

Reactie wetsvoorstel rechtspositie gesloten instellingen

Memorie van Toelichting

1 Inleiding

1.2 Doelstellingen en achtergronden

- De ontwikkeling van VIVJ bij Justitie en de ontwikkeling voor de gesloten jeugdhulp vanuit VWS lopen in de tekst door elkaar (bv. Memorie van Toelichting blz 3 2^e alinea)
- Hoe sluit dit wetsvoorstel aan bij de transformatie van de gesloten jeugdhulp (Memorie van Toelichting blz 3 onderaan)? Er komen meer regelingen en beperkingen welke vastgelegd moeten worden, hetgeen niet past bij een open en ontwikkelingsgericht klimaat waar vanuit de relatie gewerkt wordt in plaats van dat regels leidend zijn

2 Historie en ontwikkelingen bij de gesloten jeugdhulp en de JJI's

2.1 Juridische ontwikkelingen

- Blz 4 3^e alinea: "In de wet op de Jeugdzorg is meer overgelaten aan de gekwalificeerde gedragswetenschapper vanwege het pedagogische- en zorgkarakter van de gesloten jeugdzorg, gericht op behandeling en opvoeding". Dat is wat er nodig is om te komen tot een niet repressief, maar ontwikkelingsgericht leefklimaat in gesloten instellingen!

3 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.2. Drie niveaus van geslotenheid binnen gesloten instellingen

3.2.1 Onderscheid in niveaus van geslotenheid om meer maatwerk en differentiatie mogelijk te maken

- Het onderscheid in 3 regimes met verschillen in inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen brengt een serieus risico met zich mee op meer overplaatsingen terwijl we vanuit de transformatie nu juist alle inzet doen om kinderen niet meer over te plaatsen maar op de locatie waar het kind verblijft te kijken wat er extra nodig is aan inzet. Soms kan dat ook extra vrijheidsbeperkende maatregelen zijn (denk aan het project "Stop de Carroussel" wat Fier, Sterk Huis en Levvel nu uitvoeren voor kwetsbare meisjes)
- In het plan "Best Passende zorg voor Kwetsbare kinderen" spreken we over een individuele integrale benadering op maat die nodig is, niet over de implicatie dat er anders, cq getrapt, moet worden omgegaan met vrijheidsbeperkende maatregelen.

- Het eenzijdig bij de wet bepalen dat je per regime beperkte of andere vrijheidsbeperkende maatregelen mag toepassen, leidt niet per se tot een beweging naar een minder repressief en meer ontwikkelingsgericht klimaat. Het bewust en terughoudend omgaan met het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen heeft 1 op 1 te maken met het klimaat en de cultuur in je instelling en dat hangt weer samen met het leiderschap dat getoond wordt door directie en bestuur op dit klimaat en de cultuur

3.2.2. Beschrijving van de drie niveaus van geslotenheid

- **Beperkt gesloten regime**

- Wat is de grootte van een kleinschalige voorziening met een beperkt gesloten regime? Is een groep van 6 kinderen een kleinschalige voorziening waar een beperkt gesloten regime op van toepassing is?
- Omdat toch weer de keus gemaakt is dat we nu wel civiel en strafrechtelijk kader bij elkaar gaan zetten, is de behoefte ineens groter om de rechtspositie eenduidig te maken voor die jongeren die met elkaar verblijven in een gesloten instelling. Dit dreigt opnieuw ten koste te gaan van de kinderen met een civiel kader. Het is niet voor niks een civiel kader en geen strafrechtelijk kader! De discussie over samenplaatsen is precair. Of er een breed gedragen idee is dat de problematiek overlappend is, is een invalshoek. Het juridisch kader is een andere invalshoek en in Nederland moet het uitmaken of je een civiel of een strafrechtelijk kader hebt.
- De wijzigingen voor het gesloten regime hebben de meeste impact voor de gesloten jeugdzorg, wat te begrijpen is vanuit de verschillen in rechtspositie met een JJI of de GGZ, maar nu komen er beperkingen bij terwijl de hele sector van de gesloten jeugdzorg bezig is om dwang en drang te verminderen, te normaliseren en gesloten plaatsingen te voorkomen en vooral van het justitie en gevangenis denken af te komen.

- **Gesloten regime**

- Er wordt gesteld dat het regime in de gesloten jeugdhulpinstellingen niet zwaarder wordt. Daar ben ik het niet mee eens als ik de stukken lees. Met name de rol van de directeur wordt veel groter in de gesloten jeugdhulpinstellingen en daarmee wordt het strenger
- Het feit dat nu wettelijk wordt vastgelegd dat een jongere alleen in een gesloten instelling kan verblijven met een gesloten machtiging past niet bij de realiteit van de praktijk: regelmatig willen jongeren langer blijven als hun machtiging verlopen is en er nog geen goed vervolg perspectief beschikbaar is. Als je voor deze situaties geen uitzonderingen kan maken, dan wordt alles wat bereikt is in de gesloten jeugdhulp instellingen weer teniet gedaan. Het probleem van de doorstroom en een goed vervolg voor deze jongeren zal altijd op gespannen voet staan met de relatief korte duur van de gesloten machtiging. Dit past ook niet bij maatwerk leveren.

- **Hoog beveiligd gesloten regime**

- Het valt op dat de beschrijving van dit regime wel heel kort is?! Dit wordt vrijwel niet beschreven. Ook voor deze jongeren zou het regime onder de loep moeten worden gelegd gericht op wat er nodig is voor een ontwikkelingsgericht klimaat ipv een repressief klimaat.

3.2.2. Differentiatie in voorzieningen vereist zorgvuldige plaatsing

- “Ter voorkoming van onnodige overplaatsingen is een goede matching en screening aan een plaatsing in een gesloten instelling van belang”. Helemaal mee eens! Het proces van plaatsing in gesloten jeugdhulp instellingen verloopt echter doorgaans niet zo zorgvuldig vanwege de vele spoedplaatsingen.
- “Een beperkt aantal regimes en een zorgvuldig plaatsingsproces zullen bijdragen een het beperken van het aantal overplaatsingen”. Dat is een invalshoek, maar er spelen veel meer factoren mee in het overplaatsen van jongeren!

3.3 Vrijheidsbeperkende maatregelen in een gesloten jeugdinstelling

3.3.1 Uitgangspunten voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen

- Blz 14: “de noodzaak van dwang wordt beïnvloed door de kwaliteit van zorg”. Ja, dat is zeker waar, maar de kwaliteit van zorg kan goed zijn en dan kan het toch ook echt door het gedrag van een jongere zelf komen!!

3.3.2 Wet kent getrappt systeem van vrijheidsbeperkende maatregelen

- De beweging naar een minder repressief en meer ontwikkelingsgericht leef- en behandelklimaat wordt zeker niet zomaar ondersteund door dit getrapte systeem. Juist omdat je niet op maat vrijheidsbeperking kan toepassen, loop je echt risico op overplaatsingen en dus repressie.

3.3.3 Vastpakken, vasthouden, fysiek ingrijpen en insluiten

- Betekent dit dat als een jongere niet mee wil lopen in een beperkt gesloten kleinschalige voorziening, hij overgeplaatst moet worden?
- Is het niet goed als er ook eens kritisch gekeken wordt wat er in een hoog beveiligd gesloten regime wordt toegestaan? Broekstok? Enkelbanden met tussenstuk? Dwangjack? Geweldsmiddelen??!
- Binnen de gesloten jeugdzorg is een brede definitie aangenomen over gedwongen afzondering. Gedwongen afzondering is een jongere plaatsen in een ruimte waar hij of zij niet wil zijn. De gesloten jeugdhulp instellingen hebben de opdracht om de gedwongen afzonderingen terug te dringen. Er is dus volgens deze wet geen sprake van insluiting als een jongere op zijn kamer moet verblijven met de deur open, maar volgens de definitie is dit wel gedwongen afzondering. Dit ondersteunt elkaar niet!

- Het is echt bizar om te veronderstellen dat de GGZ jongeren uit de gesloten jeugdhulp instellingen gaat opnemen op het moment dat er meer middelen nodig zijn, zoals bv op het moment dat een jongere zijn of haar kamer volledig sloopt.

4 Verhouding tot andere wet- en regelgeving

4.1 Internationaal recht – IVRK

- Blz 21 laatste alinea: de doelen van een opname in een gesloten instelling zijn niet opvoeding en het gezond en veilig opgroeien van de jongere. De verwezenlijking van de doelen in het behandelplan en het weer naar vermogen kunnen deelnemen aan de samenleving wel! Het gaat om het opheffen van de noodzaak tot behandeling achter gesloten deuren! Daar moet alle inzet op gericht zijn

6 Uitvoering

- Er wordt steeds gezegd dat er ingezet wordt op verminderen van de administratieve lasten, maar in dit wetsvoorstel nemen de administratieve lasten voor het gesloten regime flink toe. Dat staat haaks op elkaar.

Artikelgewijs deel

Artikel 1.1

- Wat is het verschil tussen een jeugdhulpverantwoordelijke en een gekwalificeerd gedragswetenschapper?
- De jeugdhulpverantwoordelijke wordt als nieuwe functionaris geïntroduceerd. Hoe verhoudt zich dit tot de behandelcoördinatoren, zijnde minimaal SKJ geregistreerde psychologen of orthopedagogen?
Voor hoeveel jongeren kan de jeugdhulpverantwoordelijke verantwoordelijk zijn als hoofdbehandelaar?
- Blz 29: er bestaat een groot verschil tussen SKJ geregistreerd zijn of een BIG registratie, dat wordt nu in dit wetsvoorstel gelijk gesteld? Lijkt mij niet wenselijk als je de kwaliteit van de gesloten jeugdhulp wil vergroten

Artikel 1.4

- Zie opmerking bij 4.1

Artikel 1.5

- Wat zegt dit over de duur van nachtelijk insluiten?

Artikel 2.2

- Het is niet wenselijk om het verlenen en intrekken van verlof bij de directeur te beleggen. Dit veroorzaakt weer veel onnodige hiërarchie die onwenselijk is.

Artikel 2.4

- Alle niet reguliere voorvallen moeten gemeld gaan worden. Dat is nu niet zo en dit leidt weer opnieuw tot een toename van de administratieve lasten en bureaucratie.

Artikel 3.1

- *Derde en vierde lid:* er wordt hier ingegrepen op het pedagogisch beleid en de behandeling van de instelling door middel van het wettelijk vastleggen hoeveel uur een jongere moet meedoen aan gemeenschappelijke activiteiten. Dit staat ook maatwerk in de weg. En het is repressief om dit op te nemen vanuit de gedachte dat jongeren dan niet lang aaneengesloten alleen op hun kamer verblijven. De opdracht aan de gesloten jeugdhulp instellingen is al lang dat dit niet meer gebeurt en dat er een integraal dagprogramma is. Dat hebben we met de sector zelf gedaan. Dit hoeft niet op deze manier met uren vastgelegd te worden in een wet!!!

Artikel 3.6

- Artikel roept nog de vraag op of dit in de geest van de Leerplichtwet is.

Artikel 3.11

- Door een time out maatregel in de wet op te nemen, wordt gedwongen afzondering opnieuw gelegitimeerd terwijl de gesloten jeugdhulp instellingen daar nou juist vanaf waren. Dit komt wrs voort uit de BJJ
- Vraag is verder ook of je een time out maatregel geen vrijheidsbeperkende maatregel moet noemen

Artikel 3.12

- Hier krijgt de directeur weer een hele uitvoerende taak in het primair proces. Dat komt voort uit de BJJ en past niet bij de huidige transformatie van de gesloten jeugdhulp instellingen
- Een plan vanaf drie weken gesloten plaatsing legt de focus teveel op papierwerk rondom de gesloten plaatsing zelf. En niet op het bredere jeugdhulpverleningstraject, die koppeling wordt tamelijk vrijblijvend verwoord in lid 2.
Daar zou beter kunnen staan: een verwijzing naar de zorginhoudelijke onderbouwing die sowieso ten grondslag moet liggen aan de gesloten plaatsing, met als uitgangspunt dat elke dag gesloten plaatsing een bijdrage moet leveren aan die onderbouwing. En dan b.v. vanaf drie weken (hoewel elk tijdsbestek altijd arbitrair is) ook daadwerkelijk een papieren plan voor de gesloten plaatsing op zichzelf met de

specifieke behandeldoelen waarvoor de gesloten plaatsing is aangevraagd als vertrekpunt. M.a.w. minder focus op papierwerk en meer op zorginhoud.

Artikel 3.13

- Dit artikel is een containerartikel dat verwijzingen mist naar artikelen uit o.a. de Jeugdwet hf. 6 waarin e.e.a. beter gedefinieerd wordt. In de huidige formulering is het voor iedereen die niet alle wetgeving kent vooral grondslag voor misverstanden.

Artikel 3.14

- Opnieuw een grote rol voor de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke: elke twee weken met de jeugdige overleggen over de voortgang van het plan?! Wat doen de medewerkers dan nog en de behandelcoördinatoren die ook gedragswetenschapper zijn?
- Artikel 3.14 lid 1, hier doet de vraag zich voor welke praktische meerwaarde het heeft om specifiek de termijn van 2 weken aan de bespreking te koppelen. Meer afstemming op de omstandigheden van de individuele jeugdige zou passend zijn. In artikel 7.3 wordt vanuit de praktijk gezien ongeveer hetzelfde gesteld (een gesprek over het plan en een gesprek over zaken die rechtstreeks aan het verblijf raken zijn vaak hetzelfde gesprek) maar dan zonder specifieke termijn.
Dit is maar één voorbeeld van een artikel waarbij je je moet afvragen of dat specifieke formuleren van uitvoeringsvereisten wel de bedoeling is van een wet.

Hoofdstuk 4

Artikel 4.4

- Eerste lid: in de praktijk van alledag is het niet altijd mogelijk om vooraf de twee handelingen te verichten, zeker niet als de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke dit moet doen. Dit vraagt een hele andere rol en takenpakket van de directeur van een gesloten jeugdhulp instelling en maakt het weer heel hiërarchisch, terwijl dat niet nodig is. Je kan wel overwegen dat de directeur 1x per kwartaal zelf een toets doet op dit soort zaken.
- Tweede lid: nog weer een administratieve verzwaring (!)
- Derde lid: opnieuw een taak voor de directeur of jeugdhulpverantwoordelijke

Artikel 4.7

- En de nachtelijke insluiting?

Artikel 4.15

- Opmerkelijk: voor fysiek ingrijpen met toepassing van geweldsmiddelen hoeft de directeur niet vooraf ingeschakeld te worden en twee handelingen te verichten. Dan

is alleen zo snel mogelijk schriftelijk verslag uitbrengen de bedoeling. Staat wat haaks op wat de directeur allemaal moet doen in een gesloten regime.

Artikel 5.3

- Dit artikel stelt een beperking aan het bezoekrechten zonder verdere specificering. Daar moet een nuancering bij omtrent b.v. advocaten, net zoals dat in artikel 4.9 lid 2 ook wordt gedaan voor beperking van briefverkeer.

6 Verlaten van de gesloten jeugdinstituut en bijwonen gerechtelijke procedure

Artikel 6.1

- Opnieuw de rol van de directeur, nu in relatie tot verlof. De directeur krijgt een enorm grote rol toebedeeld in een poging de wetsongelijkheid eruit te halen: dus dan beleggen we zaken bij de directeur?
- Gesloten jeugdhulpinstellingen hebben in het kader van normaliseren ook andere partners die zij inzetten voor vervoer van jongeren

9 Gegevensverwerking

- Veel extra administratieve handelingen
- Een algemene opmerking: het is niet duidelijk of de nieuwe formulering nu beter richting geeft aan b.v. welke informatie over jongeren voor wetenschappelijk onderzoek gebruikt mag worden. Dat was destijds met het opbouwen van landelijke metingen (Monitor JZ+) een enorm uitzoekwerk. Op het eerste gezicht is de indruk dat dezelfde vaagheden nog steeds bestaan, omdat de vraag nog steeds is hoe de AVG en deze nieuwe wet zich nou precies tot elkaar verhouden in praktijksituaties.

Overige opmerkingen

- Deze conceptwet maakt geen heldere keuze in wat ermee wordt beoogt. Sommige artikelen zijn specifiek op de uitvoering geformuleerd (hoe lang moet een jongere deelnemen aan een dagprogramma etc.) en andere laten een mate van vaagheid bestaan zodat instellingen zelf keuzes kunnen maken (zoals m.b.t. de 'uitsluiting' in artikel 3.11; die wordt nergens precies gedefinieerd), sommige artikelen zijn specifiek op afstemming met andere wetten geformuleerd (zoals een referentie aan de Politiewet omtrent één specifieke praktijksituatie) en andere geven vooral een uitvoeringskader conform andere wetten (b.v. hoofdstuk 9 over gegevensverwerking volgens AVG vereisten).

Die onduidelijkheid over de doelstelling maakt dat er allerlei vragen ontstaan.

- Een keuze die principieel ingewikkeld ligt is dat de wetgevende macht (c.q. de ambtenaren) een aanzienlijke invloed organiseren voor zichzelf in de uitvoering, terwijl je zou verwachten dat die bij de uitvoerende macht (c.q. de zorgverleners) hoort. Hoofdstuk 10 bevat een aantal artikelen waar wat principiële vragen op dit punt terecht zouden zijn, met name artikel 10.2 (toegang tot privacygevoelige informatie), artikel 10.3 (aanwijzing en bevel) en artikel 10.4 (bestuurlijke boete). Eén van de basisbeginselen is toch dat we een rechtelijke macht hebben om de uitvoering te toetsen, voor zover de uitvoerende macht dat niet met zichzelf kan oplossen.
- Een andere keuze die dus ingewikkeld is, is de hoofdelijke verantwoordelijkheid van functionaris 'directeur'.
 In de eerste plaats omdat het serieuze consequenties heeft voor die positie in de organisatie i.t.t. wanneer je de verantwoordelijkheid algemener zou beleggen bij b.v. een rechtspersoon (met daaronder de zorginhoudelijke verantwoordelijkheidsverdeling naar hoofdbehandelaarschappen e.d.).
 In de tweede plaats omdat, binnen de context van hoofdelijke verantwoordelijkheid, er geen logisch onderscheid wordt gemaakt tussen functionarissen 'directeur' en 'jeugdhulpverantwoordelijke' (wat qua formulering sowieso geen handige term is; beter sluiten ze aan bij de al bestaande termen die zorginhoudelijke verantwoordelijkheid aangeven): de 'directeur' wordt per saldo verantwoordelijk gemaakt voor een deel maatwerk op het niveau van individuele jeugdigen, wat in de praktijk onmogelijk te overzien is voor een directeur en dus tot allerlei administratieve handelingen (en daarbij komende vertragingen in het werkproces) zal leiden. Daar komt bij dat we met de transformatie de zorginhoudelijke professional weer in de lead willen laten zijn in relatie tot de zorg voor jongeren en de behandeling.
 M.b.t. dat eerste bijt de functie 'directeur' in termen van bedrijfsvoering ook met de filosofie van de zelfsturing. Als voorbeeld van wat een dergelijke herpositionering vanwege wetgeving in de praktijk op instellingsniveau betekent: de directeur stelt volgens deze wet weer huisregels vast (artikel 3.8). Maar ook voor artikelen 3.6, 3.12, 6.1, 9.2 en 9.3 geldt ditzelfde punt op een ander stukje inhoud.
 M.b.t. dat laatste zijn artikelen 4.8, 4.9 en 4.10 voorbeelden waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling bovendien rommelig wordt geformuleerd. De ene 'of' de andere persoon is verantwoordelijk: dat maakt in de praktijk een groot verschil, maar hoe die keuze dan gemaakt zou moeten worden is nergens beschreven. Daarmee wordt voor mij onduidelijk wat dit soort artikelen in de conceptwet beogen op te lossen.

- Een keuze die juridisch verdedigbaar is maar in de uitvoering allerlei fundamentele problemen geeft betreft de keuze om het regime te koppelen aan een locatie i.p.v. aan een kind. Dat gaat in de praktijk een dynamiek van overplaatsingen, time outs en andere terminologie voor hetzelfde type interventies opleveren, inclusief de enorme papierstromen die erbij horen, die per saldo maatwerk belemmeren i.p.v. ondersteunen.
- Wat ontgaat is de praktijklogica achter de koppeling van vrijheidsbeperkende maatregelen aan regimes. Artikelen 4.6, 4.15, 5.3 en 3.11 afhankelijk van hoe je die tekst interpreteert suggereren een opbouw in zwaarte, maar zo werkt de praktijk niet: als je vertrekt vanuit het individuele kind en de afzonderlijke situatie waarin je als medewerker een interventie overweegt, dan volgt dat nooit dit soort wettelijke stippeltjesroutes. Wij adviseren om die strikte koppeling aan regimes los te laten en in plaats daarvan te koppelen aan de individuele behandelplannen.


10 augustus 2020