



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer M. van Ooijen MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR2861/2023-U041

Uw referentie

Datum 11 mei 2023

Betreft Wijziging van het Besluit Jeugdwet in verband met nadere regels over fysieke en sociale veiligheid in gesloten accommodaties, voorwaarden waaronder vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast in gesloten accommodaties alsmede over het klachtrecht bij vrijheidsbeperkende maatregelen

Geachte heer Van Ooijen,

Op 7 april 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de *Wijziging van het Besluit Jeugdwet in verband met nadere regels over fysieke en sociale veiligheid in gesloten accommodaties, voorwaarden waaronder vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast in gesloten accommodaties alsmede over het klachtrecht bij vrijheidsbeperkende maatregelen*. De reactietermijn van de internetconsultatie over dit besluit verstrijkt op 19 mei 2023.

Aanleiding en context

Het voorgenomen besluit is gebaseerd op de *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*. Deze wet legt de rechtspositie vast van jeugdigen voor wie de kinderrechter een (voorwaardelijke) machtiging gesloten jeugdhulp heeft verleend. Het is op dit moment overigens nog een wetsvoorstel. Het is sedert 23 februari 2023 in behandeling bij de Eerste Kamer.

Het doel van de nieuwe wet is de rechtspositie van de desbetreffende jongeren te versterken. Meer in het bijzonder is het de bedoeling om binnen de gesloten accommodatie vrijheidsbeperking van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen. Het 'nee, tenzij'-beginsel staat daarbij centraal: vrijheidsbeperking gebeurt alleen als er geen minder bezwarende alternatieven zijn, de maatregel evenredig is en redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregel effectief is. In de wet zijn de voorwaarden opgenomen voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Zo mag een maatregel uitsluitend gericht zijn op het waarborgen van de veiligheid of het afwenden van gevaar voor de gezondheid van een jeugdige of anderen, dan wel op het bereiken van de voor een specifieke jeugdige opgenomen doelen in het hulpverleningsplan. Wanneer vrijheidsbeperkende maatregelen (zoals het uitoefenen van toezicht, het beperken van de bewegingsvrijheid, het beperken van contacten met personen buiten de gesloten accommodatie en controlemaatregelen) noodzakelijk blijken, is verder het uitgangspunt om deze zoveel mogelijk in duur te beperken. Het inzicht groeit namelijk dat een langdurig verblijf in een (gesloten) jeugdhulpaccommodatie niet goed voor jeugdigen is. Het streven is om met de wet in 2030 dicht in de buurt van nul gesloten plaatsingen te komen. De nieuwe

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

wet bevat tenslotte ook de grondslagen om ten aanzien van de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen nadere regels (deels verplicht en deels een bevoegdheid daartoe) te stellen.

Inhoud

Dit besluit stelt in de eerste plaats nadere regels over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen, mocht een jeugdhulpaanbieder toch moeten overgaan tot het toepassen van een dergelijke maatregel. De regels betreffen onder meer het borgen van de fysieke en sociale veiligheid van jeugdigen en jeugdhulpverleners in de gesloten jeugdhulp. Ten tweede stelt het besluit nadere regels ten aanzien van de ruimten waar een jeugdige tijdelijk alleen in verblijft en over de wijze waarop contact wordt onderhouden met die jeugdige tijdens het verblijf in die ruimten. Ten slotte zijn met het besluit nadere regels gesteld met betrekking tot het klachtrecht bij gesloten jeugdhulp.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting beschrijft nut en noodzaak van de regels. Het merendeel van de voorgestelde nadere regels is nodig uit oogpunt van bescherming en veiligheid van jeugdigen die in een gesloten accommodatie verblijven. Met de regels is beoogd de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen zo veel mogelijk terug te dringen. Per onderdeel van het besluit is gemotiveerd waarom de nadere regels uit oogpunt van bescherming en veiligheid noodzakelijk zijn en welke bijdrage zij leveren aan het terugdringen van de inzet van maatregelen. Nut en noodzaak van de nadere regels van het besluit geven daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De wet legt vast welke vrijheidsbeperkende maatregelen mogelijk zijn en de voorwaarden waaronder die mogen worden toegepast. De nadere regels in dit besluit zijn aanvullend aan die al in de wet zijn vastgelegd. Mede gezien het specifieke karakter van de maatregelen is er weinig tot geen ruimte voor minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

De toelichting bij het voorstel laat de werkbaarheid van de nadere regels onbelicht. Meer duidelijkheid over die werkbaarheid is met name van belang vanwege het feit dat het voorstel open normen bevat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting dat de jeugdhulpaanbieder ervoor zorgdraagt dat een gesloten accommodatie voor de daar verblijvende jeugdigen en werkzame jeugdhulpverleners een veilige en beschermde omgeving is die voldoende privacy biedt. Open normen bieden ruimte om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de inrichting of de desbetreffende jeugdige (maatwerk). Jeugdhulpverleners kunnen op basis van professionele deskundigheid in de praktijk invulling aan de open normen geven. Dit kan de werkbaarheid voor aanbieder en

zorgverlener ten goede komen en voorkomt onnodige regeldruk. Verder kunnen open normen ook in het belang van kind en gezin zijn (om wie het uiteindelijk moet gaan). Ze bieden de ruimte om met hun specifieke situatie en omstandigheden rekening te houden. Keerzijde is wel dat de normen niet precies duidelijk maken wat kind en ouders van de instelling en zorgverlener mogen verwachten. Dat kan extra (ervaren) regeldruk opleveren omdat zij hierover gesprekken moeten voeren met de instellingen.

Als de wet over strekking en bedoeling van de open norm geen duidelijkheid biedt, bestaat het risico dat de toezichthouder een nadere invulling aan de open normen gaat geven, bijvoorbeeld via het opstellen van een toetskader. Dit kan afbreuk doen aan de ruimte die de open normen bieden en het kan leiden tot extra (ervaren) regeldruk voor zorgverlener, kind en ouders. Gelet op de diverse rollen en belangen van alle betrokkenen is het raadzaam dat de toelichting de werkbaarheid van de open normen nader toelicht.

Onderbouwing van de werkbaarheid is ook aangewezen, omdat een aantal nadere regels extra inzet van de jeugdhulpverleners vergt. Zo moet onderzoek aan het lichaam, van de kleding of van urine worden uitgevoerd door de jeugdhulpverantwoordelijke samen met een andere jeugdhulpverlener of door twee jeugdhulpverleners. Ook moet de jeugdhulpverantwoordelijke bij insluiting van een jeugdige ervoor zorgen dat een jeugdhulpverlener elk kwartier de toestand van de jeugdige controleert. Dergelijke regels vergen extra inzet van professionals. Gelet op de krappe arbeidsmarkt is de vraag of deze extra inzet wel mogelijk is. Als dat niet het geval is, zijn dergelijke regels niet werkbaar en daarmee ook niet effectief.

3.1 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid voor jeugdhulp-aanbieders en jeugdhulpverleners te onderbouwen.

De nadere regels bevatten slechts één bepaling die zich specifiek op de jeugdige richt. Dat is de bepaling dat een klager (een jeugdige) bij de klachtencommissie een verzoek om bemiddeling kan doen. Er zijn hiervoor geen vormvereisten in de regels opgenomen. Daardoor is het voldoende aannemelijk dat deze bepaling doenbaar is. De nadere regels geven in dat opzicht geen aanleiding tot opmerkingen.

4. Berekening gevolgen voor de regeldruk

De toelichting bevat een summiere beschrijving van de regeldrukgevolgen. De beschrijving is niet op handelingenniveau. Bovendien ontbreekt een berekening van de omvang ervan. De toelichting geeft hiervoor als reden dat het op dit moment lastig is in te schatten welke concrete gevolgen de nadere regels in het besluit voor de regeldruk zullen hebben. Na de inwerkingtreding van de wet en het besluit zullen de kwantitatieve gevolgen voor de regeldruk van de AMvB worden gemonitord en geëvalueerd.

Het college is van oordeel dat ten onrechte is aangenomen dat de concrete gevolgen niet in beeld zijn te brengen. Het besluit bevat twee typen verplichtingen. Dat zijn allereerst de open normen, zoals die hiervoor al onder 3 zijn besproken. Daarvan is op zich voorstelbaar dat het op dit moment nog niet mogelijk is de omvang ervan in één enkel bedrag tot uitdrukking te brengen. Voor deze situatie is het echter mogelijk om bij de raming van de omvang ervan met bandbreedtes te werken. Daarnaast bevat het besluit een groot aantal verplichtingen die niet als open norm zijn geformuleerd. Dit betreft met name de volgende regels:

- Camerabeelden mogen niet langer dan vier weken bewaard worden.
- Een gekwalificeerde gedragswetenschapper bezoekt de jeugdige om te beoordelen of de insluiting noodzakelijk en geschikt is om de noodsituatie af te wenden.

- De gekwalificeerde gedragswetenschapper en de jeugdhulpverantwoordelijke stellen zich regelmatig op de hoogte van de toestand van de jeugdige gedurende een insluiting.
- Een jeugdhulpverlener controleert gedurende een insluiting ten minste eenmaal per kwartier de toestand van de jeugdige.
- Het onderzoek aan het lichaam, van de kleding of van urine moet worden uitgevoerd door de jeugdhulpverantwoordelijke samen met een andere jeugdhulpverlener of door twee jeugdhulpverleners.

Deze verplichtingen zijn zodanig concreet dat het berekenen van de omvang van de regeldrukgevolgen als gevolg daarvan geen probleem zou mogen opleveren. Een berekening is nodig om de proportionaliteit van de regeldrukgevolgen te kunnen beoordelen.

4.1 Het college adviseert om de beschrijving van de regeldrukgevolgen aan te vullen met een beschrijving van deze gevolgen op handelingenniveau en deze gevolgen kwantitatief in beeld te brengen, zo nodig met behulp van bandbreedtes, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

De toelichting motiveert nut en noodzaak van de aanvullende regels van het besluit. Er zijn geen minder belastende alternatieven voorhanden. In de toelichting ontbreekt echter een onderbouwing van de werkbaarheid van de regels voor jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpverleners. Deze onderbouwing is nodig, omdat de uitvoering van de jeugdzorg inmiddels vele knelpunten kent, waaronder het tekort aan (professionele) menskracht. Voorkomen moet worden dat de voorliggende regelgeving, die extra inzet van menskracht vraagt, slechts een oplossing op papier is, omdat die door de personeelsschaarste niet kan worden waargemaakt. Dat is niet in het belang van kind en ouders, om wie het uiteindelijk met dit besluit gaat. Daarnaast is een beschrijving van de regeldrukgevolgen op handelingenniveau noodzakelijk. Ook moeten de regeldrukgevolgen worden berekend.

Gelet op het voorgaande is het dictum:

Het besluit niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris