Intensieve vrijwillige hulp

Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg

Den Haag, november 2019

RSJ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Raad Volksgezondheid & Samenleving

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Raad Volksgezondheid & Samenleving

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is een onafhankelijk en toetsend orgaan. De RSJ ziet door advies en rechtspraak toe op een humane en rechtvaardige toepassing van sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Korte Voorhout 8
Postbus 30137
2500 GC Den Haag
T +31 (0)70 361 9300
info@rsj.nl
www.rsj.nl
Twitter: @DE_RSJ

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan. De RVS heeft tot taak de regering en de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van beide beleidsterreinen.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl
Twitter: @raadRVS

Publicatienummer 19-04

Publicatie
ISBN: 978-90-5732-285-3
Grafisch ontwerp: Studio Duel
Fotografie: Adobe Stock
© Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Den Haag, 2019

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RSJ en RVS.

U kunt deze publicatie downloaden via de websites van de Raden: www.rsj.nl of www.raadrvs.nl.

Intensieve vrijwillige hulp

Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg

Samenvatting

In de praktijk van de jeugdzorg heerst veel onduidelijkheid over drang. Jeugdigen en ouders zitten met vragen als: wanneer is jeugdzorg vrijwillig en wanneer niet? Jeugdprofessionals vragen zich af wat 'kan en mag' in wat intussen het 'drangkader' is gaan heten. En advocaten en rechtswetenschappers uiten zorgen over de rechtspositie van jeugdigen en ouders bij de inzet van drang. De discussie over drang binnen de jeugdzorg is niet nieuw. Maar de introductie van het onderwerp in parlementaire stukken en gemeentebeleid heeft de discussie wel een extra impuls gegeven. Wat de zaak complexer maakt, is dat niet altijd duidelijk is wat er precies onder drang moet worden verstaan.

In dit advies stellen de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) twee vragen: wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg? En mag drang vanuit juridisch en ethisch oogpunt wel worden ingezet?

De RSJ en RVS doen aanbevelingen om een juridisch gerechtvaardigde en ethisch verantwoorde jeugdzorgpraktijk te realiseren. Ze willen hiermee de kwetsbare positie van jeugdigen en gezinnen verbeteren én jeugdprofessionals ondersteunen, die onder vaak zware omstandigheden moeten werken. Het advies richt zich tot de minister voor Rechtsbescherming en de minister van VWS.

Verschillende perspectieven
Over drang wordt heel verschillend gedacht. Jeugdigen en ouders zien drang al snel als dwang: hulp die wordt opgelegd, waarbij ze geen keuze of eigen inbreng meer hebben. Jeugdprofessionals hebben negatieve associaties bij het woord. Zij willen dat hulp aan ouders en jeugdigen in de jeugdzorg vrijwillig blijft, ook als de hulp intensiever wordt. Vanuit het perspectief van de wetgever en beleidsmakers is drang een manier om gedwongen jeugdbescherming te voorkomen. Dit beleid plaatst drang tussen vrijwillige en gedwongen hulp in. Hierdoor wordt de grens tussen vrijwillige hulp en gedwongen hulp (jeugdbescherming) vaag. Sommige gemeenten zien 'drang' of 'preventieve jeugdbescherming' als een product dat ingekocht kan worden; daardoor wordt het een op zichzelf staande interventie of type hulp.

Knelpunt: grens tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming niet meer helder
De RSJ en RVS constateren dat 'drang' en 'preventieve jeugdbescherming' soms feitelijk het karakter van dwang krijgen, terwijl het om hulp in het vrijwillig kader gaat. Dit is onwenselijk. Er moet een scherp onderscheid worden gemaakt tussen

vrijwillige hulp en jeugdbescherming, zonder vormen er ‘tussenin’. Het moet voor jeugdigen en ouders glashelder zijn welke soort hulp – vrijwillig of gedwongen – aan hen wordt verleend.

Om intensieve vrijwillige hulp op een ethische manier te verlenen, moeten professionals in elke situatie opnieuw verschillende rechten, plichten en normen en waarden afwegen.

Advies: intensieve vrijwillige hulp
De RSJ en de RVS nemen positie in ten aanzien van de vraag wat onder drang moet worden verstaan. Zij stellen voor de term drang, en andere verhullende en verwarrende terminologie (zoals ‘preventieve jeugdbescherming’), niet meer te gebruiken en in het vervolg te spreken van intensieve vrijwillige hulp. Hieronder verstaan de Raden het volgende: een proces van hulp en zorg verlenen in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de jeugdprofessional gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent én tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert.

In het jeugdzorgstelsel moet specialistische kennis en kunde voor het verlenen van intensieve vrijwillige hulp in het vrijwillig kader worden opgebouwd en beschikbaar zijn. Dit moet een duidelijk afgebakend kader zijn, waarbij juridische grenzen worden bewaakt en rechten van ouders en jeugdigen zijn gewaarborgd. Om intensieve vrijwillige hulp op een ethische manier te verlenen, moeten professionals in elke situatie opnieuw verschillende rechten, plichten en normen en waarden afwegen. Er zijn omstandigheden die het bemoeilijken om juridisch gerechtvaardigde en ethisch verantwoorde hulp te bieden. Daarom zouden ook de in het advies genoemde randvoorwaarden gerealiseerd moeten worden.

Samenvatting **4**

1 Inleiding **8**
1.1 Aanleiding 9
1.2 Vraagstelling 10
1.3 Belangrijkste begrippen 10
1.4 Werkwijze 11
1.5 Leeswijzer 12

2 Wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg? 14
2.1 Wat in de praktijk onder drang wordt verstaan: vier perspectieven 15
2.2 Knelpunt 23
2.3 Een analyse en definitie van drang 23
2.4 Conclusie 26

3 Is intensieve vrijwillige hulp ('drang') juridisch te rechtvaardigen? **28**
3.1 Juridische grenzen 29
3.2 Fundamentele randvoorwaarden: internationale kinderrechten en mensenrechten 31
3.3 Onduidelijk taalgebruik, onduidelijke hulp 35
3.4 Conclusie 36

4 Is intensieve vrijwillige hulp ('drang') ethisch te verantwoorden? **38**
4.1 Ethiek, recht en professionaliteit 39
4.2 Randvoorwaarden: kritische reflectie, praktische wijsheid en moreel beraad 44
4.3 Andere randvoorwaarden bij ethisch verantwoorde hulpverlening 46
4.4 Conclusie 50

5 Conclusies en aanbevelingen **52**
5.1 Het belangrijkste knelpunt 53
5.2 Wat moeten we onder drang verstaan? 54
5.3 Is intensieve vrijwillige hulp juridisch te rechtvaardigen, en zo ja onder welke voorwaarden en omstandigheden? 55
5.4 Is intensieve vrijwillige hulp ethisch te verantwoorden, en zo ja onder welke voorwaarden en omstandigheden? 56
5.5 Slotconclusie 58

Bijlage I
Literatuur 60
Boeken, tijdschriftartikelen & rapporten 61
Bijlage II Geraadpleegde deskundigen **68**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de praktijk heerst veel onduidelijkheid over drang in de jeugdzorg. Jeugdigen en ouders zitten met vragen als: wanneer is jeugdzorg vrijwillig en wanneer niet? Moeten we meewerken aan de geboden hulp? En wat is drang eigenlijk? Ook jeugdprofessionals vragen zich af wat 'kan en mag' in wat intussen het 'drangkader' is gaan heten.[1] Advocaten en rechtswetenschappers uiten zorgen over de rechtspositie van jeugdigen en ouders bij de inzet van drang.[2] En gemeenten moeten ieder hun eigen keuzes maken op het terrein van preventie, jeugdhulp en jeugdbescherming sinds de instelling van de Jeugdwet op 1 januari 2015.

Hoewel de discussie over de inzet van drang binnen de jeugdzorg niet nieuw is,[3] heeft de introductie van het onderwerp 'drang' in parlementaire stukken en in beleid van gemeenten de discussie doen oplaaien. Wat de zaak nog complexer maakt, is dat niet altijd duidelijk is wat er precies onder drang moet worden verstaan. De overheid staat voor een ingewikkelde uitdaging. Enerzijds mag de overheid niet zomaar interveniëren in het privé- of gezinsleven van jeugdigen en/of ouders: dat is een belangrijk juridisch, politiek en ethisch principe waarmee burgers worden beschermd tegen willekeurig overheidsingrijpen.[4] Anderzijds wordt van diezelfde overheid verwacht dat zij zich inspant om goede, soms intensieve, jeugdzorg te bieden.

Ondertussen is in sommige gemeentelijke regio's sprake van meer dan 3.000 nieuwe drangtrajecten per jaar.[5] Met name de 'vrijwillige, maar niet-vrijblijvende' drangtrajecten roepen juridische en ethische vragen op. In het zogenoemde drangkader worden soms ingrijpende beslissingen genomen, zoals uithuisplaatsingen van jeugdigen, die vanuit juridisch oogpunt niet gerechtvaardigd lijken.[6] In 2018 heeft het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) veel klachten ontvangen over in de praktijk toegepaste drang.[7] De problemen waar gezinnen en jeugdigen mee te maken hebben zijn soms groot en complex. Dit maakt het werk voor jeugdprofessionals zwaar en intensief.

1 Meijers 2018.
2 De Boer & Bruning 2018; Verkroost 2019; Friele e.a. 2018; Feiner 2015; Quik-Schuijt 2015. De Kinderombudsman maakte zich in 2016 ook zorgen over het gebruik van drang in de jeugdzorg: zie Kinderombudsman 2016.
3 Lünnemann e.a. 2018, p.50.
4 Art. 8 lid 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
5 Samen Veilig Midden Nederland, jaarbericht 2018.
6 Van der Linden e.a. 2018.
7 In 2018 zijn bij het AKJ 241 klachten geregistreerd in de (sub)categorie 'onder druk gezet voelen in het drangkader'. Deze klachten zijn onder te verdelen in: 107 klachten over de gemeentelijke toegang van jeugdzorg en 134 klachten over de gecertificeerde instelling die een rol heeft in een drangtraject. Deze informatie heeft de RSJ op verzoek gekregen op 14 maart 2019.

Het risico dat jeugdigen en ouders door de inzet van drang – en de onduidelijkheden daarover – schade oplopen en niet de hulp en/of rechtsbescherming ontvangen die ze nodig hebben, maakt deze kwestie urgent en belangrijk om over te adviseren.

1.2 Vraagstelling

Gelet op het voorgaande is als vraagstelling van dit advies geformuleerd:

- → Wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg?
- → Is de inzet van drang juridisch te rechtvaardigen en ethisch te verantwoorden? – en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden?

Dit is een gezamenlijk advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS). Het advies is op eigen initiatief tot stand gekomen. De RSJ en de RVS (hierna: de Raden) hebben zich ten doel gesteld om de problemen rondom 'drang' bloot te leggen. De aanbevelingen van dit advies zijn gericht op het realiseren van een juridisch gerechtvaardigde en ethisch verantwoorde jeugdzorgpraktijk. De Raden willen hiermee de kwetsbare positie voor jeugdigen en gezinnen verbeteren én jeugdprofessionals helpen die onder de huidige – vaak zware – omstandigheden werken in de jeugdzorg.[8]

Het advies richt zich tot de minister voor Rechtsbescherming (JenV) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarnaast is het bedoeld voor gemeenten, jeugdprofessionals, cliëntenorganisaties en alle overige betrokkenen.

1.3 Belangrijkste begrippen

De discussie over drang wordt bemoeilijkt door de verschillende begrippen die in de praktijk en in de Jeugdwet worden gehanteerd. Hieronder volgen de belangrijkste begrippen voor de strekking van dit advies:

8 Inspectie JenV & IGJ 2019 (rapport); Inspectie JenV & IGJ 2019 (signalement); Prismant 2018.

Drang
Wat drang precies inhoudt, daarover verschillen de meningen. Wat we er onder *zouden moeten* verstaan, leest u aan het eind van hoofdstuk 2. Hoewel het woord 'drang' een onduidelijk begrip is en de Raden het liever niet gebruiken, is gebruik ervan in dit advies soms onoverkomelijk omdat het in de praktijk wél wordt gebruikt.

Jeugdige
Persoon tot 18 jaar. Wanneer het in het advies over jeugdigen ouder dan 18 jaar gaat, zal dit expliciet worden benoemd.

Jeugdprofessional
Professional die werkt in de praktijk van de jeugdzorg.

Jeugdzorg en jeugdhulp
Met jeugdzorg wordt alle zorg, hulpverlening en ondersteuning aan jeugdigen in het vrijwillige kader bedoeld. Jeugdreclassering ligt buiten de focus van dit advies. In de Jeugdwet wordt overigens uitsluitend gesproken van jeugdhulp en niet meer van jeugdzorg. Wanneer in dit advies de term jeugdhulp wordt gebruikt, is dit conform de definitie van art. 1.1. Jeugdwet. In dit advies gebruiken we toch veelal de term jeugdzorg, omdat dit in de praktijk gemeengoed is.

Jeugdbescherming
De maatregelen die de rechter oplegt in het gedwongen kader. Zo kan de rechter bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling opleggen wanneer een gezonde en veilige ontwikkeling van een jeugdige ernstig wordt bedreigd en vrijwillige hulp niet (voldoende) door de ouders wordt geaccepteerd. Een ander voorbeeld van een jeugdbeschermingsmaatregel is een uithuisplaatsing van een jeugdige.

1.4 Werkwijze

De Raden hebben zich een beeld gevormd van de praktijk van drang in de jeugdzorg door middel van: a) een grote expertbijeenkomst[9] met jeugdprofessionals uit de praktijk[10] van de jeugdzorg en jeugdbescherming, b) gesprekken met juristen

9 Op 28 februari 2019 hebben de Raden een semigestructureerd groepsinterview georganiseerd waarbij jeugdprofessionals uit verschillende jeugdregio's aanwezig waren.

10 Aanwezig waren wijkteammedewerkers, voorzitters van jeugdbeschermingstafels, een orthopedagoog, een gedragsdeskundige, gezinscoaches, jeugdbeschermers, enkele advocaten van de gecertificeerde instellingen en een jurist van de Raad voor de Kinderbescherming, (gemeentelijke) beleidsmedewerkers jeugd en een vertrouwenspersoon van het AKJ.

uit de rechtswetenschap, de advocatuur, de rechterlijke macht en de Raad voor de Kinderbescherming, c) het bijwonen van drie jeugdbeschermingstafels, en d) werkbezoeken bij drie gecertificeerde instellingen. Verder zijn er gesprekken gevoerd met verschillende kinder- en jeugdpsychiaters.[11] Ook is er een bijeenkomst georganiseerd waarin de Raden hebben gesproken met jeugdigen tussen de achttien en dertig jaar over hun ervaringen met drang in hun jeugd en hun visie op de inzet van drang.[12] Een vergelijkbare bijeenkomst is met ouders georganiseerd.[13] Tot slot hebben de Raden gesproken met experts, bestuurders en beleidsmedewerkers op het terrein van de jeugdzorg en jeugdbescherming. Tevens is informatie verzameld via de bestudering van relevante wetenschappelijke literatuur, wet- en regelgeving, beleids- en kamerstukken, rechterlijke uitspraken, rapporten, richtlijnen en nieuwsberichten. De Raden hebben hun bevindingen zowel intern als onderling met elkaar besproken om tot dit gezamenlijk advies te komen.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt de praktijk van drang belicht vanuit vier perspectieven: die van cliënten (jeugdigen en ouders), jeugdprofessionals, de wetgever en nationale beleidsmakers, en de gemeenten en lokale beleidsmakers. Op basis van deze praktijkanalyse wordt het begrip 'drang' geanalyseerd, waarna de Raden antwoord geven op de eerste deelvraag van het advies: "Wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg?" De Raden komen hier met een nieuw begrip voor het fenomeen dat in de praktijk drang is gaan heten.

Hoofdstuk 3 beantwoordt de vraag of de inzet van drang juridisch te rechtvaardigen is, en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden. De Raden analyseren de juridische grenzen die spelen bij de inzet van drang aan de hand van nationale wetgeving en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden. Deze analyse wordt ondersteund door enkele praktijkvoorbeelden.

11 Omdat bij de expertmeeting de kinder- en jeugdpsychiatrie niet vertegenwoordigd was, is ervoor gekozen alsnog aanvullend met vertegenwoordigers van de kinder- en jeugdpsychiatrie te spreken.

12 Deze bijeenkomst, met acht jeugdigen, is georganiseerd door *U-2B Heard!* Dit is een cliëntenplatform voor kwetsbare jeugdigen. Hiernaast is één jeugdige apart gesproken, via ExpEx (Experienced Experts), een platform voor jonge ervaringsdeskundigen.

13 Deze bijeenkomst is georganiseerd door de koepelorganisatie van cliëntenraden *LOC-zeggenschap in zorg*. De Raden hebben ook apart met ouders gesproken. Het contact met een deel van deze ouders is tot stand gebracht door U-2B Heard!, een cliëntenplatform voor kwetsbare jeugdigen. In totaal is met zeven ouders gesproken.

Hoofdstuk 4 behandelt de vraag of drang ethisch te verantwoorden is, en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden. De Raden schetsen eerst welke ethische overwegingen een rol kunnen spelen en hoe deze samenhangen met andere normatieve kaders. Vervolgens gaan de Raden in op het belang – en de noodzaak – van een zorgvuldige reflectie op de ethische vragen, waarmee men in de praktijk geconfronteerd kan worden. Tot slot schetsen de Raden de randvoorwaarden die nodig zijn om ethisch verantwoord hulp te kunnen verlenen.

In **hoofdstuk 5** worden tenslotte de belangrijkste bevindingen samengevat en aanbevelingen gegeven.

2 Wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg?

In dit hoofdstuk staat de eerste vraag van het advies centraal: "Wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg?" Om deze vraag te beantwoorden, belichten de Raden eerst hoe betrokkenen in de praktijk spreken over drang en hoe drang vorm krijgt vanuit vier perspectieven: het perspectief van cliënten (jeugdigen en ouders), jeugdprofessionals, wetgever en nationale beleidsmakers, en tot slot de gemeenten en lokale beleidsmakers.[14] Daarna volgt een analyse van het begrip drang op basis waarvan de Raden antwoord geven op de vraag wat we in het vervolg onder drang in de jeugdzorg zouden moeten verstaan.

2.1 Wat in de praktijk onder drang wordt verstaan: vier perspectieven

Perspectief jeugdigen en ouders

In een bijeenkomst met acht jeugdigen[15] kwam als belangrijkste punt naar voren dat zij gezien en gehoord willen worden. Zij vinden het belangrijk dat zij betrokken worden bij beslissingen van de jeugdprofessional en dat zij invloed hebben op de manier waarop de hulp wordt vormgegeven. Hun ervaring is dat hulp (ook in het vrijwillige kader) wordt *opgelegd* in plaats van *aangeboden*.

De jeugdigen vinden dat de jeugdprofessional duidelijk mag zeggen wat van hen wordt verwacht, maar dat daarbij de inbreng van jeugdigen wel moet worden gerespecteerd: *"Je moet het gevoel hebben dat je zelf ook iets mag en kán doen."* Als de jeugdprofessional verwachtingen heeft, moet de communicatie hierover op een transparante manier gebeuren. De jeugdigen zijn ervan overtuigd dat veel meer bereikt wordt met een positieve bejegening, waarbij complimenten worden gegeven, hoop wordt geboden, kleine stapjes worden gevierd en een vertrouwelijke sfeer wordt gecreëerd. Dan zijn ze beter gemotiveerd om mee te werken. De jeugdigen geven hierbij nadrukkelijk aan dat één goede jeugdprofessional het verschil kan maken.

De jeugdigen waren het er overigens allemaal over eens dat jeugdprofessionals pas een goede inschatting kunnen maken van de juiste hulp wanneer zij ook met

14 Deze perspectieven vormen een abstractie van wat er is geobserveerd in de praktijk. Het gaat er dus niet om hoe specifieke actoren of individuen verschillend denken over drang, maar over de vraag hoe de groep van actoren in het algemeen drang ziet. Daarmee gaan mogelijk nuances en differentiaties verloren, maar de Raden hebben geprobeerd deze zoveel mogelijk naar boven te laten komen.

15 Deze bijeenkomst is georganiseerd door *U-2B Heard!* (een cliëntenplatform voor en door kwetsbare jeugdigen). De deelnemers (18 tot 30 jaar) hebben allen in hun jeugd langdurig te maken gehad met jeugdzorg en hebben hun ervaringen daarmee, en specifiek met de inzet van drang, met ons gedeeld. Het merendeel van deze jeugdigen is nu actief als ervaringsdeskundige. Zij hebben in deze rol, waarin zij verschillende jeugdigen bijstaan, zicht op de huidige praktijk.

hen zelf hebben gesproken: *"Mij is nooit gevraagd wat ik echt belangrijk vond. Ik vind school bijvoorbeeld heel belangrijk, maar destijds werd gezegd dat school te belastend voor mij was."*

De Raden zijn ook in gesprek gegaan met zeven ouders. Uit deze gesprekken ontstond de indruk dat het verschil tussen drang en dwang voor ouders niet duidelijk is: *"Drang is gewoon dwang, omdat je geen keuze hebt."* [16] Het overgrote deel van deze ouders benadrukt dat de mening van de jeugdige (eerder) meegewogen moet worden.

Samengevat wordt drang vanuit dit perspectief gezien als een werkwijze waarbij te veel wordt voorbijgegaan aan de wensen van jeugdigen en ouders. Zij ervaren drang al gauw als dwang.

Perspectief jeugdprofessional

Uit de expertbijeenkomst blijkt dat jeugdprofessionals het woord 'drang' liever niet gebruiken: zij associëren deze term met 'dwang' en hechten er waarde aan dat vrijwillige hulp voor de jeugdige en het gezin ook echt vrijwillig blijft. Dit blijkt ook uit ontwikkelingen binnen de GGZ, daar wordt al enkele jaren gewerkt aan het terugdringen van dwang.[17] De professionals spreken liever over een 'intensivering van hulp'. De hulp wordt intensiever door bijvoorbeeld op eigen initiatief contact te leggen met het gezin, het gesprek aan te gaan, te adviseren en te motiveren. Het kan ook gaan om vasthoudendheid (blijven proberen om met het gezin samen te werken), bemoeizorg of het maken van duidelijke afspraken.[18]

Drang is hier dus onderdeel van het vrijwillige hulpproces. Vanuit dit perspectief lijkt geen heldere grens te bestaan tussen hulp met of zonder drang. De overgang is fluïde en het vinden van een passende vorm van hulp of zorg vergt maatwerk. Professionals zien wel dat een bepaalde deskundigheid nodig is om hulp te intensiveren. In het uiterste geval kan dat betekenen dat de professional

16 Vgl. Senseguide 2019, p. 5. Uit dit onderzoek op basis van ervaringen van cliënten van de gecertificeerde instelling 'Jeugdbescherming Regio Amsterdam' komt naar voren dat ongeveer de helft van de cliënten positieve ervaringen heeft met preventieve jeugdbescherming en de andere helft negatieve ervaringen. Het rapport vermeldt dat er verhalen zijn waarin gezinnen zich gedwongen voelen in hun samenwerking, beslissingen voor hen worden genomen en er onduidelijkheid is over de rol en taak van de gezinsmanager van de gecertificeerde instelling.

17 Op 1 januari 2020 wordt de Wet Bijzondere opneming psychiatrisch ziekenhuizen (Wet Bopz), vervangen door de Wet zorg en dwang (Wzd), Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet forensische zorg (Wfz). De doelstellingen van deze wetten zien er onder meer op toe dat betrokkenen, zoveel mogelijk zelf voor zorg kunnen kiezen. Een vrijwillig of een minder ingrijpend alternatief dan het beperken van de keuzevrijheid moet altijd overwogen worden.

18 Cardol, Hermans & Kuipers 2015.

vervolgstappen richting jeugdbescherming (dwang) zet. Denk bijvoorbeeld aan een melding bij de jeugdbeschermingstafel, bij Veilig Thuis of een verzoek tot onderzoek (VTO) bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Samengevat wordt drang vanuit dit perspectief gezien als vrijwillige hulp, duidelijk afgegrensd van dwang.

Perspectief wetgever en nationale beleidsmakers

In het Burgerlijk Wetboek staat duidelijk dat gedwongen hulp alleen kan worden opgelegd door de rechter wanneer sprake is van een *ernstige* bedreiging in de ontwikkeling van het kind en de vrijwillige hulpverlening niet of onvoldoende door de ouders of jeugdige wordt geaccepteerd.[19] Gedwongen hulp mag alleen worden opgelegd met een maatregel van jeugdbescherming. De term drang komt in de wet niet voor. De wetgever gebruikt de term wel in de toelichting op de Jeugdwet:

> *"Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de Raad voor de Kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker (lees: jeugdbeschermer, red.), werkzaam bij een gecertificeerde instelling[20], nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening."*[21]

In deze passage wordt het fenomeen 'drang', en daarmee de inzet van professionals uit het gedwongen kader in het vrijwillige kader, geïntroduceerd en gestimuleerd.[22] De wetgever noemt hier meerdere doelen. Zo ziet de inzet van jeugdbeschermers op het motiveren van ouders om alsnog hulp te accepteren in het vrijwillige kader. Dit bevordert volgens de wetgever de continuïteit van hulpverlening. De achterliggende gedachte is het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel.[23] Door de introductie van drang in de toelichting, met de

19 Zie art. 1:255 lid 1 BW (ondertoezichtstelling).
20 Een gecertificeerde instelling heeft als wettelijke taak het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregelen (gedwongen kader).
21 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 35.
22 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 191.
23 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 191.

daarbij behorende doelen, is de grens tussen vrijwillige hulp en gedwongen hulp niet langer scherp afgebakend.

Volgens de wetgever is het de gemeente die werkprocessen op elkaar af dient te stemmen om continuïteit van hulpverlening te kunnen garanderen. Juist omdat hier sprake is van een overgang van het vrijwillige kader naar het gedwongen kader, zijn er volgens de wetgever grenzen aan de mate van afstemming.[24]

Onder verwijzing naar de hierboven geciteerde passage, is 'drang' in latere kamerstukken uitgelegd als de inzet van de gecertificeerde instelling in het vrijwillige kader vóórdat een jeugdbeschermingsmaatregel wordt uitgesproken.[25] Het fenomeen dat drang wordt genoemd, is echter al eerder, en vóór de Jeugdwet van 2015, tot ontwikkeling gekomen.[26] Men probeerde aanvankelijk een wettelijke basis te vinden voor de activiteiten die onder de noemer 'drang' al langere tijd in de praktijk plaatsvonden.[27] In 2011 werd de 'maatregel van opgroeiondersteuning' voorgesteld. Met deze maatregel zou de overheid dan eerder in het gezinsleven kunnen interveniëren, nog vóórdat sprake was van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van het kind. Drang als deze 'vroege interventie' heeft echter geen plek gekregen in het Burgerlijk Wetboek, omdat de wetgever de wettelijke invoering van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel niet als oplossing zag:

> *"Door de ontwikkelingen die in het kader van de Jeugdwet gaande zijn, is deze nieuwe maatregel niet nodig en zelfs ongewenst. Door intensieve inzet in het vrijwillige kader kan onnodig en zwaar ingrijpen in het gezinsleven worden voorkomen. De gemeente heeft hier ook financieel belang bij."*[28]

Intensieve casusregie

In de parlementaire discussies worden trajecten met intensieve casusregie 'drang-trajecten' genoemd.[29] De werkwijze met intensieve casusregie zonder maatregel is

24 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p.35.
25 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 191.
26 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 191.
27 Al tijdens de Wet op de Jeugdzorg, de voorloper van de Jeugdwet, bestond het fenomeen 'drang'. Onder de noemer 'toegang tot jeugdzorg' waren de professionals die werkten bij Bureaus Jeugdzorg (voorlopers van de gecertificeerde instellingen) namelijk betrokken bij gezinnen, voordat er een jeugdbeschermingsmaatregel was. *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 40. Zie ook: Lünnemann e. a. 2018, p. 4. Zie voor een korte uiteenzetting van de achtergrond en aanleiding van de maatschappelijke discussie over overheidsingrijpen middels een ondertoezichtstelling die tot verschillende wetsvoorstellen hebben geleid: HR 16 februari 2018, ECLI:NL:PHR:2017:1329 onder 2.4. en 2.5.
28 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 99, p. 1.
29 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 71.

op hoofdlijnen hetzelfde als in het gedwongen kader.[30] Een duidelijke overweging om te kiezen voor drang als intensieve casusregie door jeugdbeschermers in het vrijwillige kader was kostenbesparing.[31] Overigens wordt deze intensieve casusregie niet gezien als 'jeugdhulp', zoals die in de Jeugdwet wordt uitgelegd.[32] Deze intensieve casusregie in de vorm van een drangtraject zagen de toenmalige ministeries van VenJ en VWS als meerwaarde.[33] Uit Kamerstukken blijkt dat in geval van complexe problematiek 'drang- en dwangtrajecten' beter op elkaar kunnen worden aangesloten door de blijvende betrokkenheid van de gecertificeerde instelling.[34] Deze meerwaarde wordt als volgt toegelicht:

> *"Juist als een gezinsvoogdijmedewerker actief is in zowel drangtrajecten als in gedwongen trajecten en nazorgtrajecten is hij van meerwaarde voor de beide vrijwillige trajecten. De gemeente kan ervoor kiezen om, naast de gedwongen trajecten, ook de trajecten voor drang en nazorg bij een gecertificeerde instelling in te kopen. Er is in de nieuwe Jeugdwet geen sprake van verschillende financieringsstromen, alle inkooptrajecten vallen onder de gemeente als enige financier.*[35]

Preventieve jeugdbescherming

Meer recent is men drang in beleidsstukken 'preventieve jeugdbescherming' gaan noemen.[36] In het landelijk beleidsprogramma 'Actieprogramma Zorg voor de Jeugd' staat over preventieve jeugdbescherming: *"We bewegen ouders zelf de regie te nemen om zorg te dragen voor een gezonde ontwikkeling van hun kind(eren)."*[37] Hier wordt ook benadrukt dat het gesprek met ouders en de jeugdige een essentieel onderdeel is bij de inzet van preventieve jeugdbescherming. In het

30 In de parlementaire geschiedenis wordt intensieve casusregie uitgelegd als het gestructureerd en planmatig werken volgens bepaalde methodieken; het hanteren van geschikte benaderingswijzen voor ouders en jeugdigen; het inzetten en activeren van netwerken rondom jeugdigen; het kennen van het jeugdhulpaanbod in de regio; en tot slot het hebben van inzicht in de aanvullende instrumenten die een gedwongen kader biedt. Zie: *Kamerstukken I,* 2013/14, 33684, D, p. 59.

31 In aanloop naar de Jeugdwet investeerde het Ministerie van VenJ met subsidies in experimenten, de zogeheten *Vliegwielprojecten*, in het overgangsgebied naar het gedwongen kader om tot een meer vernieuwende jeugdbeschermingsaanpak te komen. Deze Vliegwielprojecten moesten onder andere antwoord geven op de vraag of en in hoeverre de transformatiedoelstellingen uit de Jeugdwet ook op de lange termijn kosten konden besparen. Zie het rapport hierover: NJi & BMC 2014, p. 6; *Kamerstukken I*, 2013/14, 33684 nr. G; Smit 2015.

32 *Kamerstukken I*, 2013/14, 33684, D.

33 *Kamerstukken I,* 2013/14, 33684, D, p. 59.

34 *Kamerstukken I,* 2013/14, 33684, F, p. 49.

35 *Kamerstukken I,* 2013/14, 33684, D, p. 59.

36 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, 1 april 2018, zie actielijn 5: 'Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt'.

37 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, 1 april 2018, p. 44.

programma wordt gesteld dat dit gesprek door elke jeugdprofessional mag worden aangegaan en dat deze taak niet is voorbehouden aan de gecertificeerde instelling. Aan het gesprek en de rol van de gecertificeerde instelling worden eisen gesteld:

> *"Wanneer een medewerker van een gecertificeerde instelling hiervoor wordt ingezet moet duidelijk zijn dat zijn inzet zich richt op het motiveren van ouders om alsnog de aangegeven grenzen te respecteren en de noodzakelijke hulp daarbij te accepteren. Jeugdbeschermingsexpertise wordt dan preventief ingezet."*[38]

In de parlementaire discussies over de Jeugdwet en in de latere beleids- en kamerstukken komen vooral vier vormen van drang en/of preventieve jeugdbescherming voor: **1)** de inzet van de Raad voor de Kinderbescherming in het vrijwillige kader (bijvoorbeeld bij een jeugdbeschermingstafel), **2)** de intensieve casusregie (door de gecertificeerde instelling) voorafgaand aan het raadsonderzoek om dwang te voorkomen, **3)** de intensieve casusregie gedurende het raadsonderzoek om alsnog ouders te bewegen tot vrijwillige medewerking en **4)** de intensieve casusregie ná een maatregel om goed af te stemmen en over te dragen aan de vrijwillige hulpverlening.

Samengevat wordt drang vanuit dit perspectief gezien als een manier om jeugdbescherming te voorkomen, de continuïteit van hulpverlening te bevorderen en kosten te besparen. De grens tussen vrijwillige hulp en gedwongen hulp is niet langer scherp afgebakend.

Perspectief van gemeenten en lokale beleidsmakers

De gemeente heeft, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid op basis van de Jeugdwet, invloed op de vraag of en hoe drang – zoals dit is gestimuleerd door de wetgever en beleid – wordt aangeboden. Om drang te financieren, administreren en organiseren, kunnen gemeenten drang (in feite: preventieve jeugdbescherming) inkopen. Drang wordt een product. Dit betekent dat drang een afgebakend (zorg)proces is, waarvan de grenzen vaststaan. Er is een begin- en een eindpunt gekoppeld aan een vast tarief. Drang is dan een in te boeken product; zes maanden intensieve casusregie is vanzelfsprekend duurder dan een gesprek van één uur.

38 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, 1 april 2018, p. 44.

Nagenoeg elke gemeente koopt drang en/of preventieve jeugdbescherming in als product bij gecertificeerde instellingen.[39] Soms maakt de gemeente de principiële keuze om drang niet bij de gecertificeerde instelling in te kopen, zoals de gemeente Enschede, om duidelijk het vrijwillige kader van het gedwongen kader te scheiden.[40]

Het inkoopbeleid van gemeenten komt tot uiting in het zogeheten 'productenboek' van de betreffende gemeente. In zes gemeenten in Zuid-Limburg kan bijvoorbeeld 'casusregie' worden ingezet ter voorkoming van een maatregel.[41]Het productenboek van de gemeente Groningen bevat een product dat gaat over *"advies en ondersteuning van gecertificeerde instellingen bij veiligheidsvraagstukken ter voorkoming van kinderbeschermingsmaatregelen."*[42] Vaak wordt genoemd dat de preventieve inzet in het vrijwillige kader van belang is 'ter voorkoming van een jeugdbeschermingsmaatregel'.

Praktijkvormen in gemeenten
In de verschillende gemeenten in Nederland wordt preventieve jeugdbescherming of drang op diverse wijzen ingezet. In essentie zien we de eerdergenoemde vier vormen in de praktijk terug. Nagenoeg alle zestien gecertificeerde instellingen bieden drangtrajecten aan.[43] Elke gecertificeerde instelling hanteert hiervoor een andere naam: preventieve jeugdbescherming, begeleiding zonder maatregel, SAVE-begeleiding, jeugdbescherming met drang, vrijwillige begeleiding, intensieve samenwerking met het lokale veld, of het aanbieden van een casusregisseur. De duur van deze trajecten[44] verschilt sterk per regio. Soms is de duur 3 tot 6 maanden, in een ander geval (door verlengingen) 1 of 2 jaar en weer een andere regio kent geen maximum van de termijn.

Preventieve jeugdbescherming kan een intensief traject zijn, in de vorm van intensieve casusregie dat wordt uitgevoerd aan de hand van een methodiek.[45] Uit sommige methodiekbeschrijvingen valt af te leiden dat de voorwaarden

39 Hanekamp e. a. 2018. Dit werd bevestigd in een, door de Raden gevoerd, interview met een jeugdzorgexpert.
40 Verslag van de expertmeeting 'praktijk', d.d. 28 februari 2019.
41 Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland, *Productenboek 2017 – Behorende bij contractering 2017 Jeugd*, p. 25.
42 Gemeente Groningen, *Productenboek Jeugdhulp 2018 en verder,* p. 89.
43 Hiervoor zijn de websites van de zestien gecertificeerde instellingen (die staan vermeld op de website van Jeugdzorg Nederland) geraadpleegd.
44 Deze trajecten kunnen voorafgaand aan een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming starten, gedurende een dergelijk onderzoek, of na een jeugdbeschermingsmaatregel.
45 Zo hanteert Jeugdbescherming Regio Amsterdam bijvoorbeeld de methodiek 'Intensief Systeemgericht Casemanagement'.

die worden gesteld niet onderhandelbaar zijn.[46] In de meeste regio's is bij de intensieve trajecten sprake van een niet-vrijblijvende vorm van drang, een 'laatste kans' voor de ouders. Zo staat preventieve jeugdbescherming ook op de website van het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) uitgelegd: *vrijwillig, maar niet vrijblijvend*.[47] Het is niet altijd duidelijk of, wanneer en hoe ouders en de jeugdige kunnen instemmen met deze trajecten. In een aantal gemeenten kan de gecertificeerde instelling de intensieve casusregie op zich nemen op basis van een verzoek van een jeugdprofessional (van bijvoorbeeld het wijkteam), al dan niet na deelname aan een zogenoemde Jeugdbeschermingstafel.

Naast preventieve jeugdbescherming, uitgevoerd door een gecertificeerde instelling, zijn er ook andere 'drangvarianten' waarbij Veilig Thuis, het wijkteam of een particuliere organisatie op een intensieve manier, voor een bepaalde duur, bij het gezin betrokken is. De praktijkvormen van drang kunnen vergaande consequenties met zich meebrengen, zoals uithuisplaatsingen van jeugdigen zonder instemming van de ouders.[48]

Met name de grote jeugdzorgregio's kunnen door hun schaalgrootte specialistische en geïnstitutionaliseerde vormen van drang aanbieden. De meer georganiseerde vormen van preventieve jeugdbescherming zijn niet altijd exemplarisch voor de werkwijzen 'elders in het land', waar sprake kan zijn van (veel) kleinere samenwerkingsverbanden met soms maar een handvol mensen werkzaam in het jeugddomein.

Samengevat wordt drang of preventieve jeugdbescherming vanuit dit perspectief gezien als een product dat ingekocht kan worden; en daarmee als een eigenstandig soort hulp of interventie wordt gezien dat zich ergens in een onduidelijk tussengebied tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming bevindt.

46 Zie: Handleiding SAVE-begeleiding, p. 21.
47 Zie dossier Jeugdbescherming, onder '*Drang of preventieve jeugdbescherming*' via nji.nl.
48 Zie voor een voorbeeld: Uw dochter komt voorlopig niet meer thuis'. *NRC* Handelsblad: 22 april 2019.

2.2 Knelpunt

De Raden constateren als belangrijkste knelpunt dat de scheidslijn tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming in de praktijk niet meer helder is. Door het beleid gericht op het voorkomen van jeugdbescherming is in de praktijk een tussengebied ontstaan, waarin interventies in het vrijwillige kader niet helder zijn afgegrensd van het gedwongen kader (jeugdbescherming). Jeugdigen en ouders zijn hiervan de dupe, omdat onduidelijk is of drang vrijwillig is of niet. Ze zijn mogelijk overgeleverd aan verkapte dwang onder het mom van vrijwilligheid.

2.3 Een analyse en definitie van drang

Uit de praktijkverkenning maken de Raden op dat het perspectief van waaruit iemand de jeugdzorg beziet, beïnvloedt hoe drang wordt gezien, ervaren en omschreven. Ook in de literatuur wordt drang verschillend omschreven en beoordeeld.[49] De Raden constateren hiermee dat een objectieve kijk op drang niet bestaat. Een definitie geven van drang is dus nooit neutraal, nooit waardenvrij; ze brengt veronderstellingen met zich mee.

De Raden analyseren hier, op basis van de praktijkverkenning, hoe we drang in het vervolg *zouden moeten* opvatten. De Raden kiezen daarmee eveneens normatief positie. Het antwoord op de vraag of drang te rechtvaardigen is en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden, zit 'ingebakken' in de definitie.

1. Drang is een vorm van hulp en zorg verlenen.

Daaruit vloeien de volgende zaken voort:

- Omdat hulp en zorg verlenen een proces is, kan drang niet gezien worden als één afgebakende interventie, of als één afgebakende handeling, en daarmee ook niet als een afgerond zorgproduct.
- Helpen en zorgen is relationeel. Dit veronderstelt een relatie tussen degenen die de hulpverlenen (jeugdprofessionals, instanties en organisaties) en degenen die hulp ontvangen (jeugdigen en hun gezin).
- Kenmerkend voor die relatie is dat betrokkenen zich vrijwillig, met wederzijds vertrouwen en met wederzijdse vrije instemming committeren aan het proces. Ook hebben de betrokkenen, zowel degene die hulp verleent als degene die hulp ontvangt, elk hun eigen verantwoordelijkheden en competenties. Bij zorg is altijd sprake van behoeften van degenen die

49 Schermer 2003, p. 32-46; Van Ooyen-Houben e.a. 2008; Widdershoven & Abma 2008.

zorg ontvangen maar ook van wederkerigheid. Dit betekent dat de hulp en zorg gepaard gaat met vrijwilligheid, vertrouwen en wederkerigheid van betrokkenen.

- Dat betekent bovendien dat de betrokken partijen gebonden zijn aan, maar ook de waarborg hebben van, de wederzijdse rechten en plichten die bij de juridische regulering en het morele karakter van vrijwillige hulp horen. Deze plaatsbepaling van drang impliceert dus dat drang niet grenzenloos is: er zijn immers juridische en ethische principes die de betrokkenen binden.
- Drang als proces van hulpverlenen en zorgen kan zich enkel en alleen in het vrijwillige kader afspelen. Met andere woorden: drang kan nooit dwang (zorg- en hulpverlening in het gedwongen kader) zijn.

Drang als vorm van hulp- en zorgverlening heeft een aantal vooronderstellingen.

- Het perspectief van de zorg – (drang als proces) is leidend voor hoe de administratieve logica (drang als product) vorm moet krijgen. Drang als een vorm van zorg en hulp aan kwetsbare jeugdigen moet voorop staan. Dat die zorg en hulp gefinancierd moet worden is vanzelfsprekend, maar *de wijze waarop* dat gebeurt mag niet in de weg staan van een goede hulpverlening.

2. Drang is onderdeel van een hulp- of zorgproces waarbij de jeugdprofessional gradueel meer invloed uitoefent en meer verantwoordelijkheid[50] neemt en dus steeds intensiever zorg en hulp verleent.

Daaruit vloeien de volgende zaken voort:

- Het initiatief tot de intensivering van hulp ligt primair (maar niet altijd en per definitie) bij de jeugdprofessional en niet bij de jeugdigen of de ouders.
- Drang als hulp- en zorgproces kan meer of minder intensief zijn en is daarmee gradueel. In drang als proces zit een glijdende schaal. De invloed die bij drang wordt uitgeoefend kan toenemen en ook weer afnemen.

50 Er zijn meerdere interpretaties van het woord verantwoordelijkheid. Er bestaat een formele, juridische benadering, waarbij verantwoordelijkheid niet kan toenemen of afnemen. Echter, in dit advies kiezen de Raden voor een zorgethische benadering van verantwoordelijkheid. Binnen deze benadering kan men wel spreken over meer of minder verantwoordelijkheid in het zorgproces. De professionals in de jeugdzorg zullen zich hierin herkennen. Bijvoorbeeld: 'de professional had al erg lang niks gehoord van het gezin en kreeg hen ook telefonisch niet te pakken. De professional voelde dat zij meer verantwoordelijkheid moest nemen door langs te gaan bij het gezin.'

- Drang gaat gepaard met een verschuivende invloed en verschuivende verantwoordelijkheden binnen de zorg- en hulprelatie. De jeugdprofessional gaat meer invloed uitoefenen en neemt een grotere verantwoordelijkheid op zich in de relatie ten opzichte van jeugdigen en gezin.
- Drang is intensief en intensiever dan zorg en hulp zonder drang. Er wordt meer inspanning geleverd en meer invloed uitgeoefend dan bij 'gewone' hulp en zorg.
- De intentie van de intensivering is de situatie voor jeugdigen, ouders en gezin ten goede te veranderen.
- Drang is onderdeel van een proces, maar het uit zich bijvoorbeeld in gedrag of een attitude, en in een manier van bejegenen van de jeugdprofessional jegens degene die hulp krijgt.

3. Drang biedt risico's, maar ook kansen.

- Typerend voor een hulpverleningsrelatie is dat deze asymmetrisch is: de éne partij (jeugdigen en ouders) heeft een (al dan niet door hen zelf voldoende onderkende) behoefte aan hulp en zorg die hem of haar kwetsbaar maakt. De andere partij heeft het vermogen, de invloed, en de macht om die zorg en hulp te bieden. Dat vermogen en die invloed biedt kansen, macht schept daarentegen risico's.
- Drang als hulp en zorg die met intensivering gepaard gaat, kan soms nodig en wenselijk zijn omdat jeugdigen en ouders hun verantwoordelijkheid in de wederkerige relatie onvoldoende (kunnen of willen) nemen, waardoor de jeugdprofessional genoodzaakt is om meer de regie te nemen.
- Drang mag nooit de vorm krijgen van verkapte of informele dwang. Het is een vorm van hulp of zorg die vrijwillig is, dat wil zeggen dat jeugdigen en hun ouders gehoord worden, goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten, en instemmen *(informed consent)* met hulp of zorg die ze ook kunnen weigeren. Drang is principieel te onderscheiden van dwang.
- Het proceskarakter van drang bemoeilijkt het trekken van scherpe grenzen. Aan concreet gedrag tijdens het hulp- of zorgproces, zijn daarentegen wel scherpe grenzen te stellen.[51]

51 Deze grenzen zullen in de volgende twee hoofdstukken nader worden toegelicht en onderbouwd.

2.4 Conclusie

De verschillende perspectieven op drang leveren onderling spanning op. Drang is vanuit de gemeente gezien iets dat ingekocht moet worden, waardoor het wordt gezien als een afgebakend zorgproduct. Vanuit professioneel oogpunt is er echter geen strikt beginpunt aan vrijwillige zorg; zorg is een proces. Dwang is een grens aan deze hulp. Vanuit juridisch perspectief bestaat eveneens een scherpe grens tussen vrijwillig en dwang. Toch is door de wetgever en beleid gestimuleerd dat *drang*trajecten zodanig worden verbonden aan *dwang*trajecten dat de grens tussen vrijwillige zorg en gedwongen zorg onduidelijk is geworden, en drang zelfs als product 'tussen' vrijwillige en gedwongen zorg wordt aangeboden. De grens tussen vrijwillige zorg en jeugdbescherming is hierdoor niet meer helder. Ouders en jeugdigen missen vooral aspecten als transparantie, inspraak, en respect voor hun autonomie en vrijwilligheid. Zij ervaren drang hierdoor al gauw als dwang.

De Raden nemen een positie in ten aanzien van de vraag wat onder drang moet worden verstaan. Zij stellen voor de term drang niet meer te gebruiken[52] en in het vervolg te spreken van *intensieve vrijwillige hulp*. Hieronder verstaan de Raden het volgende: een *proces* van hulp en zorg verlenen in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de jeugdprofessional gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent én tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert.

Op de vraag of intensieve vrijwillige hulp (oftewel: 'drang') juridisch te rechtvaardigen en ethisch te verantwoorden is, geven de Raden in de volgende hoofdstukken antwoord.

52 De Raden stellen voor ook andere termen niet meer te gebruiken. Zie hiervoor hoofdstuk 3: Is intensieve vrijwillige hulp ('drang') juridisch te rechtvaardigen?, paragraaf 3.3.

De Raden nemen een positie in ten aanzien van de vraag wat onder drang moet worden verstaan. Zij stellen voor de term drang niet meer te gebruiken en in het vervolg te spreken van intensieve vrijwillige hulp.

3 Is intensieve vrijwillige hulp (‘drang’) juridisch te rechtvaardigen?

Nu we het begrip 'drang' ontrafeld hebben, beantwoordt dit hoofdstuk de vraag of de inzet van intensieve vrijwillige hulp ('drang') juridisch te rechtvaardigen is, en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden. Dit doen de Raden aan de hand van nationale wetgeving, voorbeelden uit de rechtspraktijk en internationale mensen- en kinderrechtenstandaarden.

3.1 Juridische grenzen

Voorop staat dat de overheid de taak heeft de kaders aan te geven waarbinnen hulp aan, en bescherming van, jeugdigen kan worden geboden.[53] De wetgever heeft er bewust voor gekozen dat de interventies onder het mom van 'drang' van de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming tot het *vrijwillige* kader behoren.[54] In de huidige praktijk zijn echter aantoonbare gevallen waarbij deze hulp niet vrijwillig is. Zo worden bijvoorbeeld 'uithuisplaatsingen' gerealiseerd binnen het vrijwillige kader, zonder vrijwillige instemming van de ouders en/of jeugdige.[55] In rechterlijke uitspraken staat dat deze werkwijze veel stress oplevert voor het gezin.[56] Maar bovenal is dit handelen van professionals binnen het drangkader vanuit juridisch oogpunt niet te rechtvaardigen, omdat een uithuisplaatsing op grond van de wet niet tegen de wil van de ouders of jeugdige mag gebeuren zonder jeugdbeschermingsmaatregel (gedwongen kader).[57] De onafhankelijke toets van de rechter is hier dus noodzakelijk. Alle jeugdprofessionals die op een intensievere manier hulpverlenen, moeten zich bewust zijn van hun bevoegdheden en de grenzen daaraan als zij werken in het vrijwillige kader.

53 De overheid heeft de plicht om passende wettelijke of bestuurlijke maatregelen te nemen om intensievere vormen van zorg en bescherming te garanderen, rekening houdend met de verantwoordelijkheden van ouders (art. 3 lid 2 IVRK). Bovendien is de overheid verantwoordelijk voor de instellingen, voorzieningen en diensten op het terrein van de jeugdzorg en jeugdbescherming (art. 3 lid 3 IVRK). De overheid heeft ook de taak om de kwaliteit van de jeugdzorg en jeugdbescherming te waarborgen.

54 *Kamerstukken II* 2012-13, 33684, nr. 3, p. 35.

55 Rechtbank Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070; Rechtbank Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076; zie ook: 'Uw dochter komt voorlopig niet meer thuis'. NRC Handelsblad: 22 april 2019.

56 Zie onder meer: Rechtbank Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070.

57 Ar. 1:265a BW bepaalt dat een minderjarige reeds 'onder toezicht moet zijn gesteld' (jeugdbeschermingsmaatregel), voordat de rechter een machtiging uithuisplaatsing (jeugdbeschermingsmaatregel) kan verlenen. Een uithuisplaatsing tegen de wil van ouders en kind mag niet in het vrijwillige kader plaatsvinden. Een uithuisplaatsing grijpt diep in het familie- en gezinsleven in, daarom mag dit enkel gebeuren op basis van een wettelijke grond. Zie: *Kamerstukken II* 2008-09, 32015, nr. 3, p. 29.

Praktijkvoorbeeld 'verkapte dwang'[58]
Rob ontdekt dat in de clausule van zijn huurhuis, waar hij met zijn kinderen verblijft, staat dat hij 'verplicht alle hulp in het vrijwillige kader dient te accepteren'. Hij geeft aan dat hij dit niet wil. Er was geen sprake van acuut gevaar voor de kinderen. Toch worden de kinderen uithuisgeplaatst, zonder rechterlijke tussenkomst.

De juridische grenzen die in bovenstaand praktijkvoorbeeld overschreden worden, zijn: **1)** hulp mag niet verplicht worden opgelegd in het vrijwillige kader; **2)** de kinderen mogen in dit geval niet zonder ondertoezichtstelling en rechterlijke machtiging uit huis worden geplaatst.[59]

Juridische grenzen bij bejegening
De juridische grenzen werken ook door in de bejegening van cliënten door jeugdprofessionals. Zo is dreigen vanuit juridisch oogpunt niet te rechtvaardigen.[60] Dit betekent dat de professional niet mag dreigen met een ondertoezichtstelling indien vrijwillige hulp niet wordt geaccepteerd.[61] Ook mag bijvoorbeeld niet worden gedreigd met een korting op iemands uitkering, omdat er dan sprake is van misbruik van een (bestuurlijke) bevoegdheid.[62] De professional mag wel de consequenties van bepaald gedrag van ouders en de jeugdige uitleggen wanneer er zorgen zijn over het welzijn van de jeugdige. Een juridisch gerechtvaardigd gebruik van wettelijke bevoegdheden van de jeugdprofessional kan er als volgt uitzien:

"U zegt dat u de hulp accepteert, maar dat zie ik niet lukken (of gebeuren); U doet niet wat u heeft beloofd. Daarom neem ik nu mijn verantwoordelijkheid, want (…) en maak ik gebruik van mijn bevoegdheid om een verzoek tot onderzoek in te dienen bij de Raad voor de Kinderbescherming."

58 Gebaseerd op casus uit de praktijk die bij de Raden bekend is.
59 Het is juridisch niet gerechtvaardigd om een dergelijke voorwaarde te stellen en kinderen in het vrijwillige kader geforceerd uit huis te plaatsen, vgl. Rechtbank Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076; *JPF* 2019/79 met annotatie J.H. de Graaf.
60 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 71.
61 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 71.
62 Idem. De overheid, een professional die namens de overheid handelt, mag niet zijn of haar bevoegdheden inzetten voor een ander doel dan waarvoor hij is verleend. Dan is sprake van *detournement de pouvoir*, kortgezegd misbruik van bevoegdheid.

Vrijwillig, maar niet vrijblijvend

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat in de praktijk een zogenaamd 'drangkader' is ontstaan, waarin interventies meer het karakter kunnen hebben van dwang dan van vrijwillige zorg. Op die voet zijn bijvoorbeeld jeugdbeschermingstafels en drangtrajecten ontstaan. Aan een jeugdbeschermingstafel kan de Raad voor de Kinderbescherming besluiten tot een zogenaamd uitgesteld raadsonderzoek.[63] De uitkomst kan dan zijn dat de komende zes maanden de gecertificeerde instelling een 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend' traject start. In de praktijk hebben betrokkenen wel eens bezwaar willen maken tegen een dergelijke beslissing. De beslissingen aan de jeugdbeschermingstafel worden echter door rechters niet als een 'besluit' van de overheid gekwalificeerd.[64] Daardoor kunnen jeugdigen of ouders, die het (achteraf) oneens zijn met het gestarte drangtraject, geen bezwaar maken tegen deze beslissing. Ouders of jeugdigen kunnen wel een klacht indienen over de handelingswijze van de professional/gemeente.[65]

3.2 Fundamentele randvoorwaarden: internationale kinderrechten en mensenrechten

Internationale kinder- en mensenrechtenverdragen vormen het belangrijkste kader om interventies onder de noemer 'drang' te kunnen beoordelen. Het nationaal recht én het handelen van de overheid en professionals in de praktijk moeten in overeenstemming zijn met de normen uit deze verdragen. Hierbij is het essentieel dat de rechten van ouders én van de jeugdige worden gerespecteerd, zoals deze voortvloeien uit (onder meer) het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In de rest van deze paragraaf worden de belangrijkste normen en randvoorwaarden besproken die belangrijk zijn voor de beoordeling of intensieve vrijwillige hulp juridisch te rechtvaardigen is.

63 Dit wil zeggen dat het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt uitgesteld en de hulpverlening wordt geïntensiveerd. Er worden concrete doelen gesteld en afspraken gemaakt. Aan de Jeugdbeschermingstafel wordt door de betrokken jeugdzorgprofessional na enkele maanden terug gemeld of de gemaakte afspraken nagekomen zijn. Wanneer de doelen niet behaald zijn of afspraken niet nagekomen zijn, zal alsnog een raadsonderzoek gestart worden.

64 Rechtbank Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027; Rechtbank Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

65 Het indienen van een klacht kan bij de betreffende organisatie (bijvoorbeeld bij de klachtencommissie van de gecertificeerde instelling), via het tuchtrecht (College van Toezicht van het Kwaliteitsregister Jeugd), of bijvoorbeeld bij de (Kinder)ombudsman. Bij het indienen van een klacht kunnen betrokkenen hulp krijgen van vertrouwenspersonen van het AKJ.

Interventies in het vrijwillige kader die indruisen tegen de wil en de rechten van ouders en/of jeugdige, zijn niet te rechtvaardigen

Op grond van art. 8 lid 1 EVRM (in samenhang met art. 3 lid 1 IVRK) hebben ouders en jeugdigen *recht op eerbiediging van hun privé- en gezinsleven*. Een interventie in de persoonlijke levenssfeer van ouder(s) en/of jeugdige, tegen de wil van één van hen in, is alleen mogelijk indien de interventie de toets van art. 8 lid 2 EVRM doorstaat. Deze art. 8 EVRM-toets is van fundamenteel belang aangezien ouders en jeugdigen hiermee beschermd worden tegen willekeurig overheidshandelen. Hierbij speelt ook het recht op zelfbeschikking van de jeugdige een rol.[66]
De overheid mag alleen tegen de wil van betrokkenen interveniëren in het privé- en gezinsleven, in geval: **1)** Een nationale wet hier de basis voor biedt, **2)** De interventie een legitiem doel dient en **3)** deze interventie noodzakelijk en geschikt is. De jeugdige heeft hierbij *het recht dat zijn belangen worden betrokken bij iedere beslissing die hem betreft* (art. 3 lid 1 IVRK). Dit recht impliceert te allen tijde een expliciete en individuele belangenafweging. Deze belangen moeten een eerste overweging vormen bij de besluitvorming, ook wanneer het gaat om een beslissing van een jeugdprofessional of een particuliere instantie.
Voor het accepteren van (intensieve) hulp in het vrijwillige kader is toestemming nodig in de vorm van *informed consent*. Dit betekent dat er vrijwillig en weloverwogen moet worden ingestemd met de aangeboden hulp. Deze toestemming moet niet alleen worden gevraagd aan ouders, maar ook aan de jeugdige.[67] De jeugdige heeft immers *het recht om invloed op de besluitvorming uit te oefenen*, beredeneerd vanuit zijn recht op zelfbeschikking en autonomie (art. 8 EVRM, art. 12 lid 1 IVRK, art. 5 IVRK en *General Comment no.* 12[68]).

Voorbij gaan aan het hoorrecht van de jeugdige is niet te rechtvaardigen

Naarmate de ontwikkeling van jeugdigen vordert, gaan zij steeds meer een eigen verantwoordelijkheid dragen (art. 5 IVRK). Van belang is dat de jeugdige bij een beslissing over de benodigde hulp of zorg – die impact heeft op zijn of haar leven – in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord (art. 12 lid 1 IVRK). *Een fundamenteel recht*, waar niet aan voorbij kan worden gegaan, *is dat aan deze mening een passend belang wordt gehecht*, waarmee met 'passend' wordt gedoeld op deze toenemende verantwoordelijkheid van de jeugdige. De jeugdige heeft altijd het recht om invloed op de besluitvorming uit te oefenen, leeftijd (op zichzelf, zonder acht te slaan op de ontwikkelende vermogens) speelt hierbij geen rol.[69] De relevantie van dit recht is groot: wetenschappelijk onderzoek heeft aange-

66 Europees Hof voor de Rechten van de Mens 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 *(M&M t. Kroatië)*.
67 Zie voor de nationale regels hieromtrent, art. 7.3.4. en 7.3.5. Jeugdwet.
68 VN-Comité voor de Rechten van het Kind 2009.
69 VN-Comité voor de Rechten van het Kind 2009, para. 21.

toond dat het betrekken van jeugdigen vanaf zes jaar in de besluitvorming helpt in hun ontwikkeling en bijdraagt aan de effectiviteit van interventies.[70]

Daarnaast dient het hoorrecht ertoe om het belang van de jeugdige (art. 3 lid 1 IVRK) in kaart te brengen ten behoeve van een expliciete belangenafweging.[71] Het blijkt echter in de praktijk van de jeugdzorg een grote opgave voor jeugdprofessionals te zijn om jeugdigen te laten participeren bij hulp- en zorgbeslissingen.[72] Uit richtlijnen en standaarden van internationaal recht volgt dat de jeugdige zich vrij moet voelen om zijn of haar mening te kunnen uiten.[73] De omgeving mag daarom niet intimiderend of vijandig zijn.[74] In geval een situatie als 'te intimiderend' wordt ervaren, kan dit de jeugdige beperken in zijn recht om het hoorrecht uit te oefenen. Dit wordt geïllustreerd met het volgende praktijkvoorbeeld:

Praktijkvoorbeeld Jeugdbeschermingstafel[75]
Moeder en zoon (13 jaar) zijn aangemeld bij de jeugdbeschermingstafel wegens zorgen over de ontwikkeling van de zoon. Moeder en zoon zijn erg afhankelijk van elkaar, waardoor hij weinig zelfstandig onderneemt. Moeder en de jeugdprofessional van de gemeente zijn in conflict over het soort zorg dat nodig is voor het gezin. Tijdens de bespreking aan de jeugdbeschermingstafel is de zoon, ondanks de uitnodiging, niet aanwezig. Moeder vertelt dat hij niet durfde te komen omdat hij bang is uithuisgeplaatst te worden. "Hij heeft de hele nacht gehuild, dit is allemaal veel te spannend voor hem". De zoon is vanwege zijn afwezigheid niet gehoord.

Vrijheid ontnemen zonder wettelijke basis en rechtswaarborgen is niet te rechtvaardigen

Art. 5 EVRM, art. 9 IVBPR en art. 15 Grondwet beschermen het recht op vrijheid van personen. Dit betekent dat iemands vrijheid niet zomaar mag worden ontnomen. Art. 5 lid 1 EVRM geeft een opsomming van toegestane juridische gronden voor vrijheidsbeneming: een wet moet hier de basis voor bieden en de interventie moet voorzien zijn van rechtswaarborgen, zoals een rechtelijke toetsing en

70 Van Bijleveld 2019.
71 VN-Comité voor de Rechten van het Kind2009, para. 70.
72 Van Bijleveld 2019. Zie ook: Bouma 2019.
73 Art. 12 lid 1 IVRK. Zie ook: VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General comment No. 12, The right of the child to be heard*, 2009.
74 VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General comment No. 12, The right of the child to be heard*, 2009, para. 34; T. Liefaard & S.E. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'child-friendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', FJR 2018/41, p. 181.
75 Praktijkvoorbeeld van een van de jeugdbeschermingstafels die door de Raden is bijgewoond.

rechtsbijstand.[76] Als ouders instemmen met het verblijf van hun kind in een gesloten instelling wordt dit in de praktijk soms 'vrijwillige gesloten jeugdhulp' genoemd. Ondanks de instemming van deze vrijheidsbeneming moeten ook hier - vanwege het vrijheid ontnemende aspect - de zojuist genoemde, rechtswaarborgen als rechterlijke toetsing en rechtsbijstand in acht worden genomen.[77] Dit geldt overigens niet voor pleegzorg die vrijwillig wordt geaccepteerd. Dit wordt niet gezien als een vorm van gesloten jeugdhulp. Een pleeggezin wordt gezien als een 'niet-gesloten plek', waarvoor geen toetsing van de rechter vereist is als ouders, de jeugdige en de jeugdprofessional in vrijwilligheid overeenstemming bereiken over het verblijf van de jeugdige in een pleeggezin.

Vrijheid beperken zonder wettelijke basis is niet te rechtvaardigen
Vrijheidsbeperking is iets anders dan vrijheidsbeneming. In geval iemand wordt beperkt in zijn vrijheid van verplaatsing, verbindt art. 2 van het Vierde protocol bij het EVRM hier voorwaarden aan.[78] Een van de voorwaarden is dat de vrijheidsbeperking voorzien is bij wet. Een verplichte urinecontrole is echter ook een vorm van vrijheidsbeperking, vallend onder het eerder besproken art. 8 EVRM. Deze vorm van vrijheidsbeperking wordt beschouwd als een inmenging in het privé- en gezinsleven, waaraan art. 8 lid 2 EVRM de eerder genoemde voorwaarden stelt. Het opleggen van urinecontroles als verplichting is dus alleen mogelijk als hier een wettelijke basis voor bestaat en een legitiem doel wordt nagestreefd. Dit is dan ook de reden waarom de gemeentelijke Kinderombudsman van Rotterdam een 'drangpraktijk' met het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een verplichte urinecontrole en een contactverbod met familieleden, afkeurt.[79]

Hulp of zorg die niet passend is, is niet te rechtvaardigen
Jeugdigen hebben *recht op zorg en bescherming*. De overheid verleent aan ouders, die eerstverantwoordelijk zijn voor de zorg en bescherming van hun kind, passende bijstand (art. 18 lid 1 en 2 IVRK). Om deze bijstand te verlenen heeft de overheid ook de taak om daarvoor instellingen, voorzieningen en diensten te organiseren en ontwikkelen (art. 3 lid 3 IVRK).

De overheid heeft ook de plicht om de kwaliteit van de jeugdzorg en jeugdbescherming te waarborgen. Zoals werd beschreven aan het eind van het vorige hoofdstuk, kan intensieve vrijwillige hulp soms passend zijn voor jeugdigen en hun ouders. Dat betekent dat intensieve vrijwillige hulp ('drang') daarmee niet

76 Liefaard 2010, p. 121.
77 Vgl. regeling gesloten jeugdhulp, hoofdstuk 6, Jeugdwet.
78 Liefaard 2010, p. 121.
79 Vgl. Van der Linden e. a. 2018.

alleen juridisch te rechtvaardigen kan zijn, maar zelfs *geboden* kan zijn. Het moet echter wel volstrekt helder zijn binnen welk kader, vrijwillig of gedwongen, de hulp plaatsvindt. Deze kaders kennen immers verschillende rechtswaarborgen, zoals bijvoorbeeld het mogen en kunnen weigeren van hulp in het vrijwillige kader en de mogelijkheid tot beroep bij de rechter in het gedwongen kader.

3.3 Onduidelijk taalgebruik, onduidelijke hulp

De Raden vinden dat de scheiding tussen het vrijwillig en het gedwongen kader, en daarmee tussen vrijwillige en gedwongen hulp duidelijk moet zijn. Wanneer de rechter een jeugdbeschermingsmaatregel uitspreekt, is er sprake van jeugdbescherming in het gedwongen kader. In het vrijwillige kader kan intensieve hulp en zorg aangeboden worden, zolang de rechten van de jeugdige en ouder(s) zoals ze hierboven beschreven zijn, gerespecteerd worden en jeugdigen en ouders *niet* in de onjuiste veronderstelling verkeren dat het om 'dwang' gaat.

De Raden vinden dat termen en praktijken als 'preventieve jeugdbescherming' en 'jeugdbeschermingstafel', die nu worden gebruikt voor interventies in het vrijwillige kader, verwarrend zijn voor jeugdigen en ouders. Hetzelfde geldt voor het gebruik van zinssneden als 'deze hulp is vrijwillig, maar niet vrijblijvend'. Dit verwijst naar een 'grijs' tussengebied: hulp die niet vrijblijvend is, lijkt immers ook niet geheel vrijwillig. Vanuit juridisch oogpunt bestaat dit grijze gebied echter niet: hulp is óf vrijwillig óf gedwongen. Wordt iets vrijwillig genoemd, maar is de hulp tegelijkertijd niet-vrijblijvend? Dan betreft het een interventie die niet thuishoort in het vrijwillige kader. Deze interventie zal dan niet te rechtvaardigen zijn.

3.4 Conclusie

Is intensieve vrijwillige hulp en zorg (‘drang’) juridisch te rechtvaardigen? Soms wel, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een vorm van motiverende zorg die passend is voor de jeugdige en/of de ouders en geen afbreuk doet aan vrijwilligheid. Maar niet wanneer de jeugdprofessional bijvoorbeeld dreigt met een stap naar de rechter, of wanneer een uithuisplaatsing wordt ingezet, zonder rechterlijke toetsing, tegen de wil van de jeugdige en/of ouders in (zonder *informed consent*). Het antwoord hangt dus steeds af van de specifieke situatie waarin de cliënt zich begeeft en de manier waarop de jeugdprofessional afwegingen maakt. Intensieve vrijwillige hulp is te rechtvaardigen wanneer juridische grenzen en fundamentele kinder- en mensenrechten in acht worden genomen.

Belangrijk is dat jeugdigen, onder meer, het recht toekomt op inspraak in de uiteindelijke beslissing over en invulling van de hulp en het recht hebben op een afweging, waarbij hun belangen specifiek aan bod komen. Ook belangrijk is dat ouders beseffen dat ze vrijwillig meewerken en weten dat ze te allen tijde op hun instemming kunnen terugkomen.

De overheid heeft de taak om passende maatregelen te treffen met als doel passende zorg en bescherming te garanderen, zo mogelijk in een vrijwillig en een zo min mogelijk beperkend kader. Bij het opleggen van voorwaarden horen passende rechtswaarborgen, zoals een wettelijke legitimatiegrond en een rechtspositie die recht doet aan de fundamentele rechten en vrijheden zoals deze staan genoemd in internationale verdragen. Bij ‘drang’, zoals dit nu in het vrijwillige kader wordt georganiseerd, worden soms mensen- en kinderrechten veronachtzaamd. In de praktijk blijken zich voorbeelden voor te doen die niet juridisch te rechtvaardigen zijn en niet getoetst worden. In sommige gevallen is hulp zowel vrijwillig als gedwongen tegelijk: deze vorm van handelen is juridisch niet te rechtvaardigen: hulp is vanuit juridisch oogpunt óf vrijwillig, óf gedwongen.

Intensieve vrijwillige hulp is te rechtvaardigen wanneer juridische grenzen en fundamentele kinder- en mensenrechten in acht worden genomen.

4 Is intensieve vrijwillige hulp (‘drang’) ethisch te verantwoorden?

In hoofdstuk 2 concluderen de Raden dat we onder drang intensieve vrijwillige hulp zouden moeten verstaan. Hoofdstuk 3 laat zien dat zorg- en hulpverlening volgens de wet óf vrijwillig is óf niet. In beide gevallen gelden juridische regels en waarborgen. Hoewel vrijwilligheid ook ethisch gezien een kernwaarde is, spelen ook andere ethische overwegingen een rol.

Dit hoofdstuk behandelt de vraag of intensieve vrijwillige hulpverlening ('drang') ethisch te verantwoorden is en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden. De Raden schetsen eerst welke ethische overwegingen een rol kunnen spelen en hoe die samen hangen met verschillende andere normatieve kaders. Vervolgens gaan zij in op het belang en de noodzaak van een zorgvuldige reflectie op de vaak complexe, ethische kwesties waarmee jeugdprofessionals geconfronteerd kunnen worden.

Dat situaties zo complex zijn, kan verschillende oorzaken hebben. Er kunnen ingewikkelde ethische problemen spelen (met botsende normen en waarden), maar het kan ook schorten aan de randvoorwaarden om goede beslissingen te nemen. Daarom beantwoorden de Raden ook de vraag welke randvoorwaarden nodig zijn om ethisch verantwoord hulp te kunnen verlenen.

4.1 Ethiek, recht en professionaliteit

Ethiek gaat in essentie om *anderen* goed doen. In de context van de jeugdzorg zijn die *anderen* de cliënten: jeugdigen en ouders in een, vaak kwetsbare en benarde, situatie die hulp nodig hebben. Ethisch verantwoorde hulp is dan hulp die hen op respectvolle wijze *goed* doet, omdat de goede dingen gedaan worden, op de goede manier.

In de jeugdzorg zijn verscheidene personen en partijen verantwoordelijk voor het creëren van randvoorwaarden voor professionele hulp. In de eerste plaats zijn dat verschillende professionals (van maatschappelijk werker tot psychiater). De randvoorwaarden worden vooral gecreëerd door anderen, zoals de voor jeugdzorg verantwoordelijke wethouders van gemeenten en bestuurders van jeugdzorginstellingen.

Ethiek biedt richtingaanwijzers die gidsen naar, en motiveren tot, goed werk. In de praktijk van het dagelijks organiseren en verlenen van hulp staat de ethiek niet op zichzelf. Ze is altijd verweven met andere normatieve overwegingen als die van het recht en professionele standaarden.

Recht en ethische basisprincipes

Ethiek gaat *in principe* samen op met het recht. Volgens sommige rechtsopvattingen is het recht zelfs als 'gestolde ethiek' te beschouwen. In principe zal iemand die ethisch verantwoord hulp verleent aan jeugdigen en gezinnen zich – minimaal – ook aan de rechten en plichten moeten houden die de wet voorschrijft. Met het vorige hoofdstuk is het juridisch kader geschetst dat de handelingsruimte van professionals bij het verlenen van intensieve vrijwillige hulp begrenst en normeert.

Een bekende, wijdverbreide benadering uit de medische ethiek komt nauw overeen met dit juridisch kader. De benadering schetst vier ethische basisprincipes[80] voor goede zorg. Goede zorg mag niet-schaden (1), zou goed moeten doen (weldoen) (2), getuigt van respect voor autonomie (3) en is rechtvaardig (4). Deze vier ethische principes gelden onverkort voor de zorg- en hulpverlening aan jeugdigen en gezinnen. Dat niemand het recht heeft een ander de vrijheid te ontnemen zonder wettelijke basis en bijkomende rechtswaarborgen[81] getuigt immers van respect voor de autonomie van degenen wiens vrijheid in het geding is. Dat jeugdigen het recht hebben op bescherming is een uitdrukking van het principe van niet-schaden en weldoen. Dat jeugdigen een hoorrecht hebben, getuigt van een *ethische partijdigheid*: het draait in de jeugdzorg primair om jeugdigen die tot hun recht moeten komen en daarom ook altijd gehoord moeten worden. Dit is een kwestie van rechtvaardigheid. Dat iedereen die dat nodig heeft gelijkelijk toegang moet hebben tot hulp is dat eveneens. In de beroepscodes en richtlijnen die veel beroepen in de jeugdzorg hanteren, zijn deze principes ook herkenbaar.[82]

Die vier basisprincipes bieden weliswaar enige oriëntatiehulp bij beslissingen hoe men ethisch verantwoord hulp kan en moet verlenen aan jeugdigen en ouders, maar ze zijn ook algemeen en abstract. Ze leiden tot algemene normen en regels, en soms is het niet zo duidelijk welk principe voorrang moet krijgen, of welke norm er precies van moet worden afgeleid voor een specifieke situatie. Daarmee geven ze maar gedeeltelijk antwoord op de vraag wat het betekent om goed hulp en zorg te verlenen.

80 Beauchamp & Childress 2013.

81 Zie hiervoor hoofdstuk 3: Is intensieve vrijwillige hulp ('drang') juridisch te rechtvaardigen?, paragraaf 3.2.

82 Zie bijvoorbeeld de *Beroepscode voor de Jeugd- en Gezinsprofessional (2017)* en de *Beroepscode voor de maatschappelijk werker* (2010) van de beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW). Zie ook: Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming, via richtlijnenjeugdhulp.nl.

Andere ethische overwegingen bij de relatie hulpverlener en cliënt
Welke andere ethische overwegingen (normen, waarden, deugden) zijn er in het spel? In hoofdstuk 2 definiëren de Raden hulpverlening als een *relationeel proces*. Hulpverlenen bestaat niet uit een set van afgebakende handelingen of interventies die als ethisch (on)verantwoord te beoordelen zijn op basis van abstracte principes. Het draait niet alleen om daaruit afgeleide rechten en plichten. Ethiek is ook een kwestie van 'relatiebeheer' waarbij verschillende waarden in het geding zijn. Goede hulp en zorg vergt bijvoorbeeld een relatie waarin cliënten en jeugdprofessionals elkaar kunnen *vertrouwen* en *eerlijk* zijn tegen elkaar.

Goede hulpverlening vergt *aandacht* voor, en *betrokkenheid* bij, cliënten maar ook enige *wederkerigheid*. Jeugdigen en ouders mogen wat verwachten van de jeugdprofessional, maar omgekeerd mogen jeugdprofessionals ook verwachten van hun cliënten dat die zich bijvoorbeeld houden aan samen gemaakte afspraken: "Het moet wel van twee kanten komen." Wanneer hulp nodig is, is mogelijk de veiligheid van jeugdige en gezinsleden in het geding.

"Passende zorg vergt virtuoos maatwerk"

Ouderlijke verantwoordelijkheid is ook een belangrijke waarde. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de veiligheid en ontwikkeling van hun kinderen. Maar als ouders die verantwoordelijkheid, om wat voor reden of oorzaak dan ook, niet voldoende (kunnen) nemen, neemt de verantwoordelijkheid van anderen toe om te voorzien in de veiligheid en ontwikkeling van de jeugdige. Jeugdprofessionals hebben, namens de overheid en samenleving, de plicht om *schade te voorkomen* en *welzijn* te *bevorderen* bij jeugdigen die in een kwetsbare positie verkeren. Intensivering van hulp kan daarom ethisch wenselijk en zelfs geboden zijn als ouders hun verantwoordelijkheid onvoldoende lijken te nemen.

Het is een kwestie van praktische wijsheid om in te schatten wanneer en hoe dergelijke intensievere hulp wel of niet passend is. In elke unieke en concrete situatie zullen professionals opnieuw uiteenlopende normen en waarden zoals hier genoemd moeten afwegen. Passende zorg vergt 'virtuoos maatwerk'.[83]
Een van de belangrijkste afwegingen die de hulp in dit soort situaties complex

83 Kole 2018. Virtuoos duidt hier op 'deugdzaam'.

maakt is de afweging tussen vrijwilligheid en bescherming. De Raden hebben gesteld dat hulp, en dus ook intensieve hulp, altijd *vrijwillig* moet zijn. *Vrijheid* is een kostbaar goed, voor jeugdigen en voor ouders. Het vergt balanceerkunst om enerzijds die vrijheid te blijven respecteren maar anderzijds ook de veiligheid en ontwikkeling van jeugdigen te waarborgen en ouders zo te ondersteunen dat ze zelf de verantwoordelijkheid voor die veiligheid en ontwikkeling kunnen houden. Het vergt een goed oordeelsvermogen om te bepalen of hulp in het vrijwillige kader nog mogelijk is of dat, met een gang naar de rechter, overgegaan moet worden tot gedwongen maatregelen.

Vanuit juridisch oogpunt kan het 'vermijden van gedwongen hulp' discutabel zijn, maar soms is het ook ethisch onwenselijk; bijvoorbeeld wanneer men onder het mom van preventieve jeugdbescherming in het vrijwillige kader toch verkapte dwang toepast. Verkapte dwang is zowel ethisch niet te verantwoorden als juridisch niet te rechtvaardigen. Dwang betekent het ontnemen van de vrijheid, die juist de aard van de (vrijwillige) hulpverlening in het vrijwillige kader karakteriseert.

Bij intensieve van de vrijwillige hulp aan gezinnen maakt het veel uit welke *houding* wordt aangenomen, hoe jeugdprofessionals zich opstellen. Behalve *praktische wijsheid* om in complexe situaties goed in te schatten wat nodig is, zijn er ook situaties waarin de *moed* en het *doorzettingsvermogen* van jeugdprofessionals op de proef worden gesteld. *Empathie* is daarbij ook belangrijk: hoe voelt het voor een jeugdige of een ouder om 'stevig bejegend' te worden? Wat vanuit het perspectief van een jeugdprofessional met de beste bedoelingen een ethisch te verantwoorden vorm van vrijwillige hulpverlening kan lijken, kan vanuit het perspectief van een jeugdige of ouder ervaren worden als dwang die hen vrijheid ontneemt.

Deze schetsmatige inventarisatie illustreert hoeveel verschillende ethische overwegingen (normen, waarden, deugden) in geding zijn bij het verlenen van hulp en zorg door verschillende soorten jeugdprofessionals aan cliënten. Echter, ook andere personen en partijen hebben bij het nemen van bijvoorbeeld beleidsbeslissingen afwegingen te maken tussen allerlei mogelijk conflicterende ethische normen en waarden ("hoe richten we jeugdzorg in binnen onze gemeente?", "Is het ethisch wenselijk om drangproducten aan te bieden?").

Professionele standaarden

Ethiek in de zorg en hulp voor jeugdigen en gezinnen is een kwestie van anderen goed doen (volgens juridische en ethische uitgangspunten) met *goed werk*. Wat *goed werk* is, wordt meebepaald door professionele opvattingen, bijvoorbeeld zoals die vervat zijn in professionele standaarden en kwaliteitsrichtlijnen. De afgelopen jaren hebben overheid, het werkveld en professionals samen veel aandacht besteed aan professionalisering en vakmanschap in de jeugdzorg.[84]

In standaarden en richtlijnen wordt wetenschappelijke kennis en ervaring van professionals gebundeld, als *leidraad* voor professionals. Daar zit ook een ethische kant aan. Anderen goed doen met, vakmatig gezien, *slecht werk*, gaat niet. Op een *deskundige* manier te werk gaan, is een algemene beroepsethische plicht die niet voor niets in veel beroepscodes aan het begin vermeld wordt. Wie niet over adequate kennis en vaardigheden beschikt, loopt het risico inschattingen te maken die schadelijk zijn voor jeugdigen en hun gezin, of hen niet optimaal ten goede komen.

Er is veel discussie over het nut en de noodzaak van professionele standaarden en richtlijnen. Goed je vak beoefenen omvat immers meer dan overeenkomstig standaarden en richtlijnen werken. Ze worden in concrete situaties gewogen met andere waarden. Omdat ze in het algemeen gesteld zijn, met het oog op de 'gemiddelde cliënt', vergen ze interpretatie om ze in specifieke situaties toe te kunnen passen. Verder behoort het ook tot de ethische beroepsverantwoordelijkheid van professionals dat ze, mits dit te verantwoorden is, afwijken van richtlijnen en standaarden als dit cliënten in een specifieke context ten goede komt ("Pas toe of leg uit").[85] Het zou net zo ethisch onverantwoord zijn om zich altijd en blindelings te conformeren aan standaarden en richtlijnen ("Het moest volgens de richtlijn, maar ik wist eigenlijk ook wel beter…"), als wanneer men ze structureel zou negeren en onvoldoende gebruik zou maken van de gebundelde vakdeskundigheid die er in opgeslagen ligt en die cliënten ten goede kan komen.

84 Belangrijk is de bij Jeugdwet ingevoerde 'norm van verantwoorde werktoedeling', nader uitgewerkt het Kwaliteitskader Jeugd 2016, Het Programma Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming (onder verantwoordelijkheid van de beide ministeries) heeft zich daarna gericht op verhoging van professioneel handelen. Beroepsethiek en scholing daarin vormt daarin een prominent onderdeel van dit programma. Zie ook het *Kompas in de jeugdhulp en jeugdbescherming* 2018, zoals ontwikkeld door de beroepsverenigingen BPSW, NIP en NVO (zie professionaliseringjeugdhulp.nl) en zie tot slot het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, onder actielijn 6: 'investeren in vakmanschap' .

85 Wijne 2014, p. 213.

4.2 Randvoorwaarden: kritische reflectie, praktische wijsheid en moreel beraad

Of, wanneer, en hoe men vrijwillige hulp moet intensiveren is een ingewikkelde kwestie. Een jeugdprofessional werkt in een netwerk van interpersoonlijke relaties waarin (on)macht, gezag, en (wan)trouwen met verschillende waarden om de voorrang strijden. Om in concrete situaties telkens opnieuw te beslissen wat te doen om goed te doen, is *kritische reflectie* nodig: bewust nadenken, zorgvuldig afwegen en beslissen. Dat vergt tijd en ruimte maar ook *ethische competentie*: de bekwaamheid om op een professionele manier om te gaan met de ethische vraagstukken waarmee men geconfronteerd wordt.

Lang niet altijd lijkt er *tijd* te zijn om serieus (samen) na te denken of wat men doet ethisch te verantwoorden is. De werkdruk is vaak hoog, de financiële marges krap.[86] Tijd om goed na te denken (vooraf of achteraf) lijkt een luxe die men zich in de jeugdzorg niet makkelijk kan veroorloven. De Raden benadrukken dat tijd en aandacht voor ethische reflectie *geen* luxe is maar een noodzakelijk onderdeel van professionele hulpverlening. Een kritisch ethische reflectie is niet alleen van belang voor de kwaliteit van de hulp voor degenen die hulp verleend krijgen, maar ook voor hen die deze hulp en zorg verlenen. De complexe situaties waarin men als jeugdprofessional werkt, kunnen gevoelens van (handelings)verlegenheid, onmacht, spijt, wroeging, en stress opleveren.[87] Tijd en aandacht voor kritische reflectie kan bewust maken dat - en hoe - die gevoelens ontstaan zijn doordat normen en waarden die voor de hulpverlener belangrijk zijn, in het geding zijn geraakt.

Omdat elke situatie *maatwerk* vergt, hangt veel af van het vermogen van jeugdprofessionals om zelf te beoordelen wat het beste is om te doen (of na te laten). In elke situatie opnieuw zullen jeugdprofessionals - met oog voor de specifieke situatie van jeugdigen en ouders en rekening houdend met juridische, ethische, en professionele normen en waarden - moeten beoordelen en bepalen hoe zij zorg en hulpverlenen. Dit geeft jeugdprofessionals een zware *verantwoordelijkheid*. Hoe situaties (ethisch) goed te beoordelen, leren professionals door scholing en oefening, ervaring ('veel vlieguren') en door de kunst af te kijken van ervaren collega's in de praktijk. Het ontwikkelen van de praktische wijsheid die daarvoor nodig is, is een kenmerk van professionele deskundigheid.

86 'Meerderheid werknemers zorg meldt toename werkdruk', 30 september 2019 via cbs.nl.
87 Kuip 2016; Weinberg 2009; zie ook: CEG 2009.

Het is echter de vraag of jeugdprofessionals voldoende tijd en gelegenheid krijgen om zich deze noodzakelijke praktische wijsheid eigen te maken. Jonge jeugdprofessionals worden geregeld geconfronteerd met complexe situaties ("voor de leeuwen gegooid"), zonder intensieve begeleiding. Ervaren jeugdprofessionals van wie ze de kunst af kunnen kijken en die hen kunnen begeleiden, zijn lang niet altijd voorhanden. Het verloop van personeel is groot.[88] Met het vertrek van ervaren jeugdprofessionals verliest een organisatie ook de noodzakelijke praktische wijsheid.

De druk om de juiste beslissingen te nemen is groot, er staat veel op het spel voor jeugdigen en gezinnen. Geregeld ligt het werk van jeugdprofessionals en de betreffende organisaties onder het vergrootglas van pers en publiek. Is niet daadkrachtig genoeg opgetreden, dan wordt dat jeugdprofessionals sterk verweten. Maar zijn ze te daadkrachtig te werk gegaan, dan hebben ze het ook niet goed gedaan. Pers, publiek en politiek hebben snel hun oordeel geveld, vaak met onvoldoende erkenning voor de complexe situaties waarin jeugdprofessionals hun werk doen. De angst om publiekelijk of tuchtrechtelijk[89] afgerekend te worden op verkeerde beslissingen leidt niet tot een klimaat waarin men de gelegenheid krijgt om te leren en zich te ontwikkelen, ook in de praktische ethische oordeelsvorming. Terwijl die leertijd en ontwikkelmogelijkheid juist zo belangrijk is.

In veel situaties nemen professionals in de jeugdzorg ethisch te verantwoorden beslissingen. Vaak doen ze anderen *goed* met *goed* werk. Waar echter ethische competentie en praktische wijsheid nog onvoldoende aanwezig zijn, moet dat niet gecompenseerd worden met meer richtlijnen of nieuwe 'kaders'. De Raden benadrukken daarom dat ze met dit advies geen nieuwe richtlijnen of codes willen voorschrijven. Andere middelen om jeugdprofessionals houvast te bieden bij het nemen van ethisch verantwoorde beslissingen, zoals collegiaal overleg en moreel beraad, zijn geschikter. Deze middelen zijn gericht op de ontwikkeling en het leren van ethische competentie, eerder dan op controle, toezicht en regulering.[90]

Het houden van moreel beraad is één middel om tijd en gelegenheid te creëren op de werkvloer voor ethische reflectie en het cultiveren van het praktisch oordeelsvermogen. Waar moreel beraad plaatsvindt bij jeugdzorginstellingen

88 Prismant 2018.

89 Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) is het beroepsregister voor jeugdprofessionals in Nederland. Een ieder die is ingeschreven in dit register is onderworpen aan het Tuchtreglement en daarmee aan het tuchtrecht.

90 RVS 2019. Zie ook: CEG-signalement Veilige zorg, goede zorg?

en -organisaties, zijn de ervaringen positief.[91] Methodisch ethisch ingewikkelde kwesties samen, in een multidisciplinaire 'setting' doorspreken (vooraf en/of achteraf), onder leiding van een daarvoor getrainde gespreksleider, helpt om ethisch verantwoorde beslissingen te nemen bij het intensiveren van hulpverlening. Ervaringen kunnen uitgewisseld worden, argumenten voor en tegen opties om te handelen kunnen afgewogen worden. Complexe kwesties zouden liefst altijd moeten worden voor- en nabesproken. De Raden hebben gesteld dat niet alleen jeugdprofessionals, maar ook bestuurders en leidinggevenden, bij gemeenten en bij andere organisaties, veel af te wegen hebben. Het besef groeit dat moreel beraad ook voor bestuurders en leidinggevenden een zinvolle vorm van reflectie kan zijn die bijdraagt aan het nemen van ethisch te verantwoorden beslissingen.

Er zijn situaties waar intensivering van hulp aan jeugdigen en ouders ethisch te verantwoorden is, of zelfs ethisch noodzakelijk is. Hoe die hulp verleend wordt, blijft daarbij belangrijk. Er zullen ook situaties zijn waarbij intensivering van hulp ethisch onwenselijk en onverantwoord is, en bijvoorbeeld overgaat in verkapte dwang. Die grens moet telkens opnieuw bepaald worden. Tijd en ruimte, aandacht en reflectie, praktische wijsheid en de gelegenheid om die te cultiveren, zijn belangrijk om maatwerk te kunnen leveren.

4.3 Andere randvoorwaarden bij ethisch verantwoorde hulpverlening

De situaties waarin men overweegt om tot intensivering van vrijwillige hulp over te gaan, vragen om een aantal randvoorwaarden. Het gaat om factoren die invloed hebben op de mogelijkheid om ethisch verantwoord te werken. De Raden noemden al tijd, scholing, ontwikkelingsmogelijkheden en het belang van moreel beraad.

1. Voldoende competentie op elk niveau
Werken in de jeugdzorg is complex en vraagt om verschillende competenties. Beschikken professionals onvoldoende over benodigde competenties, dan ontstaat het risico dat ze eerder grijpen naar interventies en middelen die door jeugdigen en/of ouders als dwang ervaren worden. Als professionals over de benodigde competenties beschikken, zal het aantal gevallen waarin zij zich genoodzaakt voelen over te gaan tot onnodige, ethisch niet te verantwoorden, 'drang' en mogelijk verkapte dwang verminderen. Daarom is het een randvoorwaarde voor ethisch

91 VUmc, *nieuwsbericht,* 17 januari 2019; NJi, *Verslag moreel beraad Veilig Thuis Gelderland Zuid*, 21 december 2017.

verantwoorde intensieve vrijwillige hulp dat professionals over de benodigde competenties beschikken. En als jeugdprofessionals hierover niet beschikken, ze voldoende gelegenheid krijgen de benodigde competenties te verwerven en verder te ontwikkelen. Daarbij hoort dat de meest complexe situaties behandeld worden door de hoogst opgeleide en meest competente professionals.

Een voorbeeld: uit de gesprekken met kinder- en jeugdpsychiaters viel op dat zij zich bekwaam achten (als gevolg van hun specifieke opleiding daartoe) in het motiveren van mensen zodat zij cliënten op gepaste wijze over kunnen halen tot de noodzakelijke zorg. Deskundigheid maakt het zo mogelijk om binnen het vrijwillige kader effectief intensieve vrijwillige hulp te verlenen zonder dat deze gepaard gaat met bejegening die door de jeugdige of ouders als dwang wordt ervaren. Ook uit de gesprekken met jeugdigen en ouders werd duidelijk dat de manier waarop er met hen gecommuniceerd wordt een cruciale rol speelt. Vaak staat of valt de ervaring en de kwaliteit van de intensievere hulpverlening met een juiste bejegening.

2. Garantie voor deskundigheid in het vrijwillige kader

De overheid beoogde continuïteit van hulp voor cliënten binnen de jeugdzorg, ook toen de decentralisatie van jeugdzorg naar de gemeenten zijn beslag kreeg. Continuïteit van hulp betekent echter dat in situaties waarin extra professionele ondersteuning (expertise) nodig is, in het vrijwillige kader, deze ook beschikbaar moet zijn. Op zichzelf genomen is dit een nastrevenswaardig uitgangspunt, maar de manier waarop de continuïteit van zorg op dit moment vaak geregeld wordt, heeft ook grote nadelen.

Hoe precies vrijwillige jeugdzorg geregeld wordt, verschilt per gemeente. Vaak zijn wijkteams primair verantwoordelijk voor het verstrekken van deze hulp. Als deze teams vooral bemenst zijn met generalisten, zal niet altijd de passende specialistische deskundigheid in huis zijn die nodig is bij complexe situaties waar intensieve vrijwillige hulp wordt gevergd. In die gevallen wordt, in het vrijwillige kader, een beroep gedaan op de gecertificeerde instelling. Professionals van de gecertificeerde instelling zijn er echter in de eerste plaats (wettelijke taak) voor het gedwongen kader. Doordat ze in het vrijwillige kader gaan assisteren (met bijvoorbeeld intensieve casusregie, zie hierover hoofdstuk 2), dreigt de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulp te vertroebelen. Professionals zouden zelf het verschil moeten onderkennen tussen het vrijwillige en gedwongen kader, maar lukt dat altijd als de kaders verwarrend zijn? Jeugdigen en hun gezinnen beleven drang al gauw als dwang (zie hierover hoofdstuk 2). Het is verwarrend dat zij professionals, bekend uit het gedwongen kader, zien assisteren bij 'vrijwillige maar niet vrijblijvende hulp' in het vrijwillige kader (een 'dubbele pet'-probleem). Een

oplossing zou zijn om ervoor te zorgen dat binnen de wijkteams zelf voldoende specialistische deskundigheid aanwezig is.

Jeugdprofessionals, bestuurders van gemeenten en jeugdzorginstellingen en de nationale overheid zullen dit dilemma samen onder ogen moeten zien en een uitweg moeten zoeken. Op dit moment is de jeugdzorg zodanig georganiseerd dat er een stimulans is om hulp van professionals uit het gedwongen kader, in de vorm van 'producten' als 'preventieve jeugdbescherming' aan te bieden in het vrijwillige kader. Gemeenten vragen immers om dergelijke producten en instellingen kennen een productiebelang. Het risico hierbij is dat er juridische en ethische problemen ontstaan doordat vrijwillige hulp tot 'verkapte dwang' dreigt te vervallen. Een dergelijke stimulans die tot juridisch en ethisch problematische hulp leidt, is er één die niet in de hand gewerkt moet worden. Het moet voor gezinsleden altijd duidelijk zijn met welke bevoegdheden de overheid, via jeugdprofessionals, in hun privéleven intervenieert en waarom dat gerechtvaardigd is. Ook voor jeugdprofessionals moet duidelijk zijn wat wel en niet kan. De Raden zijn daarom voorstander van de beschikbaarheid van intensieve vrijwillige hulp door hoog gekwalificeerde jeugdprofessionals vanuit het vrijwillige kader (wijkteam).

3. Adequate werkomstandigheden

De werkomstandigheden voor jeugdprofessionals zijn vaak niet optimaal.[92] Het recente pamflet van jeugdzorginstellingen over het toenemend geweld tegen hulpverleners illustreert dat pijnlijk.[93] Een ander voorbeeld is dat als de werkdruk hoog is jeugdprofessionals minder goed in staat zullen zijn om tijdig en adequaat hulp te bieden aan jeugdigen en hun ouders. Bij gebrek aan tijdige en adequate hulp kunnen gezinssituaties escaleren tot situaties waarin verkapte of formele dwang de enig mogelijke volgende stap lijkt te zijn. Zou men de gelegenheid gehad hebben eerder adequaat hulp te verlenen, dan was dat wellicht te voorkomen. Verder kan uitstel van adequate hulp, omdat er bijvoorbeeld een wachtlijst is, ertoe leiden dat jeugdigen en/of hun gezinsleden niet voldoende beschermd worden.[94]
Een derde randvoorwaarde voor ethisch verantwoorde intensieve vrijwillige hulp is daarom dat de werkomstandigheden zodanig zijn dat ze jeugdprofessionals in staat stellen om ethisch verantwoorde hulp te bieden.

92 Prismant 2018.

93 RTL-nieuws 3 november 2019. Zie ook bijbehorend pamflet van de gecertificeerde instellingen: 'Handen af van onze jeugdbeschermers!, oktober 2019.

94 Jeugdzorg- en jeugdbeschermingsinstanties kampen met wachtlijsten: Inspectie JenV & IGJ 2019 (signalement); Kinderrechters luiden noodklok: kinderen in gevaar door gebrek jeugdzorgwerkers', RTL-nieuws, 6 augustus 2019; Hanekamp e.a. 2018; Prismant 2018.

4. Rechtspositie cliënten gewaarborgd

Wanneer jeugdigen en ouders te maken krijgen met hulp en bescherming uit het gedwongen kader, is hun rechtspositie gewaarborgd. Het zou vreemd zijn als hun rechtspositie niet evenzeer gewaarborgd was in het vrijwillige kader. Toch lijkt die geregeld in het geding te kunnen zijn bij intensieve trajecten die eigenlijk verkapte dwang zijn. Ook wordt het perspectief van de jeugdige zelf nog geregeld niet serieus genomen, zoals wel overeenkomstig hun kinderrechten zou moeten gebeuren.[95]

Een randvoorwaarde voor ethisch verantwoorde intensieve vrijwillige hulp is dat het volstrekt duidelijk en begrijpelijk is voor jeugdigen en ouders welke rechten en plichten ze hebben in het vrijwillige kader. Tot die rechten behoren de in het vorige hoofdstuk genoemde recht op een belangenafweging, het recht om gehoord te worden en het recht op bescherming. Jeugdprofessionals hebben bij intensieve vrijwillige hulp de plicht om hun cliënten goed te informeren zodat deze in staat gesteld worden vrijwillig in te stemmen met de geboden hulp. In de gezondheidzorg mag deze vorm van *informed consent* als vanzelfsprekend beschouwd worden. In het geval van intensieve vrijwillige hulp zou dat niet anders moeten zijn.

5. Lerende praktijk: lokale en nationale intercollegiale deskundigheidsbevordering

De situaties waarin intensieve hulp en zorg verleend wordt, zijn vaak zeer complex. De verantwoordelijkheid van jeugdprofessionals is groot en de druk die er op hen gelegd wordt door enerzijds jeugdigen en ouders, en anderzijds politiek en samenleving is hoog. De werkomstandigheden zijn lang niet altijd optimaal. De financiële situatie van instellingen is kwetsbaar.

Een randvoorwaarde om onder zulke condities toch ethisch verantwoorde intensieve vrijwillige hulp te kunnen (blijven) bieden is dat men de gelegenheid (tijd, ruimte en organisatie) heeft om desondanks deskundigheid te bevorderen en praktische wijsheid verder te ontwikkelen. Dat vergt dat jeugdprofessionals en hun organisatie kunnen blijven leren, dat ze hun eigen en elkaars werk kunnen 'toetsen', bijvoorbeeld via moreel beraad (prospectief of retrospectief), dat ze op lokaal en nationaal niveau kennis en ervaring kunnen uitwisselen via daartoe geschapen gremia. Lokaal moet intercollegiale uitwisseling gegarandeerd worden. Gevallen van complexe en intensieve vrijwillige hulp zouden bij voorkeur voor- en nabesproken moeten worden om na te gaan of de hulp ethisch en juridisch verantwoord ingezet wordt, en gegeven is. Ook kan gedacht worden aan nationale of regionale bundeling van kennis over complexe casuïstiek.

95 Zie ook: (vóór Bouma 2019.)

4.4 Conclusie

Is intensieve vrijwillige hulp ethisch te verantwoorden? Jeugdprofessionals zullen dat in elke situatie opnieuw op basis van een afweging van normen en waarden moeten beoordelen. Ze doen daarvoor een beroep op hun ethische competentie en praktische wijsheid. De vrijwilligheid van de geboden hulp is vanuit ethisch perspectief een kernwaarde maar ook andere normen en waarden zullen mee gewogen moeten worden. Dit vraagt veel van het kritisch reflectievermogen van jeugdprofessionals. De ruimte om hulp te verlenen is juridisch begrensd, zoals in hoofdstuk 3 beschreven. Verder zullen bij ethische afwegingen ook altijd professionele standaarden en richtlijnen betrokken moeten worden.

Om intensieve vrijwillige hulp op een ethisch verantwoorde manier te verlenen, moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats zijn ruimte voor kritische reflectie, scholing en werkenderwijs leren van ervaren collega's noodzakelijk. Jeugdprofessionals moeten voldoende tijd en gelegenheid krijgen om zich de noodzakelijke praktische wijsheid eigen te maken. Het houden van moreel beraad is een middel om beslissingen te toetsen en dilemma's of twijfels te onderzoeken. Als tweede randvoorwaarde geldt dat professionals over de benodigde competenties beschikken. Ten derde is het noodzakelijk dat specialistische kennis en kunde in het vrijwillige kader (bij het wijkteam) beschikbaar is. De kaders van waaruit hulp verleend wordt moeten helder zijn. Ten vierde: De werkomstandigheden moeten zodanig zijn dat ze jeugdprofessionals in staat stellen om ethisch verantwoorde hulp te bieden. Bij het bieden van deze hulp moet de rechtspositie van cliënten altijd gewaarborgd zijn. Dit betekent onder meer dat de rechten en plichten – behorend bij het vrijwillige kader – voor cliënten volledig duidelijk zijn. Tot slot moet er sprake zijn van een lerende praktijk, wat betekent dat er op lokaal en nationaal niveau deskundigheid aanwezig is en inzicht in complexe problematiek bevorderd wordt.

De vrijwilligheid van de geboden hulp is vanuit ethisch perspectief een kernwaarde maar ook andere normen en waarden zullen mee gewogen moeten worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

De Raden geven hier antwoord op de vragen die in dit advies centraal staan:
1) *wat moeten we verstaan onder drang in de jeugdzorg?*
2) *is de inzet van drang juridisch te rechtvaardigen en ethisch te verantwoorden? – en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden?*

Eerst noemen de Raden het belangrijkste knelpunt dat zij hebben geconstateerd. Daarna staan de Raden stil bij de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Na elke conclusie volgen de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

5.1 Het belangrijkste knelpunt

Knelpunt - De grens tussen niet-vrijwillige jeugdbescherming en vrijwillige hulp is niet meer helder. Dit is onwenselijk.

Toelichting
Door het beleid gericht op het voorkomen van jeugdbescherming is in de praktijk een tussengebied ontstaan, waarin interventies in het vrijwillige kader niet helder zijn afgegrensd van het gedwongen kader (jeugdbescherming). Jeugdigen en ouders zijn hiervan de dupe, omdat onduidelijk is of de hulp vrijwillig is of niet. Ze zijn mogelijk overgeleverd aan verkapte dwang onder het mom van vrijwilligheid.

Aanbeveling - Maak de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulp weer helder.

- → Maak scherp onderscheid tussen vrijwillige hulp en jeugdbescherming en organiseer geen vormen van hulp er 'tussenin'.
- → Zorg ervoor dat voor cliënten glashelder is welk soort hulp hen verleend wordt (vrijwillig of gedwongen) en welke rechten en plichten daar bij horen.
- → Realiseer een jeugdzorgstelsel waarbij ook in het vrijwillige kader voldoende specialistische kennis en kunde beschikbaar is voor het verlenen van intensieve vrijwillige hulp.

5.2 Wat moeten we onder drang verstaan?

Conclusie - 'Drang' zou enkel en alleen beschouwd moeten worden als intensieve vrijwillige hulp. Dit is een proces van hulp en zorg verlenen in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de jeugdprofessional gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent én tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert.

Toelichting
Het begrip 'drang' verwijst naar uiteenlopende interventies en praktijken. Sommige interventies die onder deze noemer binnen het vrijwillige kader plaatsvinden vallen onder 'verkapte dwang': dwang zonder de bijbehorende rechtswaarborgen. Jeugdigen en ouders ervaren drang al gauw als dwang. Het woord drang – en verwante termen als 'preventieve jeugdbescherming', 'jeugdbeschermingstafel´ en 'vrijwillige, maar niet vrijblijvende hulp' – verhullen dat het zou moeten gaan om intensieve hulp in het vrijwillige kader.

Aanbeveling - Breng de praktijk en de financiering van 'drang' in overeenstemming met wat het zou moeten zijn: intensieve vrijwillige hulp.

- → Stop met het woord 'drang' en andere verhullende terminologie. Gebruik het woord 'intensieve vrijwillige hulp'.
- → Breng de praktijk in lijn met deze definitie zodat in het vrijwillige kader ook daadwerkelijk vrijwillige hulp wordt geboden.
- → Stop met de inkoop van 'drang' als afzonderlijk product. Het procesmatige karakter van de intensieve vrijwillige hulp moet leidend zijn voor de manier van financieren.

5.3 Is intensieve vrijwillige hulp[96] juridisch te rechtvaardigen, en zo ja onder welke voorwaarden en omstandigheden?

Conclusie - Intensieve vrijwillige hulp is te rechtvaardigen wanneer juridische grenzen en fundamentele kinder- en mensenrechten in acht worden genomen.

Toelichting
In de praktijk blijken zich voorbeelden voor te doen die *niet* juridisch te rechtvaardigen zijn, omdat er juridische grenzen worden overschreden of rechten van ouders en/of jeugdigen worden veronachtzaamd. Hierbij valt te denken aan het dreigen met een jeugdbeschermingsmaatregel, het forceren van uithuisplaatsingen zonder tussenkomst van de rechter, vrijheidsbeneming zonder tussenkomst van de rechter, het opleggen van vrijheidsbeperking zonder wettelijke legitimering of het opnemen van clausules in zorgovereenkomsten die de cliënt *verplichten* om *vrijwillige* hulp te accepteren. Aan de andere kant heeft de overheid de plicht om jeugdzorg en jeugdbescherming te garanderen en daarvoor het kader te scheppen. Intensieve hulp kan wenselijk en geboden zijn als een vorm van passende hulp binnen het vrijwillige kader. Belangrijk is dat de jeugdige altijd de gelegenheid krijgt om mee te denken over de invulling van de hulp en daarmee de kans krijgt om, waar mogelijk, invloed uit te oefenen op de hulp. Het moet voor ouders duidelijk zijn dat ze vrijwillig meewerken en ook ‘nee’ mogen zeggen.

Aanbeveling - Realiseer een jeugdzorgpraktijk waarin intensieve vrijwillige hulp juridisch te rechtvaardigen is.

- → Respecteer de juridische grenzen van intensieve vrijwillige hulp.
- → Waarborg de fundamentele mensen- en kinderrechten, met bijzondere aandacht voor de rechten van kwetsbare jeugdigen.

96 De Raden hebben hier ook in de hoofdvraag het gewenste begrip gebruikt ter vervanging van drang.

5.4 Is intensieve vrijwillige hulp ethisch te verantwoorden, en zo ja onder welke voorwaarden en omstandigheden?

Conclusie - Of intensieve vrijwillige hulp ethisch te verantwoorden is, is iets dat door jeugdprofessionals in elke situatie opnieuw, op basis van een afweging van normen en waarden en met praktische wijsheid, beoordeeld moet worden. De vrijwilligheid van de geboden hulp is vanuit ethisch perspectief een kernwaarde, maar ook andere normen en waarden zullen meegewogen moeten worden. De ruimte om hulp te verlenen is juridisch begrensd, waarbij de rechtspositie van cliënten moet worden gewaarborgd. Een aantal randvoorwaarden moet worden vervuld om intensieve vrijwillige hulp op ethisch verantwoorde wijze mogelijk te maken.

Deze randvoorwaarden zijn:

a. Kritische reflectie, praktische wijsheid en moreel beraad.

Tijd en ruimte voor kritische reflectie is essentieel, omdat het gaat om complexe problematiek. Dat geldt niet alleen voor jeugdprofessionals, maar ook voor bestuurders in gemeenten en van jeugdzorginstellingen. Moreel beraad kan behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag of intensieve vrijwillige jeugdhulp ethisch verantwoord is of was.

b. Voldoende competentie op elk niveau.

Ethisch verantwoorde intensieve vrijwillige hulp vergt vakbekwaamheid van alle betrokken jeugdprofessionals.

c. Garantie voor deskundigheid in het vrijwillige kader.

Professionele expertise op het gebied van intensieve vrijwillige hulp moet binnen het vrijwillige kader beschikbaar zijn.

d. Adequate werkomstandigheden.

De werkomstandigheden van jeugdprofessionals moeten zodanig zijn dat ze jeugdprofessionals in staat stellen intensieve vrijwillige hulp ethisch verantwoord te verlenen. Dit betreft bijvoorbeeld een aanvaardbare werkdruk.

e. Rechtspositie cliënten is gewaarborgd.

Voor ethisch verantwoorde intensieve vrijwillige hulp is het van belang dat het volstrekt duidelijk en begrijpelijk is voor jeugdigen en ouders welke rechten en plichten ze hebben in het vrijwillige kader. Tot die rechten behoren onder meer de in hoofdstuk 3 genoemde rechten van jeugdigen, zoals het recht op een belangenafweging, het recht om gehoord te worden en het recht op bescherming. Jeugdprofessionals hebben bij intensieve vrijwillige hulp de plicht om hun cliënten goed te informeren over hun rechtspositie, zodat deze in staat

gesteld worden vrijwillig in te stemmen met de geboden hulp. In de gezondheidzorg mag deze vorm van *informed consent* als vanzelfsprekend beschouwd worden. Bij intensieve vrijwillige hulp zou dat niet anders moeten zijn.

f. Lerende praktijk.

Zowel op lokaal als nationaal niveau moet deskundigheid aanwezig zijn en bevorderd worden.

Aanbeveling - Realiseer de, onder a t/m f, genoemde randvoorwaarden.

Meer specifiek valt te denken aan:

› Faciliteer, waar mogelijk, intercollegiale toetsing 'vooraf' bij complexe casuïstiek en een lerende praktijk 'achteraf'.

› Besteed in de opleiding van jeugdprofessionals in het bijzonder aandacht aan het beoefenen van de vaardigheid 'kritische reflectie' en 'het toepassen van motiveringstechnieken'.

› Verbeter de werkomstandigheden van jeugdprofessionals gericht op de werkdruk, taakzwaarte, en organiseer de juiste competentie op de juiste plek.

› Organiseer gremia op lokaal en nationaal niveau om kennis en ervaring uit te wisselen en lerende organisaties mogelijk te maken. Ook kan gedacht worden aan nationale of regionale bundeling van kennis over complexe casuïstiek.

5.5 Slotconclusie

De enige juridisch te rechtvaardigen en ethisch te verantwoorden vorm van ‘drang’ in de jeugdzorg is die vorm die voortaan ‘intensieve vrijwillige hulp’ genoemd moet worden. Dit is een proces van hulp en zorg verlenen in het vrijwillige kader van de jeugdzorg, waarbij de jeugdprofessional gradueel meer invloed uitoefent, meer verantwoordelijkheid neemt en daarmee steeds intensiever hulp en zorg verleent én tegelijkertijd de vrijwilligheid van de hulp garandeert.

Termen als ‘drang’ en de vele synoniemen (zoals ‘preventieve jeugdbescherming’) zijn verhullend en moeten worden vermeden. In het jeugdzorgstelsel moet specialistische kennis en kunde voor het verlenen van intensieve vrijwillige hulp in het vrijwillige kader worden opgebouwd en beschikbaar zijn. Dit moet een duidelijk afgebakend kader zijn, waarbij de juridische grenzen worden bewaakt en rechten van ouders en jeugdigen zijn gewaarborgd. De juiste randvoorwaarden moeten worden gerealiseerd voor professionals om ethisch verantwoorde en juridisch gerechtvaardigde hulp mogelijk te maken.

In het jeugdzorgstelsel moet specialistische kennis en kunde voor het verlenen van intensieve vrijwillige hulp in het vrijwillige kader worden opgebouwd en beschikbaar zijn.

Bijlage I
Literatuur

Boeken, tijdschriftartikelen & rapporten

Beauchamp & Childress 2013
T.L. Beauchamp & J.F. Childress, *Principles of biomedical ethics* (zevende editie), Oxford: Oxford University Press 2013.

De Boer & Bruning 2019
R. de Boer & M.R. Bruning, 'Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2018/46.

Van Bijleveld 2019
G.G. van Bijleveld, *Dealing with the interplay of child image, protection and participation: a critical reflection on the essence of child participation in child protection services* (diss. Vu Amsterdam), 2019.

Bouma 2019
H. Bouma, *Taking the child's perspective: exploring children's needs and participation in the Dutch child protection system* (diss. Rijksuniversiteit Groningen), 2019.

Cardol, Hermans & Kuipers 2015
G. Cardol, J. Hermans & M. Kuipers, 'Wat heet (nog) ouderbegeleiding: Drang: maatregel of attitude?', *Ouderschapskennis* 2015/18.

CEG 2009
Centrum voor Ethiek, 'Dilemma's van verpleegkundigen en verzorgenden', *Signalering ethiek en gezondheid* 2009/4.

Feiner 2015
R. Feiner, 'Drang in de jeugdzorg! Is rechtsbescherming in het drangkader een ondergeschoven kindje?', *Journaal GGZ en Recht* 2015/4.

Friele e.a. 2018
R.D. Friele e. a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

Kinderombudsman 2016
M.N. Baracs e. a., Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016, *KOM* 17/2016.

Lünnemann e. a 2018.
Lünnemann e. a., *Tussenevaluatie wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, mei 2018.

General Comment No. 12
VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General comment No. 12, The right of the child to be heard*, 2009.

Hanekamp e.a. 2018
M. Hanekamp e. a., *Kostprijsonderzoek gecertificeerde instellingen,* Berenschot 2018.

Inspectie JenV & IGJ 2019 (rapport)
Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd,* 8 november 2019.

Inspectie JenV & IGJ 2019 (signalement)
Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar,* 8 november 2019.

Kole 2018
J. Kole, 'Virtuoos maatwerk. De rol van deugden in ethisch verantwoorde beroepsbeoefening', in: W. Sanderse & J. Kole (eds.). *Karakter. Deugden voor professionals*. Leusden: ISVW 2018, p. 37-50.

Liefaard & Rap 2018
T. Liefaard & S.E. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'child-friendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', *FJR* 2018/41.

Liefaard 2010
T. Liefaard, 'De juridische grondslag van de beschermde opvang', in: M.H.C. Kromhout e. a., *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's'*, Den Haag: WODC 2010.

Van der Linden 2018
B. van der Linden e. a., *Is er nog een plekje vrij? Onderzoek van de gemeentelijke kinderombudsman naar de toepassing van drang in de Rotterdamse jeugdhulpverlening en naar het besluitvormingsproces aan het Jeugdbeschermingsplein Rotterdam Rijnmond*, 26 februari 2018.

Mänttäri-Van der Kuip 2015
M. Mänttäri-van der Kuip, 'Moral distress among social workers: The role of insufficient resources, *International Journal of Social Welfare,* 25(1), 2015.

Meijers 2018
A. Meijers, 'Drang. Schimmig juridisch kader met grote consequenties voor werkers, ouders en kinderen,' *Vakblad sociaal werk* 2018/3.

NJI & BMC 2014
NJI & BMC, *Kinderen blijvend veilig, Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel*, juli 2014.

Van Ooyen-Houben e. a. 2008
M. van Ooyen-Houben e. a., 'Zorg onder dwang en drang; Een verkenning van mogelijkheden en grenzen', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 34, nr. 3, 2008.

Pauly, Varcou & Storch 2012
B.M. Pauly, C. Varcoe & J. Storch, 'Framing the Issues: Moral Distress in Health Care´, *HEC Forum* 24(1), 2012.

Pamflet gecertificeerde instellingen 2019
Pamflet, *Handen af van onze jeugdbeschermers!,* De Gecertificeerde Instellingen (organisaties voor jeugdbescherming), oktober 2019.

Prismant 2018
A. Lodder & M. Welling, *Verkenning arbeidsmarkt jeugdsector,* Prismant 2018.

Quik-Schuijt 2015
A.M. Quik-Schuijt, 'Drang in de Jeugdzorg', *FJR* 2015/51.

RVS 2019
Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Blijk van vertrouwen – Anders verantwoorden voor goede zorg,* Advies mei 2019.

Schermer 2003
M.H.N. Schermer, 'Drang en informele dwang in de zorg', in: Centrum voor Ethiek en Gezondheid, *Signalering Ethiek en Gezondheid 2003*

Senseguide 2019
Senseguide, Ervaringen preventieve jeugdbescherming Amsterdam-Amstelland. Verhalen van ouders en gezinsmanagers (onderzoeksrapport deel 1 en samenvatting), september 2019.

Smit e.a. 2015
Smit e.a., *Voorbereiding Evaluatie Wetswijziging Jeugdbescherming,* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2015.

Verkroost 2019
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist', *TvJr* 2019/1.

Weinberg 2009
M. Weinberg, 'Moral distress: A missing but relevant concept for ethics in social work, *Canadian Social Work Review,* 26(2) 2009.

Widdershoven & Abma 2008
G.A.M. Widdershoven & T.A. Abma, 'Hulp en dwang vanuit zorgethisch perspectief', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 34, nr. 3, 2008.

Wijne 2014
R.P. Wijne, *Medische Aansprakelijkheid,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

Kamerstukken
Kamerstukken II 2008-09, 32015, nr. 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32 015, 40.
Kamerstukken II 2012/13, 33 684, 3 (MvT).
Kamerstukken II 2013/14, 33 684, 99.
Kamerstukken I 2013/14, 33684, D.
Kamerstukken I 2013/14, 33684, F.
Kamerstukken I, 2013/14, 33684 nr. G.
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 191.

Rechtspraak
EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161/13 *(M&M t. Kroatië)*, *ECHRC* 2015/234 met annotatie prof. mr. M.R. Bruning.
HR 16 februari 2018, *NJ* 2018/104 met annotatie M.R. Bruning.
HR 16 februari 2018, ECLI:NL:PHR:2017:1329 (conclusie voor de Hoge Raad).
Rechtbank Rotterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5070.
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 24 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2076; *JPF* 2019/79 met annotatie J.H. de Graaf.
Rechtbank Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.
Rechtbank Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533.

Media
D. Stokmans, 'Uw dochter komt voorlopig niet meer thuis', *NRC* 22 april 2019. Online: https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/22/uw-dochter-komt-voorlopig-niet-meer-thuis-a3957735

L. Samplonius, 'Kinderrechters luiden noodklok: kinderen in gevaar door gebrek jeugdzorgwerkers', RTL-nieuws 6 augustus 2019.
Online: https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4804141/kinderrechters-gebrek-jeugdzorg-wachtlijsten-noodklok-kinderen

RTL-nieuws, 'Jeugdzorginstellingen eisen maatregelen tegen geweld', *RTL-nieuws* 3 november 2019. Online: https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4908021/jeugdzorg-geweld-reclassering-dreigementen

CBS, 'Meerderheid werknemers zorg meldt toename werkdruk', 30 september 2019. Online: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/40/meerderheid-werknemers-zorg-meldt-toename-werkdruk

NJi, 'Moreel beraad over informatie opvragen bij politie', *Verslag Veilig Thuis Gelderland-Zuid*, 21 december 2017. Online: https://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-van-het-NJi/Moreel-beraad-over-informatie-opvragen-bij-politie

VUmc, 'Moreel beraad systematisch inzetten in de jeugdzorg', *nieuwsbericht* 17 januari 2019. Online: https://www.vumc.nl/nieuws/nieuwsdetail/moreel-beraad-systematisch-inzetten-in-de-jeugdzorg.htm

Online bronnen

Productenboek Maastricht-Heuvelland
Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland, *Productenboek 2017 – Behorende bij contractering 2017 Jeugd*, 2017.
Online: https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/wp-content/uploads/2015/02/Productenboek-2017-excl.-Wmo.pdf

Productenboek Groningen
Gemeente Groningen, *Productenboek Jeugdhulp 2018 en verder,* 2018.
Online: www.rigg.nl

Samen Veilig Midden Nederland, jaarbericht 2018.
Online: https://www.samen-veilig.nl/wp-content/uploads/2019/07/Samen-Veilig-Jaarbericht_2018.pdf

Actieprogramma Zorg voor de Jeugd
Online: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd

Handleiding SAVE-begeleiding
Online: https://www.samen-veilig.nl/wp-content/uploads/2018/07/20170707-Handleiding-SAVE-BEgeleiding-DEF.pdf

Kwaliteitskader Jeugd 2016
Kwaliteitskader Jeugd, *Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk,* versie 2.1., september 2016.
Online: https://professionaliseringjeugdhulp.nl/assets/brochures/kwaliteitskader-Jeugd-v2.1.pdf

Kompas jeugdhulp en jeugdbescherming 2018
BPSW, NIP & NVO, *Kompas in de jeugdhulp en jeugdbescherming. Een toelichting op de wetgeving en beroepsethiek voor de jeugdhulpverlener en de jeugdbeschermer,* 2018.
Online: https://professionaliseringjeugdhulp.nl/assets/pdf-overig/PJJ-1815-Kompas-def.pdf

Websites

www.nji.nl
www.richtlijnenjeugdhulp.nl
www.zorgvoorbeter.nl
www.jeugdzorgnederland.nl
www.professionaliseringjeugdhulp.nl

Bijlage II
Geraadpleegde deskundigen

De RSJ en de RVS hebben gedurende het adviestraject de volgende externe deskundigen geraadpleegd:

Drs. H.S. Backer	Kinder- en jeugdpsychiater
Drs. P. Dijkshoorn	Kinder- en jeugdpsychiater, Accare, Landelijk ambassadeur lerend jeugdhulpstelsel
Mr. drs. R.H.P. Feiner	Advocaat, FeinerIwema advocaten
Mr. C.W.E. Hoorn	Hoofd Zorgbeleid, Jeugdzorg Nederland
Dr. T. Jambroes	Kinder- en jeugdpsychiater, de Bascule, AmsterdamUMC
Mr. E.A.A. van Kalveen	Senior rechter/kinderrechter, Rechtbank Midden-Nederland
Drs. A. Kraak	Senior adviseur, Nederlands Jeugdinstituut
Drs. M.T. Kuipers	Gedragswetenschapper/methodiekontwikkelaar, Raad voor de Kinderbescherming
Mr. dr. A.J. van Montfoort	Directeur, De Thuisbasis Sociaal Werk/ Strategisch adviseur, Van Montfoort
B. Rijbroek, Msc	Senior Adviseur, Nederlands Jeugdinstituut
Drs. A.J. Rotering	Bestuurslid, Jeugdzorg Nederland/Voorzitter Raad van Bestuur, Jeugdbescherming West
Drs. J.D.M. Sprokkereef	Directeur, nationaal programma huiselijk geweld en kindermishandeling
Dr. S. de Valk	Adviseur/onderzoeker, JSO Expertisecentrum voor Jeugd Samenleving en Opvoeding
Drs. A.C. Verburg	Programmamanager Inhoud, William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering

Mr. D.S. Verkroost	Promovenda afdeling Jeugdrecht, Universiteit Leiden
Prof. dr. R. Vermeiren	Hoogleraar kinder- en jeugdpsychiatrie, Curium-LUMC, Youz-Parnassia Groep
Prof. dr. I. Weijers	Emeritus hoogleraar Jeugdrechtspleging & Jeugdbescherming, Universiteit Utrecht
M. Wijnmaalen	Sociaal makelaar, Het UitwijkTeam
L. Zengerink	Coördinator, Don Bosco Spirit/U-2B Heard!

Op 28 februari 2019 is een expertbijeenkomst georganiseerd waar vijftien verschillende jeugdprofessionals bij aanwezig waren. Dit waren (onder meer):

T.L. Bakker, Msc	Vrijgevestigd gezinscoach/orthopedagoog, Opvoedcoach 10
Drs. H.H. Bergenhenegouwen	Senior Staf Gedragswetenschapper, Samen Veilig Midden-Nederland
Drs. M.A.H.M. Dinkgreve	Kennisambassadeur, Jeugdbescherming Regio Amsterdam
W.J. Jonkman	Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Gelderland
S. Nazir	Adviseur maatschappelijke ondersteuning, Gemeente Enschede
R.R. Pouwels, MA	Gezinshulpverlener, Lokalis Utrecht
Mr. I.J.M. Schepens	Advocaat, Jeugdzorg Gelderland
A. van Son	Vertrouwenspersoon, AKJ vertrouwenspersonen in de Jeugdhulp
J. van Vliet-Wessel	Teammanager, Jeugdbescherming Regio Amsterdam

Naast bovenstaande personen is met zeven (ervaringsdeskundige) ouders en met negen jeugdigen gesproken. Het contact met hen is tot stand gebracht door: LOC-Zeggenschap in de zorg, U-2B Heard! en Expex (Experienced Experts). Er zijn (onder meer) gesprekken gevoerd met:

L. Leijs	Medewerker cliëntenparticipatie Stichting Jeugdteams Zuid-Holland-Zuid
P. Hartog	Lid cliëntenraad Jeugdbescherming Gelderland
T. Voogd	Voorzitter cliëntenraad Jeugd- en Gezinsbeschermers
W. Westra	Lid cliëntenraad Jeugdbescherming Gelderland

Korte Voorhout 8
Postbus 30137
2500 GC Den Haag
T +31 (0)70 361 93 00

info@rsj.nl
www.rsj.nl

Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060

mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl

Raad
Volksgezondheid
& Samenleving