



Universiteit
Leiden

Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject

Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening

Afdeling Jeugdrecht, Instituut voor Privaatrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Mariëlle Bruning, Stephanie Rap en Denise Verkroost

Pro Juventute

*Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij financiële ondersteuning van
Stichting Steunfonds Pro Juventute Nederland.*

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Het onderzoek	1
1.2	Het eerste onderzoeksrapport	5
2.	Vrijwillig kader	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Toegang	6
2.2.1	Hulpvraag door of voor het kind of het gezin	6
2.2.2	Verwijzing huisarts, medisch specialist, jeugdarts	9
2.2.3	Verwijzing door het AMHK (Veilig Thuis)	10
2.2.4	Beoordeling hulpvraag	11
2.2.5	Bezwaar tegen beoordeling hulpvraag.....	13
2.2.6	Beroep tegen beslissing op bezwaar	14
2.2.7	Klachtrecht	15
2.2.8	Spoedsituatie	16
2.3	Uitvoering jeugdhulp	17
2.3.1	Bepalen benodigde jeugdhulp.....	17
2.3.2	Toestemming.....	17
2.3.3	Familiegroepsplan of hulpverleningsplan	18
2.3.4	Klachtrecht	19
2.4	Beëindiging jeugdhulp	19
2.5	Gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader	20
2.5.1	Aanvang.....	20
2.5.2	Uitvoering gesloten jeugdhulp	23
2.5.3	Beëindiging gesloten jeugdhulp	26
2.6	Drang	27
2.7	Tussenconclusie.....	28
3.	Gedwongen kader	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Ondertoezichtstelling	30
3.2.1	Verzoek tot onderzoek Raad voor de Kinderbescherming.....	30
3.2.2	Onderzoek Raad voor de Kinderbescherming.....	31

3.2.3	Verzoek tot een ondertoezichtstelling	33
3.2.4	Zitting.....	33
3.2.5	Verlenging of beëindiging ondertoezichtstelling	35
3.2.6	Spoedsituatie.....	35
3.3	Uitvoering ondertoezichtstelling; inzet jeugdhulp.....	36
3.3.1	Inzet jeugdhulp.....	37
3.3.2	Andere mogelijke besluiten in het kader van de uitvoering van een ondertoezichtstelling.....	38
3.4	Uithuisplaatsing.....	39
3.4.1	Verzoek tot uithuisplaatsing.....	40
3.4.2	Uitvoering van de uithuisplaatsing.....	40
3.4.3	Verlenging of beëindiging uithuisplaatsing	41
3.4.4	Uithuisplaatsing in een gesloten accommodatie	42
3.5	Tussenconclusie.....	43
4.	Tot slot.....	44
5.	Literatuurlijst.....	47

1. Inleiding

1.1 Het onderzoek

Aanleiding

Artikel van 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) geeft kinderen het recht om gehoord te worden in alle zaken die hen aangaan. Dit betekent onder andere dat het kind zijn mening moet kunnen geven in iedere (gerechtelijke) procedure die het kind betreft. In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het idee dat gerechtelijke procedures op een kindvriendelijke manier ingericht moeten worden. Onder de term *child friendly justice* zijn onder andere door de Raad van Europa verschillende initiatieven gestart om strafrechtelijke procedures beter aan te laten sluiten bij de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind.¹ Ook in civielrechtelijke procedures dient de stem van het kind gehoord te worden. In Nederland heeft in dat kader bijvoorbeeld de bijzondere curator de afgelopen jaren steeds meer bekendheid gekregen. Over de inzet van de bijzondere curator in jeugdbeschermingsprocedures is echter nog weinig bekend.²

In 2013 deden bijna 105 duizend kinderen en jongeren een beroep op de provinciale jeugdzorg.³ Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het aanbieden van jeugdhulp aan deze groep kinderen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kinderen en hun ouders die vrijwillig hulpverlening aanvragen of accepteren en kinderen en ouders die hulp in het gedwongen kader krijgen, door de inzet van een kindbeschermingsmaatregel. De meest voorkomende kindbeschermingsmaatregel is de ondertoezichtstelling. Als deze maatregel wordt opgelegd, wordt het gezag van ouders beperkt, maar raken ze het niet kwijt. In 2013 waren iets minder dan 30 duizend kinderen onder toezicht gesteld.⁴

Rondom de invoering van de nieuwe Jeugdwet en de decentralisatie van de jeugdhulp die daaruit voortvloeit, zijn veel zorgen geuit over de bezuinigingen die gepaard gaan met deze transitie, de toegang tot de juiste hulpverlening en de mogelijke rechtsongelijkheid die de decentralisatie met zich meebrengt en het waarborgen van de privacy van kinderen die jeugdhulp krijgen. Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe Jeugdwet is dat de hulpverlening aan kinderen moet uitgaan van de eigen kracht en het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin en de sociale omgeving.⁵ Om dit mogelijk te maken, is participatie door het kind (en ouders) tijdens procedures waaruit beslissingen voortvloeien die het kind aangaan noodzakelijk.

Het recht van kinderen om gehoord te worden en te participeren bij beslissingen die hen aangaan, zoals dat is vastgelegd in artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet in situaties waar minderjarigen te maken krijgen met jeugdhulp in vrijwillig of gedwongen kader worden nageleefd. Het is echter de vraag of dit wel gebeurt en hoe dit het beste zou kunnen gebeuren. In dit onderzoek staat dan ook de vraag centraal op welke momenten en in hoeverre kinderen kunnen participeren in beslissingen die genomen worden gedurende het jeugdhulpverleningstraject. Met het beantwoorden

¹ Zie Raad van Europa (2010), *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice* (adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies), Straatsburg: Raad van Europa .

² De Kinderombudsman 2012.

³ CBS StatLine 2013.

⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/13, 33684, 3.

van deze vraag wordt beoogd om de naleving van het recht van het kind om gehoord te worden te inventariseren in de Nederlandse jeugdhulp- en jeugdbeschermingspraktijk. Tevens wordt in kaart gebracht op welke momenten kinderen zouden moeten kunnen participeren.

Het recht om gehoord te worden

Eén van de meest waardevolle ontwikkelingen die is voortgekomen uit het IVRK, is het feit dat de participatie van kinderen binnen alle lagen van de samenleving en in alle omstandigheden door het IVRK gepromoot wordt.⁶ De term participatie komt niet voor in artikel 12, maar het recht om gehoord te worden, wordt in het algemeen gezien als onderdeel van het recht om te kunnen participeren in beslissingen.⁷ Het VN Comité voor de Rechten van het Kind (hierna: het Comité) beschrijft participatie als *'ongoing processes, which include information-sharing and dialogue between children and adults based on mutual respect, and in which children can learn how their views and those of adults are taken into account and shape the outcome of such processes'* (par. 3).⁸ Het Comité geeft daarnaast aan dat participatie van kinderen in het gezin in positieve zin bijdraagt aan de individuele ontwikkeling van het kind en zijn opvoeding en de gezinsrelaties verbetert (par. 90). Wanneer kinderen de ruimte krijgen om mee te denken en te participeren in beslissingen, draagt dit bij aan de uitoefening van het recht om te participeren buiten het gezin, in de samenleving en de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting (par. 90/81).

In artikel 12 lid 2 staat dat het kind in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure waarin het kind betrokken is. Daarnaast staat in artikel 9 lid 2 IVRK dat in juridische procedures die betrekking hebben op de scheiding van ouders en kinderen, alle betrokken partijen de gelegenheid dienen te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen. Dit betekent concreet dat de verdragsstaten aparte procedures en richtlijnen moeten ontwikkelen en implementeren om de participatie van kinderen mogelijk te maken in deze procedures. Het Comité doet in General Comment nr. 12 belangrijke aanbevelingen die betrekking hebben op de naleving van het recht om gehoord te worden in de praktijk.

Specifiek noemt het Comité dat kinderen de mogelijkheid moeten hebben om hun mening te geven over diensten die betrekking hebben op hun gezondheid en ontwikkeling. De mening van kinderen zou een rol moeten spelen in de vraag welke diensten of zorg nodig zijn, hoe en waar deze het beste aangeboden kunnen worden, in hoeverre de toegang tot zorg voldoende is, de kwaliteit en houding van professionals en hoe de toenemende verantwoordelijkheid van kinderen voor hun gezondheid en ontwikkeling in ogenschouw genomen moet worden door professionals (par. 104). Het Comité geeft aan dat het recht van het kind om gehoord te worden niet altijd gewaarborgd is in civielrechtelijke procedures die betrekking hebben op jeugdhulp. In het bijzonder noemt het Comité dat de mening van het kind gehoord en in overweging genomen moet worden in beslissingen ten aanzien van plaatsing in een pleeggezin of gezinshuis en de ontwikkeling en evaluatie van zorgplannen/behandelplannen (par. 54).⁹ Het VN Comité geeft in General Comment nr. 5 aan dat staten verplicht zijn om professionals die met kinderen werken te trainen in het actief implementeren van de rechten van het kind in de praktijk. Professionals die specifiek door het

⁶ Abramson 2006.

⁷ Lundy 2007.

⁸ General Comment nr. 12.

⁹ General Comment nr. 12.

Comité genoemd worden, zijn onder andere leden van de rechterlijke macht, leerkrachten en hulpverleners (par. 53).¹⁰ Deze professionals kunnen een rol spelen in het succesvol implementeren van de rechten van het kind, wanneer zij zich bewust zijn van deze rechten en kennis hebben van de inhoud en praktische implementatie van deze rechten.

Een belangrijk uitgangspunt van het recht om gehoord te worden is het feit dat aan de mening van het kind een passend belang gehecht moet worden in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid (art. 12 lid 1 IVRK). Dit sluit aan bij het gegeven dat volwassenen rekening moet houden met de 'evolving capacities' van kinderen in het begeleiden van kinderen in de uitoefening van hun rechten (art. 5 IVRK).

Het belang van participatie

Naast het feit dat het recht om gehoord te worden een verdragsverplichting van Nederland inhoudt ten aanzien van kinderen, blijkt uit psychologisch onderzoek dat de uitoefening van dit recht ook een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen.

Ten eerste is het kunnen participeren van invloed op de perceptie van de juridische procedure waarin het kind betrokken is. Het kunnen participeren in een juridische procedure is namelijk van belang voor het ervaren van een eerlijke behandeling in het proces. Tom Tyler¹¹ heeft in zijn onderzoek laten zien dat een aantal kenmerken van een besluitvormingsproces kunnen bijdragen aan de perceptie van een persoon dat hij op een eerlijk manier behandeld wordt. Dit wordt *procedurele rechtvaardigheid* genoemd en kan gedefinieerd worden aan de hand van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de persoonlijke behandeling door professionals van de persoon op wie de beslissing betrekking heeft. Het besluitvormingsproces wordt als eerlijker ervaren wanneer beslissingen op een neutrale en onbevooroordeelde manier genomen worden. Dit kan bewerkstelligd worden door uitleg te geven over het besluitvormingsproces. De persoonlijke behandeling wordt als eerlijker ervaren wanneer de persoon de mogelijkheid heeft om zijn eigen verhaal te vertellen en zijn mening te geven. Uit onderzoek op dit terrein blijkt dat het kunnen participeren in een juridische procedure bijdraagt aan het ervaren van een eerlijk besluitvormingsproces en een eerlijke behandeling. Daarnaast blijkt dat de mate waarin de uiteindelijke beslissing geaccepteerd wordt groter is, wanneer de persoon de argumentatie en motivering van de beslissing begrijpt.¹² Dit uitgangspunt blijkt ook uit onderzoek naar de rol van kinderen in echtscheidingszaken. De uiteindelijke beslissing van de rechter – over bijvoorbeeld een omgangsregeling – wordt beter begrepen door kinderen wanneer de redenen die hebben geleid tot een bepaalde beslissing aan het kind uitgelegd zijn.¹³

Ten tweede laat onderzoek op het gebied van participatie van kinderen in diverse settings zien dat participeren in het besluitvormingsproces positieve effecten heeft. Allereerst geven kinderen zelf aan een actieve participant te willen zijn in de beslissingen die genomen worden in hun leven, omdat zij daardoor het gevoel hebben dat degene die die beslissing moet nemen een beter oordeel kan vellen.¹⁴ Daarnaast leren kinderen belangrijke vaardigheden door te participeren, zoals

¹⁰ General Comment nr. 5.

¹¹ Tyler 2006.

¹² Tyler 2003.

¹³ Cashmore & Parkinson 2007.

¹⁴ Saywitz, Camparo & Romanoff 2010.

denkvaardigheden en het leren formuleren van een mening.¹⁵ Participatie heeft ook een positieve invloed op het zelfvertrouwen en het ontwikkelen van autonomie van kinderen, zodat zij opgroeien tot zelfstandige volwassenen die in staat zijn om voor zich zelf op te komen.¹⁶ Tot slot laat onderzoek op het gebied van de gezondheidszorg zien dat de uitkomsten van een behandeling waarschijnlijk beter zijn wanneer kinderen vanaf het begin betrokken worden bij beslissingen. Het betrekken van kinderen bij beslissingen verbetert in ieder geval hun kennis en begrip van de ziekte en de rol die zij daarin zelf kunnen spelen.¹⁷

Het jeugdhulpverleningstraject

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp. Indien ouders en kinderen zelf hulp zoeken, moeten zij daarvoor aankloppen bij de gemeente, die vaak via een wijkteam de toegang tot jeugdhulp organiseert. Deze toegangspoort tot jeugdhulp, die in elke gemeente op eigen wijze is vormgegeven, zal rekening moeten houden met de stem van het kind dat hulp behoeft. Indien hulpverlening nodig is, maar een vrijwillig kader niet (meer) haalbaar is, dan kan via de Raad voor de Kinderbescherming aan de kinderrechter een kinderbeschermingsmaatregel verzocht worden. Als deze maatregel wordt uitgesproken, is een gecertificeerde instelling verantwoordelijk voor de uitvoering. Daarbij kan jeugdhulp via een jeugdhulpaanbieder worden ingezet. Het stelsel van jeugdhulp en jeugdbescherming bestaat derhalve uit verschillende organisaties, professionals en stappen die genomen moeten worden in procedures. Op al deze momenten en door al deze professionals, zal rekening moeten worden gehouden met de mening van het kind. Het is de vraag in hoeverre dit geregeld is en of dit daadwerkelijk gebeurt?¹⁸

Doelstelling

De aanname is dat de participatie van minderjarigen bij jeugdhulp in vrijwillig of gedwongen kader nog niet optimaal is. Het recht van minderjarigen om betrokken te worden in het besluitvormingsproces bij jeugdhulp is onvoldoende geregeld.¹⁹ Jongeren worden feitelijk niet altijd, en niet bij alle beslismomenten, gehoord.²⁰ Jongeren voelen zich onvoldoende gehoord en er bestaan zorgen over de kwaliteit van het horen door bijvoorbeeld jeugdrechters.²¹

Er is nog weinig onderzoek verricht naar de vraag hoe en op welke momenten kinderen kunnen participeren in het jeugdhulpverleningsproces. Daarbij hebben zich vele veranderingen in dit veld voorgedaan bij de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015, waar nog niet of nauwelijks onderzoek naar is gedaan. Daarom is het van belang om een eerste inventarisatie uit te voeren naar de rol van de mening van het kind in de besluitvormingsprocessen over jeugdhulp. Bovendien zijn er nog geen concrete handvaten beschikbaar om professionals te helpen om participatie van kinderen mogelijk te maken. Participatie bij jeugdhulp is niet alleen noodzakelijk ter naleving van het IVRK, maar ook om acceptatie van jeugdhulp te vergroten. Tevens heeft participatie voor de ontwikkeling

¹⁵ Fitzgerald, Graham, Smith & Taylor 2009.

¹⁶ Saywitz, Camparo & Romanoff 2010; Lansdown 2005.

¹⁷ Kilkelly & Donnelly 2011.

¹⁸ Het is van belang dat bevoegde autoriteiten kinderen daadwerkelijk betrekken in besluitvorming; Zie Bruning & Van der Zon 2013.

¹⁹ Zie o.m. Doek 2008.

²⁰ Mr. R. Feiner uitlette op de FJR-dag 'Zorg om de jeugdzorg' op 4 juni 2015 o.m. zijn zorgen over het feit dat wijkteams in sommige gemeenten ouders en jeugdigen betrekken bij hun besluitvorming, terwijl wijkteams in andere gemeenten over de hoofden van de direct betrokkenen bij jeugdhulp heen praten en hen niet betrekken.

²¹ De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

van kinderen een aantal bijzonder positieve effecten. Het is daarom van belang dat ten eerste wordt onderzocht op welke momenten in het hulpverleningstraject jongeren kunnen participeren, ten tweede hoe participatie door kinderen op dit moment vorm krijgt en ten derde hoe hun inbreng vorm zou moeten krijgen.

Dit onderzoek heeft als doel te onderzoeken in hoeverre kinderen de mogelijkheid hebben om te participeren in beslissingen die genomen worden gedurende een jeugdhulpverlenings- en jeugdbeschermingstraject. Het onderzoek betreft een verkennende studie, waarin allereerst de relevante beslissingsmomenten voor kinderen die te maken hebben met jeugdhulpverlening in kaart gebracht zullen worden. Ten tweede zullen voorwaarden worden geformuleerd waaraan participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening zou moeten voldoen. Deze voorwaarden kunnen gebruikt worden in trainingen voor professionals in het horen van de visie van het kind in de dagelijkse praktijk van hun werk. De resultaten van deze verkennende studie zullen daarnaast gebruikt worden om aan te geven op welke momenten in het jeugdhulpverleningstraject nader onderzoek verricht zou moeten worden naar de mate waarin en de manier waarop kinderen kunnen participeren in voor hen belangrijke beslissingen.

Methode

De bevindingen, zoals gepresenteerd in dit rapport, zijn gebaseerd op de huidige nationale wet- en regelgeving zoals die zijn te vinden in (met name) de Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht. Ook is gekeken naar verschillende gemeentelijke verordeningen op het gebied van jeugdhulp. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten inzake het jeugdhulpverleningstraject geraadpleegd. Verder is relevante literatuur met betrekking tot participatie in de jeugdhulpverlening gebruikt. Alhoewel in dit rapport niet expliciet ingegaan wordt op het internationaal juridisch kader, heeft dit kader wel een belangrijk uitgangspunt gevormd voor dit rapport. In het vervolgonderzoek zal het internationaal kader een grotere rol spelen, namelijk bij de vraag hoe de inbreng van minderjarige vorm zou moeten krijgen en waar de mogelijkheden tot participatie aan moeten voldoen.

1.2 Het eerste onderzoeksrapport

In dit onderzoek worden de relevante beslismomenten in het jeugdhulptraject en de mogelijkheden tot participatie bij deze beslismomenten in kaart gebracht. Er zijn twee wegen waarop toegang tot de jeugdhulp open staat: de minderjarige en/of zijn²² ouder(s) kunnen op eigen initiatief naar een toegangspunt stappen, of de toegang tot de jeugdhulp vindt plaats na meldingen van derden.

Een minderjarige is een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. In uitzonderingssituaties kan de minderjarige als bedoeld in de Jeugdwet ook ouder zijn dan achttien jaar. In dit rapport wordt echter alleen gekeken naar de situaties waarin de minderjarige de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt.²³ Wanneer in het rapport wordt gesproken van een ouder, wordt hiermee in beginsel de ouder met gezag bedoeld.

²² Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport gesproken over 'hem' en 'zijn' en niet over 'hem of haar' of 'zijn of haar'.

²³ Zie voor een adviesrapport van de Kinderombudsman inzake de continuering van hulp aan 18-plussers: De Kinderombudsman 2015a; Zie ook de brandbrief van Jeugdwelzijnsberaad 2015.

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op het jeugdhulptraject in vrijwillig kader en vervolgens het jeugdhulptraject in het gedwongen kader. De relevante beslismomenten worden vanaf het eerste contact over de jeugdhulp tot en met de beëindiging van de jeugdhulp besproken, waarbij steeds wordt gekeken door wie de beslissing wordt genomen en hoe de minderjarige bij de beslissing betrokken wordt en hoe hij tegen de beslissing (in rechte) op kan komen.²⁴

2. Vrijwillig kader

2.1 Inleiding

In dit deel worden de voor de minderjarige relevante beslismomenten in het jeugdhulptraject in vrijwillig kader in kaart gebracht. Eerst wordt gekeken naar de toegang tot de jeugdhulp. Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoering van de jeugdhulp. Daarna wordt gekeken naar de beëindiging van de jeugdhulp. Verder wordt ingegaan op het traject wanneer sprake is van gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader en wordt kort verwezen naar het drangkader.

De Jeugdwet is een kaderwet. Binnen dit kader hebben gemeenten²⁵ veel ruimte, welke zij door middel van een verordening invullen.²⁶ Hierdoor kan het beleid per gemeente verschillen. In dit stuk worden de algemene lijnen van het jeugdhulptraject op basis van de wettekst, beleidsdocumenten en literatuur besproken, waarbij ter ondersteuning soms wordt verwezen naar gemeentelijke verordeningen.

2.2 Toegang

Jeugdhulp kan via verschillende wegen worden gestart. Kortgezegd kan door of voor een kind of gezin een hulpvraag worden ingediend bij de gemeente of een daartoe door de gemeente ingesteld toegangspunt. Hierbij kan gedacht worden aan een centrum voor jeugd en gezin (hierna: CJG) of een wijk- of jeugdteam.²⁷ Verder kan ook een huisarts, medisch specialist of jeugdarts verwijzen naar jeugdhulp. Door de toegangspunten te plaatsen op plekken waar kinderen regelmatig komen (bijvoorbeeld op school), kan de jeugdhulp laagdrempelig en herkenbaar worden aangeboden.²⁸ Voor spoedsituaties moet jeugdhulp bovendien altijd bereikbaar zijn (zie paragraaf 2.2.7).

2.2.1 Hulpvraag door of voor het kind of het gezin

Het kind kan zelf naar de gemeente stappen met een advies- of hulpvraag. Daarnaast kan bijvoorbeeld een ouder een hulpvraag indienen. Verder kunnen de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) of het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (hierna: AMHK),

²⁴ Het is eveneens mogelijk om jeugdigen de mogelijkheid te bieden mee te denken in het totstandkomingsproces van de gemeentelijke verordeningen (zie bijvoorbeeld Boss 2014, p. 5-6 en Van der Gaag, Gilsing & Mak 2013). Zie bijvoorbeeld ook het initiatief van de 'jongerenambassadeurs' in Den Haag: <http://www.haagsejongerenambassadeurs.nl> (laatst geraadpleegd op 14 december 2015). Dit aspect van jeugdparticipatie zal echter niet meegenomen worden in dit onderzoek.

²⁵ Waar in dit stuk wordt gesproken van 'gemeente' wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente bedoeld.

²⁶ De VNG heeft een Modelverordening jeugdhulp gepubliceerd (Modelverordening VNG 2015). 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 Elferink 2015, p. 593-594.

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

²⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 10, p. 43-44.*

wanneer na een onderzoek blijkt dat vrijwillige hulp aangewezen is, verwijzen naar het toegangspunt bij de gemeente (zie de paragrafen 2.2.3 en 3.2.3). Uit onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd blijkt dat minderjarigen, ouders en burgers nog vaak onbekend zijn met de wijkteams en organisatie van zorg en ondersteuning in hun gemeente. Bovendien is gebleken dat minderjarigen en gezinnen niet altijd in staat zijn om zelf een hulpvraag te formuleren en zelf de weg naar een wijkteam te vinden. Minderjarigen gaven aan dat het belangrijk is dat informatie online beschikbaar is en dat het ook buiten kantooruren mogelijk moet zijn om vragen te stellen en advies in te winnen.²⁹

Participatie

De minderjarige kan zelf naar de gemeente stappen. Wanneer een ander dan de minderjarige een hulpvraag indient, is het – puur op basis van de wettekst – niet gewaarborgd dat de minderjarige op dit punt al kan participeren: een instantie of persoon kan zonder toestemming van de minderjarige naar een toegangspunt stappen.³⁰

Vooronderzoek en familiegroepsplan

Nadat door of namens de minderjarige naar een gemeentelijk toegangspunt is gestapt, vindt een vooronderzoek³¹ plaats. In overleg met de minderjarige en zijn ouders wordt besloten welke jeugdhulp nodig is.³² In dit gesprek, gevoerd door een door de gemeente ingezette deskundige, wordt in beeld gebracht wat de hulpvraag en persoonlijke situatie is en hoe de eigen kracht van het gezin het best kan worden ingezet. Als het probleem niet vanzelf kan worden opgelost, wordt gekeken welke vorm van jeugdhulp passend is.³³ Van het gesprek wordt een verslag opgesteld, welke aan 'de jeugdige of zijn ouders'³⁴ wordt verstrekt, tenzij zij hebben meegedeeld dit niet te wensen. Als de minderjarige of zijn ouder(s) opmerkingen of aanvullingen hebben, kunnen deze aan het verslag worden toegevoegd. Wanneer zij niet tevreden zijn met de uitkomsten van het gesprek, kunnen zij bovendien bezwaar aantekenen bij de gemeente en vervolgens eventueel beroep instellen bij de rechter.³⁵ Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat het merendeel van de minderjarigen en de ouders aangeeft dat er een gesprek is gevoerd met de gemeente (of de hulpverlening) over welke hulp nodig is.³⁶ Van de respondenten geeft 76% aan dat tijdens het gesprek goed rekening is gehouden met hun inbreng en behoefte, 82% dat hij zijn mening heeft mogen geven.³⁷ Uit ander onderzoek blijkt dat ouders of minderjarigen die een melding doen vaak ontevreden zijn over de hulp waar zij uiteindelijk een beschikking voor krijgen. Zij geven aan zich niet serieus genomen voelen en dat zij ontevreden zijn over de manier waarop met hen gepraat wordt.³⁸ Overigens is het mogelijk, in overleg met de minderjarige of zijn ouders,³⁹ af te zien van een

²⁹ Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, p. 9; Zie ook de Monitor Transitie Jeugd 2015, p. 2.

³⁰ Kramer & Ten Voorde 2014; Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 36.

³¹ Deze term is overgenomen uit de VNG Modelverordening en duidt op het inventariseren van de problemen van het gezin.

³² *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, F, p. 30-31. Zie ook art. 6 Variant A modelverordening; Zie bijvoorbeeld ook artikel 3.9 van de Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014 en Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2015, p. 7.

³³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 30.

³⁴ Letterlijk overgenomen uit de Modelverordening VNG 2015, het is onduidelijk afhankelijk waarvan het verslag aan de jeugdige of aan zijn ouder(s) wordt verstrekt.

³⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 30; zie paragrafen 2.2.5 en 2.2.6.

³⁶ De Kinderombudsman 2015b, p. 13 en 36.

³⁷ De Kinderombudsman 2015b, p. 15.

³⁸ Monitor Transitie Jeugd 2015, p. 2; Zie ook Monitor Transitie Jeugd 2015a.

³⁹ Zo staat het in de Modelverordening VNG 2015 geschreven.

vooronderzoek. De Modelverordening⁴⁰ noemt geen gronden waarop dit mogelijk is. Wij gaan er van uit dat dit slechts plaatsvindt als de hulpvraag al duidelijk is.

Gemeenten moeten volgens de Jeugdwet burgers wijzen op de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen. Dit is een "hulpverleningsplan opgesteld door de ouders, samen met de bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren".⁴¹ Op basis van deze definitie uit de Jeugdwet is de gemeente niet verplicht de minderjarige zelf te betrekken bij het opstellen van een familiegroepsplan. Wel staat in de factsheet familiegroepsplan dat een professional van de gemeente (bijvoorbeeld een medewerker van een centrum voor jeugd en gezin of een wijkteam) samen met ouders en minderjarige in kaart brengt welke problemen, krachten en hulpbronnen het gezin heeft.⁴² In deze factsheet wordt eveneens vermeld dat het voor de hand ligt dat in de gemeentelijke verordening iets wordt opgenomen over het opstellen van een familiegroepsplan.⁴³ Zo staat in de modelverordening van de VNG dat de gemeente zo snel mogelijk een afspraak met de minderjarige of zijn ouders moet maken voor een gesprek, waarbij de minderjarige en zijn ouders op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen.⁴⁴ Er klinken geluiden dat het familiegroepsplan nog weinig toegepast wordt door gemeenten.⁴⁵

Naar aanleiding van het voortraject kan blijken dat een voorziening van jeugdhulp nodig is. Dan wordt gekeken of dit een individuele of algemene voorziening moet zijn.⁴⁶ In paragraaf 2.2.4 komt de beoordeling van de hulpvraag aan de orde.

Participatie

Alhoewel dat op basis van de tekst van de Jeugdwet niet zo blijkt, kan uit het amendement waarmee de familiegroepsplan in de wet is gekomen, wel (impliciet) worden afgeleid dat de minderjarige ook betrokken moet worden.⁴⁷ In de modelverordening van de VNG wordt vaak de volgende zinsnede gebruikt: 'de jeugdige of zijn ouders': in overleg met de jeugdige 'of' zijn ouders kan worden afgezien van een vooronderzoek. In de modelverordening wordt niet uitgelegd wanneer de jeugdige of juist de ouders benaderd worden (er wordt bijvoorbeeld geen leeftijdsgrens genoemd, waaronder bijvoorbeeld alleen de ouders worden benaderd). Wel staat in de modelverordening dat de 'de jeugdige en zijn ouders' op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid een familiegroepsplan op te stellen. Mr. R. Feiner heeft zijn zorgen geuit over het feit dat in sommige wijkteams ouders en minderjarigen wel worden betrokken bij de besluitvorming, terwijl in andere wijkteams dit niet het geval is.⁴⁸ Eenzelfde beeld komt naar voren uit het rapport van Samenwerkend Toezicht Jeugd van

⁴⁰ Artikel 5 Modelverordening VNG 2015.

⁴¹ Art. 1.1 Jeugdwet.

⁴² Zie *Factsheet Familiegroepsplan 2014*, p. 5.

⁴³ *Factsheet Familiegroepsplan 2014*, p. 5.

⁴⁴ Maar zie bijvoorbeeld de Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2015 waarin geen enkele keer de term 'familiegroepsplan' voorkomt. In de Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014 wordt het opstellen van een familiegroepsplan wel uitgebreid besproken (zie de toelichting op artikel 3.1 van deze verordening op p. 32, waarin naar voren komt dat het opstellen van een familiegroepsplan ook als individuele voorziening kan worden aangeboden, in de vorm van een Eigen Kracht Conferentie bijvoorbeeld).

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld *Familiegroepsplan nog weinig toegepast door gemeenten* 19 maart 2015 (<http://www.schulink.nl/nieuws/2015/familiegroepsplan-nog-weinig-toegepast-door.653178.lynkx>).

⁴⁶ *Kamerstukken I 2013/14*, 33684, F, p. 30-31.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2014/14*, 33684, 40, p. 3.

⁴⁸ Lezing R. Feiner op de FJR-dag 'Zorg om de jeugdzorg', 4 juni 2015.

april 2015 (gepubliceerd naar aanleiding van onderzoek naar onder andere de toegang tot jeugdhulp in de gemeenten). Uit dit rapport blijkt dat in veel (maar dus niet alle) gemeenten het uitgangspunt geldt dat ouders en minderjarige zoveel mogelijk de regie voeren over de hulp die ze krijgen. Medewerkers van wijkteams ondersteunen hen daarbij.⁴⁹ Uit het onderzoek blijkt tevens dat het voor medewerkers van de wijkteams lastig is om de minderjarige voldoende bij de zorg en ondersteuning te betrekken, zeker als de ouders de hulpvraag hebben ingediend.⁵⁰ Overigens, als de minderjarige en ouders niet in staat zijn de regie te dragen, zal een beroepskracht deze regiefunctie overnemen en de minderjarige en ouders zoveel mogelijk hierbij betrekken.⁵¹ Het is de vraag of de verschillen tussen de gemeenten als het gaat om het betrekken van de minderjarigen (en zijn ouders) tijdens het vooronderzoek te rechtvaardigen zijn.

2.2.2 Verwijzing huisarts, medisch specialist, jeugdarts

Een huisarts, medisch specialist of jeugdarts kan ook verwijzen naar jeugdhulp.⁵² Voor deze hulpverleners geldt dat zij bij hun werkzaamheden de zorg van een goed hulpverlener in acht moeten nemen. Zij hebben zich te houden aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een voor hen geldende professionele standaard, waarbij de te denken valt aan beroepscode, richtlijnen, protocollen en wet- en regelgeving. De minderjarige en zijn ouders kunnen naar een arts stappen met een hulpvraag, maar de arts kan ook uit eigen beweging verwijzen naar jeugdhulp.⁵³ Op basis van de *Gedragsregels voor artsen* van de KNMG moet de arts rekening houden met de rechten van de minderjarige, de minderjarige actief betrekken bij de besluitvorming en mag hij slechts tot handelen overgaan wanneer de minderjarige (of zijn ouders) nadat hij voldoende is geïnformeerd, daartoe toestemming heeft verleend. De arts is verder verplicht de minderjarige desgevraagd te informeren over de mogelijkheden tot het indienen van een klacht.⁵⁴

In de praktijk bepalen de huisarts, medisch specialist en jeugdarts vaak niet welke specifieke vorm van jeugdhulp een minderjarige nodig heeft, maar verwijzen zij slechts naar een jeugdhulpaanbieder (hier valt te denken aan een jeugdpsychiater of orthopedagoog). Deze jeugdhulpaanbieder zal dan vaststellen welke vorm van jeugdhulp nodig is. Hierbij overlegt de jeugdhulpaanbieder met de minderjarige. Gemeenten kunnen kiezen hoe zij de besluitvorming bij een dergelijke verwijzing regelen. Zij kunnen jeugdhulpaanbieders mandaat geven zodat zij namens de gemeente besluiten kunnen nemen. Dan gelden de besluiten die door de jeugdhulpaanbieder met betrekking tot de toegang tot jeugdhulp worden genomen, als besluiten van de gemeente. De minderjarige kan tegen deze besluiten opkomen door bij de gemeente bezwaar aan te tekenen en vervolgens eventueel naar de kinderrechter te stappen. Een andere mogelijkheid die gemeenten hebben om de besluitvorming na een verwijzing van een huisarts, medisch specialist of jeugdarts te regelen, is door de gemeente het formele besluit te laten nemen. Dan neemt de jeugdhulpaanbieder een beslissing over welke voorziening nodig is, waarop de gemeente de formele beslissing neemt. Dan geldt het besluit dus als besluit van de gemeente, waartegen de minderjarige bij de gemeente bezwaar kan aantekenen. Als 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

⁴⁹ Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, p. 13.

⁵⁰ Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, p. 13.

⁵¹ Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, p. 14.

⁵² Denk in dit kader bijvoorbeeld ook aan een verwijzing door een arts op de spoedeisende hulp.

⁵³ Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, 3, p. 31.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld KNMG 2013.

een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.⁵⁵ Het is overigens niet vereist dat het oordeel van de jeugdhulpaanbieder over de nodige jeugdhulp op schrift wordt gesteld. De gemeente kan ervoor kiezen dat dit alleen moet wanneer de minderjarige of zijn ouders hierom vragen of als het besluit van de gemeente afwijkt van het oordeel van de jeugdhulpaanbieder. Het is de vraag wat dit betekent voor de rechtsbescherming van de minderjarige. De verwijzing van de huisarts, medisch specialist of jeugdarts zelf is overigens geen besluit waartegen de minderjarige in rechte op kan komen.⁵⁶

Participatie

De arts moet de minderjarige betrekken bij diens besluitvorming. De minderjarige heeft de mogelijkheid om te klagen. Tegen de verwijzing van de arts kan verder niet in rechte worden opgekomen. Tegen het besluit aangaande de in te zetten jeugdhulp, dat door of namens de gemeente wordt genomen, kan de minderjarige in rechte opkomen door bezwaar aan te tekenen bij de gemeente (zie paragraaf 2.2.5). Tegen de beslissing van de gemeente op bezwaar is beroep mogelijk bij de kinderrechter (zie paragraaf 2.2.6).

2.2.3 Verwijzing door het AMHK (Veilig Thuis)

De minderjarige kan ook bij de een gemeentelijk toegangspunt terecht komen na een verwijzing door het AMHK (ook Veilig Thuis genoemd). Met betrekking tot het onderzoek door het AMHK worden in deze paragraaf nog enkele opmerkingen gemaakt. Het AMHK dient als herkenbaar en toegankelijk meldpunt voor (vermoedens van) huiselijk geweld of kindermishandeling. Het AMHK is verplicht open te zijn in de richting van betrokkenen. Het uitgangspunt is dan ook dat het AMHK eerst in gesprek gaat met betrokkenen en hen informeert over de melding en de mogelijke vervolgstappen. In uitzonderingsgevallen kan het AMHK naar aanleiding van een melding zonder toestemming van de betrokkenen informatie verzamelen.⁵⁷ Bij de uitvoering van de adviestaak werkt het AMHK enkel op basis van anonieme cliëntgegevens.⁵⁸

Het AMHK kan na de beoordeling van de melding de betrokkenen direct doorgeleiden naar hulp. Dan krijgen betrokkenen schriftelijk of digitaal informatie over de ontvangst en overdracht van de melding.⁵⁹ Het AMHK kan ook de hulpverlenende instantie verzoeken om namens het AMHK betrokkenen te informeren over de melding. Dan maakt de hulpverlener bekend tot wie betrokkenen zich kunnen wenden als zij meer informatie over de melding willen of over de inhoud van de melding in gesprek willen gaan.⁶⁰ In deze fase kan het AMHK ook een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming indienen, als de verwachting is dat hulp in vrijwillig kader niet volstaat (zie paragraaf 3.2.2).⁶¹

Als het AMHK zelf overgaat tot het doen van onderzoek, kan het in uitzonderingssituaties starten met informatieverzameling bij andere instellingen of professionals, zonder dat betrokkenen hiervan op de hoogte zijn gesteld. Dit kan gedurende maximaal vier weken zonder medeweten of toestemming van

⁵⁵ Zie voor deze voorgenoemde mogelijkheden Factsheet Besluit gemeente na verwijzing door huisarts 2015, p. 3, zoals aangehaald in Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 32.

⁵⁶ Terwijl dit tegen een verleningsbesluit van de gemeente wel mogelijk is (zie paragraaf 2.2.4).

⁵⁷ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 9; Zie ook art. 5.3.1 Wmo 2015.

⁵⁸ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 9-10.

⁵⁹ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 25-26.

⁶⁰ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 10.

⁶¹ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 22.

betrokkenen als het vermoeden bestaat dat het direct informeren van betrokkenen een ernstige bedreiging kan vormen voor een of meer gezinsleden of voor de medewerker van het AMHK of als betrokkenen een direct met hen besproken anonieme melding zouden kunnen herleiden tot de melder.⁶² In het eerste contact met betrokkenen informeert het AMHK hen over de melding én over de informatie die van anderen is verkregen. In situaties van ernstige bedreiging kan de termijn van vier weken telkens met ten hoogste twee weken worden verlengd. Het besluit hiertoe wordt gemotiveerd en vastgelegd. Na het vooronderzoek vindt het daadwerkelijke onderzoek plaats. Het onderzoek bestaat onder andere uit gesprekken met en onderzoek bij betrokkenen en de betrokken kinderen. De betrokken kinderen worden ten minste gezien, zij worden – in ieder geval wanneer zij zes jaar of ouder zijn – gesproken en hebben het recht op een individueel gesprek. Als zij twaalf jaar of ouder zijn, hebben zij recht om deel te nemen aan gesprekken met hun ouders en het bij het gezin betrokken netwerk.⁶³

Soms zijn meer gespecialiseerde onderzoeken nodig om vast te kunnen stellen of sprake is van kindermishandeling. Een daartoe opgeleide professional van het AMHK gaat gesprekken aan met het kind. Ook kan het AMHK diagnostisch onderzoek inzetten, als in het onderzoek tot de conclusie is gekomen dat het gemelde vermoeden van kindermishandeling is bevestigd. Voor deze vormen van onderzoek is de instemming van de betrokken kinderen een vereiste wanneer zij twaalf jaar of ouder zijn. Ook de instemming van de wettelijk vertegenwoordigers is een vereiste wanneer het kind jonger is dan zestien jaar.⁶⁴ Naar aanleiding van het onderzoek besluit het AMHK welke ondersteuning, hulp, behandeling of maatregelen nodig zijn om te komen tot duurzame veiligheid en tot herstel en bij welke partij de verantwoordelijkheid wordt gelegd voor het uitvoeren van de vervolgstappen. Het AMHK kan ook besluiten dat er geen vervolgstappen nodig zijn.⁶⁵

Wanneer het AMHK dit noodzakelijk acht, dient het een verzoek tot onderzoek in bij de Raad voor de Kinderbescherming. Zie voor meer informatie over dit verzoek paragraaf 3.2.2.

Participatie

Alhoewel het uitgangspunt van het AMHK is dat het in gesprek gaat met betrokkenen en hen informeert over de melding en de vervolgstappen, is het mogelijk om hier in uitzonderingssituaties van af te wijken door zonder toestemming van de betrokkenen informatie te verzamelen na een melding. Ook tijdens het vooronderzoek kan het AMHK in uitzonderingssituaties gedurende een aantal weken informatie verzamelen en gesprekken voeren, zonder dat de minderjarige hiervan op de hoogte wordt gesteld. Dit wordt wel geregistreerd en de minderjarige wordt hiervan achteraf op de hoogte gesteld. De minderjarige kan klagen bij het AMHK over gedragingen van medewerkers van het AMHK. Ook moet het AMHK een vertrouwenspersoon in de gelegenheid stellen zijn werk uit te oefenen (vergelijk 2.2.7 onder 'vertrouwenspersoon').

2.2.4 Beoordeling hulpvraag

Gemeenten moeten onder andere zorgen voor een 'deskundige toeleiding en inzet van voorzieningen van jeugdhulp'. De gemeente bepaalt welke voorzieningen dat precies zijn. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene en individuele voorzieningen. Waar de algemene

⁶² Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 29; Zie ook art. 5.3.1 Wmo 2015.

⁶³ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 29-30.

⁶⁴ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 30-31.

⁶⁵ Handelingsprotocol AMHK 2015, p. 33.

voorzieningen vrij toegankelijk zijn, zijn de individuele voorzieningen dit niet. De gemeente maakt zelf de keuze of een bepaalde voorziening individueel of algemeen is en moet in ieder geval zorgen voor een toereikend aanbod.⁶⁶ Een individuele voorziening heeft doorgaans betrekking op meer gespecialiseerde zorg,⁶⁷ zoals jeugd GGZ, spoedeisende zorg, verblijf 24-uurszorg en dagbesteding voor jeugd met een (licht)verstandelijke beperking.

De gemeente moet, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de minderjarige en zijn ouders keuzevrijheid bieden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp⁶⁸ en rekening houden met de behoeften, persoonskenmerken en achtergrond van de minderjarige en zijn ouders.

Algemene voorziening

De minderjarige en zijn ouders kunnen, wanneer zij van een algemene voorziening gebruik willen maken, zich tot de gemeente richten met hun hulpvraag (dan kan een vooronderzoek verricht worden en een familiegroepsplan opgesteld worden; zie paragraaf 2.2.1), maar zij kunnen zich ook rechtstreeks tot de jeugdhulpaanbieder wenden. De jeugdhulpaanbieder zal dan op hun hulpvraag reageren. De jeugdhulpaanbieder bepaalt dan in overleg met de minderjarige en zijn ouders welke jeugdhulp nodig is.⁶⁹ Het is op basis van de Jeugdwet niet vereist dat het oordeel over de hulpvraag wordt vastgelegd in een besluit. Dan is het voor de minderjarige lastig (of zelfs onmogelijk) om hiertegen bezwaar te maken, omdat daarvoor vereist is dat de beslissing op schrift is gesteld. In de verordening van de gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld wel opgenomen dat een besluit tot weigering van toegang tot een algemene voorziening binnen één week op schrift wordt gesteld en wordt toegezonden.⁷⁰ Het is interessant om te bezien of dit in de praktijk van Amsterdam daadwerkelijk gedaan wordt en hoe dit in andere gemeenten geregeld is.

Participatie

Op basis van de wettekst lijken de mogelijkheden voor de minderjarige om te participeren bij het besluitvormingsproces betreffende het treffen van een algemene voorziening gering. De Jeugdwet is een kaderwet en het is dus mogelijk dat in beleidsregels nadere voorzieningen zijn getroffen door gemeenten of jeugdhulpaanbieders. Zo wordt in de modelverordening van de VNG aangegeven dat – nadat bij de gemeente een hulpvraag is ingediend – eerst een vooronderzoek plaatsvindt waarbij met de minderjarige en zijn ouders gesproken wordt en een familiegroepsplan opgesteld wordt (zie hierover ook paragraaf 2.2.1). Ook als de hulpvraag bij de jeugdhulpaanbieder is ingediend, bepaalt de jeugdhulpaanbieder in overleg met de minderjarige en zijn ouders welke jeugdhulp nodig is (zie paragraaf 2.3.1). Als een beslissing aangaande een algemene voorziening niet op schrift is gesteld, zijn de mogelijkheden voor de minderjarige om hiertegen in rechte op te komen nihil.

Individuele voorziening

Indien gewenst kan – na een vooronderzoek – een individuele voorziening worden aangevraagd bij de gemeente.⁷¹ Minderjarigen en ouders kunnen een aanvraag om een individuele voorziening

⁶⁶ Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33683, 3, p. 138.

⁶⁷ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014, p. 802.

⁶⁸ Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 143.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld de website van Stek jeugdhulp <http://www.stekjeugdhulp.nl/nl/hulp-voor-kinderen-en-jongeren/heb-ij-hulp-nodig/12> (laatst geraadpleegd op 7 december 2015). Zie hierover paragraaf 2.3.1.

⁷⁰ Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld de Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2015, p. 7.

schriftelijk indienen bij de gemeente.⁷² Een ondertekend verslag van het gesprek (zoals besproken in paragraaf 2.2.1) kan eveneens worden aangemerkt als aanvraag, wanneer de minderjarige of zijn ouders dat op het verslag hebben aangegeven.⁷³

De (deskundige van de) gemeente legt de te verlenen individuele voorziening, dan wel het afwijzen daarvan, vast in een beschikking. Het kan in de praktijk zijn dat dit standaard wordt gedaan, of slechts als de minderjarige of zijn ouders hierom verzoeken. In de beschikking tot verstrekking van een individuele voorziening wordt informatie gegeven over de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

Participatie

De gemeente moet het opstellen van het verleningsbesluit zorgvuldig voorbereiden. Dit houdt onder meer in dat de gemeente de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen verzameld. Tegen een verleningsbesluit van de gemeente kan de minderjarige bezwaar aantekenen bij de gemeente. Wanneer de minderjarige dan nog niet tevreden is, kan hij bij de kinderrechter in beroep. De kinderrechter zal dan nogmaals naar het besluit kijken.

Als eenmaal een verleningsbeslissing is genomen, heeft de gemeente de plicht om jeugdhulp daadwerkelijk te leveren.⁷⁴ De minderjarige en zijn ouders worden dan verwezen naar de jeugdhulpaanbieder. Zie hierover verder paragraaf 2.3.

2.2.5 Bezwaar tegen beoordeling hulpvraag

Voor het treffen van een individuele voorziening van jeugdhulp is een verleningsbesluit van de gemeente vereist. Het verdient de voorkeur dat dit besluit schriftelijk wordt vastgesteld. Zoals aangegeven onder paragraaf 2.2.4 kan de minderjarige – als hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht – zelfstandig tegen dit besluit opkomen bij degene die het besluit heeft genomen, namelijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente (ook wel ‘bezwaar aantekenen’ genoemd). De gemeente stelt dan eerst belanghebbenden⁷⁵ in de gelegenheid om gehoord te worden (in de aanwezigheid van de andere belanghebbenden). In een aantal uitzonderlijke situaties kan hiervan worden afgezien. Belanghebbenden kunnen tot tien dagen voor het horen nadere stukken indienen. Het bezwaarschrift en andere relevante stukken kunnen voorafgaand aan het horen door de belanghebbenden worden ingezien bij de gemeente.

Overigens is de beslissing waartegen bezwaar wordt aangetekend, gedurende de bezwaarprocedure nog wel rechtsgeldig. Dit houdt in dat deze beslissing wel nageleefd moet worden. Als de minderjarige wenst dat het besluit ongeldig wordt, moet hij een verzoek om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank indienen.

Participatie

De minderjarige zal, indien hij een bezwaarschrift heeft ingediend, door de gemeente betrokken moeten worden bij de besluitvorming in deze bezwaarprocedure. De minderjarige krijgt de gelegenheid gehoord te worden en kan stukken indienen. De minderjarige kan zelf in het geding

⁷² Zie Elferink 2015, p. 594-595 over de status van een dergelijke hulpvraag.

⁷³ Zie bijvoorbeeld ook art. 7 lid 3 Verordening Jeugdhulp Gouda 2015.

⁷⁴ Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 139.

⁷⁵ Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In de rechtspraak wordt hierbij gebruik gemaakt van de OPERA-criteria, wat kort gezegd inhoudt dat het belang objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks betrokken en actueel is.

optreden, indien hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht.⁷⁶ Het is hierbij echter de vraag of de minderjarige van deze rechten en mogelijkheden goed op de hoogte is. Verder wordt de minderjarige gehoord in aanwezigheid van de andere belanghebbenden. Het is de vraag of dit in de praktijk gebeurt, hoe dit wordt vormgegeven en of dit wel aan de internationale eisen die gesteld worden aan het hoorrecht, voldoet.⁷⁷ Interessant is dat aan het inzien van de stukken – net als aan het horen – geen leeftijdseisen worden gesteld⁷⁸ (vergelijk dit met het recht op inzage in geval van een ondertoezichtstelling, zoals besproken wordt in paragraaf 3.2.5). Als de minderjarige vindt dat hij niet juist door de gemeente is behandeld, kan hij een klacht indienen bij de gemeente (paragraaf 2.2.7). Ook kan hij beroep instellen tegen de beslissing op bezwaar (zie paragraaf 2.2.6).

2.2.6 Beroep tegen beslissing op bezwaar

Over het algemeen zal de minderjarige bij een verleningsbesluit inzake jeugdhulp belanghebbende zijn, en kan hij in die hoedanigheid beroep in stellen bij de kinderrechter als hij door de kinderrechter in staat wordt geacht tot redelijke waardering van zijn belangen.⁷⁹ De wet verbindt geen leeftijdsgrenzen aan het zijn van een belanghebbende. De kinderrechter kan de minderjarige tijdens het onderzoek voorafgaande aan de zitting horen. Ook kan de kinderrechter de minderjarige vragen om schriftelijke inlichtingen te geven. Verder kan de minderjarige op eigen initiatief stukken indienen. De minderjarige kan door de kinderrechter opgeroepen worden om op de rechtszitting te komen en aldaar inlichtingen te geven. Het is nog maar de vraag of de rechter het besluit van de gemeente volledig of slechts marginaal beoordeelt.⁸⁰

Hoger beroep

De minderjarige kan tegen de uitspraak van de kinderrechter hoger beroep instellen bij de Centrale Raad van Beroep. In hoger beroep gelden dezelfde bepalingen als in de procedure voor de kinderrechter zoals zojuist besproken. Tegen de uitspraak in hoger beroep kan de minderjarige niet opkomen.

Participatie

Als de minderjarige in staat wordt geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen, kan de minderjarige beroep instellen bij de kinderrechter. De kinderrechter bepaalt of dit het geval is. Als dit inderdaad het geval is, heeft de minderjarige ruime mogelijkheden tot zijn beschikking om zijn mening te laten horen. De minderjarige kan zijn mening tijdens het vooronderzoek en ter zitting uiten en voorts kan de minderjarige schriftelijke inlichtingen geven en op eigen beweging stukken indienen. Wel is de minderjarige grotendeels afhankelijk van de kinderrechter als het gaat om de vraag of hij gehoord kan worden en schriftelijke inlichtingen kan geven. De kinderrechter heeft hier veel vrijheid (in de wettekst staat namelijk 'kan', waardoor het horen geen verplichting is).

⁷⁶ Art. 8:21 Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁷ Zie Elferink 2015, p. 598, artikel 12 IVRK en General Comment nr. 12.

⁷⁸ Zie ook Elferink 2015, p. 598-599.

⁷⁹ Zie voor een leidraad voor deze procedure de Procesregeling Bestuursrecht 2013, *Stb.* 2014, 9197.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 31; Vergelijk ook Elferink 2015, p. 599.

2.2.7 Klachtrecht

De minderjarige kan een klacht indienen bij de gemeente over de wijze waarop een medewerker van deze gemeente zich jegens hem heeft gedragen.⁸¹ De gemeente kan zelf een regeling met betrekking tot de klachtbehandeling opstellen.⁸² De klager moet door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden. De gemeente stelt de klager 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. Als de minderjarige het niet eens is met het oordeel naar aanleiding van de klacht, kan hij een verzoekschrift indienen bij de ombudsman.

Participatie

De minderjarige kan klagen bij de gemeente. De gemeente stelt de minderjarige dan in de gelegenheid te worden gehoord. Als de minderjarige niet tevreden is met de beslissing naar aanleiding van de klacht, kan de minderjarige naar een ombudsman stappen. Dit kan een gemeentelijke ombudsman zijn, of de (nationale) Kinderombudsman. De (Kinder)ombudsman kan vervolgens er 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.⁸³

Vertrouwenspersoon

In het kader van het klachtrecht is nog relevant te vermelden dat de gemeente ervoor moet zorgen dat minderjarigen een beroep kunnen doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon en hen ook moet wijzen op de mogelijkheid om zich door een vertrouwenspersoon te laten bijstaan.⁸⁴ De minderjarige kan terugvallen op deze vertrouwenspersoon bij vragen of bij problemen met bijvoorbeeld de gemeente.⁸⁵ Het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (hierna: AKJ) is een onafhankelijke landelijke organisatie die het 'vertrouwenswerk' uitvoert. Elke minderjarige die te maken heeft met jeugdhulp kan het AKJ kosteloos inschakelen (per telefoon, e-mail, via de website of chat). De vertrouwenspersonen kunnen de minderjarige informeren, adviseren en ondersteunen.⁸⁶ Hij kan echter niet op eigen initiatief namens de minderjarige optreden.⁸⁷

Participatie

De gemeente moet zorgen dat de minderjarige een beroep kan doen op een vertrouwenspersoon, en in de gemeentelijke verordeningen is dan ook zichtbaar dat deze vertrouwenspersoon ingesteld

⁸¹ De bepalingen betreffende de klachtregeling van de gemeente zijn te vinden in titel 9.1 Awb; Zie bijvoorbeeld art. 14 Verordening jeugdhulp Medemblik 2015.

⁸² 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.

⁸³ Zie de website van de Kinderombudsman voor alle rapporten naar aanleiding van klachten, <http://www.dekinderombudsman.nl/58/publicaties/> (laatst geraadpleegd op 14 december 2015).

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld art. 6.2 Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014, art. 9 Verordening Jeugdhulp Rotterdam 2015 en art. 10 Verordening Jeugdhulp Den Haag 2015; Zie ook Handreiking 'Onafhankelijk vertrouwenswerk in het kader van de nieuwe Jeugdwet' 2014; Zie ook Factsheet Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en gemeenten zoals gesteld in de Jeugdwet 2014.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 146-147.

⁸⁶ AKJ 2015.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 147.

wordt en beschikbaar is voor de minderjarige. Het is echter de vraag hoe vaak en in welke gevallen in de praktijk van een vertrouwenspersoon gebruik wordt gemaakt.

2.2.8 Spoedsituatie

Ook in situaties waar onmiddellijke uitvoering van taken geboden is,⁸⁸ moet jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier worden aangeboden. Gemeenten zijn vrij in hoe zij ervoor zorgen dat zij altijd toegankelijk zijn,⁸⁹ zij kunnen bijvoorbeeld een crisisdienst instellen.⁹⁰ De eisen die gelden voor toegang tot jeugdhulp gelden eveneens voor crisissituaties.

Ter illustratie: bij GGZ Drenthe kan in crisissituaties contact worden opgenomen met de huisarts of het centrum voor jeugd en gezin of, als de minderjarige al in behandeling is bij de GGZ, met de behandelaar van de minderjarige. In dat laatste geval geldt dat de minderjarige na het eerste persoonlijk contact met een behandelaar in behandeling is bij de GGZ. Nadat contact is opgenomen met de crisisdienst, wordt eerst geprobeerd telefonisch de vraag te beantwoorden en als dat niet lukt, vindt een gesprek plaats. Er wordt door een medewerker van de crisisdienst gezocht naar een oplossing voor de korte termijn.⁹¹ In onder andere Friesland en Brabant kan contact worden opgenomen met Spoed4Jeugd, een organisatie die zelf geen jeugdhulp verleent, maar een samenwerking van jeugdhulpaanbieders is. Eerst wordt telefonisch naar een oplossing gezocht. Dan vindt kort intern overleg plaats waarna de beller wordt teruggebeld en wordt verteld welke acties worden ingezet. Ook worden er afspraken gemaakt hoe contact wordt gelegd tussen het gezin en een professionele hulpverlener.⁹²

Indien aan de gronden voor een voorlopige maatregel van kinderscherming is voldaan en betrokkenen geen medewerking verlenen, kan eveneens worden besloten over te gaan tot het verzoeken van een voorlopige kinderschermingsmaatregel. Voor de bespreking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.2.6.

Participatie

Ook in crisissituaties moet de minderjarige betrokken worden. Aangenomen kan worden dat net als bij de 'reguliere' jeugdhulp bezwaar en beroep mogelijk is (zie paragraaf 2.2.5 en 2.2.6). Als de minderjarige (of zijn ouders) geen medewerking verleent, kan een voorlopige kinderschermingsmaatregel worden gebruikt (zie hoofdstuk 3). Daartegen staat een andere rechtsingang open (zie paragraaf 3.2.4).

⁸⁸ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin opvang moet worden geregeld voor een kind nadat ouders zijn opgenomen in het ziekenhuis of waarin het kind acute geestelijke gezondheidszorg nodig heeft (*Kamerstukken II* 2012/13 33684, 3, p. 145).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Verordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, 26 november 2014, artikel 2.5 en pagina 35; Zie bijvoorbeeld ook art. 4 lid 3 Verordening jeugdhulp Gouda 2015 en artikel 3 lid 4 Verordening Jeugdhulp Rotterdam 2015.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de website van gemeente Delft

http://www.delft.nl/Inwoners/Zorg_en_welzijn/Jeugd_en_gezin/Ouders_en_verzorgers/Opvoedhulp_door_gemeente/Crisisdienst (laatst geraadpleegd op 30 november 2015). Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, D, p. 46 en *Kamerstukken II* 2013/114, 33684, F, p. 13-14 en 20.

⁹¹ Zie de website van GGZ Drenthe, <https://www.ggzdrenthe.nl/contact/crisisdienst/> (laatst geraadpleegd op 9 december 2015).

⁹² Zie de website van Spoed4Jeugd, <http://www.spoed4jeugd.nl/index.php> (laatst geraadpleegd op 9 december 2015).

2.3 Uitvoering jeugdhulp

Met een (beslissing op een) hulpvraag is de minderjarige er nog niet van verzekerd dat passende jeugdhulp daadwerkelijk verleend wordt. De jeugdhulpaanbieder moet – nadat de minderjarige naar de jeugdhulpaanbieder is gestapt voor een algemene of individuele voorziening – bepalen welke jeugdhulp nodig is. Vervolgens moet de minderjarige (en/of zijn ouders) toestemming verlenen voor de feitelijke uitvoering van deze jeugdhulp. Hier zal in deze paragraaf nader op in worden gegaan. Verder wordt in deze paragraaf het familiegroepsplan of hulpverleningsplan en het klachtrecht besproken.

2.3.1 Bepalen benodigde jeugdhulp

De jeugdhulpaanbieder bekijkt samen met de minderjarige en zijn ouders⁹³ welke vorm van jeugdhulp nodig is en hoe lang en hoe vaak deze jeugdhulp precies nodig is. De jeugdhulpaanbieder moet zich hierbij houden aan de verordening⁹⁴ en het aanbod van de gemeente. Wel bepaalt de Jeugdwet dat de minderjarige en zijn ouders, voor zover redelijkerwijs mogelijk, keuzevrijheid wordt geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp. Wanneer de minderjarige (of zijn ouders) van mening is dat er geen passend aanbod is, kan hij bezwaar en eventueel beroep instellen.

Participatie

De jeugdhulpaanbieder betreft de minderjarige bij het bepalen welke vorm van jeugdhulp nodig is en voor hoe lang. De minderjarige heeft hierbij keuzevrijheid. Als de minderjarige vindt dat er geen passend aanbod is, kan hij hiertegen opkomen bij de gemeente en vervolgens eventueel naar de rechter stappen. Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat de respondenten, bestaande uit ouders en minderjarigen die te maken hebben met jeugdhulp, niet zo tevreden zijn met de inspraak die kinderen krijgen bij het bepalen van de hulp.⁹⁵ Ook als minderjarigen nieuwe of veranderde hulpvragen hebben, weten zij niet altijd wat zij dan moeten doen.⁹⁶ Het lijkt er op dat op het terrein van participatie tijdens het bepalen van de benodigde jeugdhulp in de praktijk nog veel winst valt te boeken.

2.3.2 Toestemming

Voor het verlenen van jeugdhulp (in vrijwillig kader) is de toestemming van de betrokkene vereist. Hiervoor is het nodig dat de betrokkene weet waar deze toestemming precies voor gegeven wordt.⁹⁷ 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, is alleen zijn toestemming vereist.

Een vereiste toestemming mag worden verondersteld te zijn gegeven, indien “de desbetreffende verrichting niet van ingrijpende aard is”. In de wet is niet duidelijk aangegeven wanneer hiervan sprake is. Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval.⁹⁸ In de literatuur wordt

⁹³ *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, F, p. 28.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 148 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, D, p. 4.

⁹⁵ De Kinderombudsman 2015b, p. 16.

⁹⁶ De Kinderombudsman 2015b, p. 20.

⁹⁷ Zie Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 36.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 213; zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21561, 3.

aangegeven dat individuele jeugdhulp niet snel als ‘niet-ingrijpende verrichting’ beschouwd zal worden.⁹⁹ De jeugdhulpaanbieder legt op verzoek van de betrokkene in ieder geval schriftelijk vast voor welke verrichtingen van ingrijpende aard de betrokkene toestemming heeft gegeven.

Participatie

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 echter geen mogelijkheden om in rechte tegen het verlenen van toestemming door zijn ouder(s) op te komen. Als een verrichting niet-ingrijpend van aard is, wordt de toestemming geacht te zijn verleend. Dan is de mate van inspraak van de minderjarige (en zijn ouders) beduidend minder.

2.3.3 Familiegroepsplan of hulpverleningsplan

De jeugdhulpaanbieder moet eerst de mogelijkheid bieden om, binnen redelijke termijn, een familiegroepsplan op te stellen. Hiervan kan worden afgezien als ouders aan de jeugdhulpaanbieder 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 (wanneer dit het geval is, moet een hulpverleningsplan opgesteld worden). De Jeugdwet vermeldt hier niets over het betrekken van de minderjarige bij deze beslissing.¹⁰⁰

De definitie die de Jeugdwet geeft van een familiegroepsplan, verplicht de jeugdhulpaanbieder niet om de minderjarige te betrekken bij een familiegroepsplan (zie ook paragraaf 2.2.1). Ook in de parlementaire geschiedenis wordt niet expliciet iets opgemerkt over de betrokkenheid van de minderjarige zelf bij het opstellen van een familiegroepsplan. Wanneer wordt afgezien van het opstellen van een familiegroepsplan, werkt de jeugdhulpaanbieder op basis van een hulpverleningsplan. Over dit plan moet zijn overlegd met de minderjarige. Dit plan kan mondeling overeengekomen worden met de minderjarige en de ouders. Wanneer de minderjarige, de ouder(s) of de jeugdhulpaanbieder dat wenst, kan het plan op schrift worden gesteld.

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 kunnen onderdelen uit het familiegroepsplan worden aangemerkt als besluit, waartegen in rechte kan worden opgekomen en waarbij de zorgvuldigheidseisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan (de totstandkoming van) een besluit stelt, in acht moeten worden genomen. 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.¹⁰¹

⁹⁹ Kalika, Lam & Schepens 2015, p. 36.

¹⁰⁰ Zie over het familiegroepsplan ook <http://web.samen1plan.nl>, www.eigen-kracht.nl, www.eigen-plan.nl en <http://sonestra.nl>, zoals genoemd in de Factsheet Familiegroepsplan 2014, p. 2; Zie ook de Richtlijn Samen beslissen over passende hulp; Zie bijvoorbeeld Pluryn, *Jouw plan bij Pluryn; Het (Elektronisch) Individueel Plan* (http://www.pluryn.nl/~media/Website%20Pluryn/Menu%20Over%20Pluryn/Publicaties/Clientenfolders/Eenvoudige%20clientfolders/X51335_Pluryn%20CL%20brochure%20EIP%20eenvoudig.pdf).

¹⁰¹ Zie de Algemene wet bestuursrecht voor deze en andere zorgvuldigheidseisen.

De Jeugdwet bevat geen regeling inzake 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 (zie paragraaf 2.3.4).

Participatie

Bij het opstellen van het familiegroepsplan en het opstellen van een hulpverleningsplan kunnen relevante beslismomenten voor het kind liggen. Met betrekking tot het opstellen van het familiegroepsplan is dit echter niet expliciet in de Jeugdwet vastgelegd. In het kader van het opstellen van het hulpverleningsplan biedt de Jeugdwet wel aanknopingspunten voor de minderjarige om te participeren, zo moet overleg worden gepleegd met de minderjarige over het plan en kan de minderjarige vragen om het plan op schrift te stellen.

2.3.4 Klachtrecht

De jeugdhulpaanbieder moet een regeling getroffen hebben voor de behandeling van klachten over gedragingen medewerkers van de jeugdhulpaanbieder jegens een minderjarige of zijn ouder(s). De minderjarige moet hiervan op de hoogte worden gesteld. Hij is namelijk klachtgerechtigd. De wet stelt geen leeftijdseisen aan de mogelijkheid een klacht in te dienen. Het is opvallend dat in de praktijk soms wel een leeftijdseis wordt gesteld door de jeugdhulpaanbieder.¹⁰² Dit is in strijd met de wet.

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. Als de minderjarige niet kan klagen of als hij niet tevreden is met het antwoord op de klacht, kan hij – telefonisch of per e-mail – contact opnemen met de Kinderombudsman. Hier zijn geen leeftijdseisen aan verbonden.

Participatie

Het klachtrecht vormt een belangrijke mogelijkheid tot participatie voor de minderjarige. Als de minderjarige een klacht indient, moet hij in de gelegenheid worden gesteld zijn klacht toe te lichten. Het is dan ook van belang dat deze mogelijkheid niet (teveel) beperkt wordt door het stellen van bijvoorbeeld leeftijdseisen. Wanneer de minderjarige niet kan klagen, bijvoorbeeld doordat hij volgens de jeugdhulpaanbieder te jong is, of wanneer de minderjarige niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, kan hij naar de Kinderombudsman stappen.

2.4 Beëindiging jeugdhulp

De jeugdhulp in vrijwillig kader komt ten einde wanneer de duur waarvoor de voorziening is verleend, is verstreken of zodra de toestemming voor de jeugdhulp van betrokkene(n) komt te ontbreken (zie paragraaf 2.3.2). Wanneer de minderjarige de leeftijd van achttien jaar bereikt, wordt de jeugdhulp in beginsel¹⁰³ ook beëindigd. Verder is het mogelijk dat de jeugdhulpverlener wegens

¹⁰² Zie bijvoorbeeld De Klachtenregeling Triviumlindenhof, oktober 2014 (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 jongeren vanaf zestien jaar zelfstandig een klacht kunnen indienen. Wanneer het kind jonger is dan twaalf jaar, kunnen slechts zijn ouders klagen.

¹⁰³ Zie voor een uitzonderingen hierop artikel 1.1 Jeugdwet onder 'jeugdige'.

gewichtige redenen de verlening van jeugdhulp beëindigt.¹⁰⁴ Indien jeugdhulp noodzakelijk blijft en gezien de leeftijd van de minderjarige nog mogelijk is, kan worden overgegaan tot het gedwongen kader; hiervoor wordt verwezen naar deel 3.

Participatie

De participatiemogelijkheden van de minderjarige bij beëindiging van de jeugdhulp lijken gering. Na het verlopen van de duur waarvoor een voorziening van jeugdhulp is verleend, kan de minderjarige besluiten opnieuw een hulpvraag in te dienen. Als de vereiste toestemming komt te ontbreken, tegen de zin van de minderjarige jonger dan twaalf jaar in, biedt de wet geen mogelijkheden om alsnog de jeugdhulp doorgang te laten vinden. Wanneer de minderjarige een leeftijd tussen de twaalf en zestien jaar heeft en zijn ouders hun toestemming intrekken, kan jeugdhulp doorgezet worden als de minderjarige dit weloverwogen blijft wensen en jeugdhulp kennelijk nodig is om ernstig nadeel voor de minderjarige te voorkomen. Als de minderjarige ouder dan zestien jaar is, heeft het intrekken van de toestemming door de ouders geen invloed op de verlening van jeugdhulp. Als jeugdhulp noodzakelijk is en aan de voorwaarden voor een kinderbeschermingsmaatregel is voldaan, kan dit een mogelijkheid zijn om in dat geval alsnog jeugdhulp te kunnen krijgen voor de minderjarige. Verder is het denkbaar dat wanneer de jeugdhulp door de jeugdhulpaanbieder wordt beëindigd wegens gewichtige redenen, de minderjarige gebruik kan maken van zijn klachtrecht bij de jeugdhulpaanbieder.

2.5 Gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader

Een speciale vorm van jeugdhulp in vrijwillig kader is een plaatsing van de minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Er moet dan sprake zijn van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de minderjarige naar volwassenheid ernstig belemmeren en de opneming en het verblijf moet noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de minderjarige zich aan de jeugdhulp onttrekt of daaraan wordt onttrokken. Een machtiging gesloten jeugdhulp kan op verzoek door de kinderrechter worden verleend en dit kan slechts als het kind onder toezicht is gesteld, de voogdij over de minderjarige berust bij een gecertificeerde instelling of de wettelijk vertegenwoordiger met de opneming en het verblijf instemt. In dat laatste geval is sprake van gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader. Relevant te vermelden is dat voor deze vrijwillige vorm van gesloten jeugdhulp geen toestemming van de minderjarige nodig is.

In zaken met betrekking tot gesloten jeugdhulp kan een minderjarige van twaalf jaar en ouder of die jonger is dan twaalf jaar maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, als zelfstandige (proces)partij optreden. Bovendien wordt aan de minderjarige een raadsman toegevoegd. De wet stelt hiervoor geen leeftijdseisen.¹⁰⁵

2.5.1 Aanvang

Een machtiging gesloten jeugdhulp kan worden verleend wanneer de wettelijke vertegenwoordiger (meestal de gezagsouder) van de minderjarige hiermee instemt. De toestemming van de

¹⁰⁴ De term 'gewichtige redenen' is overgenomen van de wetgeving aangaande de geneeskundige behandelingsovereenkomst (art. 7:460 BW). In de parlementaire geschiedenis bij de Jeugdwet zijn geen voorbeelden genoemd. In de praktijk is zichtbaar dat het bij gewichtige redenen om de behandelingsovereenkomst te beëindigen kan gaan om wangedrag van de cliënt of spanningen met de familie. Aangezien dit juist redenen kunnen zijn om jeugdhulp te bieden, is het maar de vraag waar deze gewichtige redenen in de jeugdhulp praktijk daadwerkelijk uit kunnen bestaan.

¹⁰⁵ Zie art. 6.1.10 lid 4 Jeugdwet.

minderjarige is niet vereist voor gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader. Een machtiging gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader wordt, op verzoek van de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige, aan de kinderrechter verzocht door de gemeente.¹⁰⁶ De regelingen die de Jeugdwet bevat inzake de gesloten jeugdhulp zijn van toepassing. Zo zijn een verlengingsbesluit van de gemeente waarin wordt bepaald dat de voorziening gesloten jeugdhulp nodig is en een instemmingsverklaring van een gedragswetenschapper vereist.

Instemmingsverklaring gedragswetenschapper

Het verzoek aan de kinderrechter tot een machtiging gesloten jeugdhulp behoeft de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper. Buiten de voorwaarde dat de gedragswetenschapper de minderjarige met het oog op het afgeven van de instemmingsverklaring kort tevoren heeft onderzocht, stelt de wet geen concrete eisen aan de instemmingsverklaring. Wel kan op basis van de parlementaire geschiedenis worden gesteld dat de gedragswetenschapper de minderjarige in eigen persoon moet hebben onderzocht.¹⁰⁷ Verder moet het onderzoek actueel zijn.¹⁰⁸ Als de minderjarige de gedragswetenschapper schriftelijk informatie aanbiedt, is de gedragswetenschapper niet verplicht deze informatie te betrekken bij zijn onderzoek.¹⁰⁹ De minderjarige kan deze schriftelijke informatie overigens ook in het geding inbrengen, zodat de kinderrechter deze informatie in zijn beoordeling kan betrekken.¹¹⁰

Participatie

De gedragswetenschapper moet de minderjarige onderzoeken. Hij zal hiertoe in gesprek gaan met de minderjarige. De minderjarige kan de gedragswetenschapper schriftelijke informatie aanbieden, maar deze gedragswetenschapper is niet verplicht deze informatie te betrekken. De minderjarige kan tijdens de rechtszitting opkomen tegen de instemmingsverklaring. Hierbij wordt hij bijgestaan door een advocaat.

Zitting: horen en familiegroepsplan

Voordat de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdhulp verleent,¹¹¹ moet hij de minderjarige horen, tenzij de kinderrechter vaststelt dat de minderjarige niet bereid is zich te doen horen. De

¹⁰⁶ De gemeente kan deze bevoegdheid tot het indienen van verzoeken tot een machtiging gesloten jeugdhulp in vrijwillig kader ook mandateren aan bijvoorbeeld een gecertificeerde instelling, zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 23 november 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:5904, *JPF* 2015/132, met annotatie P. Vlaardingerbroek. Vergelijk ook Rb. Gelderland, 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016 waarin een mandaatverlening aan een gecertificeerde instelling niet werd toegestaan. Zie in dit kader ook Rb. Rotterdam 8 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4479 waarin de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek deed tot een ondertoezichtstelling en machtiging gesloten jeugdhulp, terwijl de minderjarig en ouders het eens zijn met een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Dit omdat de gemeente het traject niet op orde heeft. DEZE VORIGE ZIN SNAP IK NIET? Het verzoek tot ondertoezichtstelling werd eerst aangehouden en vervolgens afgewezen (Rb. Rotterdam 19 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4480), het verzoek tot machtiging gesloten jeugdhulp werd toegewezen, nadat was gebleken dat de gemeente akkoord was en op die manier de financiering voor de plaatst geregeld kon worden. Maria heeft hier ook een artikel over geschreven. Evt. naar verwijzen als dat al gepubliceerd is. Zie ook Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241; Zie ook Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30644, 3, p. 20.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30644, 3, p. 21.

¹⁰⁹ HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:951.

¹¹⁰ HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:951.

¹¹¹ De rechter kan ook bepalen dat de machtiging gesloten jeugdhulp ten uitvoer wordt gelegd in een justitiële jeuginrichting, zie voor meer informatie hierover in de bijlage.

minderjarige krijgt bovendien een advocaat toegevoegd. Voordat de kinderrechter een machtiging verleent, biedt hij de mogelijkheid een familiegroepsplan op te stellen. Hij kan hier zoals eerder genoemd vanaf zien als de ouders te kennen hebben gegeven dat zij hier geen gebruik van wensen te maken, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden.¹¹² De rechtbank in Rotterdam heeft een verzoek tot het verlenen van een machtiging gesloten jeugdhulp afgewezen, omdat de moeder aangaf gebruik te willen maken van de mogelijkheid een familiegroepsplan op te stellen.¹¹³

Tegen de beschikking van de kinderrechter op een verzoek om een machtiging staat hoger beroep bij het gerechtshof open. Ook de raadsheren zijn verplicht de minderjarige in de gelegenheid te stellen gehoord te worden. Verder kan de minderjarige cassatie instellen tegen de beslissing van het gerechtshof.

Participatie

De minderjarige is volgens de wet bekwaam om tijdens de zitting te participeren, hij wordt daarbij bijgestaan door een advocaat. Bovendien moet hij door de kinderrechter gehoord worden. Tegen de beslissing van de kinderrechter kan hij in hoger beroep. Daarna staat eventueel ook nog cassatieberoep open bij de Hoge Raad.

Spoedsituatie

Voor de situatie waarin snel handelen geboden is, kan de kinderrechter een voorlopige machtiging gesloten jeugdhulp afgeven. De voorwaarden voor een dergelijke voorlopige machtiging wijken op sommige punten af van de regeling voor een 'normale' machtiging gesloten jeugdhulp. Zo geldt in een spoedsituatie dat van een instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper kan worden afgezien als onderzoek feitelijk onmogelijk is. In dat geval kan de rechter als voorwaarde stellen dat alsnog dergelijk onderzoek plaatsvindt wanneer dit wel mogelijk is.¹¹⁴ Verder is in geval van een verzoek tot een voorlopige machtiging geen besluit van de gemeente vereist. Bovendien kan de kinderrechter afzien van het horen van de minderjarige als dit niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige. De minderjarige moet dan binnen twee weken in de gelegenheid worden gesteld zijn mening kenbaar te maken aan de rechter.¹¹⁵

Participatie

In spoedsituaties hoeft geen verleningsbesluit van de gemeente overlegd te worden en is in uitzonderlijke situaties ook de instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper niet verplicht. Ook kan onder bepaalde voorwaarden worden afgezien van het horen van de minderjarige ter zitting, dan moet de minderjarige binnen twee weken alsnog in de gelegenheid gesteld worden gehoord te worden. De minderjarige kan tegen het voorgaande opkomen tijdens de rechtszitting en eventueel in hoger beroep en cassatie gaan.

¹¹² Zie over de diverse leden van artikel 6.1.10 Jeugdwet ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 194.

¹¹³ Rb. Rotterdam 4 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1979; Zie anders: Gerechtshof Amsterdam 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:41458 waarin de minderjarige betoogt dat geen machtiging mag worden verlengd, voordat de mogelijkheid is geboden een familiegroepsplan op te maken. Het gerechtshof oordeelt dat gelet op de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige en de beperkte tijd die er nog is voor behandeling, het niet in het belang van de minderjarige is om de mogelijkheid te bieden een familiegroepsplan op te stellen.

¹¹⁴ HR 31 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ5422.

¹¹⁵ Zie ook Bruning & De Jong-de Kruijff 2015; En *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 3, p. 194.

Voorwaardelijke machtiging

De kinderrechter kan op verzoek ook een voorwaardelijke machtiging verlenen. Dan kan de minderjarige kort gezegd buiten de gesloten instelling verblijven, maar kan hij bij het niet nakomen van bepaalde afgesproken voorwaarden, alsnog worden opgenomen. Deze machtiging kan worden gebruikt na afloop van een reguliere machtiging gesloten jeugdhulp, om deze vorm van jeugdhulp af te bouwen, maar ook zonder dat een reguliere machtiging aan deze voorwaardelijke machtiging vooraf is gegaan. Voor een voorwaardelijke machtiging zijn een besluit van de gemeente en een instemmingsverklaring van een gedragswetenschapper vereist. Verder moet een hulpverleningsplan zijn overlegd waarin de voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan omschreven worden.¹¹⁶ De minderjarige moet de jeugdhulp aanvaarden (zie ook paragraaf 2.3.2 over toestemming). Als de minderjarige al wel twaalf, maar nog geen zestien jaar oud is, is ook de toestemming van de gezagsouders of voogd vereist. Verder kan de kinderrechter, naast de hiervoor genoemde voorwaarde, voorwaarden betreffende het gedrag van de minderjarige stellen. Vereist is dat de minderjarige heeft verklaard dat hij bereid is de voorwaarden na te leven, of het moet aannemelijk zijn dat hij dit zal doen.¹¹⁷

Participatie

Bij een voorwaardelijke machtiging geldt als extra voorwaarde dat de minderjarige de jeugdhulp moet aanvaarden. Als de kinderrechter aanvullende voorwaarden stelt, moet in ieder geval redelijkerwijs aannemelijk zijn dat de minderjarige de voorwaarden zal naleven. Verder heeft de minderjarige dezelfde mogelijkheden tot participatie als hiervoor genoemd bij de reguliere machtiging gesloten jeugdhulp.

2.5.2 Uitvoering gesloten jeugdhulp

Hulpverleningsplan

Alhoewel dit in hoofdstuk 6 van de Jeugdwet niet expliciet genoemd wordt, moet de jeugdhulpaanbieder de betrokkenen allereerst de mogelijkheid bieden een familiegroepsplan op de stellen (zie ook paragraaf 2.3.3). Wanneer van het opstellen van een familiegroepsplan wordt afgezien, stelt de jeugdhulpaanbieder een hulpverleningsplan op.

Huisregels

De jeugdhulpaanbieder stelt huisregels vast voor een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de gesloten instelling en het waarborgen van een pedagogisch klimaat. In deze huisregels worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot bezoektijden, controle van bezoekers en controle van voorwerpen die de minderjarigen in verband met de veiligheid binnen de instelling niet in hun bezit mogen hebben.¹¹⁸

In de huisregels van gesloten jeugdhulpinstelling De Vaart staat bijvoorbeeld dat de minderjarige zijn eigen dossier mag inzien, maar dat de gedragswetenschapper en het afdelingshoofd kunnen

¹¹⁶ Vergelijk Rb. Rotterdam 25 februari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1738 waarin geen hulpverleningsplan was overgelegd, maar wel een nieuw hulpverleningsplan is opgesteld waarin wordt geregeld welke hulp wordt ingezet, welke instelling bereid is om de minderjarige in de gesloten jeugdhulp op te nemen indien noodzakelijk en welke personen bevoegd zijn om een daartoe strekkende beslissing te nemen.

¹¹⁷ Zie over de voorwaardelijke machtiging ook Bruning & De Jong-de Kruijf 2015.

¹¹⁸ Zie ook AKJ 2012.

beslissen om de minderjarige, indien hier goede redenen voor zijn, het dossier niet of slechts gedeeltelijk in te laten zien. Tegen deze beslissing kan de minderjarige een klacht indienen.¹¹⁹

Vrijheidsbeperkende maatregelen en klachtrecht

De jeugdhulpaanbieder kan maatregelen toepassen waarmee de minderjarige, tegen zijn wil of tegen de wil van zijn gedragsdrager in, in zijn vrijheden wordt beperkt. De jeugdhulpaanbieder meldt dit aan de ouders van de minderjarige. De vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen bestaan uit het verbod zich op te houden op bepaalde in het hulpverleningsplan aangegeven plaatsen, tijdelijke plaatsing in afzondering, tijdelijke overplaatsing binnen de gesloten accommodatie of naar een andere gesloten accommodatie of het vastpakken en vasthouden van de minderjarige. Verder kunnen op basis van de Jeugdwet tegen de wil van de minderjarige onder andere jeugdhulpverleningsprogramma's of geneeskundige behandelingsmethoden worden toegepast, het gebruik van communicatiemiddelen of bezoek beperkt worden en controlemaatregelen toegepast worden.¹²⁰ Ten aanzien van de geneeskundige behandelingsmethoden moet worden opgemerkt dat het klachtrecht open staat voor de toepassing van de geneeskundige behandeling, maar het in de praktijk niet mogelijk is om op te komen tegen onderdelen van het hulpverleningsplan vóór de daadwerkelijke toepassing.¹²¹

De vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen slechts worden toegepast, voor zover zij zijn opgenomen in het hulpverleningsplan. Voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van deze onderdelen van het hulpverleningsplan wordt overleg gevoerd met degene die het gezag over de minderjarige heeft. De minderjarige of degene die het gezag over hem uitoefent, hoeft niet met deze vaststelling of wijziging in te stemmen. Wel moet een gedragswetenschapper instemmen. Het hulpverleningsplan wordt zo vaak geëvalueerd als in het belang van de minderjarige noodzakelijk is.

In noodsituaties kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen die niet in het hulpverleningsplan zijn opgenomen gedurende zeven dagen toegepast worden. Dit behoeft wel de instemming van een gedragswetenschapper, en wel binnen 24 uur nadat de vrijheidsbeperking is aangevangen.

Degene die een beslissing heeft genomen tot toepassing van een vrijheidsbenemende maatregel, moet er voor zorgen dat de toepassing zo snel mogelijk in het dossier van de minderjarige wordt vastgelegd, onder vermelding van de omstandigheden die daartoe aanleiding gaven. Wanneer de vrijheidsbeperkende maatregelen zijn toegepast tijdens het vervoer van de minderjarige of tijdens het verblijf in een gerechtsgebouw van de minderjarige, moet de jeugdhulpaanbieder hiervoor zorgen. De jeugdhulpaanbieder verstrekt aan de ouders halfjaarlijks een rapportage over de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen.

Over een beslissing om een vrijheidsbeperkende maatregel toe te passen kan de minderjarige een schriftelijke klacht indienen bij de klachtcommissie van de instelling. De beslissing waartegen de klacht gericht is, kan hangende de beslissing op de klacht, geschorst worden. Hiervan wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beslisser en de klager.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld Horizon, *Huisregels locatie De Vaart*, januari 2013 (<http://horizon.eu/wp-content/uploads/2013/03/HUISREGELS-DE-VAART-januari-2013.pdf>, laatst geraadpleegd op 30 november 2015).

¹²⁰ De procedure tot dwangbehandeling is niet met voldoende rechtswaARBorgen omgeven, zie Legemaate e.a. 2014, p. 295 en De Kinderombudsman 2015d, p. 92.

¹²¹ Zie Herben 2015, p. 48 en Legemaate e.a. 2014, p. 297.

Tegen de beslissing van de klachtencommissie staat beroep open bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en met de betrokkene, telefonisch plaatsvinden. De beroepscommissie informeert de klager schriftelijk over de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn gemotiveerde oordeel daarover en van de eventuele gevolgen die het daaraan verbindt.¹²²

Participatie

Voor de vaststelling of wijziging van de onderdelen van het hulpverleningsplan die verband houden met vrijheidsbeperkende maatregelen, is geen instemming van de minderjarige nodig. De minderjarige kan bij de klachtcommissie van de gesloten jeugdhulpaanbieder klagen over een beslissing om een vrijheidsbeperkende maatregel toe te passen. Tegen de beslissing van deze klachtcommissie kan de minderjarige beroep instellen bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Schorsing

De tenuitvoerlegging van de machtiging gesloten jeugdhulp kan worden geschorst door de jeugdhulpaanbieder. Dit kan als de jeugdhulpaanbieder van mening is dat het niet langer nodig is te voorkomen dat de minderjarige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. De schorsing kan vervolgens weer worden ingetrokken als de tenuitvoerlegging toch nodig blijkt. Een gekwalificeerde gedragswetenschapper moet instemmen met de schorsing. De minderjarige kan de kinderrechter verzoeken om de intrekking van de schorsing vervallen te verklaren.¹²³ Als dit verzoek wordt toegewezen, bestaat geen geldig besluit om de minderjarige wederom op te nemen in de gesloten accommodatie. Tegen de beslissing van de kinderrechter kan de minderjarige in hoger beroep.

Participatie

De minderjarige kan verzoeken om de intrekking van de schorsing vervallen te verklaren, waardoor hij niet rechtsgeldig kan worden opgenomen in de gesloten instelling. Dit kan hij doen bij de kinderrechter. Tegen de beslissing van de kinderrechter staat vervolgens hoger beroep open bij het gerechtshof.

Voorwaardelijke machtiging

De jeugdhulpaanbieder die bereid is de minderjarige op te nemen in een gesloten instelling zorgt ervoor dat de minderjarige zo snel mogelijk een schriftelijk overzicht van zijn rechten krijgt en dat dit overzicht mondeling wordt toegelicht. Zoals gezegd in paragraaf 2.5.1 onder 'voorwaardelijke machtiging', moet een hulpverleningsplan zijn opgesteld. Dit hulpverleningsplan kan, nadat de voorwaardelijke machtiging is verleend, slechts met instemming van de minderjarige door de jeugdhulpaanbieder worden gewijzigd. De minderjarige kan de kinderrechter verzoeken een wijziging van het hulpverleningsplan geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.

Als de jeugdhulpaanbieder besluit de minderjarige op te nemen in de gesloten instelling, wordt de minderjarige binnen vier dagen na deze beslissing hiervan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte gesteld. Ook hier kan de minderjarige de kinderrechter verzoeken om een gehele of gedeeltelijke

¹²² Klachtenregeling RSJ 2007; Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 207.

¹²³ Zie ook Bruning & De Jong-de Kruijf 2015.

vervallen verklaring van deze beslissing. Aan de minderjarige wordt schriftelijk medegedeeld dat het verzoekschrift is ingediend.

Participatie

Ook een beslissing over de opname van de minderjarige voor wie een voorwaardelijke machtiging is verleend, kan de kinderrechter op verzoek van de minderjarige vervallen verklaren.

Verlof

Indien dit, gezien de reden waarom de minderjarige in de gesloten instelling moet verblijven, verantwoord is, kan de minderjarige de mogelijkheid tot verlof worden verleend. Hieraan kunnen voorwaarden betreffende de jeugdhulp en het gedrag van de minderjarige worden verbonden. Alleen wanneer de minderjarige kennelijk bereid is de voorwaarden na te leven, kan verlof worden verleend. Hiertoe is volgens de wetgever geen bereidverklaring van de minderjarige vereist.¹²⁴ Een gedragswetenschapper moet instemmen met het verlof. Het verlof kan worden ingetrokken als dit niet langer verantwoord is of als de minderjarige zich niet aan de voorwaarden houdt. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet is te lezen dat het voor zich spreekt dat bij het toekennen van verlof en bij de voorbereiding van het ontslag de ouders nauw betrokken zijn.¹²⁵ De aan het verlof verbonden voorwaarden kunnen worden gewijzigd. De wet is er niet duidelijk over of de minderjarige hierbij betrokken moet worden.

Participatie

Over de betrokkenheid van de minderjarige zelf bij verlof wordt, naast de eis dat redelijkerwijs aannemelijk moet zijn dat de minderjarige de voorwaarden zal naleven (welke eis niet per se met zich mee brengt dat de minderjarige betrokken moet zijn geweest bij de besluitvorming), door de wetgever niets vermeld. Ook over de betrokkenheid van de minderjarige bij het wijzigen van de voorwaarden die worden gesteld aan het verlof, wordt in de wet niets geregeld.

2.5.3 Beëindiging gesloten jeugdhulp

De gesloten jeugdhulp beëindigt als de duur waarvoor de rechter een machtiging hiertoe verleende, is verstreken.¹²⁶ Ook wanneer de machtiging gedurende drie maanden niet ten uitvoer is gelegd, vervalt hij. Verder kan gesloten jeugdhulp eindigen als de wettelijke vertegenwoordiger (bijvoorbeeld de ouder) van de minderjarige zijn instemming intrekt. Dan kan de minderjarige nog maximaal veertien dagen in de gesloten accommodatie verblijven. Als het gaat om een voorlopige machtiging (zie ook paragraaf 2.5.1 onder 'spoedsituatie') kan nadat de wettelijk vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, de minderjarige nog ten hoogste de geldigheidsduur van de spoedmachtiging in de gesloten accommodatie verblijven. Wanneer in dat geval vrijheidsbepurende maatregelen worden toegepast, staat voor de minderjarige het klachtrecht zoals geregeld in de Jeugdwet nog open (zie paragraaf 2.5.2). Wanneer de minderjarige de leeftijd van achttien jaar bereikt, eindigt de gesloten jeugdhulp. Onder bepaalde in de wet genoemde voorwaarden kan de gesloten jeugdhulp duren tot de minderjarige 18,5 jaar is.¹²⁷

¹²⁴ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 205.*

¹²⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 205.*

¹²⁶ Zie voor de termijnen van de voorlopige, voorwaardelijke en reguliere machtiging artikel 6.1.12 van de Jeugdwet.

¹²⁷ Zie ook Bruning & De Jong-de Kruijff 2015.

Participatie

Als de duur van de machtiging verstrijkt, kan de machtiging worden verlengd. Tijdens deze verlengingsprocedure heeft de minderjarige weer dezelfde participatiemogelijkheden als gedurende de procedure waarbij de eerste machtiging gesloten jeugdhulp werd verleend. Als de gesloten jeugdhulp vervalt doordat de wettelijk vertegenwoordiger zijn toestemming intrekt, heeft de minderjarige geen mogelijkheden om hier in rechte tegen op te komen. Dan kan in gedwongen kader een (voorlopige) machtiging worden verzocht, waarbij de minderjarige wederom mogelijkheden tot participatie heeft (zie deel 3).

2.6 Drang

In de praktijk is een 'drangkader'¹²⁸ ontstaan: inzet van jeugdhulp op het overgangsg gebied tussen het vrijwillige en gedwongen kader.¹²⁹ Drang houdt kort gezegd in dat ouders worden bewogen om hulp in het vrijwillig kader te accepteren in het belang van hun kinderen. Hiermee wordt geprobeerd om jeugdhulp in gedwongen kader te voorkomen. In de vakliteratuur is kritiek ontstaan op dit drangkader, omdat het gebruik van drang in de praktijk samen zou gaan met het ontnemen van een belangrijke mate aan rechtsbescherming van de betrokkenen. De mogelijkheid tot drang is namelijk niet in de wet vastgelegd, waardoor in de wet ook geen rechten en plichten van betrokkenen zijn opgenomen. Wel rust op de staat een positieve verplichting om het besluitvormingsproces op inzichtelijke wijze te laten verlopen. Verder moet de totstandkoming van de maatregel zorgvuldig gebeuren en moeten minderjarige en ouders voldoende en vanaf het begin betrokken worden bij het besluitvormingsproces.¹³⁰ 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 (want het is niet gericht op een rechtsgevolg).¹³¹

Jeugdbeschermingstafels

In sommige gemeenten zijn jeugdbeschermingstafels of – pleinen opgericht. Verschillende instanties die betrokken zijn bij jeugdhulp en kinderscherming (bijvoorbeeld (jeugd)hulpaanbieder(s), het AMHK, de Raad voor de Kinderbescherming,¹³² de gecertificeerde instelling), nemen – onder voorzitterschap van de gemeente – deel aan een dergelijke tafel of plein. Gezamenlijk wordt gekeken of drang of dwang (zie hoofdstuk 3) noodzakelijk is. Gemeenten zijn vrij in of zij een jeugdbeschermingstafel of –plein 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,¹³³ terwijl dit in andere gemeenten niet zo is. De jeugdbeschermingstafel kan komen tot het besluit dat hulpverlening in vrijwillig kader doorgaat, hulpverlening in drangkader wordt voortgezet of dat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek gaat doen naar de mogelijkheden om in gedwongen kader hulp te bieden.

¹²⁸ Zie Quick-Schuijt 2015.

¹²⁹ Van Beuningen & Kok 2014.

¹³⁰ Zie Van Beuningen & Kok 2014; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 36.

¹³¹ Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533; Zie ook Quick-Schuijt.

¹³² Zie ook Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, februari 2015, p. 9.

¹³³ Zie bijvoorbeeld Den Haag, <http://jeugdbeschermingstafel.nl/zo-werkt-de-tafel/wie-zitten-er-aan-tafel> (laatst geraadpleegd op 14 december 2015). Op deze website van de jeugdbeschermingstafel in Den Haag 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."

Participatie

Ook in het drangkader moeten minderjarigen betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Hiervoor zouden in de praktijk dezelfde praktijken en regels moeten gelden als in het besluitvormingsproces in vrijwillig kader. Het is zeer interessant en relevant om te bezien of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Gemeenten kunnen een jeugdbeschermingstafel of -plein inrichten, waarin (hulpverlenende) instanties bepalen of drang of dwang noodzakelijk is (of dat hulp in vrijwillig kader kan volstaan). Of de minderjarige deel kan nemen aan deze bijeenkomst, kan per tafel of plein verschillen.

2.7 Tussenconclusie

Uit de analyse van de toegang tot de jeugdhulp in vrijwillig kader blijkt dat de mogelijkheden tot participatie van minderjarigen op bepaalde terreinen onduidelijk zijn. Zo is het onduidelijk in hoeverre een huisarts, medisch specialist of jeugdarts de minderjarige moet betrekken bij de verwijzing naar jeugdhulp en in hoeverre artsen bekend zijn met en zich aan de voor hen geldende gedragsregels houden. Verder geeft de wet gemeenten veel vrijheid bij het inrichten van de toegang tot jeugdhulp, wat kan leiden tot grote verschillen tussen gemeenten, ook als het gaat om de mogelijkheden voor minderjarigen om te participeren. Tevens is opvallend dat op grond van de wettekst van de Jeugdwet 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, en het opstellen van een familiegroepsplan. Gemeenten kunnen overigens beslissen om de minderjarigen hier wel bij te betrekken. Ook in het drangkader moet minderjarigen de mogelijkheid worden geboden om te kunnen participeren. Dit drangkader is niet bij wet geregeld, en verplicht instanties dan ook niet tot het betrekken van minderjarigen. Nader onderzoek naar de mogelijkheden om te participeren in het drangkader en bij de toegang tot jeugdhulp via de voor de gemeenten verantwoordelijke instanties, zoals wijkteams en jeugdbeschermingsplein, lijkt ons aangewezen. Ook zou nader onderzoek naar de betrokkenheid van minderjarigen bij verwijzing naar de jeugdhulp door artsen wenselijk zijn.

Opvallend is in de analyse tevens het verschil in leeftijdsgrenzen dat gehanteerd wordt bij het bepalen van de mogelijkheden tot participatie inzake jeugdhulp in het vrijwillig kader. Zo stelt de wet bijvoorbeeld geen leeftijdsgrenzen aan de uitoefening van het klachtrecht, wordt in het bestuursrecht gekeken of een minderjarige tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht (bijvoorbeeld bij bezwaar tegen een beslissing over jeugdhulp in vrijwillig kader) en geldt voor de rechtspositie in het kader van de gesloten jeugdhulp een leeftijdsgrens van twaalf jaar. Voor professionals werkzaam in het jeugdhulptraject kan dit betekenen dat onduidelijk is hoe zij moeten omgaan met het betrekken van minderjarigen (namelijk: welke minderjarigen moeten wanneer worden betrokken?), hetgeen ook consequenties kan hebben voor de uitvoering van een eventuele informatieplicht over participatie die zij hebben ten opzichte van de minderjarige.

Met betrekking tot beslissingen die aan de orde kunnen komen bij gesloten jeugdhulp in het vrijwillig kader is de rechtspositie van de minderjarige duidelijker per wet geregeld. Zo kan de minderjarige van twaalf jaar en ouder als zelfstandige partij optreden en wordt een raadsman toegevoegd aan de minderjarige (de wet hanteert hiervoor geen leeftijdsgrenzen).

3. Gedwongen kader

3.1 Inleiding

Naast jeugdhulp in vrijwillig kader, kunnen ouders en minderjarigen ook verplicht zijn jeugdhulp te accepteren, dan gaat het om jeugdhulp in gedwongen kader. Vaak is dan eerst geprobeerd om in vrijwillig kader hulp te verlenen, maar is dit niet succesvol gebleken.¹³⁴ Op verzoek kan de kinderrechter een kindbeschermingsmaatregel opleggen (een ondertoezichtstelling, gezagsbeëindigende maatregel of voorlopige maatregel) waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend. In dit deel van het onderzoek wordt het jeugdhulpverleningstraject in gedwongen kader in kaart gebracht, wat betreft de relevante beslismomenten en de mogelijkheden voor de minderjarige om daarbij te kunnen participeren.

In dit deel van het onderzoeksrapport gaat het met name over jeugdhulp in het kader van een ondertoezichtstelling. In het kader van de gezagsbeëindigende maatregel kan ook jeugdhulp ingezet worden, zowel in vrijwillig als in gedwongen kader (afhankelijk van het gegeven of al dan niet met de jeugdhulp wordt ingestemd). Voor die situaties kan worden aangesloten bij hetgeen in dit deel dan wel in het vorige deel van dit onderzoeksrapport is geschreven over het jeugdhulptraject.

Procesbekwaamheid

Voordat wordt ingegaan op de belangrijke beslismomenten met betrekking tot de inzet van jeugdhulp in gedwongen kader, volgen kort nog enkele opmerkingen over de processuele bekwaamheid van de minderjarige. Wanneer het gaat om kindbeschermingsmaatregelen en jeugdhulp in gedwongen kader, is niet het bestuurs(proces)recht (de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing, maar het civiele recht (het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering). In het civiele recht is het uitgangspunt dat een minderjarige niet zelfstandig een procedure kan starten. Hij moet vertegenwoordigd worden door degene die het gezag over hem uitoefent, een bijzondere curator of een andere vertegenwoordiger.¹³⁵ Op het uitgangspunt dat een minderjarige procesonbekwaam is, bestaan enkele uitzonderingen. Zo is de minderjarige die te maken krijgt met gesloten jeugdhulp wel bekwaam om in rechte op te treden (zie paragraaf 2.5). Ook in geval van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing kan een minderjarige, indien hij twaalf jaar of ouder is, zich tot de rechter richten. Wanneer een minderjarige zelf in rechte op kan treden, wordt dit in het vervolg van dit deel van het onderzoeksrapport duidelijk vermeld.

Bijzondere curator

De rechter kan – zolang dit in het belang van het kind is – een bijzondere curator benoemen wanneer de minderjarige te maken krijgt met jeugdhulp in het gedwongen kader en sprake is van een conflict tussen de belangen van de gezagsouder(s) of voogd(en) en die van de minderjarige.¹³⁶ De minderjarige kan door bijvoorbeeld het schrijven van een brief aan de rechter of door het indienen van een formeel verzoekschrift vragen om benoeming van een bijzonder curator.¹³⁷ Een verzoek tot

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld ook Elferink 2015.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld Van Leuven & De Klerk 2013 en de reactie van Van Teeffelen 2013.

¹³⁶ Zie ook Ter Haar 2015, p. 49-50.

¹³⁷ Zie ook HR 1 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ0245.

benoeming van een bijzondere curator kan ook worden gedaan indien sprake is van jeugdhulp in vrijwillig kader waarbij een belangenconflict bestaat.¹³⁸

3.2 Ondertoezichtstelling

In de Jeugdwet wordt uitgegaan van het zo veel mogelijk behouden van de regie in de opvoeding door de ouders en minderjarigen zelf. Er wordt uitgegaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van minderjarigen en ouders, hetgeen volgens de wetgever onder andere betekent dat met de ouders en minderjarigen wordt gepraat, in plaats van over hen.¹³⁹ Als de ouders en de minderjarige zelf de regie niet kunnen of willen voeren, kan met een kindbeschermingsmaatregel worden ingegrepen. Wanneer een minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de noodzakelijke zorg door de minderjarige of zijn ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen aanvaardbare termijn¹⁴⁰ de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen (dit is de juridische grond voor de ondertoezichtstelling), kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stellen. Een verzoek tot een ondertoezichtstelling kan niet door de minderjarige zelf ingediend worden. Wel zal de kinderrechter de minderjarige, indien hij twaalf jaar of ouder is, in beginsel in de gelegenheid stellen om zijn mening kenbaar te maken. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens gekeken naar het onderzoek voorafgaand aan een verzoek tot ondertoezichtstelling, het verzoek, de zitting, de verlenging of beëindiging van de ondertoezichtstelling en de voorlopige ondertoezichtstelling.¹⁴¹

3.2.1 Verzoek tot onderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Als een medewerker van de gemeente of een door de gemeente gecontracteerde uitvoerende organisaties tot het oordeel komt dat er reden is om een kindbeschermingsmaatregel te overwegen, moet hij de Raad voor de Kinderbescherming hiervan op de hoogte stellen en een verzoek tot onderzoek bij de Raad indienen. Ook kan naar aanleiding van een onderzoek door het AMHK (zie paragraaf 2.2.3) besloten worden dat een onderzoek door de Raad nodig is. Verder kunnen ook een gecertificeerde instelling, de Raad voor de Kinderbescherming zelf (als hiervoor aanleiding bestaat tijdens de uitvoering van andere werkzaamheden van de Raad) of – in spoedssituaties – een derde een verzoek tot onderzoek indienen bij de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁴²

De Raad voor de Kinderbescherming heeft criteria vastgesteld voor het indienen van een verzoek tot onderzoek, omdat de verzoeken die de Raad ontving vaak onvolledig of onjuist ingevuld werden.¹⁴³ Tot de te verstrekken gegevens behoort ook het informeren over of de cliënt geïnformeerd is over de melding aan de Raad en zo nee, waarom dat niet gebeurd is.¹⁴⁴

¹³⁸ Zie over de bijzonder curator ook De Kinderombudsman 2012; Zie bijvoorbeeld ook De Graaf 2014, p. 21-22.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 18-19.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3336; Zie ook Huijjer 2015.

¹⁴¹ Voor meer informatie over de ondertoezichtstelling zelf wordt verwezen naar paragraaf 6.5 van Bruning, Liefwaard en Vlaardingebroek 2014.

¹⁴² Zie Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 5.

¹⁴³ Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, p. 21; Raad voor de Kinderbescherming, *Werkinstructie meldende instantie Verzoek tot Onderzoek (VTO)*, 22 juli 2015.

¹⁴⁴ Raad voor de Kinderbescherming, *Werkinstructie meldende instantie Verzoek tot Onderzoek (VTO)*, 22 juli 2015, p. 1. Zie ook het format VTO Jeugdbeschermingstafel waarin ruimte wordt gelaten voor de mening van de

Op de website van de Raad voor de Kinderbescherming is te lezen dat wanneer problemen niet in vrijwillig kader kunnen worden opgelost en de opvoedingssituatie bedreigend blijft voor de ontwikkeling van het kind, de gemeente of het AMHK de Raad voor de Kinderbescherming inschakelt. De gemeente draagt dan de zaak over aan de Raad. De ouders en minderjarige worden hierover van te voren geïnformeerd en zijn zo mogelijk aanwezig bij het overleg.¹⁴⁵ Ook in het handelingsprotocol van het AMHK staat dat wanneer naar aanleiding van een onderzoek door het AMHK een verzoek tot onderzoek wordt ingediend, dit vooraf met betrokkenen wordt besproken, tenzij de veiligheid van het kind of die van anderen, hiermee niet gediend is. Verder vermeldt dit handelingsprotocol dat betrokkenen het verzoek kunnen corrigeren op feitelijke onjuistheden, aanvullen en van commentaar voorzien.¹⁴⁶

De Raad voor de Kinderbescherming neemt een beslissing op het verzoek tot onderzoek. Deze beslissing wordt genomen onder de eindverantwoordelijkheid van de teamleider van de desbetreffende afdeling van de Raad. Indien nodig wordt een gedragsdeskundige of juridisch medewerker van de Raad betrokken. Een besluit om niet tot een onderzoek over te gaan, wordt door minstens twee vertegenwoordigers van de Raad genomen.¹⁴⁷ Over de mogelijkheden tot participatie van de minderjarige bij deze beslissing wordt noch in de kaders en protocollen van de Raad zelf, noch in de wet iets geregeld. Wel is de Raad als bestuursorgaan verplicht om de betrokkenen bij een besluit te horen alvorens een besluit wordt genomen.

Participatie

Over de overdracht van de zaak van de gemeente naar de Raad voor de Kinderbescherming worden ouders en minderjarige geïnformeerd. Ook zijn zij zo mogelijk aanwezig bij het overleg tussen de gemeente of het AMHK en de Raad voor de Kinderbescherming. Bij het indienen van een verzoek tot onderzoek moet de verzoekende instantie vermelden of de minderjarige is geïnformeerd over de melding aan de Raad. In de format van de jeugdbeschermingstafel wordt de verzoeker bovendien ruimte gelaten om de mening van de minderjarige weer te geven. In het handelingsprotocol AMHK worden vrij veel mogelijkheden voor minderjarigen om betrokken te worden bij het verzoek tot onderzoek genoemd. Zo wordt het verzoek in beginsel eerst met betrokkenen besproken en kan de minderjarige het verzoek corrigeren, aanvullen en van commentaar voorzien.

Over de participatiemogelijkheden van de minderjarige bij de beslissing van de Raad voor de Kinderbescherming op het verzoek tot onderzoek, wordt in de kaders en protocollen van de Raad en in de wet niets geregeld.

3.2.2 Onderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Nadat de Raad voor de Kinderbescherming positief heeft gereageerd op een verzoek tot onderzoek, start het beschermingsonderzoek door de Raad. In een multidisciplinair overleg (met de

jeugdige

(<http://www.jeugdbeschermingstafel.nl/sites/default/files/Format%20VTO%20Jeugdbeschermingstafel.doc.>).

¹⁴⁵ Zie de website van de Raad voor de Kinderbescherming, *De rol van de Raad bij beschermingszaken*, <https://www.kinderbescherming.nl/wat-doet-de-raad/bescherming/de-rol-van-de-raad-bij-beschermingszak-en/> (laatste geraadpleegd op 7 januari 2016). Zie ook Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, februari 2015, p. 10 waarbij hetzelfde geldt voor het geval een instantie de Raad om advies vraagt.

¹⁴⁶ VNG-model handelingsprotocol voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling 2015, p. 26.

¹⁴⁷ Protocol RvdK 2015, p. 9; Zie ook Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, p. 21.

raadsonderzoeker, gedragswetenschapper en juridisch medewerker) wordt een onderzoeksplan vastgesteld. De Raad werkt samen met het gezin en draagt zo mogelijk bij aan het versterken van de eigen kracht van de minderjarige en het gezin. Ouders krijgen een algemene brochure over het onderzoek.¹⁴⁸ Bij het eerste contact met de minderjarige wordt, afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, een jongerenbrochure uitgereikt.¹⁴⁹ Het onderzoek wordt uitgevoerd door een raadsonderzoeker. De raadsonderzoeker inventariseert de sterke en zwakke punten in de ontwikkeling van de minderjarige zelf en van zijn ouders en netwerk. Ook kijkt hij naar de mogelijkheden van ouders, minderjarige en het netwerk om benodigde hulp te accepteren.¹⁵⁰ Ook bestaat de mogelijkheid om extern onderzoek uit te laten voeren, bijvoorbeeld door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en psychologie (NIFP).

Er vindt een gesprek plaats met de minderjarige. Als de minderjarige vanwege zijn leeftijd of ontwikkelingsniveau niet gesproken kan worden, moet de raadsonderzoek de minderjarige in ieder geval hebben gezien. Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming noemt hierbij geen minimale leeftijdsgrens. Als het niet mogelijk is de minderjarige te spreken, wordt dit in het raadsrapport gemotiveerd vermeld.¹⁵¹

De resultaten van het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming worden vastgelegd in een raadsrapport. Bij de afsluiting van het onderzoek vindt een gesprek met de minderjarige plaats over het voorgenomen besluit, tenzij het belang van het kind of het onderzoek dit niet toelaat. De jongere van zestien jaar of ouder krijgt het conceptrapport ter inzage, tenzij zijn belang zich daartegen verzet. Als een minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar oud is, krijgt hij minimaal zijn gedeelte van het conceptrapport ter inzage, wederom tenzij zijn belang zich daartegen verzet. Als een (deel)onderzoek door de gedragsdeskundige is uitgevoerd, wordt de betreffende rapportage door deze gedragswetenschapper met de ouders en de minderjarige besproken.¹⁵²

De minderjarige en zijn ouders kunnen reageren op de conceptversie van het rapport. Dit kan mondeling of schriftelijk binnen in beginsel vijf werkdagen. Deze reacties en eventuele verbeteringen worden opgenomen in de eindversie van het rapport. In de eindversie staat bovendien of de reactie(s) nog tot andere wijzigingen in het rapport, het besluit of het advies hebben geleid. De minderjarige ouder dan zestien jaar krijgt het definitieve rapport toegestuurd, tenzij zijn belang zich daartegen verzet. De minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar oud krijgt minimaal zijn gedeelte van het definitieve rapport, tenzij zijn belang zich daartegen verzet.¹⁵³

Participatie

Tijdens het onderzoek is ingevolge het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming het informeren van de ouders en de minderjarige over het verloop van het raadsonderzoek een voortdurend punt van aandacht voor de raadsmedewerker.¹⁵⁴ De minderjarige wordt in beginsel gesproken gedurende het onderzoek en bij afsluiting van het onderzoek. Voorts heeft de

¹⁴⁸ Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 10.

¹⁴⁹ Kwaliteitskader RvdK 2015, p.10, zie voor de brochures de website van de Raad voor de Kinderbescherming: (https://www.kinderbescherming.nl/over_de_raad/brochures/).

¹⁵⁰ Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, 17 december 2014 (versie 0.8), p. 22.

¹⁵¹ Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 10.

¹⁵² Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 12.

¹⁵³ Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 12.

¹⁵⁴ Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 10.

minderjarige de mogelijkheid om te reageren op de conceptversie van het raadsrapport. De mogelijkheden van de minderjarige om te participeren in deze fase lijken dus goed gewaarborgd.

3.2.3 Verzoek tot een ondertoezichtstelling

In een multidisciplinair overleg wordt het besluit genomen of om een kindbeschermingsmaatregel verzocht gaat worden. De Raad kan ook verwijzen naar de gemeente als de Raad van oordeel is dat hulp in vrijwillig kader volstaat (zie paragraaf 2.2.1). Als de Raad van oordeel is dat een verzoek tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk is, dient de Raad hiertoe een verzoek in bij de kinderrechter.

De inhoud of strekking van het verzoekschrift wordt met de minderjarige besproken. Zo wordt verzekerd dat de minderjarige geïnformeerd is over het (indienen van het) verzoekschrift en dat hij hierover zijn mening heeft kunnen geven. Het verzoekschrift vermeldt of en hoe de inhoud of strekking met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven. De kinderrechter kan de mening van de minderjarige meenemen in de beoordeling.¹⁵⁵

Naast de Raad voor de Kinderbescherming kan ook het Openbaar Ministerie (OM) een verzoek indienen. Als de Raad niet tot het indienen van een verzoek overgaat, kunnen bovendien een ouder of degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, een verzoek indienen. Per 1 januari 2015 kan, als de Raad voor de Kinderbescherming besluit om geen verzoek in te dienen bij de kinderrechter, de burgemeester¹⁵⁶ de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om het oordeel van de kinderrechter te vragen.

Verweer

De minderjarige van twaalf jaar of ouder (of een minderjarige jonger dan twaalf jaar, maar die in staat is tot redelijke waardering van zijn belangen terzake) of zijn ouders kunnen een verweerschrift indienen tegen het verzoek tot de ondertoezichtstelling.¹⁵⁷ Hierbij moet de minderjarige wel vertegenwoordigd worden door zijn wettelijke vertegenwoordiger.

Participatie

De minderjarige moet bij het verzoek tot een ondertoezichtstelling worden betrokken. De strekking of inhoud van het verzoekschrift wordt met de minderjarige besproken en de minderjarige kan hierop reageren. De minderjarige die twaalf jaar of ouder is, moet door de kinderrechter in de gelegenheid worden gesteld gehoord te worden. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan een verweerschrift indienen tegen het verzoek.

3.2.4 Zitting

In tegenstelling tot in het vrijwillig kader, is in het gedwongen kader geen bezwaar en beroep mogelijk op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een beslissing om een kindbeschermingsmaatregel op te leggen staat namelijk een alternatieve rechtsgang open: die van

¹⁵⁵ Zie ook De Graaf 2014, p. 22 en 24.

¹⁵⁶ Als het gaat om een gezagsbeëindigende maatregel, en de Raad voor de Kinderbescherming besluit na een onderzoek niet over te gaan tot het indienen van een verzoek hiertoe bij de kinderrechter, dan kan de gecertificeerde instelling de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om het oordeel van de rechter te vragen.

¹⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Procesreglement civiel jeugdrecht, januari 2015, p. 113: belanghebbenden kunnen een verweerschrift indienen. Wie belanghebbenden zijn wordt uitgewerkt op pagina 107 van hetzelfde procesreglement.

het civiele recht. Verzoekers en belanghebbenden (waaronder de minderjarige van twaalf jaar of ouder) worden opgeroepen om bij deze civiele zitting aanwezig te zijn. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder worden door de kinderrechter in de gelegenheid gesteld hun mening kenbaar te maken. Hij kan bovendien besluiten om de minderjarigen jonger dan twaalf jaar te horen.¹⁵⁸ De rechter kan er van af zien om een minderjarige de gelegenheid te geven om gehoord te worden, wanneer het volgens het oordeel van de rechter een zaak van ondergeschikt belang betreft. De kinderrechter vermeldt in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige en de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden.

Eind 2014 oordeelde de Hoge Raad dat een minderjarige in de procedure betreffende zijn ondertoezichtstelling weliswaar belanghebbende is, maar dat hij procesonbekwaam is en daarmee geen zelfstandig recht heeft op inzage en afschrift van de processtukken met betrekking tot deze ondertoezichtstelling.¹⁵⁹ De minderjarige moet vertegenwoordigd worden door zijn wettelijk vertegenwoordiger (in beginsel zijn ouders) of anders door een bijzondere curator.

De kinderrechter kan ambtshalve of op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming ook broertjes en zusjes onder toezicht stellen. Dan moet uiteraard wel aan de grond voor de ondertoezichtstelling zijn voldaan.¹⁶⁰ Verder kan de kinderrechter de Raad voor de Kinderbescherming of andere deskundigen om advies vragen.

Hoger beroep

Ook in hoger beroep moet de minderjarige van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden.¹⁶¹ De Jong-de Kruijf en Van der Zon hebben onderzoek verricht naar uithuisplaatsingzaken bij de gerechtshoven. Zij hebben meerdere zaken geobserveerd, waar in totaal 57 minderjarige jonger dan twaalf jaar bij betrokken waren. Twee daarvan hebben hun mening kunnen uiten, één met een kindgesprek en een brief aan de rechter en één via een advocaat ter zitting. Van de minderjarigen van twaalf jaar en ouder uitte het merendeel zijn mening. De meesten door een kindgesprek, anderen door het sturen van een brief, het bijwonen van de zitting en één keer via een brief en videoboodschap.¹⁶²

Participatie

Verzoekers en belanghebbenden worden ter zitting opgeroepen. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder worden in de gelegenheid gesteld om gehoord te worden. De kinderrechter kan ook jongere minderjarigen deze gelegenheid bieden, maar verder zijn de mogelijkheden van minderjarigen jonger dan twaalf jaar in de praktijk beperkt. Ook de mogelijkheden om verweer te voeren en gehoord te worden van de minderjarige van twaalf jaar en ouder, zijn beperkt doordat de minderjarige geen recht heeft op inzage en afschrift van de processtukken.

¹⁵⁸ Procesreglement civiel jeugdrecht, januari 2015, p. 117.

¹⁵⁹ HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535; Zie ook Liefwaard 2015 en Ter Haar 2015.

¹⁶⁰ Zie Feiner 2015 voor een interessante verhandeling over de samenplaatsing van broertjes en zusjes na een uithuisplaatsing, bezien vanuit artikel 8 EVRM; Zie ook Gerechtshof Den Haag 5 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3730.

¹⁶¹ Zie ook De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

¹⁶² De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

3.2.5 Verlenging of beëindiging ondertoezichtstelling

Verlenging of beëindiging

De duur van de ondertoezichtstelling kan door de kinderrechter telkens met maximaal één jaar verlengd worden. De minderjarige kan hier niet om verzoeken. Als alle belanghebbenden bij de procedure een bereidverklaring hebben getekend, kan een verlenging van een kinderbeschermingsmaatregel op stukken zonder zitting worden afgedaan. Wanneer de ondertoezichtstelling wel ter zitting wordt behandeld, moet de minderjarige van twaalf jaar en ouder door de kinderrechter in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden.

Als de gecertificeerde instelling van oordeel is dat de ondertoezichtstelling niet hoeft te worden verlengd, doet deze gecertificeerde instelling hiervan mededeling aan de Raad voor de Kinderbescherming.

Opheffing

Als niet langer aan de grond voor de ondertoezichtstelling (zie de inleiding van paragraaf 3.2) is voldaan, kan de kinderrechter de ondertoezichtstelling opheffen. Dit kan op verzoek van de gecertificeerde instelling. Als deze niet tot een verzoek overgaat, kan onder andere de minderjarige van twaalf jaar of ouder een verzoek tot opheffing indienen bij de kinderrechter. Dit vormt dus een uitzondering op de procesonbekwaamheid van de minderjarige van twaalf jaar en ouder.

Participatie

In het verzoekschrift inzake de verlenging wordt opgenomen wat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige zijn en of en op welke wijze de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop gegeven heeft. De minderjarige kan een verweerschrift indienen (vergelijk paragraaf 3.2.4). De minderjarige van twaalf jaar of ouder moet door de kinderrechter in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden (wel kan worden afgesproken dat de verlengingsprocedure op stukken zonder zitting wordt afgedaan). Verder is de minderjarige bekwaam om een opheffing van de ondertoezichtstelling te verzoeken, als de gecertificeerde instelling niet tot een dergelijk verzoek overgaat.

3.2.6 Spoedsituatie

In spoedssituaties kan per e-mail of telefoon een spoedmelding bij de Raad voor de Kinderbescherming worden gedaan. De Raad neemt deze melding – na intern overleg – meteen in behandeling.¹⁶³ Dit kan rechtstreeks, en hoeft dus niet in alle gevallen via een gemeente, gecertificeerde instelling of AMHK.¹⁶⁴ Indien er sprake is van een spoedeisende of ernstig bedreigende situatie van de minderjarige, kan in zijn belang gemotiveerd afgeweken worden van de uitgangspunten en de specifieke eisen die in het Kwaliteitskader worden gesteld aan het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁶⁵

Voorlopige maatregel

Wanneer een ernstig vermoeden bestaat dat de grond voor een ondertoezichtstelling is vervuld en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen voor maximaal drie maanden.

¹⁶³ *Werkinstructie meldende instantie Verzoek tot Onderzoek (VTO)* 2015, p. 2.

¹⁶⁴ Zie Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 5. Zie ook Protocol RvdK 2015, p. 9.

¹⁶⁵ Kwaliteitskader RvdK 2015, p. 9.

Een verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling moet in beginsel schriftelijk ingediend worden. In zeer spoedeisende situaties kan het ook mondeling worden ingediend. Dan moet het verzoek wel onverwijld schriftelijk worden bevestigd.¹⁶⁶ Als de zitting niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige, kan de beschikking direct worden afgegeven. De spoedmachtiging wordt voor maximaal vier weken toegewezen. Binnen twee weken moet de zaak op zitting worden behandeld en moeten alle belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord.¹⁶⁷ Wanneer dit niet gehaald wordt, verliest de beschikking haar kracht.

Participatie

Indien sprake is van een crisissituatie kan een spoedmelding bij de Raad voor de Kinderbescherming worden gedaan. De Raad kan een melding rechtstreeks in behandeling nemen. Dan kan in het belang van de minderjarige gemotiveerd worden afgeweken van de uitgangspunten en specifieke eisen die het Kwaliteitskader stelt aan het onderzoek. Wanneer voldaan is aan de grond voor een ondertoezichtstelling en dit direct noodzakelijk is, kan de kinderrechter de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen. Als de zitting niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige, kan de beschikking direct worden afgegeven. De zitting moet dan binnen twee weken alsnog op zitting worden behandeld, waarbij de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om gehoord te worden.

3.3 Uitvoering ondertoezichtstelling; inzet jeugdhulp

Nadat een kinderschermingsmaatregel is opgelegd door de kinderrechter, voert een gecertificeerde instelling deze uit. Hoe een kinderschermingsmaatregel in de praktijk wordt uitgevoerd, verschilt per geval. Wanneer dit mogelijk is, vindt bij de aanvang van de ondertoezichtstelling eerst een overgangsgesprek plaats waaraan de raadsonderzoeker, de jeugdbeschermer en de gezinsleden deelnemen.¹⁶⁸ De jeugdbeschermer biedt na het eerste contactmoment de mogelijkheid een familiegroepsplan op te stellen (vergelijk paragraaf 2.3.3).¹⁶⁹ Als van deze mogelijkheid wordt afgezien,¹⁷⁰ wordt een plan van aanpak opgesteld. Binnen de gecertificeerde instelling wordt dan een multidisciplinair overleg gevoerd met de (gezins)voogd, gedragswetenschapper en teammanager. De kinderrechter heeft in de beschikking vermeld wat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige zijn. Op basis hiervan wordt het plan gemaakt. De gecertificeerde instelling zet op basis van dit plan jeugdhulp in en voert hierover overleg met de gemeente. De gecertificeerde instelling mag zelf geen jeugdhulp aanbieden.

Er wordt gewerkt 'met het plan op tafel', wat betekent dat het plan regelmatig wordt geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd.¹⁷¹ De (gezins)voogd volgt de ontwikkelingen van de jeugdhulp en overlegt daarbij met de jeugdhulpaanbieder, minderjarige en gezinsleden. De zorg wordt door de jeugdbeschermer geëvalueerd (zie paragraaf 3.2.6 voor informatie over de verlenging van de kinderschermingsmaatregel).

¹⁶⁶ Procesreglement civiel jeugdrecht, januari 2015, p. 108 en 123.

¹⁶⁷ Procesreglement civiel jeugdrecht, januari 2015, p. 123.

¹⁶⁸ Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, p. 30.

¹⁶⁹ De minister van Veiligheid en Justitie zal naar verwachting in het voorjaar van 2016 rapporteren over het gebruik van het familiegroepsplan onder gecertificeerde instellingen (zie *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 497).

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:5822.

¹⁷¹ Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, p. 31.

De wet bepaalt dat de gecertificeerde instelling toezicht houdt op de minderjarige en ervoor zorgt dat aan de minderjarige en zijn ouder(s) hulp en steun worden geboden zodat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige binnen de duur van de ondertoezichtstelling worden weggenomen. De inspanningen van de jeugdbeschermer zijn erop gericht de ouder(s) zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen. Als het ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe aanleiding geven, zijn de inspanningen van de gezingsvoogd dienovereenkomstig mede gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. Verder bevordert de jeugdbeschermer de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouders of ouder en de minderjarige. Het is op basis van de wet en de beleidsstukken niet duidelijk in hoeverre de minderjarige invloed heeft op deze aanpak van de jeugdbeschermer.

Na het opleggen van een gezagsbeëindigende maatregel heeft de gecertificeerde instelling of pleegouder het gezag over de minderjarige en is sprake van voogdij.

3.3.1 Inzet jeugdhulp

De gecertificeerde instelling kan jeugdhulp inzetten in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Zoals gezegd voert de gecertificeerde instelling deze jeugdhulp niet zelf uit. De jeugdhulp zal worden uitgevoerd door een jeugdhulpaanbieder. Wanneer dit noodzakelijk is kan de gecertificeerde instelling jeugdhulp inzetten tegen de wil van de ouders en de minderjarige in, het gaat immers om jeugdhulp in het gedwongen kader. Door middel van een schriftelijke aanwijzing kan jeugdhulp ingezet worden. Dit kan bijvoorbeeld wanneer de gezagsdragende ouders of de minderjarige niet instemmen met de uitvoering van het plan van aanpak of wanneer dit noodzakelijk is om concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige weg te nemen. De gezagsouders en minderjarige moeten deze aanwijzing opvolgen en kunnen hiertoe zelfs gedwongen worden. De gecertificeerde instelling kan de rechter namelijk vragen om bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. De rechter kan hier ook een dwangmiddel (dwangsom of lijfswang) aan verbinden.¹⁷² Tegen de beslissing van de rechter is geen hoger beroep mogelijk, ondanks het feit dat een dwangmiddel aan de bekrachtiging kan worden verbonden.¹⁷³

Wanneer de gezagsouder of de minderjarige van twaalf jaar of ouder het niet eens zijn met de aanwijzing, kunnen zij de kinderrechter binnen twee weken verzoeken de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren. Ook kunnen zij, als sprake is van gewijzigde omstandigheden, de gecertificeerde instelling verzoeken de aanwijzing in te trekken. Als de gecertificeerde instelling niet binnen twee weken op dit verzoek gereageerd heeft of afwijzend heeft gereageerd, kunnen zij de kinderrechter verzoeken om een vervallenverklaring van de aanwijzing.¹⁷⁴ Ook hier geldt dus een uitzondering op de processuele onbekwaamheid van de minderjarige van twaalf jaar en ouder.

De minderjarige kan bij de gecertificeerde instelling een klacht op grond van het klachtrecht van de Jeugdwet indienen. Het moet dan wel gaan om een gedraging van een bij de instelling werkzaam

¹⁷² Zie bijvoorbeeld ook Kok 2015, p. 57; Zie ook Brands-Bottema 2015, p. 14 waarin de vraag aan de orde wordt gesteld wat er gebeurt als de kinderrechter de schriftelijke aanwijzing niet bekrachtigt. Volgens Brands-Bottema ligt het voor de hand dat deze schriftelijke aanwijzing geen materiële uitwerking meer zal hebben. Formeel blijft de aanwijzing echter bestaan en moeten de minderjarige en de ouder deze opvolgen. Meer duidelijkheid is wenselijk, aldus Brands-Bottema (p. 14).

¹⁷³ Zie hierover ook Brands-Bottema 2015, p. 14.

¹⁷⁴ Zie artikelen 1:264 en 1:265 BW.

persoon jegens de minderjarige of ouder in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Wat precies onder deze gedragingen wordt verstaan, wordt door de wetgever niet nader uitgewerkt. Het lijkt in theorie dus mogelijk dat beslissingen aangaande de (inzet van) jeugdhulp voor de klachtcommissie van de gecertificeerde instelling worden gebracht. Voor gedragingen van medewerkers van de jeugdhulpaanbieder kan bovendien geklaagd worden bij de klachtcommissie van deze jeugdhulpaanbieder (zie hiervoor paragraaf 2.3.4).

Voor een uithuisplaatsing, een vorm van jeugdhulp, is in tegenstelling tot de andere vormen van jeugdhulp in gedwongen kader, een rechterlijke machtiging nodig. Deze vorm van jeugdhulp wordt in paragraaf 3.4 nader besproken.

Participatie

Welke jeugdhulp wordt ingezet, wordt gebaseerd op de beschikking van de kinderrechter en de specifieke situatie van de minderjarige. Of de minderjarige daadwerkelijk betrokken wordt bij het bepalen welke jeugdhulp in gedwongen kader ingezet wordt, blijkt niet uit de wet. Toestemming voor de jeugdhulp van de minderjarige is niet vereist, het gaat immers om jeugdhulp in gedwongen kader. Nadat een schriftelijke aanwijzing is gegeven, kan de minderjarige van twaalf jaar en ouder de kinderrechter verzoeken om vervallenverklaring van deze aanwijzing, of de gecertificeerde instelling verzoeken om intrekking van de aanwijzing. Verder heeft de minderjarige de mogelijkheid om te klagen bij de klachtcommissie van de gecertificeerde instelling.

3.3.2 Andere mogelijke besluiten in het kader van de uitvoering van een ondertoezichtstelling

In het kader van de uitvoering van een ondertoezichtstelling kunnen verschillende besluiten met (grote) gevolgen voor de minderjarige worden genomen. In deze subparagraaf wordt kort stil gestaan bij enkele belangrijke besluiten die in dit kader genomen kunnen worden.

Vervangen gecertificeerde instelling

De gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitgevoerd, kan door de kinderrechter worden vervangen door een andere gecertificeerde instelling. Een minderjarige van twaalf jaar of ouder is één van de mogelijke verzoekers van een dergelijke vervanging. Hier geldt dus een uitzondering op zijn procesonbekwaamheid. Als een ander een verzoek tot vervanging van de gecertificeerde instelling indient, zal de rechter de minderjarige van twaalf jaar en ouder in beginsel in de gelegenheid stellen om gehoord te worden (zie paragraaf 3.2.5).

Geschillenregeling

Sinds 1 januari 2015 kunnen geschillen inzake de uitvoering van de ondertoezichtstelling aan de kinderrechter voorgelegd worden. Het is denkbaar dat dit een geschil inzake de jeugdhulp betreft.¹⁷⁵ Geschillen met betrekking tot gedragingen van personen die werkzaam zijn bij de gecertificeerde instelling jegens de minderjarige of ouder zijn hiervan uitgezonderd. Klachten hierover kunnen namelijk door de minderjarige of ouder bij de klachtregeling van de gecertificeerde instelling worden aangebracht. Wel moet worden gelet op eventuele overlap met de regeling betreffende de schriftelijke aanwijzing (zie paragraaf 3.3.1). De klachtregeling biedt namelijk een andere mate van

¹⁷⁵ Vergelijk bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2013/2014, 32015, E, p. 14.

rechtsbescherming, zo is volgens deze regeling geen procesvertegenwoordiging vereist, terwijl dit voor een beroep op de geschillenregeling wel vereist is.¹⁷⁶

De minderjarige van twaalf jaar of ouder is ook bevoegd om een geschil aan de kinderrechter voor te leggen. Hier wordt dus een uitzondering gemaakt op zijn processuele onbekwaamheid. Voordat de kinderrechter een beslissing neemt, kijkt hij of het mogelijk is of betrokkenen het met elkaar eens worden. Onder deze betrokkenen kan ook de minderjarige gerekend worden. De wet stelt hierbij geen minimale leeftijdsgrens. De kinderrechter neemt een beslissing 'als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt' (art. 1:262b BW).

Verdeling zorg- en opvoedtaken of omgangsregeling

De gecertificeerde instelling kan de kinderrechter verzoeken een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen. De rechter zal de minderjarige in beginsel in de gelegenheid stellen om gehoord te worden. De minderjarige van twaalf jaar of ouder is bevoegd de kinderrechter te verzoeken om de verdeling of regeling te wijzigen als sprake is van gewijzigde omstandigheden of wanneer bij de beslissing betreffende de verdeling of regeling is uitgegaan van onjuiste of onvolledige gegevens.¹⁷⁷

Medische behandeling

Wanneer een medische behandeling van een minderjarige jonger dan twaalf jaar (of een minderjarige ouder dan twaalf jaar die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake) noodzakelijk is om ernstig gevaar voor diens gezondheid af te wenden en de gezagsdragende ouder(s) daar geen toestemming voor geeft, kan deze toestemming worden vervangen door die van de kinderrechter. De gecertificeerde instelling kan hiertoe een verzoek indienen. Het verzoekschrift moet vermelden of en hoe de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en of de minderjarige hier een reactie op heeft gegeven. De minderjarige heeft geen zelfstandige bevoegdheden. De kinderrechter kan besluiten om de minderjarige te doen horen, maar is hiertoe niet verplicht.

Participatie

Minderjarigen van twaalf jaar of ouder zijn procesbekwaam inzake de besluiten aangaande het vervangen van de gecertificeerde instelling, de geschillenregeling en de verdeling van de zorg- en opvoedtaken of omgangsregeling. Twaalf-minners zijn echter procesonbekwaam. De minderjarige van twaalf jaar en ouder moet bovendien door de rechter in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden, maar minderjarigen jonger dan twaalf jaar hoeven hiertoe niet in de gelegenheid gesteld te worden. Dit neemt niet weg dat de kinderrechter kan besluiten een minderjarige jonger dan twaalf jaar wel te horen alvorens hij een beslissing neemt.

3.4 Uithuisplaatsing

Een uithuisplaatsing is een vorm van jeugdhulp die kan worden ingezet in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel. In deze paragraaf worden verschillende belangrijke beslismomenten

¹⁷⁶ Artikel 1:265k lid 1 BW; Zie ook Procesreglement civiel jeugdrecht, januari 2015, p. 107; Zie ook Brands-Bottema 2015, p. 17.

¹⁷⁷ Zie ook Kok 2015, p. 57; Zie ook Brands-Bottema 2015, p. 14-16 voor een bespreking van de verschillende wettelijke mogelijkheden die de jeugdbeschermer heeft om op te treden betreffende zorg- en omgang of contact.

gedurende het verzoek tot, de uitvoering van en de beëindiging van de uithuisplaatsing benoemd en wordt ingegaan op de mogelijkheid van de minderjarige om hierbij zijn stem te laten horen.

3.4.1 Verzoek tot uithuisplaatsing

Een minderjarige die onder toezicht is gesteld, kan slechts met een machtiging uithuisplaatsing dag en nacht uit huis worden geplaatst. De kinderrechter kan de gecertificeerde instelling die belast is met de uitvoering van de ondertoezichtstelling op verzoek van deze gecertificeerde instelling een machtiging verlenen om de minderjarige uit huis te plaatsen. Een dergelijk verzoek kan eveneens worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming of het OM. Het verzoekschrift moet vermelden of, en zo ja op welke wijze, de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en of de minderjarige hier een reactie op heeft gegeven. De kinderrechter stelt de minderjarige van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid om gehoord te worden, tenzij het naar het oordeel van de rechter een zaak van kennelijk ondergeschikt belang betreft. Ook kan hij beslissen om de minderjarige jonger dan twaalf jaar in de gelegenheid stellen om gehoord te worden.

Participatie

Wanneer een verzoek tot een uithuisplaatsing wordt ingediend, dient in het verzoekschrift vermeld te worden of en zo ja hoe deze met de minderjarige is besproken en of de minderjarige hier een reactie op heeft gegeven. Wanneer de minderjarige twaalf jaar of ouder is, stelt de kinderrechter hem in beginsel in de gelegenheid om gehoord te worden.

3.4.2 Uitvoering van de uithuisplaatsing

Gedeeltelijke gezagsoverdracht

Nadat een ondertoezichtstelling is opgelegd, blijven ouders het gezag over de minderjarige uitoefenen. Indien dit noodzakelijk is in verband met de uitvoering van de ondertoezichtstelling, kan de kinderrechter voor de duur van de uithuisplaatsing bepalen dat het gezag over de minderjarige gedeeltelijk wordt uitgeoefend door de gecertificeerde instelling. Dit kan de kinderrechter doen met betrekking tot drie in de wet geregelde gevallen: de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling, het geven van toestemming voor een medische behandeling van de minderjarige jonger dan twaalf jaar¹⁷⁸ of het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning. De minderjarige zelf kan geen verzoek tot deze gedeeltelijke gezagsoverdracht indienen. Ook kan hij geen verzoek tot wijziging van een besluit met betrekking tot de gezagsoverdracht indienen. Wel wordt hij, indien hij twaalf jaar of ouder is, door de kinderrechter in de gelegenheid gesteld om gehoord te worden.

Beperking contact gezagsouder en minderjarige

Als dit noodzakelijk is in het kader van de uithuisplaatsing van de minderjarige, kan de gecertificeerde instelling de contacten tussen de ouder die het gezag heeft en de minderjarige beperken. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan de kinderrechter binnen twee weken nadat de gecertificeerde instelling de beslissing heeft verzonden, verzoeken deze beslissing in zijn geheel of deels vervallen te verklaren. Dit is dus een uitzondering op de processuele onbekwaamheid van de minderjarige. Na de termijn van twee weken kan de minderjarige de gecertificeerde instelling verzoeken de beslissing wegens gewijzigde omstandigheden geheel of gedeeltelijk in te trekken. Als de gecertificeerde instelling het verzoek afwijst of niet binnen twee weken op het verzoek reageert,

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 20 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1062.

kan de minderjarige de kinderrechter verzoeken om vervallen verklaring van de beslissing. Wanneer een beslissing is ingetrokken of vervallen, zijn de ouder en minderjarige niet meer gebonden aan deze beslissing. De ouder met gezag kan ook om een vervallenverklaring respectievelijk intrekking verzoeken. Indien de minderjarige twaalf jaar of ouder is, moet de kinderrechter hem tijdens de procedure tot vervallen verklaren van de beslissing in de gelegenheid stellen gehoord te worden. De kinderrechter neemt een beslissing die hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. De gecertificeerde instelling handelt als bestuursorgaan en is dientengevolge verplicht om betrokkene bij de besluiten die genomen worden, te horen.¹⁷⁹

Participatie

Twee belangrijke besluiten die tijdens de uitvoering van de uithuisplaatsing genomen kunnen worden, zijn die inzake de gedeeltelijke gezagsoverdracht en de beslissing tot beperking van het contact. Met betrekking tot het laatst genoemde besluit bestaat een uitzondering op de procesonbekwaamheid van de minderjarige: een minderjarige van twaalf jaar of ouder kan een verzoek tot vervallenverklaring indienen bij de rechter. Voor beide procedures geldt bovendien dat een minderjarige van twaalf jaar of ouder door de kinderrechter in beginsel in de gelegenheid gesteld dient te worden om gehoord te worden.

3.4.3 Verlenging of beëindiging uithuisplaatsing

Verlenging

De duur van de machtiging uithuisplaatsing kan op verzoek van de gecertificeerde instelling door de kinderrechter verlengd worden voor telkens maximaal één jaar. Als de gecertificeerde instelling niet tot een dergelijk verzoek overgaat, kunnen de Raad voor de Kinderbescherming of het OM een dergelijk verlengingsverzoek indienen. Als een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar of langer heeft geduurd, gaat het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing vergezeld van een advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Noch het Kwaliteitskader noch het Protocol beschermingszaken van de Raad voor de Kinderbescherming vermelden of met de minderjarige wordt gesproken bij het adviseren over de verlenging van de uithuisplaatsing. Ter zitting zal de minderjarige van twaalf jaar en ouder in beginsel door de rechter in de gelegenheid gesteld worden om gehoord te worden. De kinderrechter kan deze gelegenheid ook bieden aan minderjarigen jonger dan twaalf jaar.

Beëindiging

Een uithuisplaatsing kan door de gecertificeerde instelling worden beëindigd als deze niet langer noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot het verrichten van het onderzoek waarvoor deze uithuisplaatsing is opgelegd. Het belang van de minderjarige moet zich niet tegen de beëindiging verzetten. Wanneer de gecertificeerde instelling een uithuisplaatsing gedurende de termijn waarvoor zij is toegestaan, wil beëindigen doet de instelling hiervan een mededeling aan de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming toetst deze beslissing vervolgens.¹⁸⁰ Of de Raad hierbij met de minderjarige spreekt, blijkt niet uit het Kwaliteitskader of uit het Protocol beschermingszaken van de Raad voor de Kinderbescherming.

¹⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Maastricht 8 oktober 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BK1050.

¹⁸⁰ Zie ook Procesmodel JBK 2015, p. 33-34.

De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan wegens gewijzigde omstandigheden de gecertificeerde instelling verzoeken om de uithuisplaatsing te beëindigen. De gecertificeerde instelling beslist binnen twee weken op dit verzoek. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan de kinderrechter verzoeken de machtiging uithuisplaatsing geheel of gedeeltelijk in te trekken. De minderjarige van twaalf jaar of ouder is in deze gevallen dus procesbekwaam.

Wanneer de verblijfplaats van een minderjarige die minstens één jaar door een ander dan de ouder is opgevoed en verzorgd als behorend tot zijn gezin, gewijzigd wordt, heeft de gecertificeerde instelling voor deze wijziging van de verblijfplaats de toestemming van de kinderrechter nodig. De kinderrechter zal hierbij de minderjarige van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid stellen om zijn mening kenbaar te maken. De kinderrechter kan het verzoek om toestemming slechts afwijzen indien hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt. Wanneer sprake is van gewijzigde omstandigheden, kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder de gecertificeerde instelling verzoeken af te zien van een toegestane wijziging van de verblijfplaats, tenzij de toestemming al is verleend door de kinderrechter.¹⁸¹

Participatie

Het is onduidelijk in hoeverre de minderjarige door de gecertificeerde instelling respectievelijk de Raad voor de Kinderbescherming wordt gesproken en betrokken bij hun beslissing inzake de beëindiging of verlenging van de uithuisplaatsing. Wel kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder de gecertificeerde instelling verzoeken om de uithuisplaatsing te beëindigen indien sprake is van gewijzigde omstandigheden. Ook kan deze minderjarige de kinderrechter verzoeken om intrekking van de machtiging. Als de verblijfplaats van een minderjarige die ten minste een jaar door een ander als de ouder is opgevoed en verzorgd als behorende tot zijn gezin, gewijzigd wordt, heeft de gecertificeerde instelling toestemming van de kinderrechter nodig. De kinderrechter zal het verzoek om toestemming slechts afwijzen indien hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt. Hij zal de minderjarige van twaalf jaar en ouder in de gelegenheid stellen om gehoord te worden.

3.4.4 Uithuisplaatsing in een gesloten accommodatie

In het kader van een ondertoezichtstelling kan de gecertificeerde instelling verzoeken om een machtiging gesloten jeugdhulp. Dit kan wanneer de gecertificeerde instelling en de kinderrechter het noodzakelijk vinden dat de minderjarige in een gesloten (of besloten¹⁸²) instelling voor jeugdhulp wordt geplaatst. Een gekwalificeerde gedragswetenschapper die de minderjarige recent onderzocht heeft, moet instemmen met het verzoek. In paragraaf 2.5 is de gesloten uithuisplaatsing in vrijwillig kader reeds besproken. Daarom worden in deze paragraaf slechts enkele opmerkingen gemaakt die van bijzonder belang zijn wanneer het gaat om een gesloten plaatsing in gedwongen kader (met andere woorden: in het kader van een ondertoezichtstelling). Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 2.5.

Wanneer een machtiging gesloten jeugdhulp wordt verleend in het kader van een ondertoezichtstelling, gelden de algemene bepalingen die gesteld worden aan een machtiging uithuisplaatsing. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het verzoekschrift moet vermelden of en zo ja,

¹⁸¹ Zie bijvoorbeeld ook Kok 2015, p. 59.

¹⁸² Een instelling is óf open óf gesloten, er bestaan volgens de wet geen tussenvormen. Voor een gesloten instelling is een machtiging gesloten jeugdhulp vereist, aldus Rb. Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2015:8129).

hoe de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven (zie paragraaf 3.4.1). Ook betekent dit dat de gecertificeerde instelling kan verzoeken om gedeeltelijke gezagsoverdracht of om beperking van het contact tussen de minderjarige en zijn ouder(s), zoals besproken in paragraaf 3.4.2. Daarnaast gelden de bijzondere bepalingen die in de Jeugdrecht worden gesteld aan een machtiging gesloten jeugdhulp (zie ook paragraaf 2.5). Zo is de minderjarige van twaalf jaar en ouder bekwaam om in rechte op te treden en wordt een advocaat toegevoegd aan de minderjarige.¹⁸³ Bruning en De Jong-de Kruijf geven aan dat een koppeling van de machtiging gesloten jeugdhulp met een ondertoezichtstelling wenselijk is in het licht van de uitoefening van ouderlijk gezag en het vrijheidsbenemende karakter van een gesloten plaatsing.¹⁸⁴

De machtiging vervalt als de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert, heeft bepaald dat een de gesloten plaatsing niet langer nodig is. Ook kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder verzoeken om beëindiging van de uithuisplaatsing wegens gewijzigde omstandigheden (zie paragraaf 3.4.3).

Participatie

In het kader van een ondertoezichtstelling kan de kinderrechter op verzoek een machtiging gesloten jeugdhulp verlenen. Naast de bepalingen die hiervoor in de paragrafen 3.4.1-3.4.3 zijn besproken, bepaalt de Jeugdwet onder meer dat de minderjarige van twaalf jaar en ouder bekwaam is in rechte op te treden en wordt een advocaat toegevoegd.

3.5 Tussenconclusie

Het verschil in participatiemogelijkheden van minderjarigen in het kader van het jeugdhulptraject in het vrijwillig kader en in het gedwongen kader is opvallend. De mogelijkheden om te participeren in het kader van het gedwongen jeugdhulptraject zijn namelijk veel meer bij wet geregeld, terwijl de wet in het vrijwillig kader op belangrijke vlakken ruimte over laat aan gemeenten. Zo laat de Jeugdwet aan gemeenten veel ruimte om de toegang tot de jeugdhulp in te richten en ook de mogelijkheden om te klagen kunnen bij gemeentelijke verordening nader worden geregeld. Uiteraard moeten de regelingen wel aan de wet voldoen. In het gedwongen kader heeft de wet veel uitvoeriger geregeld hoe het traject er uit ziet, bij welke beslissingen de minderjarige zelf een verzoek kan indienen, dat de mening van de minderjarige in het verzoekschrift vermeld wordt en onder welke voorwaarden de minderjarige in de gelegenheid moet worden gesteld om gehoord te worden. Het is positief om te zien dat in het gedwongen kader uitzonderingen worden gemaakt op de processuele onbekwaamheid van minderjarigen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de mogelijkheid die een minderjarige van twaalf jaar en ouder heeft om een opheffing van de ondertoezichtstelling of beëindiging van de uithuisplaatsing te verzoeken. Helaas geldt deze uitzondering slechts voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder die in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake. Ook is het positief dat de kinderrechter – die veel van de beslissingen in het gedwongen kader neemt – de minderjarige van twaalf jaar en ouder in beginsel in de gelegenheid stelt om gehoord te worden. Wel biedt de wet de rechter de mogelijkheid om hiervan af te zien wanneer de rechter van oordeel is dat het een zaak van kennelijk ongeschikt belang betreft. Ook kan

¹⁸³ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 29 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:256.

¹⁸⁴ Bruning & De Jong-de Kruijf 2015/33, p. 142; Zie ook Rb. Rotterdam 13 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1660 zoals aldaar aangehaald.

de rechter een minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, in de gelegenheid stellen om zijn mening kenbaar te maken, op een door hem te bepalen wijze. Het is relevant om nader te bezien hoe vaak de rechter van deze mogelijkheden, om minderjarigen van 12 jaar en ouder niet te horen en minderjarigen jonger dan 12 jaar juist wel te horen, gebruik maakt. Dit mede in het licht van de uitkomsten van het onderzoek van De Jong-De Kruijf en Van der Zon naar uithuisplaatsingszaken bij de gerechtshoven (waarin slechts twee van de 57 geobserveerde twaalfminners hun mening hebben geuit tijdens de zitting). Verder is het interessant om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van de minderjarige om betrokken te raken bij het bepalen welke hulp in gedwongen kader wordt ingezet; momenteel zijn deze mogelijkheden onduidelijk. Of de minderjarige daadwerkelijk betrokken wordt bij het bepalen welke jeugdhulp in gedwongen kader ingezet wordt, blijkt niet uit de wet. De vraag is hoe de gecertificeerde instellingen hier in de praktijk mee omgaan en of zij de visie van minderjarigen betrekken in het opstellen van een plan van aanpak.

4. Tot slot

Er is nog weinig onderzoek verricht naar de vraag hoe en op welke momenten kinderen kunnen participeren in het jeugdhulpverleningsproces. Daarbij hebben zich vele veranderingen in dit veld voorgedaan bij de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015, waar nog niet of nauwelijks onderzoek naar is gedaan. Daarom is het van belang om een eerste inventarisatie uit te voeren naar de rol van de mening van het kind in de besluitvormingsprocessen over jeugdhulp. Bovendien zijn er nog geen concrete handvaten beschikbaar om professionals te helpen in het mogelijk maken van participatie door kinderen.

In artikel 12 IVRK staan twee belangrijke uitgangspunten: de minderjarige heeft het recht om gehoord te worden en aan deze mening moet een passend gewicht worden gehecht, overeenkomstig de leeftijd en rijpheid van de minderjarige. De vraag naar hoe en op welke momenten kinderen kunnen participeren in het jeugdhulpverleningsproces is van belang voor een goede implementatie van artikel 12 IVRK. In dit onderzoeksrapport staat het recht om gehoord te worden centraal, terwijl het hechten van een passend belang aan de mening van de minderjarige in vervolgonderzoek meer aandacht zal krijgen.

Participatie bij jeugdhulp is niet alleen noodzakelijk ter naleving van het IVRK, maar ook om acceptatie van jeugdhulp te vergroten. Tevens heeft participatie voor de ontwikkeling van kinderen een aantal bijzonder positieve effecten. Het is daarom van belang dat ten eerste onderzoek wordt gedaan naar op welke momenten in het hulpverleningstraject jongeren kunnen participeren, ten tweede hoe participatie door kinderen op dit moment vorm krijgt en ten derde hoe hun inbreng vorm zou moeten krijgen.

In dit onderzoeksrapport staat beschreven op welke momenten in het hulpverleningstraject minderjarigen kunnen participeren op basis van de bestaande wet- en regelgeving. Hiervoor is allereerst het traject in het vrijwillig kader in kaart gebracht, waarbij ook is gekeken naar gesloten jeugdhulp in het vrijwillig kader en naar het drangkader. Vervolgens is gekeken naar de participatiemogelijkheden van minderjarigen in het jeugdhulptraject in het gedwongen kader. Met betrekking tot de mogelijkheden tot participatie in het jeugdhulptraject in het vrijwillig kader is geconcludeerd dat deze mogelijkheden bij de toegang tot de jeugdhulp onduidelijk zijn en dat grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten doordat de wet veel ruimte laat aan gemeenten in het

invullen hiervan. Ook is opvallend dat op basis van de Jeugdwet geen verplichting bestaat om de minderjarige te betrekken bij het opstellen van een familiegroepsplan. Ook regelt de Jeugdwet niets over het drangkader en dientengevolge ook niets over de participatiemogelijkheden van de minderjarigen in dit drangkader. De grote verschillen in de leeftijdsgrenzen die gehanteerd worden bij het bepalen van de mogelijkheden tot participatie inzake jeugdhulp in het vrijwillig kader is een ander opvallend punt, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij professionals, ouders en minderjarigen. De rechtspositie van de minderjarige in het kader van de gesloten jeugdhulp is duidelijker geregeld, zo gelden leeftijdsgrenzen aan de procespositie en wordt een advocaat toegevoegd.

In de analyse van de participatiemogelijkheden van de minderjarige in het gedwongen jeugdhulptraject is vooral opvallend dat het onduidelijk is hoe de minderjarige betrokken wordt bij het bepalen welke hulp in gedwongen kader wordt ingezet. Voor het overige zijn de participatiemogelijkheden in het gedwongen kader vrij nauwkeurig bij wet geregeld. Zo is het positief dat verschillende uitzonderingen worden gemaakt op de processuele onbekwaamheid van de minderjarigen en dat de rechter de minderjarige van twaalf jaar en ouder in beginsel in de gelegenheid stelt om gehoord te worden. Wel is het relevant om de mogelijkheden tot participatie van minderjarigen jonger dan twaalf jaar nader te onderzoeken.

Nu de grootste onduidelijkheden en mogelijke lacunes in het nakomen van het recht van kinderen om gehoord te worden en te participeren in beslissingen die hen aangaan te vinden zijn in het vrijwillige kader, is het van belang om in vervolgonderzoek de aandacht met name te richten op dit vrijwillige kader en het drangkader. Nadat in het deel eerste deel van dit onderzoek in kaart is gebracht wat de relevante beslismomenten zijn in het jeugdhulpverleningstraject en welke participatiemogelijkheden blijken uit de bestaande wet- en regelgeving, zal in het tweede deel onderzocht worden in hoeverre kinderen in de praktijk de mogelijkheid hebben om hun stem te laten horen. Dit tweede deel van het onderzoek zal uitgevoerd worden door middel van het houden van interviews met vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van jeugdhulp. Hierbij kan men denken aan vertegenwoordigers uit een aantal gemeenten, die betrokken zijn bij de uitvoering van de jeugdbeschermingstafels of – pleinen, en van de wijkteams, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming, de Raad voor de Kinderbescherming, de rechterlijke macht en de advocatuur. In eerste instantie verdient met name de toegang tot en de uitvoering van de vrijwillige hulpverlening prioriteit. Daarnaast zal ook aandacht besteed worden aan de inzet van jeugdhulp in het gedwongen kader, waarbij met name de mate waarin kinderen inbreng hebben in het hulpverleningsplan dat wordt opgesteld aandacht verdient. Een overkoepelend thema dat in het vervolgonderzoek nader belicht zal worden, zijn de leeftijdsgrenzen die gelden voor het recht om gehoord te worden en hoe hier in de praktijk mee om wordt gegaan. Dit wil zeggen dat in het onderzoek bekeken zal worden welke leeftijdsgrenzen in de praktijk toegepast worden, ook wanneer er geen leeftijdsgrens in vastgelegd in de wet, in hoeverre professionals de bij wet vastgelegde leeftijdsgrenzen in acht nemen en hoe in het licht daarvan de mening van de minderjarige meegewogen wordt in de beslissingen die genomen worden (d.w.z. het hechten van passend belang aan de mening van het kind zoals voorgeschreven in artikel 12(1) IVRK). De manier waarop en de mate waarin een passend belang gehecht wordt aan de mening van de minderjarige door professionals speelt in het vervolgonderzoek een belangrijke rol. Specifiek zal gekeken worden naar hoe professionals de mening van de minderjarige waarderen in het licht van zijn 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.

Tot slot is het van belang om op basis van het huidige onderzoek en het vervolgonderzoek voorwaarden op te stellen voor de participatie van kinderen in jeugdhulp. Deze voorwaarden kunnen dienen als concrete handvaten voor professionals die in de praktijk werken met kinderen en ouders in de jeugdhulpverlening. Het behoort tot de mogelijkheden om deze handvaten in de vorm van een toegankelijke (digitale) brochure aan te bieden aan praktijkorganisaties.

5. Literatuurlijst

5.1 Wet- en regelgeving

5.1.1 Internationaal

Guidelines on Child-Friendly Justice

Raad van Europa (2010), *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice* (adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies), Straatsburg: Raad van Europa.

General Comment nr. 5

VN Comité voor de Rechten van het Kind (2003), *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, General comment nr. 5, CRC/C/GC/2003/5.

General Comment nr. 12

VN Comité voor de Rechten van het Kind (2009), *The right of the child to be heard*, General comment nr. 12, CRC/C/GC/12.

5.1.2 Nationaal

AKJ 2012

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Ken je rechten; Rechten van jongeren die wonen in de gesloten jeugdzorg*, oktober 2012.

AKJ 2015

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Vertrouwenspersonen in de jeugdhulp; Wat zij voor kinderen, ouders en professionals kunnen betekenen* (http://akj.nl/sites/default/files/AKJ_alg-folder_pages_29-11-2015_WEB_0.pdf).

Factsheet Besluit gemeente na verwijzing door huisarts? 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Besluit gemeente na verwijzing door huisarts?*, 2015.

Factsheet familiegroepsplan 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nederlands Jeugd instituut en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Familiegroepsplan*, november 2014.

Factsheet Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en gemeenten zoals gesteld in de Jeugdwet 2014

VNG, *Factsheet Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en gemeenten zoals gesteld in de Jeugdwet*, juni 2014.

Handreiking 'Onafhankelijk vertrouwenswerk in het kader van de nieuwe Jeugdwet' 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking aan (regio gemeenten) 'Onafhankelijk vertrouwenswerk in het kader van de nieuwe Jeugdwet'*, juli 2014

(https://vng.nl/files/vng/handreiking_regio_gemeenten.pdf).

KNMG 2013

KNMG, *Gedragsregels voor artsen*, 2013.

Werkinstructie meldende instantie Verzoek tot Onderzoek (VTO) 2015

Raad voor de Kinderbescherming, *Werkinstructie meldende instantie Verzoek tot Onderzoek (VTO)*, 22 juli 2015.

5.2 Literatuur

5.2.1 Internationaal

Abramson 2006

B. Abramson, 'Juvenile justice: The 'unwanted child'. Why the potential of the Convention on the Rights of the Child is not being realised, and what we can do about it', in: E.L. Jensen & J. Jepsen (eds.), *Juvenile law violators, human rights, and the development of new juvenile justice systems*, Oxford: Hart Publishing 2006.

Cashmore & Parkinson 2007

J. Cashmore & P. Parkinson, 'What responsibilities do courts have to hear children's voices?', *International Journal of Children's Rights*, 2007, 15(1), 43-60.

Fitzgerald, Graham, Smith & Taylor 2009

R. Fitzgerald, A. Graham, A. Smith & N. Taylor,, Children's participation as a struggle over recognition, in: B. Percy-Smith & N. Thomas (Eds.), *A handbook of children and young people's participation. Perspectives from theory and practice* (pp. 293-305), Hoboken: Routledge 2009.

Grisso 2000

T. Grisso, 'What we know about youths' capacities as trial defendants', in: T. Grisso & R.G. Schwartz (red.), *Youth on trial. Developmental perspectives on juvenile justice*, Chicago: University of Chicago Press 2000.

Grisso, Steinberg, Woolard, Cauffman, Scott, Graham et al 2003

T. Grisso, L. Steinberg, J. Woolard, E. Cauffman, E. Scott, S. Graham et al., 'Juveniles' competence to stand trial: A comparison of adolescents' and adults' capacities as trial defendants', *Law and Human Behavior*, 2003, 27(4), pp. 333-363.

Lundy 2007

L. Lundy, 'Voice' is not enough: Conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Educational Research Journal* 2007, 33(6), pp. 927-942.

Rap & Weijers 2014

S. Rap & I. Weijers, *The effective youth court. Juvenile justice procedures in Europe*, Den Haag: Eleven International Publishing 2014.

Rap 2013

S. Rap, *The participation of juvenile defendants in the youth court. A comparative study of juvenile justice procedures in Europe*, Amsterdam: Pallas Publications (Dissertatie Universiteit Utrecht) 2013.

Saywitz, Camparo & Romanoff 2010

K. Saywitz, L.B. Camparo & A. Romanoff, Interviewing children in custody cases: Implications of research and policy for practice, *Behavioral Sciences and the Law*, 2010 28(4), 542-562.

Tyler 2003

T.R. Tyler, Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law, in: M. Tonry (red.), *Crime and justice* (vol. 30, pp. 283-358), Chicago: University of Chicago Press 2003.

Tyler 2006

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton/Oxford: Princeton University Press 2006.

5.2.2 Nationaal

Van Beek & Rutjes 2009

F. van Beek & L. Rutjes, *Kwaliteitsstandaarden jeugdzorg Q4C. Wat kinderen en jongeren belangrijk vinden als ze niet thuis wonen*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2009.

Van Beuningen & Kok 2014

A.H.W.M. van Beuningen & J. Kok, 'Het nieuwe jeugdstelsel en de jeugdbescherming', *FJR* 2014/60.

Van Beuningen, Cardol & Van der Hoeven 2015

A.H.W.M. van Beuningen, G. Cardol & J. van der Hoeven, 'Actualiteiten', *FJR* 2015/48.

Boss 2014

E. Boss, *Cliëntenparticipatie bij beleid nieuwe Jeugdwet; Resultaten onderzoek onder gemeenten*, Utrecht: Movisie 2014, p. 5-6

Brands-Bottema 2015

G.W. Brands-Bottema, 'De Kinderrechter anno 2015: een transformatie?', *FJR* 2015/4.

Bruning & Van der Zon 2013

M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Out of home, out of right? Rechten van minderjarigen bij uithuisplaatsing', *NJCM Bulletin*, 2013, 38(4), pp. 500-514.

Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2014

M. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed business education 2014, p. 802.

Bruning & De Jong-de Kruijf 2015

M.B. Bruning & M.P. de Jong-de Kruijf, 'Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd', in: *FJR* 2015/33.

Defence for Children 2010

Stichting Defence for Children International Nederland – ECPAT Nederland, '*Dat ze je naam kennen*'. *Een onderzoek naar de mening van jongeren die te maken hebben met jeugdzorg in Nederland*, Leiden: DCI Nederland 2010.

Doek 2008

J.E. Doek, 'De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?', in: M.R. Bruning & J. Kok, *Herziening kindbeschermingsmaatregelen – commentaren op het voorontwerp van wet* (pp. 27-40), Deventer: Kluwer 2008.

Elferink 2015

W. Elferink, 'Bestuursrechtelijke hobbels bij de uitvoering van de Jeugdwet', *De Gemeentestem* 2015/111, p. 592-600.

Factsheet Familiegroepsplan 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nederlands Jeugd instituut en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Familiegroepsplan*, november 2014, p. 5.

Feiner 2015

R. Reiner, 'Wie toetst de rechten van broers en zussen op samenplaatsing bij uithuisplaatsing', *NJB* 2015/2172.

Van der Gaag, Gilsing & Mak 2013

R. van der Gaag, R. Gilsing & J. Mak, *Participatie in zicht. Gemeenten, jeugdigen, ouders en jeugdzorgcliënten in de transitie jeugdzorg*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut 2013.

De Graaf 2014

J.H. de Graaf, 'Tussen hoorrecht en een volwaardige toegang tot de rechter in kinderbeschermingszaken – een verkenning', *JIP* 2014/1, p. 20-25

Ter Haar 2015

J.H.M. ter Haar, 'De processuele handelingsonbekwaamheid van de minderjarige', *EB* 2015/22, p. 47-50.

Handelingsprotocol AMHK 2015

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *VNG-model handelingsprotocol voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*, 2015.

Herben 2015

L. Herben, 'Carte blanche' voor de medische dwangbehandeling in de gesloten jeugdhulp?', Masterscriptie Universiteit Leiden 2015.

Huijjer 2015

J. Huijjer, 'Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: naar een nieuwe ondertoezichtstelling', *FJR* 2015/8.

Jeugdwelzijnsberaad 2015

Jeugdwelzijnsberaad, LOC zeggenschap in zorg, Landelijk Platform GGZ en Ieder(in) aan de wethouders Jeugd, WMO en Participatiewet van de Nederlandse gemeenten van 8 september 2015.

Kalika, Lam & Schepens 2015

S. Kalika, E. Lam & I.J.M. Schepens, 'De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet', *JIP* 2015/3, p. 36.

Kilkelly & Donnelly 2011

U. Kilkelly, & M. Donnelly, Participation in healthcare: the views and experiences of children and young people, *International Journal of Children's Rights*, 2011, 19(1), 107-125.

Liefaard 2015

T. Liefaard, 'Procespositie minderjarige', *FJR* 2015/12.

De Kinderombudsman 2012

De Kinderombudsman, De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk, 5 juli 2012 (KOM3A/2012).

De Kinderombudsman 2015a

De Kinderombudsman, "Ik kan het (niet) zelf"; Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken, 21 mei 2015 (KOM010/2015).

De Kinderombudsman 2015b

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie, deelrapport 2 van 3*, 28 oktober 2015.

De Kinderombudsman 2015c

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2014*, april 2015.

De Kinderombudsman 2015d

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor*, 2015.

Kramer & Ten Voorde 2014

M. Kramer & M.J.M. Ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *FJR* 2014/61

Lansdown 2005

G. Lansdown, *The evolving capacities of the child*, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre 2005.

Legemaate e.a. 2014

J. Legemaate, M.C. Ploem, J. uit Beijerse, P.A.M. Mevis, M.J.F. van der Wolf, C.P.M. Akerboom, M.J. Schol, H.B. Winter, N.O.M. Woestenburg, *Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw 2014.

Van Leuven & De Klerk 2013

C.A.R.M. van Leuven & M.J. de Klerk, Formele en informele rechtsingang(en) voor minderjarigen, *EB* 2013/32.

Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015

Procesmodel Jeugdbeschermingsketen 2015, 17 december 2014 (versie 0.8).

Kok 2015

J. Kok, 'Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen', *Ars Aequi* 2015, p. 55-59.

Kwaliteitskader RvdK 2015

Raad voor de Kinderbescherming, *Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*, geactualiseerde versie 2015, p. 5.

Monitor Transitie Jeugd 2015

Monitor Transitie Jeugd, Kwartaal 3, 2015

(http://www.monitortransitiejeugd.nl/images/rapportage_MTJ_oktober_2015_vs1.0.pdf).

Monitor Transitie Jeugd 2015a

Monitor Transitie Jeugd, Jaarrapportage 2015, 2015

(<http://www.monitortransitiejeugd.nl/images/MonitorTransitieJeugd/pdf/Jaarrapportage-MTJ-2015.pdf>).

Modelverordening VNG 2015

VNG, *Modelverordening jeugdhulp*, geactualiseerde versie oktober 2014.

Protocol RvdK 2015

Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol beschermingstaken*, februari 2015, p. 9.

Quick-Schuijt 2015

A.M. Quick-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *FJR* 2015/1.

Rutjes & Sarti 2012

L. Rutjes & A. Sarti, *Cliënten actief met de kwaliteit van zorg – De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk*, Houten: Lannoo Campus 2012, pp. 30-31.

Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams*, Utrecht april 2015, p. 9.

Van Teeffelen 2013

P.A.J.Th. van Teeffelen, 'Formele en informele rechtsingang(en) minderjarige', *EB* 2013/62.

Van Yperen, Booy & Van der Veldt 2003

T.A. van Yperen, Y. Booy & M.C. van der Veldt, *Vraaggerichte hulp, motivatie en effectiviteit jeugdzorg*, Utrecht: NIZW 2003.

5.3 Overig

CBS StatLine 2013

CBS StatLine (2013), Jongeren in de provinciaal-gefinancierde jeugdzorg; zorgvormen.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=82354NED>.