Aan de Minister van Justitie en Veiligheid, de heer F. Grapperhaus
Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de heer H. de Jonge

Upload via website internetconsultatie

Leiden, 14 september 2020

Betreft: Advies Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstellingen

1. Inleiding

Defence for Children-ECPAT Nederland is onderdeel van een internationaal netwerk gericht op het bevorderen van de naleving van de rechten van kinderen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK of VN-Kinderrechtenverdrag) is de leidraad voor ons werk. Het uiteindelijke doel is om het VN-Kinderrechtenverdrag de standaard te maken voor alle wet- en regelgeving die van toepassing is op kinderen, de uitwerking daarvan in beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk.

De Ministers van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben op 2 juli 2020 de wet rechtspositie gesloten jeugdinstellingen ter consultatie voorgelegd. Het wetsvoorstel is het resultaat van meerdere aanbevelingen vanuit jeugdzorgwerkers, ngo's, de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg (2014) en kinderen en jongeren zelf om wet- en regelgeving te harmoniseren. Defence for Children is voorstander van het harmoniseren van de huidige versnipperde wet- en regelgeving, omdat tussen kinderen en jongeren in de huidige situatie grote verschillen bestaan met betrekking tot hun rechtspositie wanneer sprake is van vrijheidsbeneming. Alvorens tot harmonisatie over te (kunnen) gaan, acht Defence for Children het noodzakelijk dat de voorgestelde wetgeving in lijn is met de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag. Dit houdt in dat voor alle kinderen in (gesloten) instellingen geldt dat een kindgerichte (pedagogische) aanpak vooropstaat. In het kader van de beoordeling van het wetsvoorstel hebben wij daarom twee vragen centraal gesteld:

- ***draagt het wetsvoorstel bij aan verduidelijking en een verbeterde rechtspositie van kinderen en jongeren in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag?***
- ***in hoeverre stimuleert het wetsvoorstel een gezonde ontwikkeling van kinderen en jongeren die in gesloten jeugdinstellingen verblijven en voorkomt het dat zij schade oplopen als gevolg van die vrijheidsbeneming?***

Defence for Children reageert in het onderstaande op het wetsvoorstel vanuit deze specifieke invalshoek.

1.1 VN-Kinderrechtenverdrag

In het VN-Kinderrechtenverdrag is een groot aantal fundamentele kinderrechten vastgelegd. Centraal staan de belangen van het kind. Die behoren een eerste overweging te zijn bij alle maatregelen die een kind aangaan (artikel 3 IVRK). Centraal staat ook dat ieder kind het recht heeft om zijn mening te uiten in aangelegenheden die hem of haar betreffen. Aan de mening van het kind moet passend belang worden gehecht (artikel 12 IVRK).

Gezinsleven

Volgens artikel 5 IVRK hebben ouders, de leden van de familie in ruimere zin of andere wettelijke vertegenwoordigers de primaire verantwoordelijkheid voor de zorg, begeleiding en opvoeding van hun kinderen. De overheid moet deze verantwoordelijkheid respecteren en hierin (waar nodig) ondersteuning bieden. Daarbij hebben kinderen hebben het recht om bij hun ouders op te groeien (artikel 9 IVRK). Kinderen en ouders mogen niet van elkaar worden gescheiden, tenzij een scheiding in het belang is van het kind en volgens de vastgestelde procedures gebeurt. Kinderen en ouders moeten in zulke procedures hun standpunt kunnen geven. Wanneer kinderen en ouders toch van elkaar gescheiden worden, hebben zij in ieder geval recht op regelmatig contact. Tenzij ook dit niet in het belang is van het kind. De bedoeling van opvoeden is dat het kind zo goed mogelijk wordt begeleid naar zelfstandigheid.

Uithuisplaatsing

Soms zijn er in een gezin zulke ernstig opvoedingsproblemen, dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd of geschaad. In dat geval kan de rechter een kind onder toezicht stellen. Het kind en het gezin krijgen dan hulp van een jeugdbeschermer. Als het voor de verzorging en opvoeding noodzakelijk blijkt, kan de rechter ook besluiten tot een uithuisplaatsing. Bijvoorbeeld door het kind in een (gesloten) instelling te plaatsen. In het VN-Kinderrechtenverdrag staat dat kinderen recht hebben op gezinsleven. Daarom moet er bij een uithuisplaatsing altijd eerst worden gekeken of het kind in een pleeggezin of gezinshuis terecht kan. Ook hebben kinderen recht op continuïteit en stabiliteit in de verzorging en opvoeding. Ze mogen dus niet steeds ergens anders geplaatst worden.
Een kind dat uit huis is geplaatst, heeft recht op een regelmatige evaluatie van zijn of haar behandeling en de uithuisplaatsing (artikel 25 IVRK). Dat betekent dat er regelmatig gekeken moet worden of de uithuisplaatsing nog nodig is, of dat het kind wellicht teruggeplaatst kan worden.

Gezondheidszorg, vrije tijd en onderwijs

Het feit dat een kind niet langer thuis woont doet niets af aan zijn of haar recht op gezondheidszorg artikel 24 IVRK), recht op recreatie (artikel 31 IVRK) en recht op onderwijs (artikel 28 IVRK). De overheid moet ervoor zorgen dat onderwijs toegankelijk is voor ieder kind en moet aansluiten bij zijn of haar leerniveau en belevingswereld. De kwaliteit van onderwijzers en leerkrachten dient hoog te zijn en er moet aandacht zijn voor voldoende uitdagend lesmateriaal en leermethodes. Ook moet de manier waarop op school de discipline wordt gehandhaafd, in lijn zijn met de kinderrechten en menselijke waardigheid.

Vrijheidsbeneming

Kinderen mogen niet zomaar van hun vrijheid worden beroofd (artikel 37 IVRK). Zij mogen nooit worden onderworpen aan foltering of andere vernederende behandeling of straf. Marteling en andere vormen van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van kinderen zijn verboden. Het opsluiten van een kind, bijvoorbeeld omdat het een strafbaar feit heeft gepleegd, mag alleen als uiterste maatregel en dan zo kort mogelijk. Hier moet altijd een rechter, of een onafhankelijke commissie, over beslissen. Naast het VN-Kinderrechtenverdrag schrijven artikelen 3 en 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dit ook voor.

Dit artikel geldt niet alleen voor opsluiting in het kader van het jeugdstrafrecht. Gesloten jeugdhulp of een gesloten plaatsing vanwege een psychiatrische aandoening vallen hier ook onder.[1] Een kind heeft recht op juridische bijstand. Bovendien mogen kinderen niet samen met volwassenen opgesloten worden. Alle kinderen in geslotenheid hebben recht op een menswaardige behandeling, onderwijs en contact met hun familie.

Bescherming en passende zorg

Het VN-Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen beschermd moeten worden tegen alle vormen van geweld, mishandeling en verwaarlozing (artikel 19 IVRK). Dit geldt ook als kinderen niet langer thuis, maar in een instelling verblijven. Ieder kind heeft recht op bescherming tegen mishandeling. Hieronder vallen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling, verwaarlozing en (seksueel) misbruik. De overheid moet maatregelen nemen om kindermishandeling te voorkomen.
Indien kinderen slachtoffer zijn van geweld, verwaarlozing, mishandeling, misbruik of uitbuiting dan moeten zij passende hulp krijgen om hiervan te herstellen (artikel 39 IVRK).

Pedagogische benadering

Het VN-Kinderrechtenverdrag bepaalt dat de pedagogische benadering van ieder kind dat verdacht, vervolgd of veroordeeld wordt voor een strafbaar feit voorop staat (artikel 40 IVRK). Deze benadering mag geen afbreuk doen aan de menselijke waardigheid van het kind. Het moet ook rekening houden met de leeftijd van het kind. En het moet de herintegratie van het kind in de samenleving bevorderen.

1.2 Het wetsvoorstel

Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) voorziet onderhavig wetsvoorstel in een integrale regeling voor de (interne) rechtpositie van jeugdigen die op grond van een rechtelijke beslissing in een instelling verblijven. Het legt rechten vast voor jeugdigen, bevat voor de jeugdige beschermende en verzorgende voorzieningen en beschrijft nauwkeurig onder welke omstandigheden rechten van jeugdigen kunnen worden beperkt. Met de nieuwe rechtspositiewet worden hoofdstuk 6 van de Jeugdwet (hierna ook: Jw), dat nu de interne rechtpositie voor jeugdigen in een gesloten jeugdhulpinstelling regelt en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna ook: Bjj) ingrijpend herzien. De Wet rechtspositie gesloten jeugdinstellingen treedt hiervoor in de plaats.

Algemene indruk

Het wetsvoorstel heeft veel weg van de Bjj en lijkt veel minder aan te sluiten bij de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd). Hierdoor wordt de zorg voor en rondom de jeugdige niet centraal gesteld. Gelet op de reeds ingediende reacties op het wetsvoorstel door diverse hulpverleningsorganisaties valt op dat de 'toon' van dit wetsvoorstel niet past bij de doelgroep waarvoor dit wetsvoorstel is geschreven. Defence for Children begrijpt dit kritische geluid en zal hierna een mogelijke oplossingsrichting voorstellen.

Jeugd GGZ

Defence for Children heeft al langere tijd bepleit dat harmonisatie van wetgeving hoogst noodzakelijk is. Wij zijn dan ook verheugd dat dit wetsvoorstel momenteel ter consultatie wordt aangeboden. Wij betreuren het dat de rechtspositie van minderjarigen in de jeugdpsychiatrie niet bij deze harmonisatie

[1] J. Tobin, 'The UN Convention of the Rights of the Child. A commentary'. Oxford Commentaries on International Law, March 2019, p. 1423. *"Second, it extends to the actions of state and non-state actors, which means its relevance extends beyond juvenile detention centres and police cells to other settings including the home, classroom, and school yard."*

wordt meegenomen. Desalniettemin heeft Defence for Children nota genomen van de toezegging in de Mvt (p. 8) dat bij de evaluatie van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd) het kabinet zal bezien of het opportuun is om de reikwijdte van het begrip "gesloten jeugdinstelling" uit te breiden tot jeugdigen die gedwongen opgenomen worden op basis van de Wvggz of de Wzd. Defence for Children beveelt aan dat het kabinet zo spoedig mogelijk hiertoe overgaat wanneer de resultaten bekend zijn. Wij hebben begrepen dat dit voor 1 januari 2022 zal zijn.

Defence for Children wil de wetgever wel nog het volgende in overweging geven. Op dit moment bestaan er in de JeugdzorgPlus twee ZIKOS (Zeer Intensieve en Kortdurende Observatie en Stabilisatie) afdelingen.[2] In het huidige systeem kon via de opschaling van de JeugdzorgPlus een minderjarige op deze afdeling worden geplaatst. Wij vragen ons af of dit ook mogelijk is na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, omdat deze twee afdelingen niet specifiek worden benoemd. Gelet op de hierna te behandelen regimes en mogelijke vrijheidsbeperkende maatregelen, vragen wij ons af of het de bedoeling van de wetgever is dat minderjarigen enkel op grond van een rechterlijke machtiging zoals bedoeld in de Wvggz/Wzd op een ZIKOS afdeling kunnen worden geplaatst. Dit heeft namelijk gevolgen voor de werkwijze van de jeugdbeschermer/gecertificeerde instelling (GI), de jeugdhulpaanbieder, de (jeugdrecht)advocatuur en de rechtspraak.

Aanbeveling:
verduidelijk de invloed van onderhavig wetsvoorstel voor de rechtspositie van de minderjarigen die op de ZIKOS afdeling worden geplaatst.

Drie regimes

Defence for Children ziet dat in dit wetsvoorstel getracht wordt aan te sluiten bij de huidige ontwikkelingen van het creëren van kleinschalige voorzieningen. Dit wordt met name duidelijk nu het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen drie regimes: een beperkt gesloten regime (onderdeel a), een gesloten regime (onderdeel b) en een hoog beveiligd gesloten regime (onderdeel c). De kleinschalige voorzieningen vallen onder onderdeel a. De gesloten jeugdhulpinstellingen vallen onder onderdeel b en de justitiële jeugdinrichtingen onder onderdeel c.

Daarbij geldt volgende de MvT in alle regimes het uitgangspunt **"nee, tenzij"**: vrijheidsbeperkende maatregelen mogen alleen toegepast worden bij hoge noodzaak en het ontbreken van alternatieven. Daarbij moet de toepassing proportioneel zijn. De keuze van drie regimes met een getrapt systeem moet bijdragen aan meer maatwerk en aan zo minimaal mogelijke inzet van vrijheidsbeperking. Vanzelfsprekend juicht Defence for Children dit uitgangspunt van minimale vrijheidsbeperking toe.

[2] Zie ook de websites van de OG Heldringstichting https://www.ogheldring.nl/zikos/ en van de Horizon https://www.horizon.eu/specialismen/zikos/

Daarnaast prijst Defence for Children het streven om met dit wetsvoorstel gedwongen insluiten terug te dringen en een ontwikkelgericht klimaat te stimuleren (MvT, p. 6). Daartoe staat als concrete actie in het plan het wettelijk regelen dat een specifieke separatieruimte niet meer is toegestaan.

Tot slot hebben wij opgemerkt dat in het wetsvoorstel verder uitvoering is gegeven aan diverse aanbevelingen uit ons in 2019 gepubliceerde onderzoeksrapport "Uithuisgeplaatst. En dan? Een onderzoek naar de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in zorginstellingen voor kinderen." We hebben gezien dat in het voorstel is opgenomen dat het gebruik van afzonderingsruimtes in jeugdinstellingen met een beperkt en gesloten regime niet langer wordt toegestaan. We hebben tevens gezien dat een wettelijke rapportageplicht is opgenomen voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen (artikelen 9.2 tot en met 9.5) en het melden van calamiteiten (artikel 2.4) waaronder suïcide (inclusief pogingen).

Defence for Children heeft ook verschillende zorgpunten bij het voorstel. Hieronder wordt ingegaan op:

2. het uitgangspunt "nee, tenzij";
3. de rechten van minderjarigen in een gesloten jeugdinstelling;
4. de (uitvoering van de) vrijheidsbeperkende maatregelen;
5. samenplaatsing;
6. de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp;
7. onttrekking;
8. overige (artikelsgewijze) punten.

Tot slot zullen wij de twee centrale vragen beantwoorden in de conclusie.

2. Uitgangspunt "nee, tenzij"

Zoals hiervoor al is genoemd, maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen drie typen gesloten jeugdinstellingen: een beperkt gesloten regime (artikel 1.6, onder a), een gesloten regime (artikel 1.6, onder b) en een hoog beveiligd regime (artikel 1.6, onder c). De MvT geeft hierover aan dat aan deze regimes een getrapt systeem van vrijheidsbeperkende maatregelen is gekoppeld waarmee een jeugdige in de gesloten instelling te maken kan krijgen. De mogelijk toe te passen vrijheidsbeperkende maatregelen staan in het wetsvoorstel beschreven. De toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel is telkens afhankelijk van het regime of niveau van geslotenheid van de accommodaties. Per regime geldt zo een bovengrens voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen.

Volgens de MvT wordt binnen elk afzonderlijk regime tot uiting gebracht dat terughoudend dient te worden omgegaan met het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen gedurende een gesloten plaatsing. Met dit getrapte systeem beoogt de wetgever niet alleen duidelijke grenzen te stellen aan het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Ook is het doel dat hierdoor instellingen bewust en terughoudend omgaan met het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Hiermee wordt de beweging van de sector naar een minder repressief en een meer ontwikkelingsgericht leef- en behandelklimaat ondersteund. Ook is de verwachting dat dit systeem meer rechtszekerheid biedt voor jeugdigen die geplaatst zijn in een gesloten instelling.

Gekeken naar de tekst van het wetsvoorstel valt Defence for Children het volgende op: het uitgangspunt 'nee, tenzij' dat vele malen wordt benoemd in de MvT, zien we in het wetsvoorstel eenmaal duidelijk terug in artikel 1.5:

'Een jeugdige wordt geen andere beperkingen opgelegd dan die noodzakelijk zijn voor het doel van het verblijf of voor de veiligheid en orde in de gesloten jeugdinstelling.'

In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel worden vervolgens de vrijheidsbeperkende maatregelen behandeld. De MvT (p. 22) geeft aan dat

'Het uitgangspunt van "nee, tenzij" is neergelegd in de artikelen 4.1 tot en met 4.5 van het wetsvoorstel. De doelstellingen met het oog waarop een vrijheidsbeperkende maatregel mag worden toegepast zijn limitatief opgenomen in dit wetsvoorstel. In artikel 4.2 van het wetsvoorstel is opgenomen dat een vrijheidsbeperkende maatregel pas kan worden toegepast als er voor de jeugdige geen minder bezwarende alternatieven zijn, de maatregel evenredig is en redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregel effectief is.'

Echter, hoofdstuk 4 is opgebouwd vanuit een 'positieve' gedachte, namelijk dat vrijheidsbeperkende maatregelen in bepaalde gevallen kunnen worden toegepast, in tegenstelling tot het uitgangspunt 'nee, tenzij' verwoord in artikel 1.5 van de wet. Dit laatste uitgangspunt straalt een tegenovergestelde gedachtegang uit: vrijheidsbeperkende maatregelen worden **niet** toegepast, tenzij.

Defence for Children vindt dat slechts met het bepaalde in artikel 1.5, het 'nee, tenzij'-beginsel onvoldoende is verankerd in dit wetsvoorstel. Nu de sector volgens de MvT voor een 'veranderopgave' staat en vrijheidsbeperking nog altijd de discussie doet oplaaien, beveelt Defence for Children aan om het uitgangspunt duidelijker te laten terugkomen in de specifieke wetsartikelen in paragrafen 4.2 tot en met 4.4. Een voorbeeld:

Wetsvoorstel artikel 4.6:
'De directeur of een jeugdhulpverantwoordelijke kan de bewegingsvrijheid van een jeugdige gedurende het verblijf in de instelling met de volgende maatregelen beperken: [...]'

Voorstel Defence for Children:
'Indien noodzakelijk zoals bedoeld in artikel 1.5 van deze wet, kan de directeur of een jeugdhulpverantwoordelijke de bewegingsvrijheid van een jeugdige gedurende het verblijf in de instelling met de volgende maatregelen beperken: [...]'

Teneinde het 'nee, tenzij'-beginsel het fundament te maken van dit wetsvoorstel, heeft het op deze wijze (verder) verwerken ervan onze absolute voorkeur.

Een andere optie is om het uitgangspunt nogmaals te benoemen in paragraaf 4.1.(algemene bepalingen). Dit zou kunnen door bijvoorbeeld artikel 4.1 aan te vullen

'In een gesloten jeugdinstelling kunnen aan de jeugdige geen andere beperkingen worden opgelegd dan die noodzakelijk zijn voor het doel van het verblijf of voor de veiligheid en orde in de gesloten jeugdinstelling. Indien zulks het geval is kunnen uitsluitend de in dit hoofdstuk opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast.'

Aanbeveling:
benoem het 'nee, tenzij'- beginsel eveneens en bij voorkeur herhaaldelijk in hoofdstuk 4, teneinde dit uitgangspunt als fundament in de wet te verankeren.

3. De rechten van minderjarigen in een gesloten jeugdinstelling

Hoewel de MvT spreekt over het vastleggen van de rechten van jeugdigen in gesloten jeugdinstellingen, kan in het wetsvoorstel nergens letterlijk worden teruggelezen waar een minderjarige 'recht' op heeft. Hiervoor werd al even genoemd dat diverse instanties in hun reactie op

het wetsvoorstel hebben aangegeven dat het wetsvoorstel meer vanuit een machtspositie is geschreven dan vanuit een zorgpositie. Het wetsvoorstel geeft weliswaar aan waar de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke zorg voor moet dragen of dat 'de jeugdige in de gelegenheid moet worden gesteld om...', maar vervolgens wordt een sprong gemaakt in het wetsvoorstel naar alle mogelijke manieren waarop de jeugdige mag worden beperkt in zijn of haar vrijheid. Een zin als 'de jeugdige heeft recht op [...]' wordt in het gehele wetsvoorstel nergens teruggezien.

Defence for Children acht het een gemiste kans dat de rechten van minderjarigen in als ook de positieve verplichtingen die hieruit voortvloeien voor de medewerkers van de gesloten jeugdinstellingen niet duidelijker worden vastgelegd conform de toezegging in de MvT. De algehele uitstraling van de wet komt met name neer op waarvoor de directeur (eind)verantwoordelijk is en welke maatregelen kunnen worden ingezet jegens de jeugdigen. Defence for Children betreurt dat niet is gekozen voor een andere benadering en bewoording zodat de rechten van jeugdigen (waaronder passende zorg en behandeling) meer in balans komen te staan met de beperkingen die hierop kunnen worden aangebracht.

Defence for Children denkt dan aan bijvoorbeeld het benoemen van:

- het recht op passende zorg en behandeling;
- het recht op privacy;
- het recht op een kindgerichte en kindvriendelijke bejegening;
- het recht op een eigen kamer (artikel 3.1, eerste lid wetsvoorstel);
- het recht op onderwijs en andere activiteiten in het kader van pedagogische vorming (artikel 3.1, eerste lid wetsvoorstel), waaraan wij overigens zouden willen toevoegen 'het recht op onderwijs dat aansluit bij het **leerniveau** van de minderjarige';
- het recht op verblijf in een groep van minimaal twee personen en deelname aan gemeenschappelijke activiteiten (artikel 3.1, derde lid wetsvoorstel), maar ook het recht om niet in een groep te hoeven verblijven als een minderjarige juist snel overprikkeld raakt op een groep[3];
- het recht op het belijden van godsdienst of levensovertuiging (artikel 3.2 wetsvoorstel);
- het recht op gezondheidszorg en toegang tot een arts (artikel 3.3 wetsvoorstel);
- het recht op het dragen van eigen kleding en schoeisel (artikel 3.4 wetsvoorstel);
- et cetera.

Ook het recht op bijstand door een vertrouwenspersoon (artikel 3.13, vierde lid wetsvoorstel) zouden wij steviger verankerd willen zien (eveneens in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel) in plaats van de terminologie "kunnen zich laten bijstaan door". Defence for Children vindt dit te vrijblijvend.

Door het afzonderlijk vastleggen van de rechten van minderjarigen wordt ook duidelijk op welke rechten een inbreuk wordt gemaakt als een vrijheidsbeperkende maatregel wordt toegepast. Contactbeperking is bijvoorbeeld een inbreuk op het recht op een privé- en familieleven, het insluiten op de eigen kamer is een inbreuk op (onder meer) het recht op bewegingsvrijheid, fysiek ingrijpen is een inbreuk op het recht op (bescherming van de) lichamelijke integriteit, enzovoorts. Defence for Children meent dat de rechten van minderjarigen expliciet moeten worden opgenomen in de wetgeving waarna vervolgens eventueel de uitwerking van die rechten alsmede de beperking ervan kan worden beschreven. Op deze wijze wordt voorkomen dat het wetsvoorstel voornamelijk gaat over wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe jeugdigen mogen worden 'aangepakt'. Het benoemen van de rechten van de minderjarigen en de positieve verplichtingen van de medewerkers draagt volgens Defence for Children meer bij aan een positief leefklimaat en past beter bij het 'nee, tenzij'-beginsel. Daarnaast is het voor minderjarigen duidelijker waar zij recht op hebben waardoor zij beter kunnen participeren in het (rechts)systeem.

---

[3] Te denken valt bijvoorbeeld aan minderjarigen met ADHD en/of autisme, die het niet altijd even fijn vinden op een groep. Het gaat om maatwerk.

Gelet op de vorige aanbeveling in paragraaf 2 doet Defence for Children de suggestie om, daar waar het gaat om vrijheidsbeperking, eerst te benoemen welke rechten de minderjarige hebben en op welke rechten – indien noodzakelijk – een beperking kan worden toegepast.

Aanbeveling:
benoem eerst expliciet de rechten van minderjarigen in een gesloten jeugdinstelling, hoe die rechten worden gewaarborgd en benoem pas daarna op welke manier die rechten, indien noodzakelijk, kunnen worden beperkt.

4. De (uitvoering van de) vrijheidsbeperkende maatregelen

In hoofdstuk 4 worden alle vrijheidsbeperkende maatregelen weergegeven. Daarnaast geldt in alle regimes een verplichte deelname aan jeugdhulpprogramma's en kan de jeugdige worden gedwongen een geneeskundige behandeling (o.a. toedienen medicatie) te ondergaan. Alle aanbevelingen die hieronder volgen worden aan het einde van deze paragraaf in een opsomming weergegeven.

Aanwijzingen

Naast de hierna te noemen vrijheidsbeperkende maatregelen krijgt de directeur in artikel 3.10 de bevoegdheid om aanwijzingen aan een jeugdige te geven. In de MvT wordt benadrukt dat die bevoegdheid niet is bedoeld om (verkapte) vrijheidsbeperkende maatregelen te treffen. Het gaat om aanwijzingen die noodzakelijk zijn in het belang van de veiligheid en orde in de gesloten jeugdinstelling. Dit laatste wordt expliciet vermeld in artikel 3.10. Het eerstgenoemde is niet in artikel 3.10 opgenomen. Wij kunnen ons voorstellen dat aanwijzingen gegeven kunnen worden bij bijvoorbeeld brand of een andere calamiteit. Echter, het artikel in het wetsvoorstel laat eveneens de mogelijkheid open voor de directeur om aanwijzingen te geven als bijvoorbeeld een jeugdige de orde verstoort of onveiligheid veroorzaakt. Derhalve bevelen wij aan artikel 3.10 in die zin te wijzigen dat wordt opgenomen dat het de directeur niet is toegestaan een aanwijzing aan een jeugdige te geven als dit in feite een vrijheidsbeperkende maatregel inhoudt als bedoeld in hoofdstuk 4 van deze wet.

Vrijheidsbeperkende maatregelen: een overzicht

Zoals aangegeven, maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen drie regimes. In ieder regime is een vorm van vrijheidsbeperking mogelijk maar de mate waarin verschilt per regime. Schematisch ziet dit er als volgt uit.

√ = toegestaan; X = niet toegestaan.

Vrijheidsbeperkende maatregel	Beperkt gesloten regime	Gesloten regime	Hoog beveiligd regime
Uitsluiten van verblijf op de groep of gemeenschappelijke activiteiten *(max. 1 uur per keer en max. 2 uur per 24 uur)*	√	√	√
Beperken **bewegingsvrijheid**: - locatieverbod (evt. voor bepaalde tijden) - beperken deelname gemeenschappelijke activiteiten	√ **Insluiting**: <16 jr. max. 1 uur	√ **Insluiting**: <16 jr. max. 1 dag	√ **Insluiting**: <16 jr. max. 1 dag / >16 jr. max. 2 dgn

- verplicht verblijf in eigen kamer (niet op slot) - tijdelijke **insluiting** in eigen kamer - vastpakken en vasthouden	>16 jr. max. 2 uur	>16 jr. max. 2 dgn Evt. met cameratoezicht	Evt. met mechanische middelen (bijv. boeien): <16 jr. max. 12 uur / >16 jr. max. 24 uur Evt. met cameratoezicht
Contactbeperking met personen buiten de instelling: - beperking brief- en telefoonverkeer en bezoek - toezicht op telefoongesprekken, gebruik andere communicatiemiddelen en bezoek	√	√	√
Onderzoek: - **aan lichaam** en kleding (en voorwerpen) - **urine** op gedragsbeïnvloedende middelen - **kamer** op verboden voorwerpen - **enveloppen of poststukken** op aanwezigheid voorwerpen in aanwezigheid van de jeugdige In beslagname van verboden voorwerpen die gevonden worden bij de onderzoeken.	√	√	√
Tijdelijke overplaatsing binnen instelling of andere instelling	X	√	√
Fysiek ingrijpen	X	√	√
- Onderzoek o.g.v. **Wet DNA-onderzoek** veroordeelden (o.a. vingerafdrukken) - Foto's maken t.b.v. ID-bewijs of voorkomen/opsporen/ vervolgen/ berechten strafbare feiten	X	X	√
- **Afzondering** (insluiting in aparte ruimte) <16 jr. max. 1 dag, verlenging max. 1 dag >16 jr. max. 2 dgn, verlenging max. 2 dgn Gebruik mechanische middelen (geen verlenging): <16 jr. max. 12 uur / >16 jr. max. 24 uur	X	X	√
Fysiek ingrijpen met geweldsmiddelen	X	X	√
Gebruik van **vrijheidsbeperkende middelen**	X	X	√
Onderzoek: - **in lichaam** op besloten plaats door arts of verpleegkundige - van de inhoud van post	X	X	√

Disciplinaire straffen: - Insluiting in strafcel of andere ruimte <16 jr. max. 4 dgn / >16 jr. max. 7 dgn - Ontzegging bezoek max. 4 wkn, indien feit verband hield met die persoon - Uitsluiting deelname activiteiten <16 jr. max. 4 dgn / >16 jr. max. 7 dgn - Weigering/intrekking/beperking eerstvolgende verlof - Geldboete max. zakgeld 1 week (Combinatiestraf mag, maar mag max. dgn niet te boven gaan. Voorwaardelijke straf mag, proeftijd max. 2 mnd)	X	X	√

Beperkt gesloten regime en samenplaatsing

Onduidelijk is gebleven waarop de vaststelling van de vrijheidsbeperkende maatregelen zoals die komen te gelden in instellingen met een beperkt gesloten regime zijn gebaseerd. Wat zijn de ervaringen met de huidige kleinschalige voorzieningen? Is het noodzakelijk dat deze vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast? Waarom? Wat kan reeds met de huisregels worden bewerkstelligd in die instellingen? In de MvT wordt geen enkele onderbouwing voor de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen aangetroffen.

Daar komt bij dat er momenteel nog niet veel kleinschalige voorzieningen zijn ontwikkeld. Wat zijn bijvoorbeeld de vereisten waaraan een kleinschalige voorziening moet voldoen? Wie is verantwoordelijk voor die voorzieningen? Wat voor eisen worden aan het personeel gesteld? Hoe krijgen vertrouwenspersonen toegang tot de voorzieningen? Tot op heden is dit nog niet bij wet- of regelgeving bepaald. Het bevreemdt Defence for Children dat met dit wetsvoorstel vrijheidsbeperking mogelijk wordt gemaakt, terwijl voor de kleinschalige voorzieningen verder niets is vastgelegd.

De Mvt (p. 11) geeft over de doelgroep van de kleinschalige voorzieningen aan:

'De jeugdigen die voor een plaatsing in de gecombineerde kleinschalige voorziening in aanmerking komen, hebben gemeen dat zij met een beperktere beveiliging in een relatief open regime toekunnen, dat zij goed kunnen omgaan met de vrijheden die bij een open regime passen, dat hun dagprogramma (school, stage, werk) zoveel mogelijk wordt doorlopen in de vrije samenleving en dat zij minder nadrukkelijk dan in de andere regimes, binnen een groep met andere jeugdigen hetzelfde programma doorlopen. Het gaat zo dus om jeugdigen met een meer individueel programma en in vergelijking met andere regimes, beperkt gemeenschappelijk verblijf. (...)
In lijn met dat advies van de RSJ wordt de aard en ernst van de psychosociale problematiek, en niet de justitiële titel, leidend voor de optimale inzet van behandeling en beveiliging. Bij toeleiding en plaatsing worden naast psychosociale problematiek ook gevaarzetting en, zo daarvan sprake is, de delict-achtergronden meegewogen. Als er gevaar van een jeugdige uitgaat, dan staat dit aan een plaatsing in deze voorzieningen in de weg. Ook slachtoffers en daders mogen niet samen in dezelfde gecombineerde kleinschalige voorziening verblijven. Verder speelt de (ontwikkelings-)leeftijd een rol bij de plaatsing.'

Hoe selectie van deze jeugdigen plaatsvindt, wordt niet duidelijk. Hoe wordt gewaarborgd dat de aard en ernst van de psychosociale problematiek leidend zal zijn voor de optimale inzet van behandeling en beveiliging wordt niet nader uitgewerkt. Wanneer sprake is van zodanige gevaarzetting dat plaatsing niet mogelijk is, blijft ongewis. Samenplaatsing wettelijk mogelijk maken zonder daarvoor het wettelijk kader en de randvoorwaarden te hebben uitgewerkt, vinden wij ronduit zorgelijk. Defence for Children kan zich niet voorstellen dat de RSJ deze wijze van implementatie bij het geven van haar advies voor ogen heeft gehad.

Defence for Children beveelt derhalve aan eerst nadere wet- en regelgeving ten aanzien van de kleinschalige voorzieningen op te maken voordat de rechtspositie van jeugdigen die in deze voorzieningen komen te verblijven bij wet wordt vastgelegd.

Disciplinaire straffen

Defence for Children heeft geen nadere (pedagogische) onderbouwing gezien van de noodzaak om in de hoog beveiligde regimes disciplinaire straffen toe te kunnen passen. De MvT vermeldt hierover (p. 17):

'Anders dan de vrijheidsbeperkende maatregelen die zijn beschreven in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel, heeft een disciplinaire sanctie de functie van terechtwijzing. Voor de bestraffing wordt het ontoelaatbare gedrag van een jeugdige vastgesteld en wordt vervolgens bezien of de jeugdige hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Op grond hiervan wordt een sanctie bepaald. Deze sanctie dient in verhouding te staan met de overtreding: disciplinaire straffen mogen niet zwaarder zijn dan de zwaarte van de overtreding rechtvaardigt.'

Defence for Children vraagt zich af wat de meerwaarde is van de disciplinaire straffen ten opzichte van de reeds mogelijke vrijheidsbeperkende maatregelen. Immers, zoals uit de MvT volgt, gaat het om een 'terechtwijzing'. Dit gebeurt altijd achteraf, wanneer geconstateerd wordt dat een jeugdige zodanig gedrag heeft vertoond dat dit sanctionering behoeft. Echter, Defence for Children ziet het in de praktijk zo voor zich dat indien de jeugdige de orde verstoort of anderszins gedrag vertoont waardoor de veiligheid in de inrichting in het geding is, vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast (indien dit noodzakelijk is). De jeugdige wordt bijvoorbeeld ingesloten op de kamer. Dit is volgens het wetsvoorstel niet bedoeld als sanctie, maar de jeugdige zal dit onderscheid in zijn of haar beleving hoogstwaarschijnlijk niet maken. Defence for Children vraagt zich dan af of een daaropvolgende sanctie naderhand dan nog zinvol is. Oftewel het wetsvoorstel sluit cumulatie van vrijheidsbeperkende maatregelen en disciplinaire straffen niet uit, hetgeen volgens ons niet in lijn is met de rechten van minderjarigen.

Daarnaast maakt Defence for Children zich zorgen over de praktijk van het 'collectief straffen'. Zolang niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de ordeverstoring of een incident, wordt een straf collectief aan alle jongeren op een groep opgelegd. Defence for Children acht dit niet in lijn met het uitgangspunt van minimale beperkingen en het VN-Kinderrechtenverdrag.

Het in stand houden van de disciplinaire straffen vraagt om een nadere motivering vanuit pedagogisch oogpunt waarbij ook aandacht wordt besteed aan de vrijheidsbeperkende maatregelen. Hierna wordt nader ingegaan op de termijnen, maar Defence for Children vindt in elk geval afzondering als straf, voor de duur van 4 respectievelijk 7 dagen, op voorhand disproportioneel en in strijd met de mensen- en kinderrechten. Tevens bevelen wij aan om het verbod op collectief straffen in de wet op te nemen.[4]

[4] United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Havana Rules, regel 67

Toepassing vrijheidsbeperking

In artikel 4.1 wordt aangegeven waarop de vrijheidsbeperkende maatregel gericht moet zijn, namelijk op het doel om:
a. de veiligheid van een jeugdige of anderen te waarborgen;
b. de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken;
c. gevaar voor de gezondheid van een jeugdige of anderen af te wenden;
d. de orde in de instelling te handhaven;
e. strafbare feiten te voorkomen of op te sporen;
f. de vrijheidsbeneming ongestoord ten uitvoer te leggen;
g. een op grond van het Wetboek van Strafvordering of de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden door de officier van justitie of de rechter-commissaris genomen beslissing uit te voeren.

In artikel 4.2 wordt vervolgens bepaald wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden toegepast. Zoals eerder genoemd, wordt het 'nee, tenzij'-beginsel niet letterlijk herhaald maar uit het eerste criterium blijkt wel dat het de bedoeling is dat eerst alternatieven moeten worden ingezet voordat wordt overgegaan tot vrijheidsbeperking. De wet bepaalt dat een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden toegepast, indien:

a. er voor de jeugdige, gelet op het beoogde doel, **geen minder bezwarende alternatieven** zijn;
b. de maatregel, gelet op het beoogde doel, **evenredig** is; **en**
c. redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregel **effectief** is.

Door het woord 'en' op te nemen en gelet op de toelichting in de MvT (p. 40 en 41) is hier sprake van een cumulatieve opsomming van criteria wat betekent dat zowel sprake moeten zijn van een gebrek aan alternatieven als evenredigheid en redelijkerwijs te verwachten effectiviteit. Die criteria passen bij de gedachte dat vrijheidsbeperking als uiterste maatregel moet worden toegepast, waarbij proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen. Het houdt namelijk een inbreuk in op grondrechten, zoals de MvT ook aangeeft.

Wat de inzet van **alternatieven** betreft, vraagt Defence for Children zich af of met deze bepaling voldoende is verankerd dat alternatieven voor vrijheidsbeperking worden onderzocht. Wij lezen dit artikel in samenhang met artikel 4.4 waarin wordt bepaald dat de directeur/jeugdhulpverantwoordelijke de beslissing tot toepassing van een maatregel op schrift stelt en voorziet van een schriftelijke motivering. Defence for Children wil voor de duidelijkheid hieraan toevoegen dat die schriftelijke motivering tevens inhoudt welke alternatieven zijn overwogen en waarom die niet toereikend zijn gebleken.

Wat de **effectiviteit** betreft, wil Defence for Children hieraan toevoegen dat dit niet alleen wordt gekoppeld aan de doelen zoals genoemd in artikel 4.1 van het wetsvoorstel, maar ook aan de doelen zoals genoemd in artikel 1.4 van het wetsvoorstel. Met name het daarin genoemde doel *'het weer naar vermogen kunnen deelnemen van de jeugdige aan de samenleving'* acht Defence for Children bijzonder relevant. Een repressief klimaat in een gesloten jeugdinstelling staat dit doel in de weg. De toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen heeft een grote impact op (het functioneren van) de jeugdige. Als een vrijheidsbeperkende maatregel wordt toegepast, is het van belang dat hieraan ook een leerbaarheidscomponent wordt gekoppeld. Jongeren geven zelf eveneens aan dat vrijheidsbeperking leerzaam moet zijn, omdat de inzet van vrijheidsbeperking anders zijn doel voorbijschiet. Immers, zonder een leercomponent leidt vrijheidsbeperking eerder tot

institutionalisering van de jeugdige dan dat het bijdraagt aan de voorbereiding op de terugkeer van de jeugdige in de samenleving.

In aanvulling op het eerste lid van artikel 4.2 wordt in het tweede lid bepaald dat

'in een beperkt gesloten of gesloten jeugdinstelling een maatregel slechts wordt toegepast voor zover:
*a. de maatregel is opgenomen in het **plan**, bedoeld in artikel 3.12; of*
*b. de maatregel **tijdelijk noodzakelijk** is ter afwending van een noodsituatie, gelet op de veiligheid en gezondheid van een jeugdige, de veiligheid in de instelling, de bescherming van rechten en vrijheden van anderen of de voorkoming van strafbare feiten.'*

Defence for Children ziet dat hiermee wordt getracht invulling te geven aan het beginsel van **minimale beperkingen:** een jeugdige kan niet aan meer beperkingen worden onderworpen dan noodzakelijk is voor het doel van het verblijf of voor de veiligheid en orde in de gesloten jeugdinstelling. Dit is ook één van onze aanbevelingen geweest, omdat wij zagen dat in de praktijk alle vrijheidsbeperkende maatregelen werden toegepast op minderjarigen zonder maatwerk te leveren. Met name aan het begin van het verblijf van de jeugdige in de gesloten instelling.

Wij vinden het bij dit punt belangrijk om te benoemen dat jongeren zelf aangeven onvoldoende te worden betrokken bij hun plan. Zoals zij vaak zeggen: het is een plan van de professionals, niet van ons. Dit strookt natuurlijk niet met artikel 12 IVRK. Defence for Children is ervan op de hoogte dat ook vanuit jongeren nog een schriftelijke reactie op het wetsvoorstel zal worden ingediend. Wij steunen die reactie en bevelen aan naar die inbreng van jongeren te luisteren om te bewerkstelligen dat zij het plan ook daadwerkelijk als hun eigen plan ervaren waarvoor en waardoor zij intrinsiek gemotiveerd zijn.

Noodsituaties

In de overige leden van artikel 4.2 wordt bepaald dat in geval van een noodsituatie een maatregel ten hoogste gedurende **drie** opeenvolgende dagen wordt toegepast. Indien een maatregel ter afwending van een noodsituatie niet binnen twaalf uur kan worden beëindigd, vraagt de directeur instemming voor de voortzetting van de maatregel aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper. De gekwalificeerde gedragswetenschapper beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en geschikt is om de noodsituatie af te wenden. Indien de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke van oordeel is dat een maatregel na drie dagen moet worden voortgezet, wordt de maatregel opgenomen in het plan, bedoeld in artikel 3.12.

Defence for Children vindt een vrijheidsbeperkende maatregel voor de duur van drie dagen te lang. Met name indien slechts eenmaal, na twaalf uur, door een gedragswetenschapper wordt getoetst of de maatregel noodzakelijk is. Voorts blijft de gedragswetenschapper geheel buiten beeld. Defence for Children beveelt aan de algehele termijn te verkorten, dat voor de toetsing in dit verband een onafhankelijke gedragswetenschapper wordt ingeschakeld en dat dit ook zo in het wetsvoorstel wordt opgenomen.

Verder beveelt Defence for Children aan dat een gedragswetenschapper zo spoedig mogelijk en niet pas na 12 uur wordt betrokken alsmede betrokken blijft om gedurende de resterende termijn van de maatregel periodiek na te gaan of de toepassing van de maatregel nog steeds gerechtvaardigd is. Dit past beter bij het beginsel van de minimale beperkingen als ook bij de betrokkenheid van de gedragswetenschapper bij de opmaak van het plan zoals vastgelegd in artikel 3.13. Immers, indien de directeur/jeugdhulpverantwoordelijke de betreffende vrijheidsbeperkende maatregel uiteindelijk in het plan van de jeugdige wil opnemen dan moet de gedragswetenschapper toch worden betrokken.

Afzondering, insluiting en uitsluiting

Het wetsvoorstel maakt afzondering (insluiting in aparte ruimte) in de gesloten jeugdhulp niet langer mogelijk. Naar ons idee is dit een belangrijke stap voorwaarts richting het creëren van een positief leef-, behandel- en ontwikkelingsklimaat. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal wellicht nog even duren gezien het te doorlopen wetgevingstraject. Defence for Children vindt het dan ook een goede ontwikkeling dat de sector reeds aan de slag is met het verminderen van deze vorm van repressie in het project 'Ik laat je niet alleen', uitgevoerd door de Academische Werkplaats Risicojeugd in opdracht van Jeugdzorg Nederland.

Toch blijft afzondering in instellingen met een hoog beveiligd regime (JJI) mogelijk. De noodzaak om afzondering als mogelijkheid voor de hoog beveiligde regimes te behouden, wordt niet nader onderbouwd. Het is Defence for Children dan ook niet duidelijk waarom afzondering mogelijk moet blijven, terwijl in de JeugdzorgPlus juist de ambitie is omarmd om afzondering niet meer toe te passen. De doelgroep in beide regimes betreffen jeugdigen die vaak een moeilijke voorgeschiedenis kennen. Het afzonderen van jeugdigen zou ook in het strafrecht moeten worden voorkomen. Defence for Children beveelt daarom aan de afzondering van jeugdigen ook in het hoog beveiligde regime te schrappen.

Jeugdigen kunnen ook in alle regimes worden 'uitgesloten' van groepsactiviteiten en worden ingesloten op de kamer. De MvT zegt hierover (p. 16 en 17):

'De mogelijkheid tot insluiting is in dit wetsvoorstel alleen toegestaan voor het beperkt gesloten en gesloten regime en wanneer alternatieven eerst geprobeerd zijn. Met deze beperkingen van de mogelijkheden tot insluiting in vergelijking met de Jw wordt invulling gegeven aan het actiepunt uit het actieprogramma Zorg voor de Jeugd dat het Rijk in dit wetsvoorstel gaat opnemen dat afzonderingen in een specifieke separatieruimte niet toegestaan zijn. Hiervoor zijn de volgende overwegingen gehanteerd. Een algeheel verbod op insluiting in een afzonderlijke ruimte voor alle gesloten jeugdinstellingen is niet haalbaar. In de eerste plaats omdat een dergelijk verbod niet zal gelden in instellingen met een hoog beveiligd regime omdat insluiting in afzonderlijke ruimte beschikbaar moet zijn als vrijheidsbeperkende maatregel of als disciplinaire straf. Grond voor de toepassing is dat de insluiting noodzakelijk is in het belang van de orde of de veiligheid van de inrichting, een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming of ter bescherming van de jeugdige. De opsluiting in een strafcel of andere verblijfsruimte kan daarbij als disciplinaire straf worden toegepast als de jeugdige betrokken is geweest bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. De disciplinaire straffen blijven met het wetsvoorstel gehandhaafd (hoofdstuk 5) en enkel toegestaan in hoog beveiligde regimes. Verder zou een algeheel verbod op insluiting in een afzonderlijke ruimte ook afwijkend zijn van de (jeugd-)ggz. De Wvggz houdt de mogelijkheid open. Tot slot leert ook de praktijk dat, gegeven de ernst van de problematiek van de jeugdigen die in instellingen met een beperkt gesloten of een gesloten regime verblijven, zich noodsituaties kunnen voordoen. Ook die kunnen nopen tot insluiting.
In het beperkt gesloten en het gesloten regime wordt met dit wetsvoorstel uitsluitend insluiting in de eigen kamer toegestaan. De insluiting in het hoog beveiligd regime kan gepaard gaan met de bevestiging van mechanische hulpmiddelen. In de gesloten jeugdhulp is dat uitgesloten met als argument dat in het geval die middelen nodig zijn, er vaak sprake zou zijn van een zodanige psychiatrische stoornis dat de jeugdige beter geholpen is in een ggz-instelling. In de justitiële jeugdinrichtingen verblijven ook jeugdigen met problematiek die wel tot gebruik van zodanige middelen aanleiding kunnen geven.'

Jongeren geven zelf aan dat insluiting soms noodzakelijk kan zijn voor hun eigen veiligheid of die van anderen. Zij geven echter ook aan dat de manier waarop dit plaatsvindt anders kan. Als 'alle piepers afgaan' blijft het niet bij twee medewerkers die de jongere vastpakken en overbrengen naar een aparte ruimte. Vaak betreft het veel meer medewerkers, hetgeen volgens de jongeren onnodig, schadelijk en traumatiserend kan zijn. Defence for Children beseft dat het wetsvoorstel niet tot in detail kan treden over op welke wijze afzondering en insluiting op de kamer kan plaatsvinden, maar vindt in dit kader dat in de wet niet alleen uiting moet worden gegeven aan het beginsel van minimale beperkingen en het inzetten van beperkende maatregelen als ultimum remedium. Defence for Children beveelt daarom aan dat in het wetsvoorstel in artikel 4.1 of 4.2 expliciet opgenomen wordt dat de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen door zo min mogelijk medewerkers van de instelling/inrichting plaatsvindt, een en ander afhankelijk van de ernst van het geval.

Voorts zou Defence for Children graag verduidelijking willen zien ten aanzien van de maatregel 'uitsluiting'. Het wetsvoorstel en de MvT maken, anders dan een beperking in tijd, niet duidelijk op welke wijze uitsluiten kan plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat jeugdigen alsnog verkapt worden 'afgezonderd' in het kader van deze uitsluiting, bijvoorbeeld door plaatsing in een kamer en deur niet op slot te draaien maar wel ervoor te gaan staan of een voet tegen de deur te houden.

Duur van de insluiting en afzondering

Defence for Children kan wat dit punt betreft kort zijn: de mogelijke duur van de insluiting en afzondering zijn niet in overeenstemming met het beginsel van de minimale beperkingen als ook het internationale recht. Met name afzondering als disciplinaire straf voor de duur van 7 dagen bij jeugdigen boven de 16 jaar in de hoog beveiligde regimes is een flagrante schending van hun rechten. De duur van al deze maatregelen vraagt om een nadere motivering. Defence for Children ziet vooralsnog geen enkele onderbouwing hiervan en beveelt derhalve aan de duur van al deze maatregelen te verkorten.

Mechanische middelen

In gesloten jeugdinstellingen met een hoog beveiligd regime geldt dat ingesloten en afgezonderd mag worden met toepassing van mechanische middelen. De duur hiervan is afhankelijk van de leeftijd van de jeugdige. Verlenging van die duur lijkt uitgesloten. Desalniettemin komt Defence for Children de inzet van mechanische middelen voor de duur van 24 uren bij jeugdigen boven de 16 jaar als veel te lang voor. Defence for Children vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot het beginsel van de minimale beperkingen. In de MvT wordt hierover vermeld (p. 47):

'In het voorgestelde tweede lid wordt opgenomen dat in een hoog beveiligde gesloten jeugdinstelling tijdens de insluiting in de eigen kamer mechanische middelen, zoals handboeien, bevestigd mogen worden. Ook van het gebruik van die middelen wordt de duur gelimiteerd tot een periode van ten hoogste twaalf uren voor jeugdigen tot zestien jaar en ten hoogste vierentwintig uren voor jeugdigen vanaf zestien jaar. Het gebruik van mechanische middelen moet zoveel als mogelijk beperkt zijn.'

De termijnen sluiten niet aan bij de laatste zin van deze alinea. Defence for Children beveelt dan ook aan om een concrete onderbouwing hiervan te geven als ook de termijnen te verkorten.

Bovendien is het Defence for Children opgevallen dat bepaalde rechtswaarborgen die thans in artikel 38 Bjj zijn opgenomen, niet terugkomen in dit wetsvoorstel. Zo wordt in het eerste lid van artikel 38 Bjj bepaalt dat de toepassing van mechanische middelen *noodzakelijk moet zijn ter afwending van een van de jeugdige uitgaand ernstig gevaar voor diens gezondheid of de veiligheid van anderen dan de*

jeugdige. Ook moet de directeur de arts of diens vervanger en de commissie van toezicht van de bevestiging onverwijld in kennis stellen. Dit wordt in het huidige wetsvoorstel niet teruggezien. Artikel 38 Bjj, tweede lid, bepaalt dat indien onverwijlde tenuitvoerlegging van de maatregel, bedoeld in het eerste lid, geboden is, een personeelslid of medewerker deze voor een periode van ten hoogste vier uren ten uitvoer kan leggen. De directeur en de arts of diens vervanger en de commissie van toezicht worden hiervan onverwijld in kennis gesteld. Een dergelijke rechtsbescherming wordt in het huidige wetsvoorstel evenmin teruggezien. Feitelijk gezien betekent dit wetsvoorstel dan ook een achteruitgang in de rechtspositie van jeugdigen.

Defence for Children beveelt aan artikelen 4.12 en 4.15 aan te passen in die zin dat de daarin genoemde termijnen aanzienlijk worden verkort en dat de inhoud conform het geldende artikel 38 Bjj komt te gelden.

Cameratoezicht

In het voorgestelde artikel 4.13 wordt bepaald dat het mogelijk is om toezicht in de eigen kamer met behulp van een camera uit te oefenen ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de jeugdige bij een insluiting in de eigen kamer. Volgens de MvT (p. 48) wordt hiermee gevolg gegeven aan het advies van ZonMw. De wettelijke basis heeft alleen betrekking op de instellingen met een gesloten of hoog beveiligd regime. Cameraobservatie in de eigen kamer is niet toegestaan in instellingen met een beperkt gesloten regime.

Wij begrijpen de MvT zo dat dit met name mogelijk wordt gemaakt om de gezondheidstoestand van de minderjarige te kunnen monitoren. Echter, de laatste zin van voorgaande alinea vindt Defence for Children verwarrend: het wetsvoorstel spreekt over cameratoezicht en niet over observatie. Wordt met cameratoezicht ook cameraobservatie bedoeld?

Defence for Children merkt op dat in artikel 4.13 geen termijn voor cameratoezicht bepaald. Het is daarom niet duidelijk wanneer dit cameratoezicht eindigt. Het wetsvoorstel lijkt te impliceren dat dit gedurende insluiting van de jeugdige kan worden toegepast, maar de vraag rijst dan of het per definitie noodzakelijk is om de jeugdige middels cameratoezicht voor de volledige termijn van insluiting te monitoren? Defence for Children ziet niet in hoe dit strookt met het beginsel van de minimale beperkingen. Defence for Children beveelt dan ook aan om in artikel 4.13 minimaal een termijn op te nemen waarop het cameratoezicht eindigt.

Verder valt Defence for Children ook bij dit artikel op dat de rechtswaarborgen uit de Bjj niet zijn overgenomen. Zo bepaalt artikel 25a Bjj dat de directeur alvorens een beslissing te nemen over het cameratoezicht eerst advies inwint van een gedragsdeskundige onderscheidenlijk de inrichtingsarts, tenzij dit advies niet kan worden afgewacht. In dat geval wint de directeur het advies zo spoedig mogelijk na zijn beslissing in. Door het weglaten van deze rechtswaarborg voor de jeugdige, gaat de rechtspositie van de jeugdige dus ook wat dit punt betreft er feitelijk op achteruit in dit wetsvoorstel. Dit geldt eveneens voor de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen omdat artikel 25a Bjj komt te vervallen. Defence for Children beveelt dan ook om artikel 4.13 inhoudelijk overeen te laten stemmen met artikel 25a Bjj.

Defence for Children beveelt voorts aan om een tweede lid aan artikel 4.13 toe te voegen waarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over het cameratoezicht. Immers, het betreft een vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de jeugdige. Wie houdt toezicht en krijgt dus toegang tot die beelden? Hoe wordt gewaarborgd dat de camerabeelden niet door derden worden gezien? Worden de camerabeelden bewaard? Zo ja, op welke manier en gedurende welke termijn, een en ander conform het bepaalde in artikel 9.1 over

gegevensverwerking? Maken de camerabeelden onderdeel uit van het dossier van de jeugdige of niet? Hoe wordt de jeugdige over de mogelijkheid en de regelgeving rondom het cameratoezicht geïnformeerd?

Daarnaast vindt Defence for Children het onbegrijpelijk dat aan de gecertificeerde instelling (hierna: GI) ofwel (pleeg)ouders wél wordt gemeld dat de jeugdige is ingesloten in de kamer, maar dat niet hoeft te worden gemeld of daarbij gebruik is gemaakt van cameratoezicht (artikel 9.3).

Defence for Children beveelt daarom aan om het cameratoezicht nader te verduidelijken, eventueel uit te werken in nadere regelgeving.

Fysiek ingrijpen

In de MvT wordt nader ingegaan op het fysiek ingrijpen (p. 15 en 16):

'Het vastpakken en vasthouden is de lichtste vorm van fysiek ingrijpen in dit wetsvoorstel. Bij het vastpakken en vasthouden (of fixeren) van de jeugdige worden geen mechanische hulpmiddelen gebruikt. Slechts het uitoefenen van kracht van geringe betekenis is toegestaan. Vastpakken en vasthouden kan worden toegepast op het moment dat de jeugdige zich niet richt naar aan hem of haar gegeven aanwijzingen of als dat nadrukkelijk noodzakelijk is om veiligheid te herstellen of te behouden. Vastpakken en vasthouden is in alle beschreven regimes toegestaan (artikel 4.6).

Fysiek ingrijpen, zónder gebruik van mechanische middelen, is toegestaan in de instellingen met een gesloten en hoog beveiligd gesloten regime (artikel 4.11). Het fysiek ingrijpen gaat verder dan enkel het vastpakken en vasthouden. Het omvat de toepassing van kracht van meer dan geringe betekenis en de toepassing van geoefende controletechnieken die de jeugdige verdergaand in de bewegingsvrijheid beperken. De verdergaande beperking van de bewegingsvrijheid bestaat erin door dat de technieken sturend zijn voor de richting waarin de jeugdige wil bewegen. Van deze controletechnieken gaat aldus, méér dan van het enkele vastpakken en vasthouden dwang uit: de jeugdige wordt in een bepaalde richting gestuurd en ervaart mogelijk onbehagen of zelfs pijn wanneer hij niet meebeweegt. Het toebrengen van pijn is daarbij niet beoogd en moet uiteraard ook worden voorkomen. De toepassing van dergelijke technieken is om die reden uitsluitend toegestaan door daartoe gekwalificeerd personeel.
Fysiek ingrijpen met toepassing van mechanische hulpmiddelen is alleen toegestaan in de gesloten instellingen met een hoog beveiligd regime (artikel 4.13[5]).'

In het wetsvoorstel komt niet meer terug dan vastpakken, vasthouden, fysiek ingrijpen en het gebruiken van mechanische middelen. Ten behoeve van dit laatste is reeds een instructie ontwikkeld. Een uitleg of instructie ten behoeve van de overige begrippen is er, op de MvT na, niet.

Defence for Children mist met name in de bepalingen 4.6 en 4.11, zoals hiervoor bij insluiting en afzondering al is aangegeven, dat het uitgangspunt dient te zijn dat zo min mogelijk personeel op hetzelfde moment de jeugdige vastpakt, vasthoudt of – indien wettelijk toegestaan – fysiek ingrijpt. Wij missen eveneens enige uitleg wanneer vastpakken of vasthouden niet afdoende is en fysiek ingrijpen noodzakelijk wordt geacht. Oftewel onduidelijk blijft wat proportioneel is in welke situatie en hoe eventuele alternatieven kunnen worden ingezet om het allemaal te voorkomen. Een volledige beschrijving van alle mogelijke situaties verwachten wij niet, maar op deze wijze ontbreekt een algeheel kader terwijl duidelijk een soort 'glijdende schaal' van geweldstoepassing wordt bedoeld.

Defence for Children beveelt aan om bij nadere regelgeving een begrippenkader op te stellen als ook een geweldsinstructie op te maken. Temeer omdat de beperkte capaciteit binnen het personeel ten

[5] Defence for Children begrijpt 4.12

opzichte van de groepsgrootte behoorlijk belemmerend kan werken in het zoeken naar alternatieven. De verhoogde (werk)druk en daarmee mogelijk ook de voorstelbare emoties creëren, ook onbedoeld, soms een snelkookpan. Het dient voor zowel het personeel als de jeugdigen duidelijk te zijn wie mag vastpakken en vasthouden, wie verder fysiek mag ingrijpen, wat dit inhoudt, wanneer vasthouden overgaat in een vorm van fysiek inrijpen en in welke gevallen dit noodzakelijk kan zijn. Daarnaast is het aan de directie van de instelling om ervoor te zorgen dat voldoende personeel beschikbaar is om niet tot dergelijk geweld over te hoeven gaan. Het is vervolgens aan de overheid om hiertoe voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen en voldoende tools (kennis en kunde) te geven aan het personeel om de inzet van geweld zoveel mogelijk te voorkomen.

Het is Defence for Children niet duidelijk geworden waarom fysiek ingrijpen, een vergaande inbreuk op de lichamelijk integriteit van de jeugdige, niet behoeft te worden gemeld aan de GI dan wel (pleeg)ouders. Wij bevelen aan dit eveneens in artikel 9.3 op te nemen.

Verder ontbreekt in het wetsvoorstel dat fysiek ingrijpen alleen door gekwalificeerd personeel mag plaatsvinden. Defence for Children beveelt aan dit expliciet op te nemen, aangezien het een feit van algemene bekendheid is dat momenteel mensen met een opleiding in de beveiliging worden ingezet in jeugdhulpinstellingen die geen pedagogische achtergrond hebben.

Tijdelijke overplaatsing

In artikel 4.11 wordt naast het fysiek ingrijpen ook bepaald dat de directeur of jeugdhulpverantwoordelijke een jeugdige tijdelijk kan overplaatsen. Wat 'tijdelijk' inhoudt, wordt nergens omschreven. Wat het beslissingskader is, wordt evenmin omschreven. De MvT (p. 47) beschrijft het als volgt:

'In onderdeel a wordt de maatregel van overplaatsing binnen de instelling of naar een andere gesloten jeugdinstelling opgenomen. Deze maatregel kan bijvoorbeeld worden toegepast als de jeugdige een bepaalde behandeling nodig heeft die op die andere plek geboden kan worden of als het vanwege het gedrag van een jeugdige of situatie binnen een bepaalde groep beter is dat hij of zij naar een andere plek gaat.'

Defence for Children merkt op dat in voornoemde gevallen eerder sprake is van 'overplaatsing' dan van 'tijdelijke overplaatsing'. Juist om onnodige en vele overplaatsingen tegen te gaan, had Defence for Children criteria verwacht die in het wetsvoorstel zouden zijn opgenomen om over te kunnen gaan tot eventuele (tijdelijke) overplaatsing. Defence for Children beveelt aan die criteria alsnog op te stellen.

Daarbij merkt Defence for Children op dat het huidige artikel 27 Bjj meer rechtswaarborgen aan de jeugdige toekent bij tijdelijke overplaatsing. Zo wordt in het tweede lid van artikel 27 Bjj bepaald dat de directeur bij jeugdigen die op grond van machtiging gesloten jeugdhulp in een JJI verblijven, eerst toestemming van de GI nodig heeft. Voor de jeugdigen die op grond van een PIJ-maatregel zijn geplaatst, is toestemming van de Minister noodzakelijk. Deze voorwaarden zijn komen te vervallen in het wetsvoorstel. Alleen in artikel 27 Bjj zal worden vermeld dat overplaatsing 'in overeenstemming' geschiedt met selectiefunctionaris, het overige komt te vervallen. Dit geldt overigens dus alleen voor de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Ook het derde lid van artikel 27 Bjj zien we niet meer terug. Hierin wordt bepaald dat een tijdelijke overplaatsing ten hoogste veertien dagen duurt. Dit kan door de directeur worden verlengd, maar pas nadat hij een gedragsdeskundige heeft geraadpleegd, als ook de directeur van de inrichting waar de jeugdige op dat moment tijdelijk verblijft en de selectiefunctionaris.

Het onverwijld in kennis stellen van de GI of (pleeg)ouders wordt evenmin teruggezien in artikel 9.3.

Defence for Children kan niet anders dan concluderen dat de rechtspositie van jeugdigen ook wat dit artikel betreft in het wetsvoorstel erop achteruitgaat.

Voorts is het Defence for Children niet duidelijk wie kunnen worden overgeplaatst en naar welke instelling. Het wetsvoorstel bepaalt in elk geval dat tijdelijke overplaatsing van jeugdigen in een beperkt gesloten regime niet mogelijk is. Dit bevreemdt Defence for Children, omdat het bij een incident in een kleinschalige voorziening toch ook mogelijk moet zijn om een jeugdige over te plaatsen naar een andere kleinschalige voorziening (al dan niet tijdelijk). De vraag rijst tevens of jeugdigen vanuit een beperkt gesloten regime bij een incident volgens dit wetsvoorstel wél tijdelijk mogen worden overgeplaatst naar een gesloten of hoog beveiligd regime. Als tijdelijke overplaatsing van jeugdigen in een beperkt gesloten regime niet mag dan kan het wetsvoorstel zo worden begrepen dat overplaatsing naar een instelling met een strenger regime dus ook is uitgesloten. Mede bij gebrek aan nadere wet- en regelgeving omtrent de kleinschalige voorzieningen (zie hiervoor) vinden wij het lastig om artikel 4.11 op eenduidige wijze te interpreteren.

Defence for Children beveelt dan ook om artikel 4.11 grondig te herzien en in lijn te brengen met artikel 27 Bjj of een ander vaststaand beslissingskader met rechtswaarborgen voor de jeugdige in het wetsartikel op te nemen. De verplichting zoals vermeld in artikel 4.6 tweede lid. te weten dat de jeugdige wordt geïnformeerd over de duur van de maatregel, staat niet in artikel 4.11. Defence for Children beveelt dan ook aan om dit ten aanzien van de tijdelijke overplaatsing op te nemen. Verder bevelen we aan in artikel 9.3 ook de beslissing in het kader van een tijdelijke overplaatsing op te nemen, zodat de GI dan wel (pleeg)ouders onverwijld op de hoogte worden gebracht. Tot slot beveelt Defence for Children de mogelijkheden tot overplaatsing van jeugdigen verblijvend in een beperkt gesloten regime nader te verduidelijken.

Naast voorgaande aanbevelingen biedt dit wetsvoorstel ook de kans om voor jeugdigen die in een JJI verblijven (zonder toezicht van een jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder) te zorgen dat zij bij overplaatsing een casemanager krijgen toegewezen die toezicht houdt op continuïteit van het onderwijs en voortzetting van hun behandeling. Daarom bevelen wij aan om bij – tijdelijke - overplaatsing van die jeugdigen in de wet op te nemen dat een casemanager wordt toegewezen.

Urinecontrole

Defence for Children beveelt aan dat urinecontroles worden uitgevoerd op de manier zoals reeds is vastgelegd in de Regeling urineonderzoek jeugdigen. Op die manier wordt een uniforme wijze nagestreefd. Immers, het is Defence for Children ter ore gekomen dat urinecontroles in gesloten jeugdhulpinstellingen op andere wijze en soms indringender plaatsvinden dan in een JJI. Dit kan niet de bedoeling zijn. Wij bevelen daarom aan in artikel 4.10 eerste lid onder b op te nemen "conform de Regeling urineonderzoek jeugdigen" en in voornoemde regeling te verwijzen naar artikel 4.10 van deze wet.

Contactbeperking

Defence for Children leest in het wetsvoorstel de term 'çommunicatiemiddelen' terug, daar waar het gaat om contactbeperking. Dit is een erg breed begrip. Defence for Children mist een specifieke bepaling over toegang tot het internet, het toezicht houden op het internetgebruik en het beperken ervan. Internetgebruik is van belang voor de ontwikkeling van jeugdigen die in een gesloten omgeving verblijven. Net zo belangrijk is het om grenzen aan internetgebruik te stellen. Defence for Children

beveelt aan om in het wetsvoorstel een nadere bepaling omtrent het internetgebruik op te nemen en instellingen te verplichten gezamenlijk een instructie op te stellen, ervan uitgaande dat het gebruik van internet in het belang van jeugdigen is en alleen indien noodzakelijk aan beperkingen onderworpen kan worden.

In artikel 4.9 worden de beperkingen in het contact met de buitenwereld geregeld. Onder meer de poststukken van de rechtsbijstandverlener kunnen de jeugdige niet worden geweigerd. Ook wordt de jeugdige in staat gesteld telefonisch contact te hebben met zijn rechtsbijstandverlener indien daarvoor de noodzaak en gelegenheid bestaan. Zo geldt dat ook voor andere personen of instanties genoemd in het derde lid van dit artikel. Dit impliceert dat de jeugdige moet vertellen waarom hij of zij contact zoekt met bijvoorbeeld zijn rechtsbijstandverlener of vertrouwenspersoon. Immers, hoe kan de noodzaak daartoe anders worden vastgesteld? Defence for Children acht dit in strijd met het recht op vrijelijk toegang te hebben tot die instanties en personen, temeer tot die personen die een geheimhoudingsplicht hebben. Defence for Children beveelt dan ook aan dit artikel aan te passen.

Daarnaast beveelt Defence for Children aan dat de rechtsbijstandverlener wordt opgenomen in het vijfde of zesde lid van dit artikel zodat die eveneens te allen tijde toegang heeft tot de jeugdige en niet afhankelijk is van de in de huisregels vastgestelde bezoektijden.

Onderzoek kamer

In artikel 4.10 wordt in het eerste lid onder d bepaald dat het onderzoek van de post van de jeugdige uitsluitend in de aanwezigheid van de jeugdige mag plaatsvinden. Een dergelijke zinsnede is niet opgenomen bij het onderzoek van de kamer van de jeugdige, genoemd onder c. Defence for Children meent dat het onderzoek van de kamer minstens een net zo grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt als het onderzoeken van de post. Wij begrijpen ook niet waarom de post wél in aanwezigheid van de jeugdige moet worden onderzocht en de kamer niet. De MvT zegt hier niets over. Defence for Children beveelt aan om artikel 4.10, eerste lid onder c aan te vullen met "uitsluitend in aanwezigheid van de jeugdige".

Leeftijden

In het wetsvoorstel en de MvT wordt telkens de term *jeugdige* gebruikt. De indruk ontstaat dat dit wetsvoorstel hoofdzakelijk voor de positie van jongeren is geschreven. Gekeken naar de vele overeenkomsten die deze wet vertoont met de Bjj wordt daarbij gedacht aan minderjarigen boven de 12 jaar oud. Immers, onder de 12 jaar is een minderjarige nog niet strafrechtelijk aansprakelijk en is verblijf in een JJI niet mogelijk.

6 - 12 jaar

Defence for Children vraagt hierbij aandacht voor de groep minderjarigen tussen de 6 en 12 jaar oud. In Nederland is één gesloten jeugdhulpinstelling gevestigd waar deze jonge groep kinderen kunnen worden geplaatst.[6] Defence for Children ziet in het wetsvoorstel geen apart onderscheid voor toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen voor deze groep kinderen. Het wetsvoorstel maakt louter onderscheid tussen minderjarigen jonger dan 16 jaar en ouder dan 16 jaar. Dit houdt in dat de volgende maatregelen van toepassing zijn op kinderen van 6 tot 12 jaar:

- **Uitsluiten** van verblijf op de groep of gemeenschappelijke activiteiten *(max. 1 uur per keer en max. 2 uur per 24 uur)*

[6] Bergse Bos, Horizon. https://www.horizon.eu/locaties/bergse-bos/

- Beperken **bewegingsvrijheid**:
    - locatieverbod (evt. voor bepaalde tijden)
    - beperken deelname gemeenschappelijke activiteiten
    - verplicht verblijf in eigen kamer (niet op slot)
    - tijdelijke **insluiting** in eigen kamer, waarbij in een beperkt gesloten regime dit maximaal 1 uur kan plaatsvinden en in een gesloten regime maximaal 1 dag, eventueel met cameratoezicht
    - vastpakken en vasthouden
- **Contactbeperking** met personen buiten de instelling:
    - beperking brief- en telefoonverkeer en bezoek
    - toezicht op telefoongesprekken, gebruik andere communicatiemiddelen en bezoek
- **Onderzoek:**
    - **aan lichaam** en kleding (en voorwerpen)
    - **urine** op gedrag beïnvloedende middelen
    - **kamer** op verboden voorwerpen
    - **enveloppen of poststukken** op aanwezigheid voorwerpen in aanwezigheid van de jeugdige

  In beslagname van verboden voorwerpen die gevonden worden bij de onderzoeken.
- **Tijdelijke overplaatsing** binnen instelling of andere instelling
- **Fysiek ingrijpen**

Defence for Children vindt deze maatregelen niet passend bij de groep kinderen van 6 tot 12 jaar. Volgens Defence for Children zijn contactbeperking en alle soorten onderzoek zoals hiervoor genoemd absoluut niet opportuun bij deze groep kinderen. Bij gebrek aan andere gespecialiseerde vestigingen vraagt Defence for Children zich eveneens af of tijdelijke overplaatsing van zo'n jong kind mogelijk moet worden, omdat dit eventueel in kan houden dat een kind in een niet gespecialiseerde instelling terechtkomt bij veel oudere kinderen.

Wat betreft het uitsluiten van de groep(sactiviteiten) en het insluiten op de kamer, wel of niet met de deur op slot, acht Defence for Children de voorgeschreven maximum termijnen voor deze groep kinderen veel te lang. Nu de MvT hierover niets te kennen geeft, ontbreekt het totaal aan (pedagogische) onderbouwing van deze maatregelen.

Met betrekking tot het vastpakken, vasthouden en fysiek ingrijpen, begrijpt Defence for Children dat ook bij deze groep jonge kinderen soms sprake kan zijn van ernstige gedragsproblematiek. Zodanig dat zij niet langer thuis kunnen wonen en een open instelling de kinderen niet kan opnemen. Toch wil Defence for Children benadrukken dat fysiek ingrijpen bij deze groep jonge kinderen van andere orde is dan bedoeld in het wetsvoorstel voor de oudere groep minderjarigen. Defence for Children beveelt dan ook aan om een apart onderdeel van deze groep jonge kinderen te ontwerpen waarbij de nadruk wordt gelegd op pedagogisch ingrijpen in plaats van fysiek ingrijpen.

Daarbij geldt overigens ook dat de termijn van toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een noodsituatie (maximaal 3 dagen) naar ons idee aangepast zou moeten worden. Drie dagen is veel te lang voor kinderen in de leeftijd van 6 tot 12 jaar. Zij kunnen dit niet overzien. Ook de het betrekken van een gedragswetenschapper moet veel eerder plaatsvinden dan na 12 uur.

12 jaar en ouder

Defence for Children mist de onderbouwing in de MvT om vast te houden aan het in de Bjj gemaakte onderscheid in leeftijd door verschillen regimes te ontwerpen voor jeugdigen van 12 tot 16 jaar en voor jeugdigen boven de 16 jaar oud. Defence for Children benadrukt dat het gaat om minderjarigen,

ongeacht de leeftijd. Het maken van onderscheid achten wij niet in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag. Bovendien werd dit onderscheid voor de minderjarigen die in een jeugdzorgplus instelling verblijven niet gemaakt. In welk opzicht is dit onderscheid dan een verbetering van hun rechtspositie? Defence for Children beveelt aan geen onderscheid te maken bij de groep minderjarigen van 12 tot 18 jaar.

Artikel 4.3

Voorgesteld wordt te bepalen dat de directeur, met inachtneming van de artikelen 4.1 en 4.2, een werkwijze opstelt over de toepassing van die maatregelen. In de Mvt (p. 41) wordt gesteld dat hij daarbij zal moeten vastleggen door middel van welke alternatieven er binnen de instelling aan gewerkt wordt om vrijheidsbeperking zoveel mogelijk te voorkomen. Tevens zal beleid moeten worden gemaakt over hoe in de instelling wordt omgegaan met de maatregelen en de afbouw van die maatregelen. Het voorgestelde derde aspect dat aandacht moet krijgen in de werkwijze is de wijze van intern toezicht op de uitvoering van de maatregelen.

Vanzelfsprekend is Defence for Children een groot voorstander van dit artikel en de idee erachter, maar wij vragen ons af hoe in de praktijk zal blijken dat de werkwijze is opgesteld, wordt nageleefd (meetbaarheid), wordt geactualiseerd en vrijheidsbeperking in algemene zin voldoende én in toenemende mate wordt voorkomen. Oftewel, zijn bijvoorbeeld de Inspecties belast met het toezicht op naleving van dit artikel? Hoe wordt voorkomen dat de werkwijze voornamelijk een papieren realiteit vormt? En hoe worden de ervaringen van jeugdigen betrokken bij het opstellen van deze werkwijze?

De Mvt geeft aan dat 'naar verwachting' de branches gespecialiseerde zorg voor jeugdigen (BGZJ) een veldnorm voor de toepassing van vrijheidsbeperking zullen ontwikkelen die als basis kan dienen voor de op te stellen werkwijze. Defence for Children vindt dit vooralsnog te vrijblijvend en beveelt aan een actieve rol aan de Inspecties toe te kennen. Daarnaast beveelt Defence for Children aan dat jeugdigen/ervaringsdeskundigen actief worden betrokken bij het opstellen van de werkwijze.

Artikel 4.5, vierde lid

In artikel 4.5 wordt per regime bepaald welke vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast. Het schema hiervoor is hierop gebaseerd. In het vierde lid van dit artikel staat:

'Indien onderwijs of een activiteit in het kader van pedagogische vorming plaatsvindt in of op het terrein van de gesloten jeugdinstelling, kunnen tijdens dat onderwijs of die activiteit de maatregelen, bedoeld in de artikelen 4.6 en 4.8, worden toegepast door degene die verantwoordelijk is voor het onderwijs of de activiteit.'

De MvT geeft hierover aan (p. 43):

'Het vierde lid voorziet erin dat de maatregelen die zijn opgenomen in de artikelen 4.6 en 4.7 ook toegepast kunnen worden tijdens het onderwijs of tijdens een activiteit in het kader van pedagogische vorming door degene die verantwoordelijk is voor dat onderwijs of die activiteit. Het onderwijs of die activiteit moet dan wel plaatsvinden in of op het terrein van de gesloten jeugdinstelling. Tot nu toe was onduidelijk of en welke maatregelen toegepast mogen worden op het moment dat een jeugdige deelneemt aan onderwijs. Met dit lid wordt bepaald dat in die situaties alleen deze maatregelen mogen worden toegepast.'

Defence for Children merkt op dat in de MvT artikel 4.7 (duur insluiting in eigen kamer) en niet artikel 4.8 (de verplichting deel te nemen aan jeugdhulpprogramma's of geneeskundige behandelingen)

wordt genoemd. Dit leidt tot verwarring. Wij bevelen derhalve aan te verduidelijken of artikel 4.7 ofwel 4.8 wordt bedoeld.

Gekeken naar artikelen 4.6 en vooralsnog zowel 4.7 als 4.8 gaat het om de volgende maatregelen:
- locatieverbod
- het beperken van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten;
- de verplichting tijdelijk in de eigen kamer te verblijven, zonder afsluiting van de kamerdeur;
- tijdelijke insluiting in de eigen kamer;
- het vastpakken en vasthouden;
- de verplichting deel te nemen aan jeugdhulpprogramma's of geneeskundige behandeling

Wij vragen ons af of docenten dan wel de mensen die een activiteit in het kader van pedagogische vorming organiseren, zijn opgeleid in het toepassen van deze maatregelen. Met name daar waar het gaat om vastpakken en vasthouden. Ook vragen wij ons af hoe in de praktijk het sturen naar de eigen kamer of het insluiten op de eigen kamer eruit ziet: is het de bedoeling dat de docent hiertoe overgaat? Of is het de bedoeling dat de docent hiertoe kan beslissen en dat de uitvoering aan het personeel van de instelling of inrichting wordt overgelaten?

Mocht artikel 4.8 van toepassing zijn dan bepleit Defence for Children dat een docent niet de bevoegdheid krijgt om te beslissen dat een jeugdige een geneeskundige behandeling dient te ondergaan. Temeer waar het gaat om toedienen van medicatie, hetgeen een zeer vergaande inbreuk op de grondrechten van een minderjarige inhoudt, acht Defence for Children het passend dat een zo vergaande beslissingsbevoegdheid louter wordt toegekend aan de directeur/jeugdhulpverantwoordelijke.

Voorts wordt nergens overwogen of bepaald dat de docent of degene die een activiteit verzorgt op dezelfde wijze als de directeur/jeugdhulpverantwoordelijke over mag gaan tot het toepassen van een vrijheidsbeperkende maatregel. Oftewel hoe verhoudt dit vierde lid van artikel 4.5 zich met het bepaalde in artikel 4.4? In dit laatste artikel staat namelijk dat de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke een beslissing tot het toepassen van een maatregel pas neemt nadat hij:
a. zich op de hoogte heeft gesteld van de actuele gezondheidstoestand van de betrokken jeugdige;
b. met de betrokken jeugdige over de voorgenomen beslissing overleg heeft gevoerd in een voor die jeugdige begrijpelijke en toegankelijke taal.
Daarnaast wordt bepaald dat de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke een beslissing tot het toepassen van een maatregel op schrift stelt en de beslissing van een schriftelijke motivering voorziet. Tot slot dient de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke zo spoedig mogelijk een voorstel tot afbouw van de toepassing van die maatregel op te stellen.

Is deze werkwijze van artikel 4.4 eveneens van toepassing voor de docent of degene die de activiteit verzorgt? Het wetsvoorstel en de MvT laten dit onbesproken.

Defence for Children vraagt zich overigens af of, gelet op de MvT, dit de bedoeling is. Wij begrijpen dat ook tijdens het onderwijs of pedagogische activiteiten incidenten kunnen plaatsvinden die eventueel ingrijpen vergen. Gelet op hetgeen is overwogen in de MvT zou het meer voor de hand liggen om te bepalen dat de directeur/jeugdhulpverantwoordelijke de maatregelen zoals genoemd in artikel 4.6 als ook de verplichting om deel te nemen aan jeugdhulpprogramma's eveneens kan toepassen tijdens het onderwijs en of activiteiten indien die op het terrein van de instelling of inrichting plaatsvinden. Defence for Children gaat ervan uit dat het daartoe opgeleide personeel van de instelling wordt belast met de uitvoering ervan.

Aanbevelingen:

- pas artikel 3.10 aan zodat het de directeur niet is toegestaan een aanwijzing aan een jeugdige te geven als dit in feite een vrijheidsbeperkende maatregel inhoudt als bedoeld in hoofdstuk 4 van deze wet;

- ontwerp eerst nadere wet- en regelgeving ten aanzien van de kleinschalige voorzieningen voordat de rechtspositie van jeugdigen die in deze voorzieningen komen te verblijven bij wet wordt vastgelegd;

- pas artikel 4.4 aan zodat de schriftelijke motivering van de beslissing tot vrijheidsbeperking tevens inhoudt welke alternatieven zijn overwogen en waarom die niet toereikend zijn gebleken;

- koppel de effectiviteit van de in te zetten vrijheidsbeperkende maatregel niet alleen aan de doelen genoemd in artikel 4.1 maar ook genoemd in artikel 1.4 (terugkeer van de minderjarige in de samenleving);

- luister naar de inbreng van jongeren om te bewerkstelligen dat zij het plan als bedoeld in artikel 3.12 van het wetsvoorstel ook als hun eigen plan ervaren waarvoor en waardoor zij intrinsiek gemotiveerd zijn;

- pas artikel 4.2 aan in dien zin dat de termijn voor de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel in een noodsituatie wordt verkort;

- laat in geval van een noodsituatie als bedoeld in artikel 4.2 een onafhankelijke gedragswetenschapper de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregel zo spoedig mogelijk toetsen (eventueel uiterlijk binnen een termijn van 12 uur), waarbij de gedragswetenschapper vervolgens periodiek de voortzetting ervan toetst;

- schrap de mogelijkheid tot toepassing van afzondering in een hoog beveiligd regime;

- neem expliciet in artikel 4.1 of 4.2 op dat de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen door zo min mogelijk medewerkers van de instelling/inrichting plaatsvindt, een en ander afhankelijk van de ernst van het geval;

- verduidelijk de wijze waarop de maatregel 'uitsluiting' kan plaatsvinden om verkapte vormen van afzondering te voorkomen;

- pas artikelen 4.12 en 4.15 aan in die zin dat de termijn voor toepassing van mechanische middelen wordt verkort én dat de artikelen inhoudelijk overeenstemmen met het huidige artikel 38 Bjj die de jeugdige van meer rechtsbescherming voorziet;

- pas artikel 4.13 aan in die zin dat een maximale termijn voor cameratoezicht wordt opgenomen én dat het artikel inhoudelijk overeenstemt met het huidige artikel 25a van de Bjj die de jeugdige van meer rechtsbescherming voorziet;

- pas artikel 9.3 in die zin aan dat de GI of (pleeg)ouders niet alleen over de insluiting maar ook over het cameratoezicht worden geïnformeerd;

- ontwerp bij nadere regelgeving een begrippenkader en geweldsinstructie ten behoeve van het onderscheid en het toepassen van vastpakken, vasthouden en fysiek ingrijpen;

- pas artikel 9.3 in die zin aan dat de GI of (pleeg)ouders ook over fysiek ingrijpen (eventueel met mechanische middelen) worden geïnformeerd;

- maak duidelijk in de wet dat alleen daartoe gekwalificeerd personeel bevoegd is om fysiek in te grijpen;

- pas artikel 4.11 aan door dit artikel in lijn te brengen met artikel 27 Bjj of door een ander vaststaand beslissingskader met rechtswaarborgen voor de jeugdige in het wetsartikel op te nemen;

- vermeld in artikel 4.11 de verplichting zoals vermeld in artikel 4.6 tweede lid. te weten dat de jeugdige wordt geïnformeerd over de duur van de maatregel;

- pas artikel 9.3 aan door ook de beslissing in het kader van een tijdelijke overplaatsing in dit artikel op te nemen, zodat de GI dan wel (pleeg)ouders onverwijld op de hoogte worden gebracht;

- verduidelijk de mogelijkheden tot overplaatsing van jeugdigen verblijvend in een beperkt gesloten regime;

- neem expliciet in de wet op dat bij overplaatsing van jeugdigen zonder jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder en casemanager wordt toegewezen teneinde hun ontwikkeling, onderwijs en behandeling te waarborgen;

- neem in artikel 4.10 eerste lid onder b op "conform de Regeling urineonderzoek jeugdigen" en verwijs in voornoemde Regeling naar artikel 4.10 van deze wet;

- ontwerp een nadere wetsbepaling omtrent het internetgebruik en verplicht instellingen om gezamenlijk een instructie op te stellen, ervan uitgaande dat het gebruik van internet in het belang van jeugdigen is en alleen indien noodzakelijk aan beperkingen onderworpen kan worden;

- schrap in artikel 4.9 vierde lid 'daarvoor de noodzaak';

- pas artikel 4.9 vijfde of zesde lid aan in die zin dat ook de rechtsbijstandverlener buiten bezoektijden toegang tot de jeugdige heeft;

- vul artikel 4.10, eerste lid onder c aan met "uitsluitend in aanwezigheid van de jeugdige";

- ontwerp een apart kader voor kinderen van 6 tot 12 jaar die in een gesloten jeugdinstelling verblijven;

- hef het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen minderjarigen van 12 tot 16 jaar en van 16 tot 18 jaar op;

- geef de inspecties een actieve rol bij het toetsen en monitoren van de werkwijze als bedoeld in artikel 4.3;

- geef jeugdigen een rol bij het ontwerpen van de werkwijze als bedoeld in artikel 4.3;

- pas artikel 4.5 vierde lid aan voor wat betreft welke maatregelen kunnen worden toegepast en op welke wijze, mede gelet op het bepaalde in artikel 4.4.

5. Samenplaatsing

Naast de voorzieningen met een beperkt gesloten regime, waarover reeds is opgemerkt dat eerst een wettelijk kader voor die kleinschalige voorzieningen moet worden ontworpen, maakt dit wetsvoorstel mogelijk dat een machtiging voor een gesloten regime ten uitvoer kan worden gelegd in een instelling met een hoog beveiligd regime (artikel 1.6, tweede lid). In de huidige situatie kan dat ook: een machtiging gesloten jeugdhulp kan in een JJI ten uitvoer worden gelegd.

Defence for Children vraagt zich af hoe in de praktijk wordt gewaarborgd dat een jeugdige die met een machtiging voor een gesloten regime in een hoog beveiligd regime komt te verblijven, niet onderworpen wordt aan de (meer uitgebreide) maatregelen die binnen een hoog beveiligd regime volgens dit wetsvoorstel komen te gelden? Uit ons onderzoek en uit eerdere rapportage van de inspectie blijkt dat het lastig is om bij zogenoemde 'gemengde' groepen de jeugdigen en de bijbehorende titels waarop zij aldaar verblijven van elkaar te onderscheiden. Daarbij geldt dat jeugdigen in hun directe nabijheid met een strenger regime en dus maatregelen worden geconfronteerd als die op anderen worden toegepast. Wij hebben eerder aangegeven dit niet in het belang van minderjarigen te vinden.

Wij kunnen ons voorstellen dat het soms in het belang van een minderjarige is om het verblijf in een JJI voort te zetten, maar niet in de vorm van voorarrest of detentie. Bijvoorbeeld als de minderjarige goed functioneert binnen de JJI of inmiddels een goede (vertrouwens)band heeft opgebouwd met een behandelaar. Overplaatsing naar een andere instelling kan dan niet in zijn of haar belang zijn. Echter, het voordeel voor de minderjarige weegt niet op tegen de risico's die dit wetsvoorstel ook introduceert, namelijk dat onrechtmatig wordt gehandeld door maatregelen uit het strengere regime toe te passen op de minderjarige die op een geheel andere titel in de inrichting verblijft. Bij deze stand van zaken kan Defence for Children dan ook niet akkoord gaan met de tweede zin van artikel 1.6, tweede lid en beveelt aan dit gedeelte van de bepaling te schrappen.

Aanbeveling:
schrap de tweede zin van artikel 1.6, tweede lid of ontwerp een nader wettelijk kader dat de jeugdige beschermt tegen toepassing van en confrontatie met vrijheidsbeperkende maatregelen en disciplinaire straffen indien de jeugdige op een niet strafrechtelijke titel in een hoog beveiligd regime verblijft.

6. Voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp

Dit wetsvoorstel wijzigt niet alleen de rechtspositie van jeugdigen in een gesloten jeugdinstelling. Het betreft ook een wijziging van de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp, artikel 6.1.4 Jw. Toegevoegd wordt het volgende:

'Het hulpverleningsplan, bedoeld in het zesde lid, kan de volgende vrijheidsbeperkende maatregelen bevatten:
a. onderzoek aan lichaam dat voor zover mogelijk wordt verricht door personen van hetzelfde geslacht;
b. onderzoek van kleding dat tevens omvat het onderzoek van de voorwerpen die een jeugdige bij zich heeft;
c. onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen;
d. elektronisch toezicht.

Het negende lid (nieuw) komt te luiden:
Naast de in het zevende lid bedoelde vrijheidsbeperkende maatregelen en de in het achtste lid bedoelde voorwaarde kan de kinderrechter in de voorwaardelijke machtiging vrijheidsbeperkende

maatregelen opnemen alsmede voorwaarden stellen betreffende het gedrag van de jeugdige voor zover dit gedrag de ernstige opgroei- en opvoedproblemen beïnvloedt.'

Defence for Children mist bij de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp de onderbouwing van de noodzaak als ook het complete wettelijke kader van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Hierdoor is onduidelijk wie (eind)verantwoordelijk is, wie de maatregelen mag toepassen, op welke manier en voor hoe lang. Evenmin wordt duidelijk gemaakt of de rechter dit zodanig in de beschikking nader moet specificeren. Met name gelet op de in artikel 6.1.12 Jw genoemde termijnen, namelijk dat een eerste voorwaardelijke machtiging voor ten hoogste zes maanden en een verlenging van een voorwaardelijke machtiging voor ten hoogste twaalf maanden mag worden verleend, achten wij het zorgelijk dat er gedurende die lange periode dat de voorwaardelijke machtiging geldt geen wettelijk kader zou bestaan voor het toepassen van de vrijheidsbeperkende maatregelen bij een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp. Dit strookt niet met het beginsel van de minimale beperkingen. Bovendien vragen wij ons af of er dan zicht is op de toepassing ervan alsmede het voorkomen en afbouwen van vrijheidsbeperking. Immers, een open instelling, ouder of jeugdbeschermer heeft niet de registratieverplichtingen die een directeur van de gesloten instelling wel heeft. En wie gaat eigenlijk de uit te voeren maatregelen bekostigen?

Daarnaast ontbreekt een klachtenmechanisme in geval van incorrecte of oneigenlijke toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen. Waar kunnen jeugdigen en/of (pleeg)ouders een klacht indienen? Is daar een termijn aan verbonden? Hoe wordt een uniforme uitleg van de toepassing van vrijheidsbeperking gewaarborgd indien de klachten niet door de klachtencommissies/beroepscommissie worden beoordeeld die in hoofdstuk 8 in het wetsvoorstel worden bedoeld?

Defence for Children vindt het op deze manier opnemen van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp te vaag en beveelt aan een nader wettelijk kader hiervoor te ontwerpen alvorens daartoe over te gaan.

Aanbeveling:
schrap de mogelijkheid van toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp en onderzoek. Onderzoek of de noodzaak hiertoe bestaat en ontwerp vervolgens een apart wettelijk kader voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp.

7. Onttrekking

Defence for Children mist in het wetsvoorstel en de MvT de situatie van jeugdigen die zich hebben onttrokken aan het verblijf in de instelling, terwijl verlof, vervoer en verblijf in het gerechtsgebouw wel expliciet in het wetsvoorstel worden uitgewerkt. Gelet op artikel 1.2 van het wetsvoorstel kunnen de vrijheidsbeperkende maatregelen alleen worden ingezet op het terrein van de jeugdinstelling. Vooralsnog concludeert Defence for Children dat medewerkers bij een jeugdige die zich heeft onttrokken en zich inmiddels buiten het terrein bevindt, niet mogen ingrijpen.

Defence for Children beveelt aan om nader te verduidelijken wie tijdens een onttrekking dan bevoegd zijn om in te grijpen, op grond van welke wetgeving en op welke wijze. Defence for Children geeft in overweging om aan hoofdstuk 6 een of meer bepalingen toe te voegen waarin dit wordt vastgelegd.

Aanbeveling:
verduidelijk wie tijdens een onttrekking bevoegd zijn om in te grijpen, op grond van welke wetgeving en op welke wijze.

8. Enkele andere punten die om nadere toelichting/uitwerking vragen

Artikel 2.3

Defence for Children vraagt zich af of de personen genoemd in het eerste lid 24 uur per dag, gedurende hele week beschikbaar moeten zijn. Wat houdt in dit geval "beschikbaar" in? Wij bevelen aan dit te verduidelijken en wie de verantwoordelijkheid heeft hiervoor zorg te dragen.

In het tweede lid wordt bepaald dat de gesloten jeugdinstelling het verblijf van een jeugdige op zodanige wijze organiseert dat sprake is van een verantwoord verblijf van de jeugdige. Defence for Children merkt op dat allerlei handelingen worden toegeschreven aan de gesloten jeugdinstelling, zijnde de rechtspersoon. Defence for Children beveelt aan om gelijk aan de andere artikelen de directeur hiervoor (eind)verantwoordelijk te maken.

Aanbevelingen:
- verduidelijk wat wordt bedoeld met de term beschikbaar in het eerste lid van artikel 2.3 en wie de verantwoordelijkheid heeft hiervoor zorg te dragen;
- pas het tweede lid van artikel 2.3 aan dat de directeur en niet de gesloten jeugdinstelling (eind)verantwoordelijk is voor een verantwoord verblijf van de jeugdige.

Artikel 2.4

Defence for Children merkt op dat in het wetsvoorstel gebruikt wordt gemaakt van zowel de term ondertoezichtstelling (artikel 3.13) als gezinsvoogdij (in verscheidene artikelen). Wij bevelen aan een uniforme terminologie aan te houden om verwarring te voorkomen (tussen ondertoezichtstelling en voogdij als bedoeld in artikel 1:302 BW).

Aanbeveling:
gebruik een uniforme benaming voor de rol van de jeugdbeschermer of gecertificeerde instelling door ofwel ondertoezichtstelling ofwel kinderbeschermingsmaatregel ofwel gezinsvoogdij in de wet op te nemen en niet de termen door elkaar te gebruiken.

Artikel 3.1

Dit artikel luidt:

"Een jeugdige verblijft in een groep van ten minste twee personen en neemt deel aan gemeenschappelijke activiteiten gedurende ten minste gemiddeld acht en een half uur per dag door de week en gedurende ten minste gemiddeld zes uur per dag in het weekeinde."

Feitelijk houdt dit in dat een instelling aan deze 'verplichting' heeft voldaan als een kind/jeugdige in het weekend bijvoorbeeld van 10.00 uur tot 16.00 uur heeft deelgenomen op de groep en vanaf 16.00 uur de rest van de dag op zijn of haar kamer dient te verblijven. Dit kan niet de bedoeling zijn. Mede wat wij al hebben aanbevolen inzake het vastleggen van de rechten van minderjarigen (waaronder het recht op maatwerk) bevelen wij aan dit artikel te herzien en deelname aan groepsactiviteiten op een andere manier vorm te geven in het wetsvoorstel.

Aanbeveling:
pas artikel 3.1 in het wetsvoorstel aan door het complete artikel en de benadering van het recht op deelname aan groepsactiviteiten te herzien. Betrek de jeugdinstellingen hierbij.

Artikel 3.9

Defence for Children beveelt aan om 'zo spoedig mogelijk' te wijzigen in 'onverwijld', nu zo spoedig mogelijk te onbepaald is en de informatie die de jeugdige behoort te ontvangen fundamenteel is voor zijn of haar rechtspositie en het adequaat kunnen participeren.

Defence for Children beveelt tevens aan om aan dit artikel toe te voegen dat de jeugdige de informatie ontvangt op de voor hem of haar begrijpelijke wijze, rekening houdend met de taal, capaciteiten en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige.

Aanbeveling:
pas artikel 3.9 aan door
- *onverwijld* in de plaats te stellen van *zo spoedig mogelijk;*
- toe te voegen dat de jeugdige de informatie ontvangt op de voor hem of haar begrijpelijke wijze, rekening houdend met de taal, capaciteiten en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige.

Artikel 3.13

Defence for Children beveelt naar aanleiding van de input van jongeren aan om in het plan ook het perspectief op te nemen. Naast een omschrijving van de problematiek moet er ook ruimte zijn voor het benoemen van de krachten van de jeugdige. De behandelplannen worden vaak als negatief ervaren door jongeren, omdat enkel de negatieve punten worden uitgelicht.

Zoals hiervoor al genoemd, benadrukken wij dat geluisterd moet worden naar de inbreng van de jongeren ten aanzien van het opmaken van het plan. Zij willen meer betrokkenheid zodat het plan ook daadwerkelijk als een 'eigen' plan voelt.

In het vierde lid van dit artikel wordt het recht op bijstand van een vertrouwenspersoon vastgelegd. Defence for Children is niet duidelijk of hiermee een vertrouwenspersoon naar keuze wordt bedoeld, zoals iemand uit het netwerk van de jeugdige, een JIM of zijn/haar advocaat. Defence for Children beveelt aan om ter verduidelijking "door een vertrouwenspersoon *naar keuze*" toe te voegen aan dit artikel.

Overigens wordt in het vierde lid de term "ouders" gebruikt. In het tweede lid is expliciet gekozen voor "degene die het gezag over de jeugdige" uitoefent. Wordt in het vierde lid ook de ouder zonder gezag bedoeld? Defence for Children beveelt aan dit te verduidelijken.

Aanbeveling:
pas artikel 3.13 aan door
- **in het eerste lid ook het perspectief op te nemen, bijvoorbeeld onder b: rekening houdend met de voorkeuren en *het perspectief* van de jeugdige;**
- **een vertrouwenspersoon *naar keuze* toe te voegen aan het vierde lid;**
- **te verduidelijken wie worden bedoeld met 'de ouders' in het vierde lid: is dit ook de ouder zonder gezag?**

Artikel 6.3

In artikel 6.3 wordt een nieuwe rol geïntroduceerd voor de jeugdhulpverantwoordelijke in het gerechtsgebouw, namelijk in het eerste lid onder c. De Mvt (p. 53) zegt hierover:

'Een nieuw aspect bij de maatregel van tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke ruimte is dat dit zal moeten plaatsvinden met begeleiding van een jeugdhulpverantwoordelijke zodat de jeugdige niet in zijn eentje wordt afgezonderd. De jeugdhulpverantwoordelijke kan de gezondheidstoestand van de jeugdige in de gaten houden en ervoor zorgen dat het verblijf in de ruimte niet te veel spanning veroorzaakt bij de jeugdige.'

Vervolgens wordt niet uitgelegd wat wordt bedoeld "met begeleiding van een jeugdhulpverantwoordelijke". Defence for Children vraagt zich af of in de praktijk van de jeugdbeschermer of van de behandelverantwoordelijke wordt verwacht dat zij meegaan naar het cellencomplex bij de gerechtsgebouwen om aldaar de jeugdige te monitoren. Wat betekent dit voor de uitvoering van de werkzaamheden van de (parket)politie? Hoe kan worden gewaarborgd dat een jeugdhulpverantwoordelijke bij de jeugdige kan om daadwerkelijk te kunnen toezien op diens gezondheidstoestand?

Aangezien het monitoren van de jeugdige in het gerechtsgebouw mede een inbreuk is op de privacy van de jeugdige rijst de vraag waarom bij dit artikel het proportionaliteitsbeginsel is losgelaten. Is het noodzakelijk dat iedere jeugdige wordt begeleid? Waarom? Zijn er andere alternatieven te bedenken? Bijvoorbeeld dat dit eerst wordt besproken met de jeugdige en in overeenstemming met de jeugdige wordt besloten om de jeugdige te begeleiden?

Defence for Children beveelt aan nader te verduidelijken wat wordt bedoeld met begeleiding, waartoe de jeugdhulpverantwoordelijke in dat geval bevoegd is en hoe de jeugdige hierin wordt betrokken.

Aanbeveling:
verduidelijk wat in artikel 6.3 eerste lid onder c wordt bedoeld met 'met begeleiding van een jeugdhulpverantwoordelijke', waartoe de jeugdhulpverantwoordelijke in dat geval bevoegd is en hoe de jeugdige hierin wordt betrokken.

Artikel 7.1

Het is Defence for Children niet duidelijk of dit ook een vertrouwenspersoon naar keuze kan zijn, bijvoorbeeld een familielid, een JIM of zijn/haar advocaat. Wij vragen op dit punt verduidelijking en als de jeugdige niet een vertrouwenspersoon kan kiezen dan wordt verzocht dit van een onderbouwing te voorzien.

Aanbeveling:
verduidelijk artikel 7.1 in die zin of bedoeld wordt dat de jeugdige een vertrouwenspersoon kan kiezen. Motiveer waarom niet indien dit niet het geval is.

Artikelen 8.1

In dit artikel wordt bepaald dat de vertrouwenspersoon een bemiddelende rol krijgt. Dit is nieuw. Defence for Children is een voorstander van bemiddeling, maar vindt tegelijkertijd dat een minderjarige recht heeft op een vertrouwenspersoon die alleen hem of haar hoeft te (onder)steunen. Defence for Children kan niet overzien of de (huidige) vertrouwenspersonen zijn opgeleid in

bemiddeling. Bovendien is voor ons onduidelijk gebleven waarom wordt afgezien van bijvoorbeeld de inzet van maandcommissarissen zoals in de JJI's al jarenlang het geval is.

Onder verwijzing naar de aanbevelingen van de Kinderombudsman en het AKJ onderschrijven we de noodzaak tot het opnemen van een heldere definitie en taakomschrijving ten aanzien van zowel de rol van vertrouwenspersoon als van bemiddelaar. Een vertrouwenspersoon **staat naast een jeugdige en kan ondersteuning bieden bij bemiddelings- en klachtgesprekken.** Een belangrijke voorwaarde bij het inzetten van bemiddeling is dat een bemiddelaar onafhankelijk, neutraal en onpartijdig is en een geheimhoudingsplicht heeft. Dit betekent dat een bemiddelaar geen "oordeel" velt zoals nu in lid 4 van artikel 8.1 is verwoord, maar werkt aan een door beide partijen aanvaarde afspraak of overeenkomst (mondeling of schriftelijk). In het geval bemiddeling geen uitkomst biedt, kan een klachtencommissie de zaak behandelen en een advies of oordeel geven dat naar de directeur van de instelling wordt gestuurd.

Volgens Defence for Children ligt het meer voor de hand om de bemiddeling niet door een vertrouwenspersoon, maar door een in jeugdzaken gespecialiseerde bemiddelaar te laten verrichten.[7] Gedacht zou kunnen worden aan de maandcommissaris van de Commissies van Toezicht en bijvoorbeeld een dergelijk systeem ook op te zetten in de jeugdzorgplus instellingen.

Aanbeveling:
pas artikel 8.1 aan in die zin dat de vertrouwenspersoon niet wordt belast met de bemiddeling. Ontwerp een systeem waarin bemiddeling mogelijk is door een – zoveel als mogelijk – onafhankelijke professional of een maandcommissaris.

Artikelen 8.2 en 8.6/8.10

In dit artikel wordt bepaald dat een klacht uiterlijk op de **zevende** dag na kennisgeving van de beslissing waarover de jeugdige of de gezagdrager dan wel zijn pleegouders wil klagen, schriftelijk moet zijn ingediend. Deze termijn was al opgenomen in de Bjj.

Defence for Children acht deze termijn veel te kort voor de jeugdige en de gezaghebbend ouder(s) of zijn pleegouders. We hebben alle begrip voor argumenten als rechtszekerheid en het niet laten sluimeren van onderliggende conflicten, maar gekeken naar de vergaande inbreuk die de vrijheidsbeperkende maatregelen op het leven van de jeugdige maken, is een termijn langer dan 7 dagen gerechtvaardigd. Daar komt bij dat de doelgroep in gesloten jeugdinstellingen vaak een moeilijke voorgeschiedenis kent en getraumatiseerd kan zijn. Het kan niet zo zijn dat jeugdigen niet vrijelijk toegang hebben tot een klachtencommissie. Defence for Children heeft gezien dat verschoning van de termijn mogelijk wordt gemaakt in het derde lid, maar de jeugdige dient dan eerst te bewijzen dat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat hij of zij in verzuim is geweest.

Voorheen konden minderjarigen zelfs tot een jaar na verlaten van een gesloten jeugdhulpinstelling een klacht indienen. Het nu verkorten naar 7 dagen om dit in lijn te brengen met de Bjj is in feite een verslechtering van de rechtspositie van vele minderjarigen. Het is ook de vraag of het eerst toekennen van dit recht om te klagen gedurende een langere periode en het vervolgens afnemen van dat recht, zonder nadere motivering juridisch gezien mogelijk is. Het VN-Kinderrechtenverdrag vereist juist een progressieve uitvoering en niet een regressieve. Een dergelijke verslechtering vinden wij in elk geval disproportioneel en niet in het belang van minderjarigen. Defence for Children vindt dit dan ook in

[7] Bijvoorbeeld door een mediator geregistreerd bij Mediationfederatie Nederland.

strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag. Defence for Children beveelt aan de opgenomen termijn te schrappen.

Daar waar voor jeugdigen een termijn komt te gelden, dient dit ook voor de klachten- en beroepscommissie het geval te zijn. Immers, de argumenten rechtszekerheid en het niet laten sluimeren van conflicten zijn hier evengoed van toepassing. In artikelen 8.6 en 8.10 worden geen termijnen vermeld waarbinnen de commissies een beslissing dienen te nemen respectievelijk uitspraak dienen te doen. Het uitgangspunt dat in het wetsvoorstel wordt meegegeven is: 'zo spoedig mogelijk'. Defence for Children vindt dit te vaag en beveelt aan een concrete termijn op te nemen (zoals bijvoorbeeld in het bestuursrecht voor bestuursorganen is voorgeschreven).

Aanbevelingen:
- pas artikel 8.2 aan door de termijn voor het indienen van een klacht te schrappen en
- pas zowel artikel 8.6 als 8.10 aan door een termijn op te nemen voor het nemen van de beslissing c.q. het doen van de uitspraak.

Artikel 9.2

In dit artikel wordt in het tweede lid bepaald dat eens per zes maanden een rapportage over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen aan de GI of de (pleeg)ouders wordt verstrekt. Defence for Children beveelt aan dit te wijzigen naar eens per twee maanden, aangezien de machtigingen tot verblijf in een gesloten instelling vaak voor (hoogstens) de duur van zes maanden worden verleend. Het achteraf verstrekken van een rapportage over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen is weinig effectief op deze manier. Volgens de MvT (p. 59) maakt het verstrekken van deze rapportage de toepassing van vrijheidsbeperking toetsbaar. Gelet op de hiervoor genoemde uiterst korte klachttermijn is deze redenering bij een termijn van zes maanden onnavolgbaar.

Daarnaast merkt Defence for Children op dat in artikel 3.14 wordt bepaald dat minimaal eens per twee maanden het plan van de jeugdige dient te worden geëvalueerd. Wij gaan ervan uit dat de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen ook aan de orde komt tijdens die evaluaties. In artikel 3.13 wordt vermeld dat de gezaghebbende als ook de gezinsvoogd (in zaken waarbij sprake is van een ondertoezichtstelling) betrokken worden bij eventuele wijzigingen van het plan. In het vierde lid van artikel 3.13 is opgenomen dat de jeugdige en ouders zich bij het evalueren van het plan kunnen laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Dit impliceert dat ouders betrokken worden bij de evaluaties van het plan. Om die reden beveelt Defence for Children dan ook aan de termijn in artikel 9.2 te wijzigen naar twee maanden, nu dit aansluit bij de termijn voor evaluatie van het plan.

Aanbeveling:
pas artikel 9.2 aan door in het tweede lid de termijn voor het verstrekken van de rapportage te verkorten naar twee maanden.

9. Conclusie

"Dit wetsvoorstel beoogt drie (primaire) doelstellingen te realiseren. In de eerste plaats heeft dit wetsvoorstel als doel om de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen te verbeteren."

Zo wordt vermeld op pagina twee van de Memorie van Toelichting. Defence for Children ziet enerzijds dat inderdaad getracht is om verbeteringen aan te brengen, maar moet anderzijds ook concluderen dat sprake is van een achteruitgang in rechtspositie op verschillende onderdelen in dit wetsvoorstel.

Onze eerste centrale vraag betrof:

1) **draagt het wetsvoorstel bij aan verduidelijking en een verbeterde rechtspositie van kinderen en jongeren in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag?**

In de huidige vorm moeten wij die vraag ontkennend beantwoorden. Uit het voorgaande blijkt dat een eerste stap is gezet om een uniform kader te ontwerpen. Dat is een stap voorwaarts voor de jeugdigen waarvan de rechtspositie momenteel enorm onduidelijk is omdat een gedegen wettelijk kader ontbreekt. Echter het wettelijk kader dat nu wordt voorgesteld, behoeft nog vele aanpassingen om van een verbetering te kunnen spreken voor álle minderjarigen die van hun vrijheid zijn benomen en zelfs achteruitgang op specifieke onderdelen te voorkomen. Defence for Children beveelt dan ook aan om meer vanuit de rechten van minderjarigen en de positieve verplichtingen die hieruit voortvloeien te denken bij het ontwerpen van deze wetgeving.

De tweede vraag betrof:

2) **in hoeverre stimuleert het wetsvoorstel een gezonde ontwikkeling van kinderen en jongeren die in gesloten jeugdinstellingen verblijven en voorkomt het dat zij schade oplopen als gevolg van die vrijheidsbeneming?**

Om hiervan te kunnen spreken dient de tekst van het wetsvoorstel verder in lijn gebracht te worden met de uitgesproken gedachtegang in de MvT en dienen nog vele stappen te worden gezet, zoals uit het voorgaande blijkt.

Desalniettemin is het niet de bedoeling om de wetgever te ontmoedigen door alleen te bekritiseren. **Defence for Children hoopt met de aanbevelingen de wetgever uit te nodigen om in de harmonisatie het mensen- en kinderrechtelijk perspectief meer te verankeren.** De uitingen in de MvT geven reeds de - ons inziens - goede richting in denkwijze aan. Wij willen de wetgever dan ook meegeven dat perspectief vast te houden bij de uitwerking zodat het wetsvoorstel daadwerkelijk een **verbetering** van de positie van jeugdigen in zal houden. Daarbij mogen de rechten van minderjarigen en jeugdigen een meer prominente plaats krijgen in de wet, zodat de naam van de wet ook daadwerkelijk de inhoud van de wet weergeeft: **een rechtspositie**.

Hoogachtend,

[redacted]
advocaat-in-dienstbetrekking Defence for Children