

Reactie G4 consultatie Wet rechtspositie gesloten jeugdinstellingen

In Afstemming met de VNG opgesteld.

Inleidende tekst internetconsultatie

Het wetsvoorstel voorziet in een integrale regeling voor de (interne) rechtspositie van jeugdigen die op grond van een rechtelijke beslissing in een gesloten instelling verblijven; een instelling voor gesloten jeugdhulp of een justitiële jeugdinrichting. Nu is dat geregeld in de Jeugdwet respectievelijk de Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). De doelstellingen van het wetsvoorstel zijn het verbeteren van de rechtspositie van jeugdigen die in een gesloten instelling verblijven, het zoveel mogelijk harmoniseren van die rechtspositie en het ondersteunen van de transformatie naar meer kleinschaligheid in beide sectoren. Met het verbeteren van de rechtspositie van jeugdigen beoogt het Rijk specifiek vrijheidsbeperking van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen. Veel explicieter dan in de huidige regelgeving staat in het wetsvoorstel het uitgangspunt van “nee, tenzij” centraal. Vrijheidsbeperkende maatregelen zijn in vergelijking met de Jeugdwet concreter benoemd en nader toegelicht. Het doel van de transformatie naar kleinschaligheid is het vergroten van de mogelijkheden voor maatwerk. Door drie regimes te creëren van gesloten jeugdinstellingen: beperkt gesloten, gesloten en hoog beveiligd.

Reactie G4/VNG

1. Vooraf

Het wetsvoorstel beoogt de rechtspositie te regelen van jongeren in gesloten instellingen. De wet harmoniseert de interne rechtspositie van jongeren die zich bevinden in een gesloten instelling als gevolg van een rechterlijke beslissing. Wij onderstrepen de doelstellingen van het wetsvoorstel ten aanzien van het verbeteren en harmoniseren van de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen, het ondersteunen van de transformatie naar meer kleinschaligheid en het zoveel mogelijk voorkomen van vrijheidsbeperking van jeugdigen. Positief is ook dat ‘vrijwillige opnames’ niet meer kunnen.

Wij kunnen ons op onderdelen vinden in de onderbouwing van het voorstel, maar hebben daarnaast een aantal fundamentele bezwaren en kritische kanttekeningen die hieronder worden benoemd en toegelicht.

De opmerkingen en bewaren gaan naast diverse details om vier hoofdpunten:

- fundamenteel: waarom gesloten jeugdhulp (bescherming jongere) harmoniseren met JJI (straf) en niet met WvGGZ/WZD (zorg)?
- Voor gesloten jeugdhulp is dit wetsvoorstel een stap terug als het gaat om inzet van gedwongen afzonderen en andere vrijheidsbenemende maatregelen.
- De indeling van instellingen in regimes sluit niet aan bij de ontwikkeling/het streven om op maat zorg en beveiliging te bieden, overplaatsen zoveel mogelijk te vermijden, en juist binnen een instelling te kunnen op- en afschalen in beveiligingsniveau.
- De nadruk in de wettekst ligt erg op verantwoordelijkheid van de directeur, waar op verschillende punten de inzet van een gekwalificeerde gedragswetenschapper logisch en wenselijk zou zijn.

2. Hoofdpunten

Karakter van de wet

Hoewel in de Memorie van toelichting (MvT) uiteen wordt gezet dat aansluiting is gezocht bij de WvGGZ en WZD, wijkt het wetsvoorstel juist met het oog op zorgvernieuwing op essentiële punten te veel van de genoemde wetten af. Bijvoorbeeld als het gaat om mogelijkheden voor verplichte zorg buiten de muren van een instelling en de mate van inspraak van de cliënt. Hier wreekt zich dat de nieuwe wet straf en zorg binnen één kader wil brengen, waarbij het logischer lijkt de gesloten jeugdhulp meer richting de WvGGZ en WZD te brengen. Dat zou beter aansluiten bij ontwikkelingen in de praktijk naar meer integrale zorg.

Jongere en leefwereld moeten centraler

In de nieuwe wet staat nog steeds de instelling, het gebouw centraler dan de jeugdige. Wij willen graag terugzien dat de zorg, veiligheid en leefwereld van de jongere centraal staan en niet de plaats waar dat wordt geboden.

De nieuwe wet heeft, blijkens de MvT onbedoeld, op diverse plekken een repressiever karakter dan vanuit de transformatie ('zo thuis mogelijk') gewenst en vastgelegd in het in 2019 door de minister van VWS vastgestelde actieplan 'Best passende zorg voor kwetsbare jongeren'¹. De wet conserveert daarmee de huidige en alom als ongewenste en contraproductieve gang van zaken in gesloten jeugdhulpinstellingen.

In de huidige situatie zitten in een JZ+ instelling ook veel kinderen met ernstige GGZ of LVB-problematiek. Juist voor hen is een ander regime (WZD) gewenst, dat als het niet anders kan dus ook binnen de muren van een gesloten instelling zou moeten kunnen gelden. Daarbij merken we op dat de wet jongeren geen rechten toekent als het gaat om behandeling, psychiatrisch consult en therapie. Als de wet gaat om de rechtspositie, zou je verwachten dat er naast repressieve maatregelen ook rechten (op zorg) staan genoemd.

Het is zeer onduidelijk hoe met name de verschillende achtergronden van de jongeren zich qua regime in een kleinschalige voorziening verhouden (bijvoorbeeld de mate van eindigheid van het verblijf is bij straf duidelijker dan bij zorg). Ook is het onduidelijk wie de verantwoordelijkheid krijgt de KV te contracteren/bekostigen en hoe de financiering van controlemaatregelen geregeld is (bijvoorbeeld urinecontroles).

Gemeenten willen het mogelijk maken om ook gesloten jeugdhulp te ambulantisieren. Dit is niet geregeld binnen het wetsvoorstel en lijkt daarmee haaks te staan op de reeds ingezette maatschappelijke beweging.

¹ Hierin is vastgelegd:

Repressieve maatregelen inzetten om controle over jongeren te krijgen of uit professionele onmacht heeft in de praktijk vaak een averechtse werking. De brede jeugdhulp en de samenleving als geheel staan altijd voor de opdracht repressie steeds verder terug te dringen. Van gedwongen afzonderen onder dwang is geen enkel positief effect bekend, anders dan dat uiteindelijk een situatie doorbroken kan worden, met vaak echter schadelijk effect. Daarom willen we, zoals we in Zorg voor de Jeugd hebben gezegd, die als eerste aanpakken en onze professionals verder bekwamen in handelingsalternatieven. De collectieve keus dat we gedwongen afzonderen binnen 3 jaar terug hebben gebracht naar 0 moet ons helpen alle kennis, vaardigheid en creativiteit in te zetten om plaatsing in een gesloten setting veel vaker te voorkomen met beter werkzame alternatieven en te stoppen met gedwongen afzonderen.

We missen in de wet andere vormen van sancties/straf dan insluiting. In de KV Amsterdam is veel succes behaald met relationele beveiliging (zie bevindingen Academische Werkplaats Risicojeugd). Relationele beveiliging rijmt beter bij het beoogde humaner regime dat de nieuwe wet in bedoelingen ademt. Daarnaast brengt de indeling in regimes een risico met zich mee. Deze indeling suggereert dat deze regimes in verschillende instellingen worden toegepast. Dit zou overplaatsen in de hand kunnen werken, iets wat we juist willen voorkomen omdat dat niet bijdraagt aan ontwikkeling van jongeren. Het streven/de ontwikkeling in de praktijk is juist om zoveel mogelijk binnen en buiten een instelling te kunnen op- en afschalen en te beveiligen op maat. Dit sluit overigens ook aan bij de inzet van verschillende vormen van beveiliging (procedureel, fysiek, relationeel) zoals die uit onderzoek naar voren komen en in de praktijk worden ingezet, die in samenhang op maat kunnen worden ingezet afhankelijk van wat nodig is.

Ook regulier in jeugdhulp krijgen opvoeders tools aangereikt in allerlei vormen om sancties op te leggen/te straffen anders dan door insluiten (in kamer) en uitsluiten (van activiteiten). Hier liggen ook kansen voor binnen de gesloten instellingen, alleen dient de wet dat dan wel te faciliteren.

In de MvT wordt onder meer ingegaan op de voorwaardelijke machtiging, waarbij het 'stok-achter-de-deur' principe niet mag worden 'toegepast, maar die 'stok' juist wel wordt gevraagd waar als je naar alle doelen die wel mogen kijkt (pag. 25 MvT).

Inspraak jongere

Van inspraak van de jongere is in het wetsvoorstel geen sprake. De mogelijkheden om protest aan te tekenen bij een voorgenomen beslissing, zijn beperkt, want zijn indirect (bemiddeling via de vertrouwenspersoon of de klachtencommissie) en achteraf. De term 'overleg' wordt veel genoemd, maar dat is geen inspraak. Het meewegen van de 'verdediging' van cliënt in de beslissing over vrijheidsbeperkende maatregelen, wordt alleen indirect, impliciet gedaan in allerlei voorwaarden om hiertoe over te gaan.

De enige mogelijkheid die cliënt heeft om bezwaar tegen opgelegde beperkingen kenbaar te maken, is achteraf een klacht indienen. Natuurlijk wil je snel kunnen handelen, maar je kunt van een directeur wel verlangen dat hij expliciet vraagt naar de verklaring van een cliënt en deze betreft in zijn beslissing.

Een klachtenprocedure is wel heel incident-gericht. De vrijheid beperkende maatregelen zijn binnen de Jeugdwet beperkt, in duur en omvang. De enkele maatregel, bijvoorbeeld een uur op de kamer blijven, zal dan wellicht niet veel formeel protest opleveren, maar kan gedurende het verblijf wel frequent gebeuren. Wat doet dat met de jongere? Berusting of juist een optelsom? En in dat laatste geval, kun je dan ook een klacht indienen tegen een reeks aan maatregelen? Daarbij kun je de vraag stellen wat het frequent opleggen van maatregelen zegt (over behandeldoel, cliënt, maar ook medewerker, sfeer en omstandigheden).

In het verlengde hiervan: in de praktijk zullen vrijheidsbeperkende maatregelen aan de lopende band worden opgelegd, en zal er een bepaalde werkwijze/cultuur ontstaan per instelling over wat, binnen de kaders van deze wet, wel/niet acceptabel is en hoe daarmee wordt omgegaan. Dat betekent dat de rechtspositie niet alleen per jongere, maar ook op een ander niveau (per aanbieder? Locatie?) geborgd zou moeten worden. Als het uitgangspunt landelijk echt is 'nee, tenzij' dan vraagt dat inzicht en verantwoording in de uitvoering. En bij achterblijvende prestaties: afspraken over verbetering.

De vertrouwenspersoon heeft in dit wetsvoorstel een meerdere rollen, die elkaar in de weg kunnen zitten: wat mag je als jongere verwachten van een vertrouwenspersoon die in dienst is bij de instelling, die verantwoording moet afleggen bij de directeur, en ook kan besluiten om wel/niet iets te doen met

de melding van jouw klacht? Het staat hier allemaal niet uitgewerkt, maar aangezien de rechtpositie van cliënt wel heel erg afhangt van het functioneren van deze persoon zouden die rollen en verantwoordelijkheden wel inzichtelijk moeten zijn. Anders geredeneerd, je zou verwachten dat de jongeren in deze situatie en positie ongevraagd (!) en op gezette tijden in raad en daad bijgestaan worden door een betrouwbare persoon, die 'aan hun kant' staat, ook als het gaat om vrijheidsbeperking. Een advocaat, maar dan in Jeugdwet context.

3. Artikelsgewijs

Art. 1.6, na de laatste zin: De rechter dient hierbij te overwegen dat deze inrichting passend is bij de zorgvraag van de jongere.

Art. 2.1: De 'kan'-bepaling (lid 3) dat een directeur een jeugdhulpverantwoordelijke kan aanwijzen, is te licht. Dat zou verplicht moeten zijn om organisatorische verantwoordelijkheden en inhoudelijke niet met elkaar te vermengen. Bovendien zou de jeugdhulpverantwoordelijke bij voorkeur het niveau van een GW-er moeten hebben.

Art. 2.2 onderdeel b: Verwijzing naar artikel 4.11, eerste lid, onderdeel a, moet zijn artikel 4.11, onderdeel a.

Art. 2.4: Mist hier de politie en de relatie met de lokale driehoek?

Art. 3.1, lid 2: Zou er ook iets kunnen worden gezegd over het niveau van onderwijs (continuïteit van eerdere onderwijsniveau)?

Art. 3.1, lid 3: Zou er ook een maximum groepsgrootte kunnen worden gedefinieerd?

Art. 3.3, lid 2: Een onterecht ontmoedigende bepaling, waar in het leven buiten de instelling op grond van je zorgverzekering er vaak een recht op second opinion is. Second opinion zou mogelijk moeten zijn. Daarnaast hebben jeugdigen in een instelling meestal geen eigen inkomen en zullen de kosten al gauw voor rekening van de ouders komen.

Art. 3.5, lid 1: Hier mist een voorwaarde in de vorm van intern breder overleg. Het kan toch niet alleen van een directeur afhangen of een kind door de eigen ouder opgevoed kan worden....?

Art. 3.5, lid 2: 'Van het kind of de jeugdige' zou moeten zijn 'van het kind en de jeugdige'.

Art. 3.7, lid 1: Mist duidelijker voorwaarden voor dit toezicht: 'ordelijke gang van zaken en veiligheid' zijn wel heel breed.

Art. 3.9: Is een jongere in deze situatie in staat om een goede afweging te maken om wel/geen vertrouwenspersoon of andere hulp in te schakelen. Kennismaking met hulp zou standaard georganiseerd moeten worden.

Art. 3.12, lid 1: Een hulpverleningsplan wordt blijkens dit artikel alleen opgesteld voor de jeugdige die meer dan drie weken in de gesloten jeugdinstelling verblijft. Op basis waarvan (lid 3) stelt de directeur dit plan vast? In hoeverre heeft de jongere hier invloed op? Overleg is geen inspraak.

Wat zijn dan de voorwaarden qua hulpverlening, maatregelen en methoden voor de jeugdige die daar minder dan drie weken verblijft?

Art. 3.13, lid 1: Wie financiert de zorg die in gezet wordt tijdens het verblijf in de KV. Voor een JJI-plaatsing is het justitie. Wie betaalt de zorg die tijdens de plaatsing in een KV opgestart en ingezet wordt? Is er qua financiering verschil tussen plaatsing in het kader van voorlopige hechtenis en plaatsing PIJ?

Art. 3.13, lid 2: Het is onduidelijk welke rechten de jongere bij bedoeld overleg heeft en welke invloed de jongere daarop kan uitoefenen; dit plan zou overigens ook beleid moeten omvatten over de periode aansluitend aan het verblijf en wie welke verantwoordelijkheden daarbij heeft.

Art. 3.13, lid 4: In lid 2 gaat het om de jeugdige en degene die het gezag heeft over de jeugdige. In lid 4 wordt gesproken over jeugdige en ouders. Klopt dat? En hoe zit het met pleegouders?

Art. 4.2: Hier zou je nadrukkelijker het 'nee, tenzij' principe zoals in de MvT toegelicht, terug willen zien; 'nee, tenzij' is gevoelsmatig een ander vertrekpunt dan het vooraf moeten overwegen van alternatieven (zie ook pagina 14 MvT).

Art. 4.4, lid 1b: Wordt met het woord 'overleg' gesuggereerd dat de jongere nog invloed op de beslissing kan uitoefenen? Wat doet de mening van de jongere er toe als hij zich óf moet schikken óf met de maatregelen van doen krijgt. 'Overleg voeren' kan dan worden vervangen door 'toelichten'.

Art. 4.4, lid 2: Het 2e lid roept het beeld van 'een overlegcircuit' op waarbij het de vraag is of dat in de dagelijkse praktijk, waarin soms snel moet worden gehandeld, wel werkbaar is. Het is overigens terecht dat de jongere gelegenheid krijgt om zijn verklaring te geven.

Art. 4.6 t/m 4.10: Net als bij Art. 3.5 wordt hier een voorwaardelijk breder intern overleg gemist.

Art. 4.8: Wie is in de huidige situatie de directeur van een KV? En kan een jeugdhulpinstelling opdracht geven voor inzet jeugdhulp? Dit is nu (in de Amsterdamse pilot) een GI. Kan de GI met de nieuwe wet nog wel jeugdhulp tijdens verblijf in de KV indiceren? Dit is wel wenselijk, omdat de GI de regie heeft op het gehele plan van aanpak voor de jongere (dat doorloopt nadat de detentie ophoudt). En jongeren die met een PIJ in de KV zitten, is daarbij de directeur KV of de directeur van de zendende JJI verantwoordelijk voor de inzet van de jeugdhulp?

Art. 4.8 lid 1b: Dit gaat heel ver; de vraag is of een dergelijk besluit wel met voldoende waarborgen is omkleed; het moeten melden aan de Inspectie (lid 2) zegt op zichzelf nog weinig over het waarborgen van de rechtspositie van de jongere.

Art. 4.8, lid 2: 'Psychische' stoornis toestand zou beter 'psychiatrische' kunnen zijn, waarmee de stoornis in elk geval te toetsen is aan de DSM.

Art. 4.11, onderdeel a: Staat op gespannen voet met het meer en meer omarmde beginsel dat de zorg naar de jongere moet worden gebracht en niet andersom. Dit lijkt op/is een verplaatsing, dat is ingrijpend en om die reden onwenselijk. Wat is tijdelijk? En waarom/in welke situatie zou je dit doen, wat lost het op en is dit het waard?

Art. 4.12, lid 1: In de laatste zin staat het woord 'worden' een keer teveel genoemd.

Art. 4.12, lid 2: Het toepassen van mechanische middelen zou er ook toe moeten kunnen bijdragen dat jongeren juist in een verder licht regime kunnen verblijven; dus de beperking in dit artikel lijkt

onhandig; verder is het wenselijk te bepalen wat valt onder mechanische middelen valt en welk doel dit dient wanneer de jeugdige in de eigen kamer is ingesloten?

Art. 5.1: In de laatste regel staat 'insteling' in plaats van 'instelling'.

Hoofdstuk 8

Algemeen: De termijnen lijken soms wat uit verband in relatie tot de verblijfsduur.

Art. 8.1: Een vertrouwenspersoon zou degene moeten zijn bij wie je als jongere vrij uit kunt spreken, en die je adviseert. Past dit bij de rol van bemiddelaar? Als je vindt dat de vertrouwenspersoon niet goed bemiddelt, ga je dan nog een keer naar hem toe? Zo nee, naar wie dan wel?

Je kunt een VERZOEK indienen om te bemiddelen. Dus de vertrouwenspersoon kan ook 'nee, ga ik niet doen' zeggen?

Art. 8.2: Hoe is de klachtencommissie samengesteld? Wordt het cliëntperspectief hierin voldoende geborgd?

Art. 8.3: Beroepscommissie wordt verder uitgewerkt in Art. 8.8. Het helpt om dat hier te vermelden.

Art. 8.9 lid 1: verkeerde verwijzing naar: "artikel 8.7 derde lid, onderdeel c" bestaat niet, moet tweede lid zijn.

Art. 9.5: Graag vergelijkbare gegevens aanleveren, én wel zodanig dat er iets gezegd kan worden over de kwaliteit van de zorg, en consequenties verbinden aan achterblijvende prestaties (art. 10, en eventueel ook gemeenten hierin bevoegdheden geven om verbetering middels contracten 'af te dwingen').

Art. 9.6 lid 1: De gegevens mogen zonder toestemming van de jeugdige worden verstrekt aan andere instellingen. Bij lid 3 zou ook de afsluitende zin "deze gegevens kunnen worden verstrekt zonder toestemming van de betrokken jeugdige" worden verwacht.

De jeugdige wordt bij voorkeur wel om toestemming gevraagd en/of zou op z'n minst in staat moeten worden gesteld zijn of haar duiding van de informatie toe te voegen. Gemist wordt hier de Raad voor de Kinderbescherming als beïnvloedende partij.

Hoe zit het met verstrekking van benodigde gegevens voor het inzetten van "gemeentelijke" jeugdzorg tijden en na het verblijf? Eventueel link met KB, dat een wettelijke grondslag is voor een INJUS-melding?

Art. 10: Bijzonder dat, hoewel de gemeente de partij is die de contracten sluit, nergens in dit hoofdstuk verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt.

4. Niet gerelateerd aan een specifiek artikel:

- Wij adviseren om een standpunt in te nemen over financiering van de zorg vanuit de gemeente.
- Is de plaatsing in KV binnen een pij-maatregel een onderdeel van STP onder verantwoordelijkheid van de JJI of is het onderdeel van de intramurale fase van de PIJ, waarbij

- de persoon onder verantwoordelijkheid van de KV valt, inclusief verantwoordelijkheid van de inzet van jeugdhulp tijdens verblijf in een KV? Met andere woorden: Hoe verhoudt de KV zich tot de JJI in de fasering? Dit wordt nu gezien als een verantwoordelijkheid van de JJI. Maar staat het ook zo in de wet? Klopt het dat als plaatsing in de KV onderdeel is van de intramurale fase van de PIJ, dat justitie verantwoordelijk is voor de financiering van zorg?
- Als de wet gaat impliceren dat er ook civielrechtelijke plaatsingen in de KV Amsterdam kunnen komen: De KV Amsterdam heeft zich bewezen op strafrechtelijk kader, en het zou zonde zijn om dit te verzwakken door het te vermengen met civielrechtelijke plaatsingen.
- Er staat dat er altijd minstens twee jongeren moeten zijn. In de KV zijn er ook wel eens perioden geweest dat er minder dan 2 jongeren verbleven. Wat zijn de consequenties als dit wel in de wet komt?
- Er staat ook dat er wordt voorgesteld dat een jongeren 8,5 u per dag en in het weekend zes uur per dag deelneemt aan gemeenschappelijke activiteiten. Dat is in de KV geen onderdeel van het beleid. Wat zijn de consequenties als dit wel in de wet komt?
- Er staat in de memorie van toelichting: "De plaatsing van jeugdigen op strafrechtelijke titel verloopt via de Divisie Individuele Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De rechterlijke beslissing kan een advies inhouden over de plaatsing in de KV. De rechter laat zich over de mogelijkheid tot plaatsing in de KV adviseren door de Raad voor de Kinderbescherming en de KV Bovendien wordt de mogelijkheid met de jongere besproken, om een inschatting van de motivatie te maken. Er wordt lokaal dus zorgvuldig naar de casus gekeken en een inhoudelijke afweging wordt gemaakt. DIZ maakt echter vervolgens een eigen afweging en kan dus ook tot andere conclusies komen. Dit is onwenselijk omdat:
 - Rechters soms expliciet in de KV willen plaatsen, omdat de kwetsbaarheid van de jongere te groot is voor plaatsing in een JJI. Echter, door de KV te adviseren geeft de rechter feitelijk ook akkoord voor plaatsing in een JJI, wat juist voorkomen moet worden.
 - De jongere de verwachting heeft dat wat in de voorgeleiding besproken wordt over plaatsing in de KV ook uitgevoerd wordt. Als hij/zij vervolgens in een JJI wordt geplaatst is dat nadelig voor de motivatie van de jongere.
 - Het lokale veld niet begrijpt waarom zij een gedegen inhoudelijke beoordeling van de casus zouden maken, als DIZ vervolgens met minder informatie en op grote afstand een eigen afweging maakt.
- Door deze ervaringen uit de pilot KV Amsterdam pleiten wij ervoor dat de Rechter-commissaris of kinderrechter op eigen gezag een plaatsing in de KV kan verplichten. Dit zou betekenen dat niet alleen DIZ kan plaatsen in de KV.