankelijk zijn, zijn de individuele voorzieningen dit niet.<sup>15</sup> Wanneer een minderjarige gebruik wil maken van een algemene voorziening dan kan hij zich met zijn hulpvraag tot de gemeente richten of hij kan zich rechtstreeks tot de jeugdhulpaanbieder wenden. Het oordeel over de hulpvraag

wordt niet vastgelegd in een besluit. Dit is wel vereist in het geval van een individuele voorziening; de gemeente legt dit vast in een verleningsbesluit.

### 2.1 Rechtstreekse toegang tot algemene voorzieningen

Wanneer de minderjarige en zijn ouders met hun hulpvraag bij de gemeente aankloppen, kan de gemeente een vooronderzoek verrichten. Ook heeft de gemeente ingevolge de *Factsheet Familiegroepsplan* de plicht om de mogelijkheid te bieden een familiegroepsplan op te stellen.<sup>16</sup> Hulpvragers kunnen echter ook direct naar de jeugdhulpaanbieder. De jeugdhulpaanbieder bekijkt samen met de minderjarige en zijn ouders<sup>17</sup> welke vorm van jeugdhulp nodig is en hoe lang en hoe vaak deze jeugdhulp precies nodig is. De jeugdhulpaanbieder is hierbij gebonden aan de gemeentelijke verordening<sup>18</sup> en het aanbod van de gemeente. Indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, biedt de jeugdhulpaanbieder de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen (art. 2.1 onder g Jeugdwet jo. art. 4.1.2 Jeugdwet; zie hierover later meer).

De Jeugdwet vereist niet dat het oordeel over de hulpvraag om een algemene voorziening wordt vastgelegd in een (gemeentelijk) besluit. Voor de mogelijkheid om bezwaar te maken, is het echter vereist dat de beslissing op schrift is gesteld (over bezwaar en beroep later meer).<sup>19</sup> Overigens is in bijvoorbeeld Amsterdam wel in de verordening opgenomen dat een besluit tot weigering van toegang tot een algemene voorziening binnen een week op schrift wordt gesteld.<sup>20</sup> Dit geeft de minderjarige de mogelijkheid om hiertegen bezwaar te maken bij de gemeente.

### 2.2 Toegang tot jeugdhulp via de gemeente

Zoals reeds aangegeven is jeugdhulp ook via de gemeente toegankelijk. Voor de individuele voorzieningen is bovendien een verleningsbeslissing van de gemeente vereist.<sup>21</sup> Een individuele voorziening heeft doorgaans betrekking op meer gespecialiseerde zorg, waarbij gedacht kan worden aan jeugd GGZ, spoedeisende zorg, verblijf in 24-uurszorg en dagbesteding voor licht verstandelijk beperkte jeugd. De minderjarige kan zelf bij de gemeente of een daartoe door de gemeente ingesteld toegangspunt, zoals een centrum voor jeugd en gezin<sup>22</sup> of een wijk- of jeugdteam, aankloppen. Ook anderen dan de minderjarige, zoals een ouder of een professional, kunnen naar een gemeentelijk toegangspunt stappen. Het is – op basis van de wet

11 De beëindiging van jeugdhulp wordt – gelet op de omvang van dit artikel – niet besproken. De (vrijwillige) plaatsing van een minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp blijft eveneens buiten beschouwing, maar wordt uitgebreid in het onderzoeksrapport besproken. Zie: Bruning, Rap & Verkroost 2016.

12 In de Jeugdwet (art. 1.1) is het college van B&W verantwoordelijk voor jeugdhulp; voor het gemak wordt in dit artikel gesproken over 'de gemeente'.

13 Art. 2.2 en 2.9 Jeugdwet; De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft een Modelverordening jeugdhulp gepubliceerd (VNG, *Modelverordening jeugdhulp*, 16 april 2014). Gemeenten kunnen deze modelverordening gebruiken voor het opstellen van de gemeentelijke verordening en hebben dit in de praktijk dan ook veelvuldig gedaan; zie bijvoorbeeld ook W. Elferink, 'Bestuursrechtelijke hobbels bij de uitvoering van de Jeugdwet', *De Gemeentestem* 2015/111, p. 593-594. Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 151-152 waarin gemeenten wordt aanbevolen de vormen van jeugdhulp in onderlinge afstemming zoveel mogelijk uniform te regelen.

14 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.

15 Zie ook M.R. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingbroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business Information 2016, p. 755.

16 Ministerie van VWS, Ministerie van V&J, Nederlands Jeugdinstituut en VNG, *Factsheet Familiegroepsplan*, juli 2016, p. 4; uit de Jeugdwet en de toelichting daarbij blijkt niet duidelijk of de plicht om een familiegroepsplan aan te bieden ook geldt voor de gemeente, of alleen voor de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling (zie art. 2.1 onder g Jeugdwet jo. art. 4.1.2 Jeugdwet).

17 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, F, p. 28.

18 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 148 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, D, p. 4.

19 Art. 1:3 lid 1 Awb.

20 Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014.

21 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.

22 Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 27-28.

– niet gewaarborgd dat de minderjarige op dit punt al betrokken wordt.

De gemeente is verantwoordelijk voor dat jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier wordt aangeboden (art. 2.6 lid 1 onder b Jeugdwet).<sup>23</sup> Dit betekent dat de gemeente er voor moet zorgen dat toegangspunten tot jeugdhulp verbonden zijn aan plaatsen waar minderjarigen regelmatig komen, zoals scholen, consultatiebureaus of wijkcentra.<sup>24</sup> De toegang moet te allen tijde bereikbaar zijn, in verband met mogelijke spoedeisende situaties.<sup>25</sup> In april 2015 bleek dat minderjarigen en ouders nog vaak onbekend zijn met de wijkteams en de organisatie van zorg en ondersteuning in hun gemeente.<sup>26</sup> Ook in 2016 komen nog steeds veel meldingen binnen over de toegang tot jeugdhulp.<sup>27</sup> In de Monitor Transitie Jeugd wordt aanbevolen om te zorgen voor heldere informatie over de toegang tot jeugdhulp, zoals informatie over de procedure, de termijnen en klacht- en bezwaarprocedures.<sup>28</sup> Ook de Kinderombudsman concludeert in 2016 dat informatie over de toegang tot jeugdhulp nog moeilijk te vinden is.<sup>29</sup> Dit is wat ons betreft een belangrijk verbeterpunt, omdat minderjarigen niet effectief kunnen participeren zonder hierover geïnformeerd te zijn.<sup>30</sup>

Jeugdhulp is ook toegankelijk na een verwijzing door een arts, zoals een huisarts of medisch specialist (art. 2.6 lid 1 onder g Jeugdwet). De minderjarige of diens ouders kunnen naar een arts stappen met een hulpvraag, maar de arts kan ook uit eigen beweging verwijzen naar jeugdhulp.<sup>31</sup> Ingevolge de Richtlijn 'Gedragsregels voor artsen' van de KNMG moet de arts de patiënt actief betrekken bij de besluitvorming. Hij gaat slechts tot handelen over wanneer de patiënt dan wel diens vertegenwoordiger na voldoende te zijn geïnformeerd, daartoe gerichte toestemming heeft verleend.<sup>32</sup> Noch de gedragsregels, noch de toelichting daarop expliciteren wat onder dit handelen wordt verstaan en of zich dit ook uitstrekt tot het doorverwijzen naar de jeugdhulp. In de Gedragsregels van de KNMG worden geen leeftijds-eisen gesteld aan de patiënt, waardoor het onduidelijk is of, en zo ja welke, minderjarige patiënten ook actief betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Wij gaan er echter vanuit dat

de regels uit Boek 7 BW<sup>33</sup> ten aanzien van de geneeskundige behandelingsovereenkomst mutatis mutandis van toepassing zijn. In de praktijk bepaalt de arts vaak niet welke specifieke vorm van jeugdhulp nodig is, maar verwijst hij naar een jeugdhulpaanbieder. Deze verwijzing is geen besluit waartegen de minderjarige in rechte op kan komen. De jeugdhulpaanbieder zal vervolgens vaststellen welke vorm van jeugdhulp nodig is.<sup>34</sup>

Een andere weg naar een gemeentelijk toegangspunt is na een verwijzing door het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (hierna: AMHK of Veilig Thuis) bij vermoedens van kindermishandeling. De minderjarige of een ouder kan zelf advies vragen bij het AMHK. Het AMHK kan hen helpen door bijvoorbeeld te ondersteunen bij het leggen van contact met hulpverleners.<sup>35</sup> Naast adviesvragen, ontvangt het AMHK ook meldingen. Het AMHK gaat dan in gesprek met de betrokkenen. Zij worden in beginsel open geïnformeerd over de melding en mogelijke vervolgstappen. Slechts in uitzonderingsgevallen kan het AMHK naar aanleiding van een melding zonder toestemming van de betrokkenen informatie verzamelen.<sup>36</sup> Het AMHK kan na de beoordeling van de melding de betrokkenen direct doorgeleiden naar hulp.<sup>37</sup> Als de verwachting is dat hulp in vrijwillig kader niet volstaat, kan het AMHK een verzoek tot onderzoek indienen bij de Raad voor de Kinderbescherming<sup>38</sup> of besluiten zelf onderzoek te doen, waarna besloten wordt welke ondersteuning, hulp, behandeling of maatregelen nodig zijn.<sup>39</sup> In 2013 werd in 9,9% van de zaken die werden aangebracht bij het toenmalige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming ingediend en werd voor 60% van de zaken vrijwillige hulp op gang gebracht of voortgezet.<sup>40</sup> Als het AMHK zelf overgaat tot het doen van een onderzoek, zullen gesprekken met en onderzoek bij de betrokkenen, en dus ook de minderjarige, plaatsvinden. De betrokken minderjarigen moeten ten minste worden gezien, zij moeten – in ieder geval wanneer zij zes jaar of ouder zijn – worden gesproken en hebben recht op een individueel gesprek.<sup>41</sup> Als zij twaalf jaar of ouder zijn, hebben zij recht<sup>42</sup>

23 Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 27 en Kinderombudsman & Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Handreiking Randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp*, 2016.

24 Zie Ministerie van VWS, Ministerie van V&J, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Nederlands Jeugd instituut, *Factsheet Toegang tot jeugdhulp*, juni 2014, p. 2.

25 Art. 2:6 lid 1 onder b Jeugdwet.

26 Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams*, Utrecht april 2015, p. 9; Zie ook Monitor Transitie Jeugd, *Kwartaal 3*, 2015, p. 2.

27 Monitor Transitie Jeugd, *Rapportage kwartaal 2; Een overzicht van de meldingen van april t/m juni 2016*, 2016a, p. 14.

28 Monitor Transitie Jeugd 2016a, p. 13.

29 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*, 18 maart 2016, p. 54 en 59.

30 General Comment nr. 12, par. 41.

31 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, p. 31.

32 KNMG, *Gedragsregels voor artsen 2013*, onder II.9.

33 In Boek 7 BW worden bijvoorbeeld leeftijdscategorieën genoemd voor het aangaan van een geneeskundige behandelingsovereenkomst. Een minderjarige ouder dan zestien jaar (en in staat tot een redelijke waardering van belangen) is bekwaam een dergelijke overeenkomst en rechtshandelingen die met deze overeenkomst onmiddellijk verband houden, aan te gaan. Indien de patiënt tussen de twaalf en zestien jaar oud is, is voor verrichtingen ter uitvoering van een behandelingsovereenkomst de toestemming van de patiënt en de ouders vereist, tenzij dit nodig is om ernstig nadeel te voorkomen of indien de minderjarige de behandeling weloverwogen blijft wensen (art. 7:447 en 7:450 BW).

34 Zie Ministerie van V&J, Ministerie van VWS en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Besluit gemeente na verwijzing door huisarts*, februari 2015.

35 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *VNG-model handelingsprotocol voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*, 2015 (Handelingsprotocol AMHK 2015), p. 12.

36 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 9; Zie ook art. 5.3.1 Wmo 2015.

37 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 25-26.

38 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 22.

39 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 33.

40 Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, *AMK in cijfers 2013*, p. 12; De AMK's zijn sinds 1 januari 2015 opgegaan in Veilig Thuis.

41 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 31.

42 Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 29-30.

om deel te nemen aan gesprekken met hun ouders en het bij het gezin betrokken netwerk.

Zoals gezegd kan ook naar de Raad voor de Kinderbescherming worden verwezen. Ook de gemeente kan de Raad verzoeken om onderzoek te doen. De Raad kan bij dit onderzoek naar de noodzaak tot het indienen van een verzoek tot een kinderschermingsmaatregel ook besluiten een kind of gezin door te verwijzen naar vrijwillige jeugdhulp via het gemeentelijk toegangspunt.<sup>43</sup>

### 2.3 *Beoordeling van de hulpvraag door de gemeente*

Bij de niet vrij toegankelijke jeugdhulp zal eerst beoordeeld worden of deze jeugdhulp daadwerkelijk nodig is. Hieraan zal een verleningsbeslissing ten grondslag liggen, die is gebaseerd op een beoordeling van de persoonlijke situatie en behoeften van de hulpvrager. De gemeente moet in een verordening nadere regels hebben opgesteld met betrekking tot onder meer de criteria voor toekenning van een individuele voorziening en de wijze van beoordeling bij de verlening van een individuele voorziening.<sup>44</sup> Een aanvraag kan schriftelijk worden ingediend. De gemeente moet, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de minderjarige en zijn ouders keuzevrijheid bieden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp<sup>45</sup> en rekening houden met de behoeften, persoonskenmerken en achtergrond van de minderjarige en zijn ouders (art. 2.4 lid 3 Jeugdwet). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat in overleg met de minderjarige en zijn ouders wordt besloten welke jeugdhulp nodig is.<sup>46</sup> Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat het merendeel van de minderjarigen en de ouders aangeeft dat er een gesprek is gevoerd over welke hulp nodig is. Van de minderjarigen die de vragenlijst van de Kinderombudsman hebben ingevuld, geeft 82% aan bij het gesprek (of een deel daarvan) aanwezig te zijn geweest<sup>47</sup>. Uit ander onderzoek blijkt dat ouders of minderjarigen die een melding doen vaak ontevreden zijn over de hulp die zij uiteindelijk krijgen toegewezen.<sup>48</sup> Daarnaast voelen melders zich vaak niet gehoord en hebben zij niet het gevoel dat hun hulpvraag deskundig wordt onderzocht. Zij ervaren een sterke afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van professionals in het wijkteam, waardoor zij zich niet altijd vrij voelen om een klacht in te dienen wanneer zij zich onheus bejegend voelen.<sup>49</sup> Het lijkt er op dat in sommige wijkteams ouders en minderjarigen wel worden betrokken bij de besluitvorming, terwijl in andere wijkteams dit niet het geval is.<sup>50</sup> Dit brengt ongelijk-

heid met zich mee en zorgt er voor dat niet iedere minderjarige die op grond van zijn leeftijd en rijpheid in staat is tot het geven van zijn mening die mogelijkheid ook krijgt.<sup>51</sup> Indien de minderjarige en zijn ouder ontevreden zijn over de uitkomsten van het gesprek, dan kunnen zij bezwaar indienen en eventueel beroep instellen.<sup>52</sup>

Wanneer een hulpvraag is ingediend, moeten gemeenten ingevolge de Factsheet familiegroepsplan de hulpvrager wijzen op de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen (zie ook art. 2.1 onder g Jeugdwet). Uit de Jeugdwet volgt geen verplichting de minderjarige zelf te betrekken bij het opstellen van een familiegroepsplan. Wel staat in de Factsheet familiegroepsplan dat een professional van de gemeente samen met de ouders en de minderjarige in kaart brengt welke problemen, krachten en hulpbronnen het gezin heeft.<sup>53</sup> In 2015 klonken geluiden dat het familiegroepsplan nog weinig toegepast werd door gemeenten.<sup>54</sup> Het is maar de vraag hoe dit anno 2016 is.<sup>55</sup> Verderop zal nader op het familiegroepsplan in worden gegaan.

De (deskundige van de) gemeente legt het oordeel over de aanvraag van niet vrij toegankelijke jeugdhulp vast in een beschikking.<sup>56</sup> Hierin is tevens informatie te vinden over de mogelijkheden tot bezwaar en beroep, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij de gemeente kan bezwaar worden gemaakt tegen het op schrift gestelde besluit. De beslissing blijft gedurende de bezwaarprocedure gelden.<sup>57</sup> De minderjarige kan vervolgens in beroep bij de kinderrechter.<sup>58</sup> Hij kan – indien hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht – zelfstandig in het geding optreden.<sup>59</sup> De kinderrechter kan de minderjarige horen en vragen om schriftelijke inlichtingen. De minderjarige kan ook op eigen initiatief stukken indienen. Ook kan de minderjarige door de rechter opgeroepen worden om op zitting te verschijnen en daar toelichting te geven.<sup>60</sup>

43 Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, 2015, p. 11.

44 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 151.

45 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 143.

46 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 30; zie ook art. 6 Variant A VNG-modelverordening; zie bijvoorbeeld ook art. 3.9 van de Verordening op de Zorg voor de jeugd Amsterdam, 26 november 2014 en Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2015, p. 7.

47 De Kinderombudsman 2016, p. 17. Uit het rapport blijkt niet hoe oud de minderjarigen zijn die de vragenlijst hebben ingevuld, daarom is het onduidelijk welke leeftijd de minderjarigen hebben die aanwezig waren bij het gesprek.

48 Monitor Transitie Jeugd 2016a, p. 2.

49 Monitor Transitie Jeugd 2016a, p. 9.

50 Lezing R. Feiner op de FJR-dag 'Zorg om de jeugdzorg', 4 juni 2015; Zie ook Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, p. 13.

51 Zie art. 12 IVRK; zie ook Wortmann over rechtsongelijkheid ten aanzien van de toegang tot jeugdhulp in een gedecentraliseerd stelsel. Zij is van mening dat niet per definitie sprake is van rechtsongelijkheid, zo lang door gemeenten aan een bepaald niveau van waarborgen wordt voldaan; S.W. Wortmann, *Flexibiliteit en zekerheid in het familierecht*, in: W. Schrama & M. Jonker, *Actuele ontwikkelingen in het familierecht* (UCERF Reeks nr. 10), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2016, p. 13-26.

52 *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 30.

53 *Factsheet Familiegroepsplan 2016*, p. 4.

54 Zie bijvoorbeeld 'Familiegroepsplan nog weinig toegepast door gemeenten', 19 maart 2015 ([www.schulinck.nl/nieuws/2015/familiegroepsplan-nog-weinig-toegepast-door.653178.lynkx](http://www.schulinck.nl/nieuws/2015/familiegroepsplan-nog-weinig-toegepast-door.653178.lynkx)).

55 Vergelijk ook S. Dijkstra, H.E. Creemers, J.J. Asscher & G.J.J.M. Stams, *De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming*, Universiteit van Amsterdam 2016 (in opdracht van het WODC), waarbij het overigens gaat over de inzet van familienetwerkberaden in gezinnen waar de rechter een ondertoezichtstelling heeft opgelegd.

56 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 66.

57 Wanneer de minderjarige wenst dat het besluit ongeldig wordt, moet hij een verzoek om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter indienen. Vervolgens kan de minderjarige in beroep tegen de beslissing op bezwaar en eventueel in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

58 Art. 7:1 lid 1 Awb en art. 8:5 en 8:6 Awb jo. art. 8 lid 7 Bijlage 2 Awb.

59 Art. 8:21 lid 2 Awb; Indien hij niet tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht, wordt hij vertegenwoordigd door zijn wettelijk vertegenwoordiger naar burgerlijk recht. Dit zijn in principe zijn ouders.

60 Art. 8:27 Awb.

Gemeenten zijn vrij in het bepalen hoe zij de besluitvorming bij een verwijzing naar jeugdhulp door een arts regelen. Zij kunnen jeugdhulpaanbieders mandaat geven, zodat zij namens de gemeente besluiten kunnen nemen. Dan gelden de besluiten die door de jeugdhulpaanbieder worden genomen als besluiten van de gemeente. Een andere mogelijkheid is dat jeugdhulpaanbieder bepaalt welke voorziening nodig is, waarop de gemeente de formele beslissing neemt. Indien de gemeente te lang wacht met het nemen van een besluit, kan de minderjarige tegen het niet tijdig nemen van een besluit, beroep instellen. Ook kan de minderjarige bij spoed samen met het beroep een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.<sup>61</sup>

#### 2.4 Klachtrecht

De minderjarige kan een klacht indienen bij de gemeente over de wijze waarop een medewerker van deze gemeente zich jegens hem heeft gedragen.<sup>62</sup> De wet stelt aan de ontvankelijkheid van de klager geen eisen wat betreft zijn of haar leeftijd. De gemeente kan zelf een regeling met betrekking tot de klachtbehandeling opstellen.<sup>63</sup> De klager moet door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden. De gemeente stelt de klager vervolgens schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover en van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.<sup>64</sup> Als de minderjarige het niet eens is met het oordeel, dan kan hij een verzoekschrift indienen bij de ombudsman. Dit kan een gemeentelijke (kinder)ombudsman zijn, of de (nationale) (kinder)ombudsman.<sup>65</sup> De (kinder)ombudsman kan er vervolgens voor kiezen om direct actie te ondernemen en contact op te nemen met de organisatie, of hij kan een onderzoek beginnen, hetgeen kan uitmonden in een rapport.<sup>66</sup> Wanneer de minderjarige van mening is dat er geen passend aanbod is, dan kan hij bezwaar en eventueel beroep instellen.<sup>67</sup> Uit een rapportage van de Monitor Transitie Jeugd blijkt dat ouders aangeven dat zij problemen ervaren als het gaat om de toewijzing van hulp. Zij geven aan dat de hulp die het meest passend is, niet is ingekocht en dat zij ver-

volgens slechts een indicatie krijgen voor ingekochte hulp, ook al is dit niet altijd de best passende hulp.<sup>68</sup> Ook blijkt dat melders zich vaak niet gehoord en betrokken voelen bij de toewijzing van jeugdhulp.<sup>69</sup> Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat jeugdigen het minst tevreden zijn over de inspraak die zij hebben gehad bij het bepalen van de soort hulp.<sup>70</sup> Hoewel ons geen cijfers bekend zijn hierover, verwachten wij niet dat hierover veel klachten worden ingediend bij de gemeenten.

### 3. Uitvoering van de jeugdhulp

Wanneer een verleningsbeslissing is genomen, heeft de gemeente de plicht om de jeugdhulp daadwerkelijk te leveren (de zogenoemde 'jeugdhulpplicht').<sup>71</sup> De jeugdhulp vangt aan tijdens het eerste gesprek tussen de jeugdige en ouders met de hulpverlener waarin de hulpverlening daadwerkelijk start (Bijlage 2 bij de Regeling Jeugdwet, onder 3.4). Ook in het kader van de uitvoering van de jeugdhulp worden beslissingen genomen die de minderjarige betreffen. Hieronder wordt achtereenvolgens stilgestaan bij toestemming voor het verlenen van jeugdhulp, het opstellen van het familiegroepsplan en bij het klachtrecht.

#### 3.1 Toestemming

Voor het verlenen van jeugdhulp in het vrijwillige kader is de toestemming van de betrokkene vereist. Hiervoor is het nodig dat de betrokkene weet waar deze toestemming precies voor wordt gegeven.<sup>72</sup> Als de minderjarige jonger is dan twaalf jaar, is de toestemming van de ouder die het gezag heeft over de minderjarige nodig. Wanneer de minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar oud is, is zowel toestemming van de ouders die het gezag over de minderjarige uitoefenen als van de minderjarige vereist. In het geval dat de minderjarige zijn toestemming verleent, maar de ouder(s) niet, kan alsnog jeugdhulp worden ingezet, als de minderjarige dit weloverwogen blijft wensen. Als de minderjarige ouder is dan zestien jaar, is alleen zijn toestemming vereist. Als het gaat om jeugdhulp waarbij de minderjarige 24-uurszorg ontvangt en dus niet meer thuis woont, gaan wij er van uit dat dit zonder toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger alleen met een ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing mogelijk is en dientengevolge niet in vrijwillig kader kan. Het geven van toestemming voor het verlenen van de jeugdhulp is een moment waarop de minderjarige van twaalf jaar en ouder zijn stem kan laten horen. Wanneer een minderjarige van twaalf jaar of ouder niet instemt met de jeugdhulp, kan de jeugdhulpverlening in vrijwillig kader geen doorgang vinden. Een minderjarige jonger dan twaalf jaar heeft geen mogelijkheden om in rechte tegen het verlenen van toestemming door zijn ouder(s) op te komen.

61 Zie voor deze mogelijkheden Ministerie van V&J, Ministerie van VWS en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Besluit gemeente na verwijzing door huisarts* 2015, p. 3, zoals aangehaald in S. Kalika, E. Lam & I.J.M. Schepens, 'De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet', *JIP* 2015/3, p. 32.

62 De bepalingen betreffende de klachtregeling van de gemeente zijn te vinden in titel 9.1 Awb; zie bijvoorbeeld art. 14 Verordening jeugdhulp Medemblik 2015.

63 Zo heeft bijvoorbeeld Rotterdam de Verordening Klachtbehandeling voor klachten over de wijze van afhandeling van hulpvragen en aanvragen jeugdhulp, bovendien is in Rotterdam bepaald dat de klacht voorgelegd kan worden aan de gemeentelijke ombudsman Rotterdam; art. 10 Verordening Jeugdhulp Rotterdam 2015 en de Verordening Klachtbehandeling Rotterdam 2013. In art. 6.1 van de Verordening Amsterdam wordt bepaald dat klager zich kan laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Zie bijvoorbeeld ook art. 11 Verordening Jeugdhulp Den Haag 2015.

64 Art. 9:10 en 9:12 Awb.

65 Zie (art.11c lid 1) Wet Nationale Ombudsman.

66 Zie de website van de Kinderombudsman voor alle rapporten naar aanleiding van klachten, [www.dekinderombudsman.nl/58/publicaties/](http://www.dekinderombudsman.nl/58/publicaties/) (laatst geraadpleegd op 11 augustus 2016).

67 Indien het aanbod niet passend is en ook na overleg met de gemeente geen passend aanbod gedaan wordt, geldt dit als een afwijzing van een verzoek, waartegen op grond van art. 1:3 Awb jo. art. 7:1 en 8:1 Awb bezwaar en beroep kunnen worden ingesteld.

68 Monitor Transitie Jeugd 2016a, p. 9.

69 Monitor Transitie Jeugd, *Rapportage kwartaal 1; Een overzicht van de meldingen van januari t/m maart 2016*, 2016, p. 3.

70 De Kinderombudsman 2016, p. 22.

71 Art. 2.3 lid 1 Jeugdwet; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8 en 139; Bruning, Liefwaard & Vlaardingebroek 2016, p. 755.

72 Zie Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 36.

De vereiste toestemming mag echter worden verondersteld te zijn gegeven, indien 'de desbetreffende verrichting niet van ingrijpende aard is' (art. 7.3.16 lid 2 Jeugdwet). Dan is de mate van inspraak van de minderjarige (en zijn ouders) derhalve beduidend minder. In de wet is niet duidelijk aangegeven wanneer hiervan sprake is. Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval.<sup>73</sup> Door Kalika, Lam en Schepens wordt aangegeven dat individuele jeugdhulp niet snel als 'niet-ingrijpende verrichting' beschouwd zal worden.<sup>74</sup> De jeugdhulpaanbieder legt op verzoek van de betrokkene in ieder geval schriftelijk vast voor welke verrichtingen van ingrijpende aard de betrokkene toestemming heeft gegeven (art. 7.3.6 Jeugdwet).

De jeugdhulpverlener van de jeugdhulpaanbieder heeft overigens een informatieplicht jegens betrokkenen; zij moeten op duidelijke wijze worden ingelicht over het voorgenomen onderzoek, de voorgestelde jeugdhulp de ontwikkelingen omtrent de jeugdhulp en de geconstateerde opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen (art. 7.3.2 Jeugdwet). Minderjarigen jonger dan twaalf jaar moeten op zodanige wijze worden ingelicht als past bij hun bevattingsvermogen (art. 7.3.2 Jeugdwet). De informatie mag slechts achterwege blijven als het verstrekken ervan de betrokkene ernstig nadeel zou opleveren (art. 7.3.2 lid 3 Jeugdwet). Dit biedt een belangrijk startpunt voor minderjarigen om te participeren.

### 3.2 *Familiegroepsplan of hulpverleningsplan*

De jeugdhulpaanbieder moet eerst de mogelijkheid bieden om, binnen redelijke termijn, een familiegroepsplan op te stellen (art. 4.1.2 Jeugdwet). Dit is een hulpverleningsplan dat wordt opgesteld door de ouders, samen met de bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren (art. 1.1 Jeugdwet). Hiervan kan worden afgezien als ouders laten weten dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden. De Jeugdwet vermeldt niets over het betrekken van de minderjarige bij deze beslissing.<sup>75</sup> Ook in de parlementaire geschiedenis wordt niet expliciet iets opgemerkt over de betrokkenheid van de minderjarige zelf bij het opstellen van een familiegroepsplan.<sup>76</sup> Gemeenten kunnen overigens beslissen om de minderjarigen hier wel bij te betrekken. Op basis van de memorie van toelichting kan worden beargumenteerd dat het wel de bedoeling is om de minderjarige te betrekken. De wetgever geeft namelijk aan dat de minderjarige en de ouders centraal staan bij het gesprek over welke jeugdhulp het meest passend is.<sup>77</sup>

Wanneer wordt afgezien van het opstellen van een familiegroepsplan, stelt de jeugdhulpaanbieder binnen zes weken

een hulpverleningsplan op (art. 4.1.3 lid 2 en 5 Jeugdwet). Hierover moet overleg zijn gevoerd met de jeugdige en de ouders (art. 4.1.3 lid 2 Jeugdwet). Dit plan kan mondeling overeengekomen worden met de jeugdige en de ouders, maar indien de jeugdige, de ouder(s) of de jeugdhulpaanbieder dat wenst, wordt het plan op schrift gesteld (art. 4.1.3 lid 4 Jeugdwet). De beslissing om af te zien van het opstellen van een familiegroepsplan is geen besluit, waardoor de zorgvuldigheidseisen die de jeugdhulpaanbieder bij het nemen van besluiten in acht moet nemen, niet van toepassing zijn. Ook een familiegroepsplan zelf is geen besluit waartegen in rechte kan worden opgekomen. Wel zouden volgens ons onderdelen uit het familiegroepsplan kunnen worden aangemerkt als besluit, waartegen in rechte kan worden opgekomen en waarbij de zorgvuldigheidseisen die de Awb aan (de totstandkoming van) een besluit stelt, in acht moeten worden genomen.<sup>78</sup> Zo wordt onder meer gevraagd om een zorgvuldige voorbereiding van een besluit, waarbij de minderjarige de gelegenheid wordt geboden zijn zienswijze naar voren te brengen.<sup>79</sup>

De Jeugdwet bevat geen regeling met betrekking tot wat de minderjarige kan doen als de jeugdhulpaanbieder de vereisten van het familiegroepsplan niet of niet goed naleeft. Het is denkbaar dat de minderjarige kan klagen bij de klachtencommissie van de jeugdhulpaanbieder.

### 3.3 *Klachtrecht*

De minderjarige kan bij een klachtcommissie van de jeugdhulpaanbieder een klacht indienen over gedragingen van medewerkers van de jeugdhulpaanbieder jegens hem.<sup>80</sup> Hij moet hiervan op de hoogte worden gesteld. Alhoewel de wet geen leeftijdseisen stelt aan de klachtmogelijkheid, stellen sommige jeugdhulpaanbieders in de praktijk wel leeftijdseisen.<sup>81</sup> De klachtregeling waarborgt dat de klager en degene over wie is geklaagd door de klachtencommissie in de gelegenheid worden gesteld mondeling of schriftelijk een toelichting te geven op gedragingen waarover is geklaagd en waarborgt dat zij zich bij de behandeling van de klacht kunnen laten bijstaan. Indien de minderjarige niet in staat wordt gesteld om te klagen of indien hij niet tevreden is met het antwoord op de klacht, kan hij – ongeacht zijn leeftijd – contact opnemen met de Kinderombudsman. De Kinderombudsman kan overigens zelf bepalen of hij een klacht over een private organisatie al dan niet in behandeling neemt (art. 11c en 11d lid 3 WNo).<sup>82</sup> Tijdens een lopende bezwaarschriftprocedure is de Kinderombudsman bevoegd, maar niet verplicht om de klacht te behandelen (art. 9:22 onder c Awb).<sup>83</sup>

73 *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 213; Zie ook Kamerstukken II 1989/90, 21561, 3.*

74 Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 36.

75 Art. 4.1.2 Jeugdwet; Factsheet Familiegroepsplan 2016, p. 2; Richtlijn Samen beslissen over passende hulp.

76 *Kamerstukken II 2013/14, 33684, 83.*

77 *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 30.*

78 Zie CRvB 27 mei 2009, *IJN BI8296*.

79 Zie de Awb voor deze en andere zorgvuldigheidseisen.

80 Art. 4.2.1 lid 1 Jeugdwet.

81 Zie bijvoorbeeld De Klachtenregeling TriviumLindenhof, oktober 2014 ([www.triviumlindenhof.nl/images/stories/KLACHTENREGELING\\_TRIVIUMLINDENHOF-okt2014.pdf](http://www.triviumlindenhof.nl/images/stories/KLACHTENREGELING_TRIVIUMLINDENHOF-okt2014.pdf)), p. 2 waarin staat dat jeugdigen vanaf twaalf jaar samen met hun ouders een klacht kunnen indienen en dat jeugdigen vanaf zestien jaar zelfstandig een klacht kunnen indienen. Wanneer het kind jonger is dan twaalf jaar, kunnen slechts zijn ouders klagen.

82 Zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 31831, 7, p. 16-17*.

83 Zie ook L. Schäperkötter, 'Klagen bij de Kinderombudsman: laat je horen', *Klachtrecht* 2015, p. 4.

#### 4. Drangkader

In het overgangsgebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader bevindt zich het 'drangkader'.<sup>84</sup> In dit kader worden ouders bewogen om – in het belang van hun kinderen – hulp in het vrijwillig kader te accepteren, om zo de inzet van jeugdhulp in gedwongen kader te voorkomen. Onder 'drang' wordt het benutten van de expertise van jeugdbeschermers in situaties waarin (nog) geen kindbeschermingsmaatregel is opgelegd, verstaan.<sup>85</sup> Vóór de decentralisatie van de jeugdhulp werd al gezocht naar mogelijkheden om vernieuwing in de jeugdbescherming te realiseren. Er werd bijvoorbeeld gekeken naar mogelijkheden om op vrijwillige basis activiteiten te laten uitvoeren in gezinnen waar de veiligheid en ontwikkeling van het kind in het geding zijn. Hiermee werd gepoogd een veilige omgeving voor het kind te scheppen en het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel te voorkomen.<sup>86</sup> Deze werkwijze werd toen al aangeduid met de term 'drang'.<sup>87</sup> In de literatuur is echter kritiek ontstaan op het drangkader, omdat het gebruik van drang in de praktijk tot gevolg zou kunnen hebben dat de rechtsbescherming van betrokkenen voor een belangrijk deel ontnomen wordt. De mogelijkheid tot drang is namelijk niet wettelijk vastgelegd,<sup>88</sup> waardoor in de wet ook geen rechten en plichten van betrokkenen zijn opgenomen. Tegen kennisgeving over de inzet van drang is geen bezwaar mogelijk, het is immers geen besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar open staat, aangezien het niet gericht is op een rechtsgevolg.<sup>89</sup> Wel rust op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op de staat een positieve verplichting om het besluitvormingsproces inzake kindbeschermingsmaatregelen op inzichtelijke wijze en zorgvuldig te laten verlopen. De minderjarige en diens ouders moeten voldoende betrokken worden bij het besluitvormingsproces.<sup>90</sup> Beargumenteerd kan worden deze eisen ook te laten gelden in het kader van drang, aangezien dit op de grens van het vrijwillig naar het gedwongen kader plaatsvindt.<sup>91</sup> Het is van belang om nader te onderzoeken of jeugdigen en ouders in de praktijk in het drangkader ook daadwerkelijk voldoende betrokken worden.

In sommige gemeenten zijn jeugdbeschermingstafels of -pleinen opgericht. Verschillende instanties die betrokken zijn bij jeugdhulp en kindbescherming, nemen – onder voorzitterschap van de gemeente – deel aan een derge-

lijk overleg. Gezamenlijk wordt gekeken of drang dan wel jeugdhulp in gedwongen kader (dwang) noodzakelijk is. Gemeenten zijn er vrij in of zij een jeugdbeschermingstafel gebruiken en in de wijze waarop deze aan de slag gaat. Hierdoor bestaan verschillen tussen gemeenten. Zo wordt in de ene gemeente de minderjarige uitgenodigd om deel te nemen,<sup>92</sup> terwijl dit in andere gemeenten niet zo is.

#### 5. Tot slot

Op basis van de onderzochte wet- en regelgeving zijn er voor minderjarigen verschillende mogelijkheden om te participeren in het vrijwillige jeugdhulptraject. Participatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden doordat de minderjarige de mogelijkheid heeft om bezwaar en beroep in te stellen tegen een besluit genomen door de gemeente, jongeren vanaf twaalf jaar moeten toestemming verlenen voor de voorgestelde jeugdhulp en de minderjarige heeft de mogelijkheid om een klacht in te dienen tegen een medewerker van de gemeente of een jeugdhulpaanbieder.

De Jeugdwet biedt echter geen consistent kader waarbinnen de participatie van minderjarigen is geregeld. De relevante bepalingen staan verspreid over verschillende bepalingen in wet- en regelgeving en het nodige juridische spoorwerk is vereist om deze bepalingen boven tafel te krijgen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de mogelijkheden tot participatie van minderjarigen op bepaalde terreinen onduidelijk geregeld zijn. Zo is het niet helder in hoeverre een arts de minderjarige moet betrekken bij de verwijzing naar jeugdhulp. Verder geeft de Jeugdwet gemeenten veel vrijheid bij het inrichten van de toegang tot jeugdhulp. Het is daarbij opvallend dat de gemeente geen plicht lijkt te hebben om de minderjarige zelf te betrekken bij het overleg dat plaatsvindt over de toegang tot jeugdhulp, bijvoorbeeld binnen een jeugdbeschermingstafel of -plein. Ook lijkt bij het opstellen van een familiegroepsplan geen plicht te bestaan om de minderjarige hierbij te betrekken. Het drangkader is in zijn geheel niet met regels omkleed, waardoor er op het gebied van het betrekken van jeugdigen ook niets wettelijk is vastgelegd. Vanuit het licht van art. 12 IVRK en de interpretatie daarvan van het VN-Kinderrechtencomité bezien, vinden wij dit opmerkelijk. Minderjarigen die op basis van hun leeftijd en rijpheid in staat zijn om hun mening te uiten, zouden namelijk in elke beslissing die hen aangaat betrokken moeten worden. Hoewel wij in het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel ongelijkheid in aanbod niet per definitie in strijd met kinderrechten achten, vinden wij dat het recht van minderjarigen om betrokken te worden bij jeugdhulpbeslissingen door elke gemeente gegarandeerd zou moeten worden.

92 Zie bijvoorbeeld Den Haag, jeugdbeschermingstafel.nl/zo-werkt-de-tafel/wie-zitten-er-aan-tafel (laatst geraadpleegd op 11 augustus 2016). Op deze website over de jeugdbeschermingstafel staat ook dat 'aanwezigheid van ouders en kinderen, ouder dan twaalf jaar noodzakelijk is. Zij kunnen hun eigen visie op de situatie geven, alsmede meedenken over oplossingen. Ook kunnen er direct afspraken gemaakt worden. De voorzitter praat voorafgaand aan de bespreking aan de tafel apart met de kinderen om hen voor te bereiden op de bespreking aan tafel. Zij nemen daarna met de overige aanwezigen plaats aan de tafel.'

84 Zie A.M. Quick-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *FJR* 2015/1; A.H.W.M. van Beuningen & J. Kok, 'Het nieuwe jeugdstelsel en de jeugdbescherming', *FJR* 2014/60.

85 W. Smit & M. Timmermans, *Voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2015, p. 19; Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35.

86 J. Kok & G. Cardol, 'Actualiteiten', *FJR* 2012/2.

87 Nederlands Jeugdinstituut & BMC, *Kinderen blijvend veilig; Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel*, juli 2014, p. 6.

88 Zie ook Smit & Timmermans 2015, p. 19.

89 Art. 1:3 lid 1 Awb; Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; Zie ook Quik-Schuijt 2015.

90 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 36; EHRM 17 december 2002, 35731/97 (*Venema t. Nederland*); Zie Van Beuningen & Kok 2014.

91 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36.

Een opvallende uitkomst van het onderzoek is daarnaast het verschil in leeftijdsgrenzen dat gehanteerd wordt bij het bepalen van de mogelijkheden tot participatie van kinderen. Zo stelt de wet bijvoorbeeld geen leeftijdsgrenzen aan de uitoefening van het klachtrecht, maar het komt voor dat jeugdhulpaanbieders wel zelfstandig leeftijdseisen stellen. Voor het verlenen van toestemming voor jeugdhulp geldt de leeftijdsgrens van twaalf jaar voor gedeelde toestemming samen met ouders en zestien jaar voor het zelfstandig verlenen van toestemming. Vanuit internationaal kinderrechtelijk perspectief kan betoogd worden dat het recht op participatie niet gebonden moet zijn aan een vastgestelde leeftijdsgrens, maar dat deze afhankelijk is van de mate van ontwikkeling en rijpheid van het kind.<sup>93</sup> Een eerste vereiste is dan echter dat per kind een afweging wordt gemaakt of hij of zij in staat is zijn mening te geven over de beslissing die op dat moment genomen wordt. Een tweede vereiste is dat professionals zich bewust moeten zijn van het feit dat het kind zijn mening moet kunnen geven. Professionals moeten op dat moment kinderen en ouders van informatie voorzien en het kind in de gelegenheid stellen zijn mening te geven.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat vervolgonderzoek noodzakelijk is naar welke leeftijdsgrenzen in de praktijk toegepast worden, ook wanneer er geen leeftijdsgrens in vastgelegd in de wet. Daarnaast is het van belang dat wordt onderzocht hoe en in hoeverre de mening van de minderjarige meegewogen wordt in de beslissingen die genomen worden, om daarmee recht te doen aan art. 12 lid 1 IVRK. Specifiek is het van belang om te kijken naar hoe professionals de mening van de minderjarige waarderen in het licht van zijn of haar leeftijd en rijpheid, hoe zij de mening van de minderjarige meewegen in de beslissing die genomen wordt en of aan de minderjarige wordt teruggekoppeld in welke mate zijn mening een rol heeft gespeeld in de uiteindelijke beslissing.<sup>94</sup>

93 Art. 12 lid 1 IVRK; G. Lansdown, *The evolving capacities of the child*, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre 2005.

94 Zie ook de opmerking hierover van het VN-Kinderrechtencomité in General Comment nr. 12, par. 45.