

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies “Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?”

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie op het advies “Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?” van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Dit advies heeft u op 18 december 2023 ontvangen.¹ Ten grondslag aan deze reactie ligt dat ik groot belang hecht aan rechtswaarborgen en voldoende rechtsbescherming voor jeugdigen die te maken hebben met vrijheidsbeperkende maatregelen.

Deze reactie bespreek ik actief met in ieder geval jeugdigen (waaronder ervaringsdeskundigen), professionals, aanbieders en gemeenten. Want voordat ik een definitief standpunt inneem, wil ik hen volop de gelegenheid geven mee te denken en te reageren. Voor deze stap heb ik gekozen omdat het innemen van een standpunt gepaard gaat met dilemma's: wat is nodig en acceptabel bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp? Het gaat dan om het borgen dat deze maatregelen uitsluitend worden toegepast als er geen alternatieven zijn, dat de maatregelen proportioneel worden toegepast, bereidheid als samenleving om risico's te accepteren, handelingsperspectief voor medewerkers, veiligheid van medewerkers en de maatschappelijke kosten. Hierover wil ik in gesprek gaan.

Over mijn inzet in dit maatschappelijke gesprek wil ik helder zijn. Mijn voorkeur gaat vooralsnog uit naar een wijziging van de Jeugdwet om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp mogelijk te maken, omkleed met rechtswaarborgen, in lijn met de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten (Wzd). Op dit moment mogen hulpverleners in de jeugdhulp alleen vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen op grond van een machtiging gesloten jeugdhulp waarbij een jeugdige in een gesloten jeugdhulpaccommodatie wordt geplaatst. Het doel is te stoppen met gesloten jeugdhulp, maar omdat er nu eenmaal omstandigheden zijn dat toepassing van vrijheidsbeperkende

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 990.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies "Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?"

maatregelen de enige weg is om te zorgen dat een jeugdige passende hulp kan krijgen, moet er een wettelijke basis blijven voor de toepassing van die maatregelen. Alleen dan kunnen we stoppen met de gesloten jeugdhulp en de ambitie nul gesloten plaatsingen proberen te realiseren. Nadat ik het gesprek heb gevoerd over de dilemma's die ik hierboven kort heb geschetst, ontvangt u van mij een definitief beleidsstandpunt.

De opbouw van deze brief volgt de vijf stappen uit het Beleidskompas, de werkwijze voor het ontwikkelen van beleid.² Allereerst beschrijf ik het probleem waarom ik de RSJ om advies heb gevraagd: de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp zonder dat voorzien is in een wettelijke basis en rechtswaarborgen. Daarna ga ik in op het doel dat ik beoog: passende jeugdhulp voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben. Dan benoem en duid ik de opties om dat doel te realiseren, inclusief de opties die de RSJ adviseert. Tot slot meld ik u welke optie mijn voorkeur heeft.

In de praktijk komt het voor dat in de open residentiële jeugdhulp vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast zonder dat sprake is van een wettelijke grondslag en rechtswaarborgen. Op grond van de Jeugdwet zijn vrijheidsbeperkende maatregelen nu immers alleen toegestaan in accommodaties die zijn geregistreerd voor de gesloten jeugdhulp en als een rechterlijke machtiging is verleend. Dit betekent dat aanbieders van open residentiële jeugdhulp die met het oog op goede zorg vrijheidsbeperkende maatregelen willen kunnen toepassen, zich eerst moeten registreren als gesloten jeugdhulpinstelling. Echter, meer aanbieders vragen zich te registreren als gesloten jeugdhulpinstelling en dat staat haaks op de ambitie te stoppen met gesloten plaatsingen. Als we het mogelijk willen maken om in bepaalde - restrictieve - gevallen vrijheidsbeperkende maatregelen toe te laten passen in de open residentiële jeugdhulp is een wetswijziging noodzakelijk. De aanbeveling van de RSJ voor één nieuwe wet gedwongen zorg voor alle jeugdigen of uitbreiding van een toetsing bij een uithuisplaatsing neem ik niet over. Mijn voorkeur gaat uit naar een wijziging van de Jeugdwet om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp mogelijk te maken, in lijn met de Wvvgg en de Wzd.

1. Soms vrijheidsbeperking zonder wettelijke basis en rechtswaarborgen

² Meer informatie over het Beleidskompas is te raadplegen bij het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl).

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies "Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?"

Hieronder staat beschreven wanneer sprake is van vrijheidsbeperking en wat de huidige wettelijke mogelijkheden zijn om vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen bij jeugdigen. Uit die beschrijving valt de conclusie te trekken dat het voorkomt dat in de open residentiële jeugdhulp momenteel vrijheidsbeperking plaatsvindt zonder dat er sprake is van een wettelijke grondslag of rechtswaarborgen voor jeugdigen.

Maatregel tegen de wil van de jeugdige of gezaghebbende is vrijheidsbeperking

Vrijheidsbeperkende maatregelen zijn maatregelen die tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over de jeugdige uitoefent worden toegepast. Zoals ook de RSJ aangeeft in het advies gaat het bij vrijheidsbeperking in het kader van jeugdhulp vooral om een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam³, dan wel een beperking van het recht op bewegingsvrijheid of het recht op vrijheid van verplaatsing.⁴ Dit zijn grondrechten, onder meer neergelegd in de Grondwet en internationale verdragen. Dergelijke inperkingen van grondrechten, zoals het innemen van een telefoon of insluiten zijn slechts toegestaan als dat is voorzien van een wettelijke basis, een geoorloofd legitiem doel dient en als wordt voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.⁵ Mogelijke situaties waarin deze afwegingen gemaakt moeten worden zijn dreiging van automutilatie of suïcide, gevaar of onveiligheid uitgaande van zogeheten "loverboys" of gevaar vanwege verslavingsproblematiek.

Huidige wettelijke mogelijkheden: hoofdstuk 6 Jeugdwet, Wvvgz en Wzd

De gesloten jeugdhulp is geregeld in hoofdstuk 6 van de Jeugdwet. Op grond van een (voorwaardelijke) machtiging gesloten jeugdhulp kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over de jeugdige uitoefent, worden toegepast, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet de instelling zijn geregistreerd als instelling waar gesloten jeugdhulp wordt verleend. Daarnaast mag de instelling alleen de in hoofdstuk 6 opgesomde vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen en moet de instelling zich bij het toepassen daarvan houden aan de voorwaarden en eisen die zijn opgenomen in

³ Zie ook artikelen 10 en 11 Grondwet, artikel 17 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

⁴ Zie ook artikel 2 vierde protocol bij het EVRM en artikel 12 IVBPR.

⁵ RSJ-advies Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?, pagina 18.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies "Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?"

hoofdstuk 6 van de Jeugdwet.⁶ Behoudens noodsituaties mag een instelling alleen de vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen die in het hulpverleningsplan van de jeugdige zijn opgenomen.

Voor een (voorwaardelijke) plaatsing in de gesloten jeugdhulp is altijd een machtiging van de kinderrechter nodig.⁷ De kinderrechter verleent alleen een (voorwaardelijke) machtiging gesloten jeugdhulp als naar het oordeel van de kinderrechter:

- a. jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren;
- b. de opneming en het verblijf noodzakelijk en geschikt zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken; (in het geval van de voorwaardelijke machtiging: de ernstige belemmering in de ontwikkeling naar volwassenheid alleen buiten de accommodatie kan worden afgewend door het stellen en naleven van voorwaarden); en
- c. er geen minder ingrijpende mogelijkheden zijn om de opgroei- en opvoedingsproblemen te behandelen.

Naast de Jeugdwet bieden de Wvvgz en de Wzd mogelijkheden om tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over de jeugdige uitoefent gedwongen zorg toe te passen die nodig is in verband met een stoornis of beperking, ook als dat diens vrijheid en rechten beperkt. De Wvvgz en de Wzd

kunnen ook worden toegepast als de jeugdige jeugdhulp ontvangt in een open setting. De Wvvgz spreekt dan over verplichte zorg en de Wzd over onvrijwillige zorg. In beide wetten is bepaald dat verplichte of onvrijwillige zorg alleen als uiterste middel mag worden toegepast. Er moet sprake zijn van gedrag dat voortvloeit uit een stoornis of beperking en dat ernstig nadeel veroorzaakt, zoals het bestaan van of het risico op ernstig lichamelijk letsel of ernstig verstoorde ontwikkeling van de jeugdige.

De Wvvgz kan van toepassing zijn op jeugdigen die een psychische stoornis

⁶ Hoofdstuk 6 is gewijzigd met de invoering per 1 januari 2024 van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp: Wet van 17 mei 2023, *stb.* 182.

⁷ Zie ook artikelen 6.1.2 en 6.1.4 Jeugdwet

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies "Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?"

hebben. Voor het verlenen van verplichte zorg is altijd een crisismaatregel, machtiging tot voortzetting van een crisismaatregel of zorgmachtiging (met daarin opgenomen welke vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden toegepast) vereist. De Wzd kan van toepassing zijn op jeugdigen met een verstandelijke beperking en vereist bij een gedwongen opname een inbewaringstelling of een rechterlijke machtiging. Voor het toepassen van andere onvrijwillige zorg (bijvoorbeeld verplichte controles) moet een specifieke in de Wzd beschreven besluitvormingsprocedure worden gevolgd.

Vrijheidsbeperking in de open jeugdhulp is niet toegestaan, maar vindt wel plaats

Uit bovenstaande korte toelichting op de Jeugdwet en andere wetten die van toepassing kunnen zijn op jeugdigen, blijkt dat vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp alleen zijn toegestaan voor jeugdigen die onder de Wvvggz of Wzd vallen waarbij wordt voldaan aan de door die wetten gestelde eisen. De Inspectie Gezondheidszorg (IGJ) en het AKJ (thans Jeugdstem) hebben in mei 2022 een signalement uitgebracht over de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp.⁸ Daarin constateren zij dat residentiële (behandel)groepen, gezinshuizen, logeeropvang, zorgboerderijen en locaties voor dagbesteding of dagbehandeling in de praktijk wel vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen. Bij in ieder geval 37 bezoeken in de periode 2017 tot en met 2021 rapporteerde de IGJ over vrijheidsbeperkende maatregelen. Het gaat daarbij om de volgende drie situaties:

- onwetendheid: jeugdhulpaanbieders weten onvoldoende wanneer sprake is van vrijheidsbeperking.
- ontbreken van passende hulp.
- er verblijven jeugdigen voor wie incidenteel of tijdelijk vrijheidsbeperkende maatregelen vanuit hulpinhoudelijke gronden nodig zouden kunnen zijn (bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel of eerwraak, voor hun eigen veiligheid).

Dit voorjaar heeft de IGJ opnieuw geconstateerd dat aanbieders binnen de open jeugdhulp op grote schaal vrijheidsbeperkende maatregelen inzetten bij het bieden van hulp aan jeugdigen met complexe problemen.⁹ Ook Jeugdstem meldt in het jaarverslag 2023 dat het aantal klachten en signalen over vrijheidsbeperkende

⁸ Vrijheidsbeperkende maatregelen in open residentiële jeugdhulp, IGJ, mei 2022.

⁹ Zorgen over jongeren met een complexe hulpvraag buiten de gesloten jeugdhulp, IGJ, april 2024.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Datum 16 oktober 2024

Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies "Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?"

maatregelen in de open jeugdhulp, in 2023 opnieuw is gestegen.¹⁰

Dat jeugdigen binnen de open jeugdhulp vrijheidsbeperkende maatregelen opgelegd krijgen, is een probleem omdat vrijheidsbeperkende maatregelen grondrechten van jeugdigen beperken en zeer ingrijpend kunnen zijn. Dergelijke maatregelen mogen dan ook niet zonder wettelijke grondslag worden toegepast.

2. Passende hulp voor jeugdigen die veiligheid en bescherming nodig hebben

De ambitie is dat jeugdigen met complexe en meervoudige problemen die veiligheid en bescherming nodig hebben de best passende zorg krijgen. Daarbij geldt dat in het Hoofdlijnenakkoord de doelstelling is opgenomen om te stoppen met de huidige gesloten jeugdhulp. Dat laat onverlet dat er situaties zijn waarin vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zijn, zoals dreiging van automutilatie of suïcide, gevaar of onveiligheid uitgaande van zogeheten "loverboys" of gevaar vanwege verslavingsproblematiek. Daarbij moet het 'nee, tenzij-principe' altijd het uitgangspunt zijn. Dat betekent dat een vrijheidsbeperkende maatregel het uiterste middel moet zijn en niet mag worden toegepast tenzij er geen minder bezwarende alternatieven zijn, de maatregel evenredig is en redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregel effectief is.

3. Voorlichting, gemeentelijke inspanning en wetswijziging t.b.v. passende hulp

In het bovengenoemde signalement gaven de IGJ en Jeugdstem drie aanbevelingen. De eerste aanbeveling was het verschaffen van meer duidelijkheid door voorlichting. Daaraan heb ik gevolg gegeven door het Nederlands jeugdinstituut (Nji) te vragen een handreiking op te stellen. Die is op 16 mei 2024 gepubliceerd.¹¹ Deze handreiking is bedoeld professionals een houvast te bieden in wat wel en niet is toegestaan in de open jeugdhulp. Deze is opgesteld aan de hand van gesprekken met jeugdigen, professionals en deskundigen. Aan de hand van zes dilemma's die jeugdprofessionals ervaren, biedt het Nji daarbij voorbeelden, informatie en tips aan. Het Nji geeft opvolging aan de handreiking door het

¹⁰ Jaarverslag 2023, Jeugdstem

¹¹ Omgaan met dilemma's rond vrijheidsbeperking in open jeugdhulp (Een handreiking voor jeugdprofessionals), Nederlands jeugdinstituut, 2024.

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3718762-1056138-J

Bijlage(n)

-

Datum 16 oktober 2024
Betreft Beleidsreactie op RSJ-advies “Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?”

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

organiseren van leeractiviteiten voor professionals.

Aanbeveling twee was een oproep aan gemeenten om ervoor te zorgen dat (voldoende) passende hulp beschikbaar is. Dat is nodig om te voorkomen dat tijdelijk vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet omdat er voor een jeugdige niet de juiste plek beschikbaar is. Belangrijk is dat gemeenten inzicht hebben in de gaten en problemen in het huidige jeugdhulpaanbod in hun gemeente, zodat ze actie kunnen ondernemen om het aanbod dekkend te maken en de problemen op te lossen. In februari 2024 heeft de IGJ opnieuw gewezen op het ontbreken hiervan.¹²

Aanbeveling drie was het onderzoeken van een wetswijziging. Dat was de aanleiding om de RSJ om advies te vragen. Hieronder staat in zijn eigen woorden de kern van het advies. In de volgende paragraaf ga ik in op de aanbevelingen.

¹² Onvoldoende hulp in de JeugdzorgPlus, IGJ, februari 2024; Zorgen over jongeren met een complexe zorgvraag buitende gesloten jeugdhulp, IGJ, april 2024.

De RSJ concludeert onder andere dat vrijheidsbeperking van jeugdigen verschillend is geregeld, in verschillende wetten: hoofdstuk 6 Jeugdwet, de Wvggz en de Wzd. De RSJ adviseert één wettelijke regeling te ontwerpen voor de zorg en ondersteuning aan jeugdigen, door middel van een harmonisatie van deze drie wetten, waarbij dan vrijheidsbeperkingen in open instellingen mogelijk wordt gemaakt. De Wvggz en de Wzd zouden dan van toepassing zijn op personen vanaf 18 jaar.

De RSJ is zich ervan bewust dat een dergelijke stelselherziening tijd kost. Om die reden doet de RSJ voor de middellange termijn een aantal aanbevelingen om een situatie te creëren waarin de positie en rechtsbescherming van de jeugdige in de open residentiële jeugdhulp worden versterkt.

De RSJ onderschrijft de breed gedeelde opvatting dat vrijheidsbeperkende maatregelen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Tegelijkertijd is de RSJ van mening dat wanneer deze maatregelen in uitzonderlijke en noodzakelijke gevallen wél worden toegepast, de jeugdige moet worden beschermd door middel van rechtswaarborgen. Zolang deze rechtswaarborgen niet zijn gerealiseerd, adviseert de RSJ dat vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp niet mag worden toegepast, tenzij sprake is van een noodsituatie. Hierbij geldt dat de RSJ adviseert om insluiting in het geheel niet toe te staan, ook niet in noodsituaties. De RSJ begrijpt de vrees voor een aanzuigende werking met betrekking tot het wettelijk regelen van vrijheidsbeperking voor de open residentiële jeugdhulp. Tegelijkertijd vindt de RSJ het essentieel de positie en rechtsbescherming van de jeugdige en wettelijk vertegenwoordiger(s) te versterken in een realiteit waar vrijheidsbeperking wél wordt toegepast.

4. Duiding van vier opties om de huidige situatie te verbeteren

a. Geen wetswijziging: machtiging gesloten jeugdhulp blijft wettelijke grondslag

Binnen de huidige Jeugdwet mogen aanbieders van residentiële jeugdhulp op twee manieren vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen. De eerste is dat zij gebruik maken van de voorwaardelijke machtiging waarbij ingevolge artikel 6.1.4, zevende lid, Jeugdwet slechts een beperkt aantal vrijheidsbeperkende maatregelen is toegestaan. De tweede is dat zij hun accommodatie registreren als gesloten jeugdhulpaccommodatie en voor de betreffende jeugdige een machtiging gesloten jeugdhulp is verleend. Na de registratie als gesloten jeugdhulpaccommodatie toetst de IGJ of de aanbieders voldoen aan het kwaliteitskader gesloten jeugdhulp. Dat begint met een entreetoets.

Beide manieren vergen geen wetswijziging. Het belangrijkste bezwaar tegen deze optie is het risico dat het leidt tot aanzienlijk meer gesloten plaatsingen en meer gesloten accommodaties. Dat risico valt ook niet uit te sluiten bij de toename van het aantal voorwaardelijke machtigingen omdat als een jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt, plaatsing in een gesloten accommodatie kan volgen. Voor alle duidelijkheid, plaatsing in een gesloten accommodatie betekent in de huidige wettelijke situatie dat alle in de Jeugdwet opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen zijn toegestaan bij jeugdigen die daar geplaatst zijn met een machtiging gesloten jeugdhulp. Het risico bestaat dan dat er meer en zwaardere vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet. Bovendien staat deze optie haaks op de ambitie te stoppen met de gesloten jeugdhulp en het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen terug te dringen.

b. Eén nieuwe wet voor zorg en ondersteuning voor jeugdigen

Kenmerk
3718762-1056138-J

De voorkeursoptie van de RSJ is dat de reikwijdte van de Wvggz en Wzd wordt beperkt tot volwassenen en dat bestaande wettelijke regelingen voor vrijheidsbeperking bij jeugdigen worden geïntegreerd in één nieuwe wettelijke regeling. Wat pleit voor deze optie is dat in alle vormen van residentiële jeugdhulp dan dezelfde rechtspositieregeling geldt en dat daarmee de noodzaak voor overplaatsingen vanuit of naar de jeugd-ggz of lvb-zorg voor jeugdigen kan verminderen.

Het risico is dat er een aanzuigende werking van deze wetswijziging uitgaat: meer instellingen krijgen de mogelijkheid vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen. Daarnaast is het de vraag of er voldoende aanleiding is voor een zo ingrijpende wijziging van drie wetten: Jeugdwet (snel op de invoering van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp), Wvggz en Wzd. Bovendien is er geen aanleiding vanuit de Wvggz of de Wzd om jeugdigen uit deze wetten te halen. Bij de recente evaluatie van beide wetten is daarover niets naar voren gebracht.¹³ Tot slot, een dergelijke ingrijpende wijziging van drie wetten zal veel tijd vragen. De huidige praktijk van vrijheidsbeperking in de open jeugdhulp zonder wettelijke grondslag en rechtswaarborgen vraagt om een snellere oplossing.

c. Rechterlijke toets voor een reguliere uithuisplaatsing met vrijheidsbeperking

De RSJ heeft als alternatief voor één nieuwe wettelijke regeling voorgesteld een rechterlijke toets voor een reguliere uithuisplaatsing te introduceren waarbij de kinderrechter tegelijkertijd een uitspraak doet over het toestaan van vrijheidsbeperking. Dat moet dan wel op basis van een hulpverleningsplan dat de verzoeker van de uithuisplaatsing overlegt aan de rechter. Dat plan dient de mogelijk noodzakelijke vrijheidsbeperkende maatregelen te bevatten. De RSJ vindt dat in deze optie ingrijpende maatregelen zoals afsluiten van de deur, vastpakken of vastpakken en vasthouden alleen in noodsituaties toegestaan zijn. Insluiting zou ook in noodsituaties nooit toegestaan zijn. Ook moeten er randvoorwaarden worden gesteld aan de toepassing van maatregelen, zoals kwaliteitseisen aan de jeugdhulpaanbieders en een registratieplicht.

Een voordeel van deze optie is dat dit rechtswaarborgen biedt bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen voor jeugdigen in de residentiele jeugdhulp waar dat nu niet het geval is. Daarnaast kan zij bijdragen aan een geleidelijke afbouw van gesloten accommodaties.

Wat tegen deze optie pleit, is de koppeling van een uithuisplaatsing met vrijheidsbeperkende maatregelen. De redenen waarom een jeugdige uit huis wordt geplaatst kunnen anders zijn dan de redenen waarom vrijheidsbeperkende maatregelen toegestaan kunnen worden. Een uithuisplaatsing vraagt niet noodzakelijkerwijs om vrijheidsbeperking. Vanuit goede zorgverlening bezien, is het dan ook niet gewenst om deze verbinding te leggen. Daarbij komt dat het risico bestaat dat verzoekers voor de zekerheid dan ook de mogelijkheid van vrijheidsbeperkende maatregelen aanvragen bij een verzoek tot machtiging tot uithuisplaatsing. Dat zou kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van vrijheidsbeperkende maatregelen.

¹³ Eerste evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang, deel 2

Uitvoering van deze optie leidt bovendien tot een driedeling: open accommodatie zonder registratie, open accommodatie met registratie en gesloten accommodaties. Dat heeft vervolgens als risico dat de gesloten jeugdhulp, die bij deze optie in stand zou blijven, juist repressiever van karakter wordt omdat daar alleen jeugdigen verblijven voor wie de mogelijke inzet van de zwaarste vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals insluiting, noodzakelijk wordt geacht.

Kenmerk
3718762-1056138-J

d. Aanpassing Jeugdwet in lijn met Wvvgz en Wzd

De vierde optie is een wijziging van de Jeugdwet die enerzijds bestaat uit het beëindigen van jeugdhulp in gesloten accommodaties en anderzijds uit het scheppen van een wettelijke basis voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp in lijn met de Wvvgz en de Wzd. Daarbij zouden de uitgangspunten, zoals die nu in hoofdstuk 6 van de Jeugdwet zijn opgenomen ('nee, tenzij'), in stand blijven.

Wat pleit voor deze optie is dat er rechtswaarborgen komen voor jeugdigen die er nu in de open jeugdhulp niet zijn als het gaat om vrijheidsbeperking. Deze wetswijziging kan een nieuw soort machtiging bevatten, die is gebaseerd op de jeugdhulpbehoefte van de jeugdige en waarbij vrijheidsbeperking toegestaan kan zijn om te zorgen dat de jeugdige de vereiste hulp krijgt. Het gaat dan eigenlijk om jeugdhulp met gedwongen zorg. Plaatsing hoeft niet langer in een accommodatie te zijn die alleen maar gesloten jeugdhulp aanbiedt en als zodanig staat geregistreerd. Het kan daarmee ook bijdragen aan het verminderen van het aantal gesloten accommodaties.

Deze wetswijziging kan beperkt blijven als in de uitwerking zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de uitgangspunten van hoofdstuk zes van de Jeugdwet.

Nadelen aan deze optie zijn opnieuw het risico van aanzuigende werking, dat de wetswijziging snel volgt op de wijziging van hoofdstuk zes van de Jeugdwet en geen oplossing op de korte termijn biedt.

5. Beleidsreactie: wijziging Jeugdwet

Overwegingen

Uit het hierboven genoemde signalement van de IGJ en Jeugdstem blijkt dat jeugdigen in de open residentiele jeugdhulp verblijven die, vanuit zorginhoudelijke gronden, tijdelijk of incidenteel vrijheidsbeperkende maatregelen nodig kunnen hebben. Bijvoorbeeld het innemen van een telefoon. De inspectie sprak hierbij haar zorgen uit over het ontbreken van rechtsbescherming voor deze jeugdigen door het ontbreken van een wettelijke grondslag. Gelet op de doelstelling te stoppen met de gesloten jeugdhulp, is de vraag hoe jeugdigen die tijdelijk of incidenteel vrijheidsbeperking nodig hebben, passende hulp en rechtsbescherming kunnen krijgen in een open setting.

Op grond van de huidige regelgeving is gedwongen zorg of vrijheidsbeperking alleen toegestaan op grond van de Wvvgz of Wzd als er sprake is van ernstig nadeel en een psychische stoornis of een verstandelijke beperking óf op grond van een machtiging gesloten jeugdhulp als moet worden voorkomen dat een jeugdige zich onttrekt of wordt onttrokken aan de noodzakelijke jeugdhulp. Omdat het niet altijd gaat om jeugdigen bij wie een psychische stoornis of een verstandelijke beperking voorliggend is, blijft het nodig dat de Jeugdwet een wettelijke basis bevat voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen.

Het is niet gewenst dat aanbieders meer accommodaties gaan registreren voor de tenuitvoerlegging van de machtiging gesloten jeugdhulp. Weliswaar krijgen jeugdigen dan betere rechtswaarborgen, maar dat weegt niet op tegen het nadeel van meer plaatsingen in gesloten accommodaties.

Kenmerk
3718762-1056138-J

Het creëren van een wettelijke basis door een integratie van de Wvvgz, de Wzd en (hoofdstuk 6 van de) Jeugdwet voor jeugdigen zou zeer tijdrovend zijn. Vanuit de ggz en de lvb-zorg is daar bovendien onvoldoende aanleiding voor. Daarnaast is met de recente wijziging van hoofdstuk 6 in de Jeugdwet de rechtspositie van jeugdigen in deze drie wetten al op belangrijke onderdelen geharmoniseerd. Ook het introduceren van een nieuw wettelijk systeem met een combinatie van een machtiging tot uithuisplaatsing met vrijheidsbeperking is een ingrijpende wijziging van zowel Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek als de Jeugdwet. Een dergelijke wijziging zou twee verschillende instrumenten, die ook andere doelen hebben, met elkaar verbinden en dat is ongewenst. Bovendien zou het naar mijn inschatting eerder tot meer dan minder vrijheidsbeperking bij jeugdigen kunnen leiden.

Als we enerzijds streven naar zo min mogelijk gesloten plaatsingen en anderzijds erkennen dat er jeugdigen verblijven in de open residentiële jeugdhulp die tijdelijk of incidenteel vrijheidsbeperkende maatregelen nodig hebben, is een nieuwe aanpassing van de Jeugdwet noodzakelijk.

Het belangrijkste nadeel hiervan is het risico op een aanzuigende werking als het gaat om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Echter, dat risico bestaat bij alle hierboven beschreven opties. Er zullen altijd strenge voorwaarden en rechtswaarborgen moeten zijn verbonden aan de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen om die toepassing zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Dit alles overwegende heeft een wijziging van de Jeugdwet met de volgende elementen mijn voorkeur:

- Beëindiging van de huidige gesloten jeugdhulp;
- Een wettelijke basis voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp overeenkomstig de uitgangspunten van hoofdstuk zes van de Jeugdwet, dus 'nee, tenzij';
- Waarbij altijd een 'rechterlijke machtiging jeugdhulp met vrijheidsbeperking' vereist is, zodat er vooraf rechtsbescherming is voor de jeugdige;
- Een registratie van de aanbieders.

Zoals aan het begin van deze brief genoemd, is deze beleidsreactie het begin van een gesprek dat ik wil aangaan over de dilemma's die gepaard gaan met deze keuze. Voor dat gesprek trek ik vier maanden uit. In het voorjaar van 2025 informeer ik u over de uitkomsten en mijn definitieve standpunt op het advies van de RSJ.

Hoogachtend,

de staatssecretaris Jeugd,
Preventie en Sport,

Vincent Karremans