

Reactie van de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) op het wetsvoorstel 'Wet rechtspositie gesloten jeugdinstellingen'

Samenvatting

Onze analyse leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel niet of nauwelijks ondersteunend is aan de beoogde doelen, terwijl het wel tot een aantal ongewenste effecten zal leiden. Wij pleiten er dan ook voor om dit wetsvoorstel in deze vorm niet in te dienen bij het parlement.

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel is de BGZJ uitgegaan van de in de Memorie van Toelichting (MvT) genoemde doelen én de doelen zoals geformuleerd in het actieplan *Best passende zorg voor kwetsbare jongeren*¹, waar momenteel uitvoering aan gegeven wordt.

Blijkens de MvT beoogt dit wetsvoorstel drie (primaire) doelstellingen te realiseren:

- Verbetering van de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen.
- Harmonisatie van de interne rechtspositie van jongeren die zich bevinden in een gesloten instelling als gevolg van een rechterlijke beslissing.
- Ondersteuning van de ontwikkeling naar meer kleinschaligheid, zowel in de gesloten jeugdhulp als in de justitiële jeugdinrichtingen.

In het actieplan *Best passende zorg voor kwetsbare jongeren* wordt gefocust op twee doelen:

- *Voorkomen dat jongeren in de gesloten zorg terecht komen: we werken 'stroomopwaarts'. We hebben kwetsbare jeugdigen met (potentieel) complexe, meervoudige problematiek veel eerder en sneller in beeld. Net als hun ouders. Met alle benodigde expertise weten we sneller wat er aan de hand is, kunnen we perspectief en een veilige thuisbasis bieden.*
- *Verbeteren van de zorg voor jeugdigen die tijdelijk dwang nodig hebben. Jongeren die nu en in de toekomst in de JeugdzorgPlus terecht komen krijgen de voor hen best passende zorg. We voorkomen doorplaatsingen en de geslotenheid is zeer tijdelijk. Tegelijkertijd ontvangen deze jongeren betere ondersteuning en behandeling, individueel maatwerk.*

Onze analyse leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel niet of nauwelijks ondersteunend is aan deze doelen, terwijl het wel tot een aantal ongewenste effecten zal leiden:

- het zal de jeugdhulp thuis niet versterken;
- het opschalen van kleinschalige woonvormen wordt hiermee niet ondersteund;
- het verminderen van plaatsing in en doorplaatsingen tussen en binnen gesloten voorzieningen wordt hiermee niet behaald;
- de zorg in gesloten settings wordt hiermee niet verbeterd;

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren>

- o de rechtspositie wordt niet geharmoniseerd met de rechtspositie van jeugdigen die op grond van de Wet Verplichte Geestelijk Gezondheidszorg (Wvggz) of de Wet Zorg en Dwang (Wzd) zijn opgenomen, waardoor de rechtspositie van jeugdigen die onder dit wetsvoorstel (net als onder de huidige Jeugdwet) vallen slechter is en blijft in vergelijking met de groep jeugdigen die onder de Wvggz en Wzd vallen.

Daarnaast brengt het wetsvoorstel wel extra administratieve lasten met zich mee, wat ten koste gaat van de daadwerkelijke hulpverlening aan de jongeren. Wij pleiten er dan ook voor om dit wetsvoorstel in deze vorm niet in te dienen bij het parlement.

Onderstaand gaan wij hier nader op in.

Harmonisatie

In dit wetsvoorstel lijkt harmonisatie tussen 'straf' en 'civiel' een doel in plaats van een middel te zijn, waardoor het uiteindelijke doel, verbetering van de rechtspositie, onvoldoende tot zijn recht komt. Wij onderschrijven dat de rechtspositie van de jongeren in de JeugdzorgPlus niet voldoende in de Jeugdwet is geborgd en verbeterd moet worden. Maar daarvoor is het ongewenst en in onze ogen ook inhoudelijk gezien onjuist om de rechtspositie van twee uiteenlopende groepen kinderen in één wet op te nemen: het gaat immers om kinderen met en om kinderen zonder strafrechtelijke titel; om kinderen die om diverse redenen gesloten zijn opgenomen en ook nog eens in verschillende gesloten settings verblijven.

In dit wetsvoorstel is de nadruk te veel komen te liggen op beveiliging en geslotenheid in plaats van op jeugdhulp en behandeling en het bieden van ontwikkelperspectief.

Tijdens de préconsultatiebijeenkomst over dit wetsvoorstel op 22 november 2019 hebben wij, samen met vele anderen, al naar voren gebracht dat de Jeugdwet juist zoveel mogelijk in overeenstemming moet worden gebracht met de Wvggz en de Wzd. Dit draagt namelijk bij aan een betere rechtspositie van alle jongeren binnen de Jeugdwet, of zij nu te maken hebben met opvoedproblemen, een verstandelijke beperking en/of psychiatrische problematiek of een combinatie daarvan. Het is in onze ogen dan ook niet uit te leggen, dat de rechtspositie van bijv. een 14-jarige die op grond van de huidige Jeugdwet, maar ook op basis van dit wetsvoorstel, is opgenomen slechter is en blijft dan die van een 14-jarige die - al dan niet met soortgelijke problematiek - op grond van de Wvggz of Wzd is opgenomen.

Bovendien wordt hiermee de (door de Jeugdwet beoogde) beweging naar integrale zorg en behandeling met intensieve samenwerking over oude domeingrenzen heen niet versterkt. Werkend aan meer integrale jeugdhulp wordt nu bijvoorbeeld een gezamenlijke handreiking ontwikkeld om het veld te ondersteunen bij het terugdringen van gedwongen afzonderingen en andere beperkende maatregelen.

Verhouding tot de Wvggz en Wzd

In paragraaf 4.2.1. van de MvT wordt gesteld dat: "*hoewel het begrippenkader verschillen laat zien, de basisuitgangspunten voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel aansluiten bij de Wvggz en Wzd*". De MvT gaat hier alleen in op de opnameprocedures van cliënten in de verschillende wetten, maar

gaat voorbij aan de procedures voor de toepassing van de gedwongen/onvrijwillige zorg. Evenmin wordt uitgelegd waarom *'het begrippenkader verschillen laat zien'*.

Wij bestrijden de stelling dat dit wetsvoorstel zou aansluiten bij de Wvggz en de Wzd en vinden het een gemiste kans dat niet is begonnen met de harmonisatie van de begrippen. Het grote verschil tussen dit wetsvoorstel en de Wvggz en de Wzd is namelijk:

- dat bij de Wvggz de rechter beoordeelt of en welke vormen van gedwongen zorg mogen worden toegepast en
- dat bij de Wzd een stappenplan (met daarbij raadpleging van verschillende deskundigen) moet worden gevolgd om onvrijwillige zorg te mogen toepassen,
- terwijl in dit wetsvoorstel aan de directeur van de gesloten jeugdinstantie de bevoegdheid wordt gegeven om te beslissen of een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden ingesteld en kan worden opgenomen in het hulpverleningsplan.

Daar komt nog bij dat de jeugdige en zijn ouders/voogd alleen maar betrokken hoeven te worden bij de opstelling van het plan: instemming is niet nodig. Er kunnen dus maatregelen in het plan worden opgenomen waar de desbetreffende jeugdige en ouders/voogd het niet mee eens zijn.

Tenslotte wordt nog in de MvT gesteld dat het kabinet *"bij de evaluatie van de Wvggz en Wzd beziet of het opportuun is de reikwijdte van dit wetsvoorstel uit te breiden tot jeugdigen die gedwongen opgenomen worden op basis van de Wvggz of de Wzd"*. Gezien bovenstaande zal duidelijk zijn dat wij tegen deze uitbreiding zijn en juist pleiten voor de omgekeerde beweging: aanpassing van de Jeugdwet aan de Wzd en de Wvggz.

Samenplaatsen

Een (impliciete) doelstelling van het wetsvoorstel lijkt te zijn het in de toekomst mogelijk maken dat jongeren vanuit het civiele kader samen met jongeren vanuit het strafrechtelijk kader in een Kleinschalige Voorziening (KV) worden geplaatst. Over de vraag of dit wenselijk is zijn de opvattingen sinds jaar en dag - en ook nu nog - verdeeld. Hoewel er zeker jongeren in de JeugdzorgPlus en in de JJI/Kleinschalige Voorzieningen zijn die te maken hebben met vergelijkbare onderliggende problemen, verschillen aanleiding en doel van een gesloten plaatsing in JeugdzorgPlus of op grond van een strafrechtelijke beslissing in de JJI. In de Kleinschalige Voorzieningen van de JJI's zitten ook 'first-offenders', terwijl in de JeugdzorgPlus-instellingen kinderen opgenomen worden die vaak van jongs af aan al met veel problemen geconfronteerd worden. Tevens hebben jongeren in de KV/JJI veelal een andere (socio-economische) achtergrond. Wat de BGZJ betreft is het zeer ongewenst dat kinderen met forse psychiatrische problematiek verblijven en behandeld worden in een omgeving waar ook kinderen verblijven op basis van het strafrecht. Dat schaadt deze kinderen en werkt stigmatisering in de hand.

Wat ons betreft moeten vrijheidsbeperkende maatregelen zoveel mogelijk voorkomen worden, ongeacht de aard van de geslotenheid van de instelling of 'het regime' waarbinnen een kind opgenomen is. Als vrijheidsbeperking toch noodzakelijk is (bijv. om gevaar, strafbare feiten of chaos in de instelling te voorkomen of af te wenden), dan moet die aansluiten bij de doelstelling van de opname en de ontwikkeling van het kind. Dit vraagt om een individueel toegesneden inzet, met de grootst mogelijke terughoudendheid van dwang en, indien toch toegepast, op grond van transparante verantwoording. Vanuit deze gedachte moet wat ons betreft samenplaatsing van jongeren met en zonder machting bij kleinschalige woonvormen in bepaalde situaties wel mogelijk zijn. Als van een

jongere in een kleinschalige woonvorm de machtiging afloopt en verlenging niet nodig is, terwijl een verlengd verblijf en behandeling wel gewenst zijn, is het in het belang van de jongere dat hij in de woonvorm kan blijven. Overplaatsing naar een andere woonvorm is dan ongewenst, terwijl dit op grond van de momenteel door de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) gehanteerde 'bodemeisen' wel zou moeten.

Terugdringen repressie en bevorderen ontwikkelingsgericht werken

Mede gestimuleerd door de vanaf 2015 geldende Jeugdwet werken instellingen en branches (jeugdzorg, GGZ en gehandicaptenzorg) gezamenlijk aan de instandhouding en het verbeteren van een integraal specialistisch jeugdhulpaanbod. Ten aanzien van JeugdzorgPlus-instellingen worden hierbij de volgende doelstellingen nagestreefd:

- minder vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen,
- minder repressief werken,
- meer ontwikkelingsgerichte zorg,
- meer maatwerk,
- een beter leef- en behandelklimaat en
- regie bij de jongere en diens netwerk.

Van gedwongen afzonderen is geen enkel positief effect bekend, anders dan dat uiteindelijk een situatie doorbroken kan worden, met vaak echter schadelijk effect. De in het wetsvoorstel gebruikte terminologie ademt echter nog sterk de geest van repressie, straf en controle in plaats van ontwikkeling, behandeling en het creëren van perspectief. Dit staat haaks op de in het *Programma Zorg voor de Jeugd* (door Rijk, VNG, BGZJ, beroeps- en cliëntenorganisaties) gezamenlijk geformuleerde ambities om JeugdzorgPlus humaner in te richten.

Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over 3 regimes. De term 'regime' geeft aan dat de regie bij het systeem ligt en niet bij de jongere die onder het regime valt. Daarbij beperkt de wet zich tot de gesloten instellingen, waarmee de nadruk op beveiliging en geslotenheid komt te liggen. Zorg, behandeling en onderwijs komen er niet in terug. Termen en zinsneden als 'regime, directeur, insluiting, opleggen disciplinaire straf, de directeur beslist over', worden in de Jeugdwet en het kwaliteitskader JeugdzorgPlus niet gehanteerd. De positie en bevoegdheden van de directeur zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, zijn niet passend bij de JeugdzorgPlus. De functie van een directeur in de JeugdzorgPlus is een heel andere dan in het wetsvoorstel beschreven wordt. Zo is het onwenselijk om het verlenen en intrekken van verlof bij een directeur te beleggen: niet de directeur maar een gekwalificeerde gedragswetenschapper (met BIG- of SKJ-registratie) is hier aan zet.

Daarnaast krijgt in het wetsvoorstel de directeur meer bevoegdheden met betrekking tot de jeugdhulp. Ook dit behoort tot de taak van een gekwalificeerde gedragswetenschapper. Daarbij komt dat de Gecertificeerde Instelling (GI) op grond van de Jeugdwet in het kader van een kinderbeschermings- en/of een jeugdreclasseringsmaatregel bevoegd is te bepalen welke jeugdhulp wordt ingezet. Uit het wetsvoorstel blijkt echter niet hoe deze bevoegdheid van de GI zich verhoudt tot de rol van de directeur bij de in te zetten jeugdhulp.

Uitgangspunt is dat vrijheidsbeperkende maatregelen voorkomen moeten worden ('nee, tenzij'). Als vrijheidsbeperking toch noodzakelijk is, dan staat het in het teken van de doelstelling van de opname en de ontwikkeling van het kind. Het is daarom niet logisch om, zoals wel in het wetsvoorstel gebeurt, bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen te koppelen aan regimes. In het wetsvoorstel komt het uitgangspunt 'nee, tenzij' niet tot uitdrukking: het brengt juist meer regelingen en beperkingen met zich mee die vastgelegd moeten worden. Dit past niet bij een open en ontwikkelingsgericht klimaat waar vanuit de relatie gewerkt wordt en waar regels niet leidend zijn. Daar komt nog bij dat het de vraag is of het voor medewerkers werkbaar is om twee (of drie) verschillende regimes binnen één locatie (en afdeling?) toe te passen.

Een ander onwenselijk voorbeeld van repressie in het wetsvoorstel is de mogelijkheid van 'disciplinaire plaatsing in een strafcel' in het 'hoog beveiligde regime'. Voor ernstige vergrijpen die verblijf in een strafcel zouden rechtvaardigen zou aangifte moeten worden gedaan en moet een jongere aangehouden worden in de instelling. Op die manier worden behandeling en straf uit elkaar gehouden. Het opleggen van disciplinaire maatregelen staat haaks op de behandelrelatie die de behandelaar probeert te ontwikkelen. Dus ook bij de maatregelen die toegepast mogen worden bij de jongeren in het 'hoog beveiligde regime', moet de nadruk vooral op zorg, behandelen en ontwikkelperspectief komen te liggen en moet repressie voorkomen worden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat in het beperkt gesloten regime en het gesloten regime geen separeerruimte meer is. Alleen insluiting in de eigen kamer is toegestaan. Het is goed dat het gebruik van afzonderings- en separeerruimtes hiermee wordt teruggedrongen. Echter, het risico bestaat dat kamers – om de veiligheid van de jongere te waarborgen – met regelmaat volledig leeggehaald moeten worden. Vanuit de notie dat de eigen kamer vaak de enige 'eigen' plek is voor de jongere, is dit een forse en daarmee ontoelaatbare inbreuk op hun privacy (evenals cameratoezicht). De eigen kamer zou zoveel als mogelijk een fijne plek voor jongeren moeten zijn en niet de plek waar ze -tegen hun wil- moeten verblijven. Jongeren kunnen ook zelf de voorkeur hebben om in een andere kamer dan hun eigen slaapkamer tot rust te komen.²

Uitwerking begrippen kleinschaligheid

De in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen 'Kleinschalige Voorziening', 'kleinschalig gezinsgericht' en 'kleinschalige woonvormen' zijn niet helder gedefinieerd. In de MvT staat dat de sector momenteel in het kader van de uitvoering van het actieplan *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren* aan een gemeenschappelijke definitie van kleinschaligheid werkt. De *Academische Werkplaats Risicojeugd* heeft de opdracht deze landelijke definitie, gevoed door professionals en onderzoek, op te stellen. In de MvT staat ook dat gecombineerde kleinschalige voorzieningen waar zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk geplaatste jeugdigen verblijven in ontwikkeling zijn. Zoals eerder (onder het kopje 'Samenplaatsen') betoogd hebben wij grote bedenkingen bij deze ontwikkeling. Momenteel worden door aanbieders in het veld kleinschalige voorzieningen ontwikkeld die kunnen verschillen in doel (bijv. kortdurende opname, langdurig wonen met veel begeleiding), vorm (bijv. gezinshuizen met gezinshuisouders of kleine groepen met een vast team) omgeving en doelgroep (landelijk gelegen voor jongeren die baat hebben bij rust, of juist in de stad). Belangrijk is dat kleinschalige voorzieningen voorzien in een behoefte en dat zij ruimte krijgen om zich door te ontwikkelen om maatwerk te leveren in het

² Een suggestie is prikkelarme comfortrooms in te richten, waar een jongere op eigen verzoek heen kan.

ontwikkelingsperspectief van een jeugdige, waarbij vrijheidsbepalende maatregelen alleen worden ingezet als uiterste middel ("nee, tenzij").

Verminderen overplaatsingen

Een van de geformuleerde doelen uit het actieplan is het verminderen van doorplaatsingen tussen en binnen gesloten voorzieningen. In de MvT is de veronderstelling dat door 'slechts' drie regimes te creëren er minder overplaatsingen zullen plaatsvinden. De voorspelling van de instellingen is echter dat deze drie regimes juist zullen leiden tot meer overplaatsingen dan in de huidige situatie, namelijk vanuit het beperkte regime naar het gesloten regime. Dit komt doordat een deel van de maatregelen slechts toegepast kunnen worden in een gesloten of hoog beveiligd regime. Wat wordt beoogd (namelijk het minder heen en weer schuiven van jongeren) gaat dus juist door de verdeling in 2 niveaus aan de civiele kant leiden tot veel meer overplaatsingen. Als er sprake is van diepe crisis bij een jongere, dan zal deze overgeplaatst gaan worden, terwijl de ambitie juist is dit niet meer te doen omdat het inhoudelijk niet wenselijk is. In het belang van de jongere dient juist gekoerst te worden op minder overplaatsingen, vaste hulpverleners/begeleiders, zo nodig expertise toevoegen daar waar de jongere verblijft, en het werken aan doorgaande lijnen ten aanzien van onderwijs, werk en het sociaal netwerk. Vele overplaatsingen en een gebrek aan pedagogische continuïteit leiden –zo blijkt uit het *Onderzoek naar geweld in de Jeugdzorg (2019)*– tot woede en frustratie bij jongeren, waarmee het risico op geweld aanmerkelijk toeneemt.

Verminderen regeldruk

Sinds jaar en dag is het streven ook vanuit de overheid om de administratieve druk te verminderen. Dit wetsvoorstel gaat echter gepaard met een toename van administratieve lasten voor de instellingen. Dat kan inhoudelijk een goede zaak zijn (om vrijheidsbepalende maatregelen terug te kunnen dringen is goede registratie essentieel) maar vereist wel de (financiële) mogelijkheden om die extra administratieve lasten ook te kunnen dragen.

Tot slot

Zoals in het voorgaande beargumenteerd pleiten wij ervoor om dit wetsvoorstel niet in te dienen bij het parlement, omdat het:

- de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen niet of nauwelijks zal verbeteren, doordat niet de optimale opvoeding, ontwikkeling en behandeling van de individuele jeugdige, maar veeleer het regime van repressie, straf en controle de grondslag vormt;
- de ontwikkeling naar meer kleinschaligheid niet op een positieve manier zal ondersteunen;
- eerder tot meer dan minder overplaatsingen tussen en binnen gesloten voorzieningen zal leiden;
- de ongewenste samenplaatsing van jongeren vanuit het civiele kader met jongeren vanuit het strafrechtelijk kader in een Kleinschalige Voorziening mogelijk maakt.

In plaats daarvan adviseren wij de Jeugdwet zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet Zorg en Dwang (Wzd), waarbij de optimale opvoeding, ontwikkeling en behandeling van de individuele jeugdige als uitgangspunt worden genomen.