

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2306

Vragen van de leden **Westerveld** en **Buitenweg** (beiden GroenLinks) en **Van der Staaij** (SGP) aan de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Rechtsbescherming over *de gesloten jeugdzorg* (ingezonden 13 maart 2019).

Antwoord van Minister **De Jonge** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 16 april 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2149.

Vraag 1

Hebt u het item «Kinderrechters hebben vaak geen ander alternatief dan gesloten jeugdzorg» van Nieuwsuur gezien?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Hoe beoordeelt u de constatering dat jongeren regelmatig in de gesloten jeugdzorg belanden omdat er geen alternatief is? Vindt u het acceptabel dat er vrijheidsberovende maatregelen aan kinderen worden opgelegd vanwege het ontbreken van alternatieven?

Vindt u het acceptabel dat rechters aangeven vaak te moeten kiezen uit twee kwaden: of de gesloten jeugdzorg, of terug naar de onveilige thuissituatie? Zo nee, wat gaat u op korte termijn ondernemen om dit te veranderen?

Antwoord 2 en 3

Allereerst vind ik dat langdurig verblijf in een (gesloten) instelling in principe voor geen enkel kind goed is. Daarom is een van de doelstellingen uit het actieprogramma Zorg voor de Jeugd het verminderen van het aantal gesloten plaatsingen, het verkorten van de verblijfsduur en het verbeteren van de uitstroom. Deze doelstellingen kunnen instellingen voor gesloten jeugdhulp niet alleen realiseren. Dat vraagt om een jeugdhulp brede aanpak. Die aanpak is terug te lezen in het plan «De best passende zorg voor kwetsbare jongeren» dat ik u op 25 maart heb gestuurd.¹ Hiermee wil de jeugdhulpsector niet alleen de gesloten jeugdhulp verbeteren, maar ook voorkomen dat jongeren in de gesloten jeugdhulp komen.

¹ Kamerstuk 31 839, nr. 634

Vraag 4

Wat vindt u ervan dat de kinderrechter in het item stelt dat ook kinderen die gesloten zitten, maar toe zijn aan een «lichtere» vorm van hulp, toch worden teruggeplaatst omdat er elders geen plek is?

Antwoord 4

Jongeren moeten niet langer dan nodig in de gesloten jeugdhulp verblijven. In 2018 heb ik op verzoek van uw Kamer een onderzoek laten uitvoeren naar hoe vaak een machtiging gesloten jeugdhulp verlengd moest worden omdat tijdige en passende vervolghulp niet beschikbaar zou zijn (motie-Raemakers).² Het onderzoek liet zien dat actieve, samenwerking faciliterende gemeenten en expertteams met doorzettingsmacht van betekenis zijn bij het vinden van passende vervolghulp³. Dat komt ook terug in het plan «De best passende zorg voor kwetsbare jongeren». Waar nodig gaan de instellingen voor gesloten jeugdhulp naast expertteams vaker dan nu ook het Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE) inschakelen.

Vraag 5

Wordt naar uw oordeel voldoende meegewogen door de kinderrechter wat een vrijheidsbenemende maatregel voor gevolgen heeft voor het welzijn van het kind? Wat is uw reactie op de aanbeveling van de onderzoekster om de noodzaak en doelmatigheid van een gesloten plaatsing duidelijker in de rechtsgrond op te nemen, waarbij de Wet verplichte GGZ als voorbeeld kan dienen, en dat niet alleen de bedreigingen maar ook de doelen in de beschikking verwoord moeten worden?

Antwoord 5

Kinderrechters zijn zich goed bewust van de ingrijpende gevolgen van een vrijheidsbenemende maatregel. Dat laat onverlet dat, zoals de onderzoekster ook al aangeeft, de kinderrechter dikwijls voor een keuze staat tussen een gesloten plaatsing of een onveilige thuissituatie. Bij kwetsbare kinderen in de knel zijn dat vaak geen makkelijke keuzes. Daarbij speelt ook de beperkte beschikbaarheid van andere minder ingrijpende vormen van jeugdhulp met verblijf een rol. Daardoor kan het voorkomen dat een jeugdige met een spoedmachtiging wordt geplaatst, terwijl het voorveld nog bekijkt welke andere opties nog mogelijk zijn. Dat duurt dan te lang. Mede om die reden maakt de ontwikkeling van alternatieven onderdeel uit van het plan «De best passende zorg voor kwetsbare jongeren».

De voorbereidingen voor een rechtspositiewet, die gericht is op een pedagogisch behandelklimaat voor de jeugdigen die verblijven in justitiële jeugdinrichtingen en instellingen voor de gesloten jeugdhulp, zijn in volle gang. Dit wetsvoorstel zal eind 2019 voor consultatie worden aangeboden. De aanbevelingen van de onderzoekster om de noodzaak en doelmatigheid van een gesloten plaatsing duidelijker in de rechtsgrond op te nemen en niet alleen de bedreigingen maar ook de doelen in de beschikking te verwoorden, nemen we mee in de voorbereidingen van deze wet.

Vraag 6

Wat vindt u ervan dat de gesloten jeugdzorg vaak door kinderen wordt ervaren als een soort gevangenis en ook de kinderrechter in Nieuwsuur stelt dat gesloten jeugdzorg vergelijkbaar is met het regime in een gevangenis?

Antwoord 6

Dat jongeren het verblijf in een gesloten instelling als een gevangenis hebben ervaren, vind ik een belangrijk signaal. Deze ervaringen moeten we gebruiken om de gesloten jeugdhulp beter te maken. Ik ben daarom erg blij dat de instellingen jongeren actief betrokken hebben bij het opstellen van het plan «De best passende zorg voor kwetsbare jongeren». Ook bij de uitvoering blijven zij nauw betrokken. Ik zie dat als een belangrijke randvoorwaarde om te komen tot een beter leefklimaat in de instellingen voor gesloten jeugdhulp.

² Kamerstuk 31 839, nr. 618

³ Kamerstuk 31 839, nr. 630

Vraag 7

Wat vindt u van de suggestie van de onderzoekster om meer kleinschalige woongroepen met specifieke behandelingen te realiseren? Bent u bereid dit advies te volgen?

Antwoord 7

De suggestie om meer kleinschalige woongroepen met specifieke behandelingen te realiseren, is een bevestiging van de actielijn die is ingezet met het actieprogramma Zorg voor de Jeugd.

Vraag 8

Is bekend of de wachtlijsten zijn ontstaan door tekorten in de jeugd GGZ of is het een samenspel van een tekort aan geschikte pleeggezinnen en open plekken? Is bekend hoeveel de capaciteit moet worden verhoogd om wachtlijsten te voorkomen? Zo nee, bent u bereid dit te inventariseren?

Antwoord 8

Landelijk zijn deze gegevens niet bekend. Jeugdzorgregio's zijn verantwoordelijk voor de aanpak van wachtlijsten en wachttijden. In elke regio zijn daarover afspraken gemaakt. Dat was een voorwaarde waaraan een jeugdzorgregio moest voldoen om voor het Transformatiefonds in aanmerking te komen. Dit voorjaar ga ik in gesprek met een aantal gemeenten om na te vragen in hoeverre deze afspraken het gewenste effect sorteren en wat nog meer nodig is om te lang wachten van jongeren op jeugdhulp tegen te gaan.

Vraag 9

Hoe kan het dat het VN-Kinderrechtencomité al in 1999 opmerkte bezorgd te zijn over «the long waiting periods for placement in the residential care» en in 2004, 2009, en 2015 opmerkte dat er onvoldoende gehoor is gegeven aan deze opmerking? Wat is er sindsdien gebeurd om wachtlijsten terug te dringen?

Antwoord 9

Als in de regio een beroep wordt gedaan op jeugdhulp die acuut nodig is, moet die jeugdhulp natuurlijk ook altijd acuut beschikbaar zijn. Daarom is een regionale wachtlijstaanpak nodig waarbij gemeenten en aanbieders samenwerken aan een passend aanbod van jeugdhulp. Inmiddels hebben alle regio's die regionale aanpak. En waar aan de ene kant jeugdhulp acuut nodig is, kan aan de andere kant soms best even gewacht worden. Dat maakt wachtlijsten tot een taai en complex onderwerp waar een wereld achter schuil gaat en waar niet één oplossing voor is. Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd kan regio's helpen om hun wachtlijstaanpak te verbeteren.

Vraag 10

Is een oorzaak voor het gebrek aan alternatieven voor de gesloten jeugdzorg dat de inwerkingtreding van de Jeugdwet gepaard ging met een forse afbouw van (open) plekken waar jeugdigen konden worden opgevangen?

Antwoord 10

Sinds de decentralisatie is het jeugdhulpgebruik tot de eerste helft van 2018 gestegen. De oorzaak voor het gebrek aan alternatieven voor de gesloten jeugdhulp ligt dus niet een forse afbouw van residentiele voorzieningen.

Vraag 11

Bent u het met de onderzoekster eens dat het uw verantwoordelijkheid is om voldoende plekken te realiseren en de verantwoordelijkheid niet enkel aan de gemeenten overgelaten kan worden? Zo ja, wat gaat u hiermee doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

De Jeugdwet verplicht gemeenten om zorg te dragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Daar waar dit (boven)regionale samenwerking behoeft, zijn gemeenten verplicht dit te organiseren. Mede hiervoor hebben gemeenten regionale expertteams ingericht. Indien één of meerdere gemeenten niet aan de verplichtingen vanuit de Jeugdwet voldoen, kan het Rijk op basis van het interbestuurlijk toezicht ingrijpen.

Vraag 12

Hoe verhoudt zich het opleggen van vrijheidsbenemende maatregelen omdat er geen alternatieven zijn zich tot Internationale verdragen, zoals het Verdrag inzake de Rechten van het Kind?

Antwoord 12

De artikelen 5 van het EVRM en 37, onder b, van het IVRK vormen de verdragsrechtelijke grondslag voor vrijheidsbenemende maatregelen van jeugdigen. Volgens het IVRK mag dit slechts worden toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur. In de regeling inzake gesloten jeugdhulp in hoofdstuk 6 van de Jeugdwet is dit nader uitgewerkt. Op grond daarvan kan de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdhulp afgeven als naar zijn oordeel jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren en de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.

De rechter zal daarbij afwegen welke alternatieven beschikbaar en effectief zijn. Dit geldt ook wanneer een machtiging wordt verzocht voor een verlenging van het gesloten verblijf. Indien de rechter constateert dat een denkbaar alternatief feitelijk niet bestaat of beschikbaar is, zal hij in het individuele geval desondanks recht moet spreken en in het belang van de betreffende jeugdige moeten afwegen of een gesloten plaatsing op grond van het wettelijke kader noodzakelijk moet worden geacht.

Vraag 13

Hoe beoordeelt u de uitspraak van het VN-Kinderrechtencomité die erop wijst dat vrijheidsbeneming een katalysator vormt voor inbreuken op andere rechten van de minderjarige?

Antwoord 13

Deze en andere uitspraken sterken mij in mijn opvatting dat vrijheidsbeneming altijd gericht moet zijn op het ontwikkelingsdoel van het kind.

Vraag 14

Wordt het recht van het kind om gehoord te worden in een procedure die leidt tot gesloten jeugdhulp voldoende in de praktijk toegepast? Zo ja, hoe is dit te rijmen met zaken waarin de rechter besluit om het kind in de gesloten jeugdzorg op te nemen omdat er geen alternatief is, dit tegen de wil van een kind?

Antwoord 14

De kinderrechter informeert een minderjarige vanaf 12 jaar altijd over zijn recht om gehoord te worden. Bij een beslissing over een gesloten plaatsing laat de kinderrechter de inbreng van de jongere meewegen, maar hij dient in het belang van het kind alle ter zake doende informatie af te wegen. Een machtiging voor gesloten jeugdhulp kan alleen worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren en gesloten plaatsing noodzakelijk is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Er vindt een afweging plaats welke alternatieven er mogelijk zijn, waaronder vrijwillige ambulante of residentiele jeugdhulp. Maar als duidelijk is dat een dergelijk alternatief niet haalbaar is en de situatie zeer ernstig is, kan de kinderrechter tot het oordeel komen dat een gesloten plaatsing te verkiezen is boven een situatie waarin een jongere onvoldoende hulp krijgt en of in een onveilige omgeving moet blijven.

Vraag 15

Wat is uw reactie op de aanbeveling dat de inhoudelijke vereisten vastgelegd dienen te worden waaraan een instemmingsverklaring en de persoon van de gedragswetenschapper dienen te voldoen, waaronder begrepen dat de gedragswetenschapper niet werkzaam mag zijn bij de verzoekende gecertificeerde instelling?

Antwoord 15

Het staat voor mij buiten kijf dat de verklaring van de gedragswetenschapper een onafhankelijk gegeven deskundig oordeel dient te zijn. In algemene zin geldt dat de gekwalificeerde gedragswetenschappers als zodanig niet inhoudelijk betrokken zijn bij de totstandkoming van het verzoek tot afgifte van een machtiging. In jurisprudentie van de Hoge Raad is bepaald dat de gekwalificeerde gedragswetenschapper wel in dienst mag zijn bij de verzoekende accommodatie.

De Hoge Raad oordeelt dat de enkele omstandigheid dat de gedragswetenschapper in dienst is van de verzoekende instantie, niet in de weg staat aan de bruikbaarheid van de door hem afgegeven instemmingsverklaring. Wel kunnen bijkomende omstandigheden aanleiding geven tot twijfel aan de onafhankelijkheid van de gedragswetenschapper en daarmee aan de objectiviteit van diens onderzoek, hetgeen de bruikbaarheid van de door hem afgegeven instemmingsverklaring kan aantasten.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel voor een gezamenlijke rechtspositiewet, gericht op een pedagogisch behandelklimaat, voor de jeugdigen die verblijven in justitiële jeugdinrichtingen en instellingen voor de gesloten jeugdhulp, zullen ook de aanbevelingen uit het onderzoek van Maria de Jong-de Kruijf wordt betrokken.

Vraag 16

Hoe beoordeelt u de ontwikkeling dat jongeren met justitiële achtergrond steeds vaker zijn geplaatst in gesloten jeugdhulp in het licht van de risico's die hiermee gepaard gaan voor de doelgroep van de gesloten jeugdhulp? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de keuze van de wetgever om deze groepen juist bewust te scheiden?

Antwoord 16

Om hier meer beeld bij te krijgen laat ik hier via ZonMw onderzoek naar verrichten in het kader van de longitudinale effectmonitor jeugdzorg plus. De call voor onderzoekers staat uit en ik verwacht in de eerste helft van 2020 het onderzoeksrapport.

Vraag 17

Wat is uw opvatting over de aanbeveling dat gesloten jeugdhulp altijd met een ondertoezichtstelling gepaard zou moeten gaan, mede gelet op de rechtsbescherming van de jeugdige?

Antwoord 17

Er is nog geen onderzoek gedaan naar de ervaring met een machtiging gesloten jeugdhulp zonder ondertoezichtstelling. Er staat een subsidieoproep uit voor nader onderzoek naar de plaatsingen zonder kinderbeschermingsmaatregel en de stijging van dit type plaatsingen. De onderzoeksresultaten worden verwacht na de zomer van 2020.

Vraag 18

Wat is uw reactie op het oordeel dat het alarmerend is hoe vaak de rechter de gecertificeerde instelling heeft moeten berispen wegens onvoldoende voortvarendheid bij het realiseren van een vervolgsituatie? Hoe verhoudt deze bevinding uit de rechtspraak zich tot de beoordeling van gecertificeerde instellingen op basis van het normenkader?

Antwoord 18

Het spreekt voor zich dat er door de jeugdbeschermer altijd zo voortvarend mogelijk moet worden opgetreden. Dat geldt in het bijzonder in situaties waarin een jongere in geslotenheid behandeld wordt. Uit het onderzoek komt naar voren dat in een aantal zaken van vóór de invoering van de Jeugdwet (1 januari 2015), toen het Bureau jeugdzorg verantwoordelijk was voor de Jeugdbescherming, een gebrek aan voortvarendheid of duidelijkheid omtrent het bieden van toekomstperspectief werd verweten. Ik onderschrijf dat deze situatie niet wenselijk is. Het feit dat voor invoering van de nieuwe Jeugdwet de rechter bureaus jeugdzorg heeft berispt, betekent nog niet dat ook nu sprake is van een alarmerend optreden van de (huidige) gecertificeerde instelling (GI). Ik merk daarbij nog op dat de mate waarin de GI tot voortvarendheid in staat is sterk bepaald wordt door de beschikbaarheid van een

passend vervolgtraject. De GI is daarvoor afhankelijk van de zorg die gemeenten hebben ingekocht.

Het keurmerkinstituut beoordeelt jaarlijks het functioneren van de gecertificeerde instellingen op basis van het normenkader. Het normenkader bevat eisen op het gebied van kwaliteitsmanagement en -borging. De gecertificeerde instellingen worden op basis van dit normenkader jaarlijks getoetst door het Keurmerkinstituut. Hierbij wordt beoordeeld of instellingen hun werkzaamheden dusdanig op orde hebben dat zij werken conform de gestelde eisen uit het normenkader. Indien zij hier niet aan voldoen, wordt getoetst of zij maatregelen nemen. Het normenkader biedt geen normen die beschrijven welke mate van voortvarendheid in concrete gevallen geboden is. Daar is het normenkader niet voor bedoeld.