



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

31 oktober 2023

- # Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?

Context en een advies over de toekomst



Inhoud

Lijst met afkortingen	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en context	5
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Aanverwant project	7
1.4 Werkwijze	7
1.5 Leeswijzer en opmerkingen vooraf	7
1.6 Toelichting termen en begrippen	9
2 Het begrip 'vrijheidsbeperking'	11
2.1 Afbakening van het begrip vrijheidsbeperking	11
2.1.1 Relatieve werken en maatwerk	12
2.1.2 Glijdende schaal tussen pedagogisch en vrijheidsbeperkend handelen	13
2.2 Complicerende factoren bij de definiëring van vrijheidsbeperking	14
3 Juridisch kader	17
3.1 Vrijheidsbenaming versus vrijheidsbeperking	17
3.1.1 Vrijheidsbenaming	17
3.1.2 Vrijheidsbeperking	18
3.1.3 Van vrijheidsbeperking naar vrijheidsbenaming	18
3.2 Plaatsing in de open residentiële jeugdhulp	19
3.2.1 Juridisch onderscheid: vrijwillig en gedwongen kader	19
3.3 Vrijheidsbeperkende maatregelen na plaatsing	22
3.3.1 Vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp	22
3.3.2 Vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp	24
3.3.3 Aanpalende wettelijke kaders	26
3.4 Recht op participatie en het klacht- en beroepsrecht	28
3.4.1 Recht op participatie	29
3.4.2 Klacht- en beroepsrecht	29
4 Relevante ontwikkelingen binnen het jeugdhulpstelsel	32
4.1 Toelichting op het Nederlandse jeugdhulpstelsel	32
4.2 Kwaliteit van de (open residentiële) jeugdhulp	34
4.3 Twee transities: af- en ombouw gesloten jeugdhulp & terugdringen vrijheidsbeperking	35
4.3.1 Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp	36
4.3.2 Terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen	36
4.4 De transities nader bezien	37
4.4.1 Personeelstekort	37
4.4.2 Gevolgen van de transities: eerdere rapporten	37
4.4.3 Gevolgen van de transities: bevindingen van de RSJ	39



5	Conclusies	43
5.1	De afbakening tussen vrijheidsbeperkend handelen en pedagogisch handelen is complex	43
5.2	De verschillende wettelijke kaders voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen leiden tot knelpunten in de praktijk	43
5.3	In uitzonderlijke gevallen blijft gesloten jeugdhulp noodzakelijk	44
5.4	Vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp komt voor	44
5.5	Een nadere definiëring van het begrip noodsituatie is noodzakelijk	44
6	Advies: Een blik op de toekomst	46
	Aanbeveling 1: Ontwerp één wettelijke regeling voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen	46
	Aanbeveling 2: Een rechterlijke toets voor een uithuisplaatsing waarbij vrijheidsbeperking mogelijk is	48
	Aanbeveling 3: Formaliseer het 'nee, tenzij'-principe met betrekking tot vrijheidsbeperking en sluit daarnaast enkele ingrijpende vormen uit	49
	Aanbeveling 4: Stel randvoorwaarden aan de toepassing van vrijheidsbeperking	51
	Randvoorwaarde 1: Invoeren van kwaliteitseisen in het geval van vrijheidsbeperking en een verderstreckende registratieplicht	51
	Randvoorwaarde 2: Deskundigentoets bij (wijziging) hulpverleningsplan	52
	Randvoorwaarde 3: Motivering en registratie van vrijheidsbeperkende maatregelen	54
	Randvoorwaarde 4: Een effectieve en laagdrempelige rechtspositieregeling	54
	Bijlage 1 Lijst met geraadpleegde deskundigen	56
	Bijlage 2 Lijst met geraadpleegde stukken	59
	Literatuurlijst	59
	Overige bronnen	62



Lijst met afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix
AKJ	Adviesklachtenbureau Jeugdzorg – vertrouwenspersonen in de jeugdhulp (nu: Jeugdstem)
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
Jeugd-ggz	Geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen
KCOZ	KlachtenCommissie Onvrijwillige Zorg
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wgbo	Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst
Wkkgz	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
Wlz	Wet langdurige zorg
Wtza	Wet toetreding zorgaanbieders
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de residentiële jeugdhulp staat ter discussie. Deze discussie gaat zowel over de gesloten jeugdhulp als over de open residentiële jeugdhulp. Voor het één bestaat namelijk een wettelijk kader, en voor het andere niet. Vrijheidsbeperking komt in de praktijk van de open residentiële jeugdhulp voor, terwijl het op basis van de Jeugdwet niet is toegestaan.

In mei 2022 publiceerden de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) en Jeugdstem (voorheen: Adviesklachtenbureau jeugdzorg -vertrouwenspersonen in de jeugdhulp, nu: Jeugdstem)¹ een factsheet over vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp.² De IGJ en Jeugdstem signaleren dat jeugdigen in de open residentiële jeugdhulp te maken krijgen met vrijheidsbeperkende maatregelen, zonder dat hier een wettelijke grondslag voor bestaat. Deze grondslag bestaat wel met betrekking tot jeugdigen in de *gesloten jeugdhulp*, op basis van hoofdstuk 6 Jeugdwet.³ Eveneens blijkt uit deze factsheet dat er onduidelijkheid bestaat over de definitie en reikwijdte van een vrijheidsbeperkende maatregel ten opzichte van 'normaal' pedagogisch handelen en het hanteren van huisregels: wat mag wel, en wat mag niet in de open residentiële jeugdhulp?⁴

De Tweede Kamer heeft unaniem aan de regering gevraagd te komen met een plan om te stoppen met de gesloten jeugdhulp.⁵ In reactie hierop heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) per brief van 8 juli 2022 het voornemen geuit de grootschalige, vaak in buitengebieden gelegen, instellingen voor gesloten jeugdhulp te willen afbouwen middels een ombouw naar kleinschalige voorzieningen. Ook spreekt de Staatssecretaris over een eindstation van nul gesloten plaatsingen, waarbij hij in 2030 zo dicht mogelijk bij dit eindstation gekomen wil zijn.⁶ Op 3 februari 2023 heeft de staatssecretaris van VWS het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Binnen het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp wordt ingezet op het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen.⁷

¹ Ten tijde van ontvangst van de adviesvraag was er nog sprake van de naam 'AKJ-vertrouwenspersonen in de jeugdhulp'. Sinds 1 maart 2023 is er een nieuwe naam: 'Jeugdstem'. In dit advies zal dan ook de naam 'Jeugdstem' worden gebruikt. Jeugdstem is een landelijke onafhankelijke vertrouwenswerkorganisatie in de jeugdhulp. Jeugdstem staat jeugdigen en ouders bij, bijvoorbeeld bij het opstellen, evalueren en wijzigen van het hulpverleningsplan (waarin vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen zijn opgenomen), maar ook bij het indienen van een klacht.

² IGJ & AKJ 2022.

³ Vrijheidsbeperking is tevens (beperkt) mogelijk binnen aanpalende wettelijke kaders: de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (hierna: Wgbo), de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna: Wvz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (hierna: Wzd).

⁴ Dezelfde signalen kwamen reeds in 2019 naar voren: Berger, De Groot van Embden & Huls 2019.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35925 XVI, nr. 119.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 871, 2.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 924.



Tegelijkertijd merkt de staatssecretaris van VWS op dat het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen soms tijdelijk noodzakelijk is, en noodzakelijk zal blijven.⁸ De Staatssecretaris wil verkennen in hoeverre het in beperkte mate toestaan van vrijheidsbeperking in een open residentiële setting – zonder rechterlijke machtiging voor gesloten jeugdhulp – kan bijdragen aan het verder terugdringen van het aantal gesloten plaatsingen.⁹

Het signaal in de factsheet van de IGJ en Jeugdstem vormt de directe aanleiding voor de adviesvraag van de staatssecretaris van VWS aan de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ), waarbij de adviesvraag ook in de context van de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp moet worden geplaatst.

1.2 Vraagstelling

Op 18 november 2022 heeft de RSJ de volgende hoofdvraag, met bijbehorende deelvragen, van de staatssecretaris van VWS ontvangen:

Wat adviseert de RSJ op de lange en korte termijn voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de residentiële jeugdhulp, niet zijnde gesloten jeugdhulp?

Deelvragen:

1. De IGJ en het AKJ¹⁰ noemen in hun rapport groepen jeugdigen die buiten de instelling van gesloten jeugdhulp (wellicht) tijdelijk vrijheidsbeperkende maatregelen nodig kunnen hebben. In geval van welke problematiek en voor welke jeugdigen kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zijn?
2. Welke vrijheidsbeperkende maatregelen lijken dan noodzakelijk te zijn?
3. Betreft het maatregelen die zouden moeten worden toegepast bij jeugdigen in residentiële jeugdhulp?
4. Aanbieders van welk aanbod van residentiële jeugdhulp zouden de mogelijkheid moeten krijgen om vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen?
5. Welke uitgangspunten zouden naast het 'nee, tenzij' beginsel van toepassing moeten zijn, indien meer hulpaanbieders van residentiële jeugdhulp de mogelijkheid krijgen om vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen?
6. Zijn er nadere voorwaarden nodig voor de faciliteiten van hulpaanbieders ter voorkoming van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen, indien meer aanbieders van residentiële jeugdhulp de mogelijkheid krijgen om vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen?

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 871.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 871, p. 3-4.

¹⁰ Ten tijde van ontvangst van de adviesvraag was er nog sprake van de naam 'AKJ-vertrouwenspersonen in de jeugdhulp', deze naam is per 1 maart 2023 veranderd naar 'Jeugdstem'.

7. Zou een systeem waarin gebruik wordt gemaakt van "lichte", "middelzware" en "zware" machtigingen jeugdhulp een mogelijkheid zijn of zijn er alternatieven denkbaar?
8. Vragen uw antwoorden op de bovenstaande vragen aanpassing van wetgeving?
9. Wat adviseert u voor de korte termijn gegeven de praktijk die de IGJ en het AKJ hebben beschreven?

1.3 Aanverwant project

Naast de hierboven genoemde adviesvragen aan de RSJ, heeft de staatssecretaris van VWS het Nederlands Jeugdinstituut (hierna: NJi) gevraagd een handreiking op te stellen voor de praktijk van de open residentiële jeugdhulp, met betrekking tot pedagogisch handelen, vrijheidsbeperkend handelen en het stellen van huisregels. Deze handreiking heeft tot doel de onduidelijkheden weg te nemen over wat op dit moment wel en niet wettelijk is toegestaan in de open jeugdhulp.

1.4 Werkwijze

Ten behoeve van de totstandkoming van dit advies zijn diverse bronnen geraadpleegd, te weten: wetenschappelijke artikelen, (onderzoeks- en advies)rapporten, beleidsdocumenten, handleidingen en richtlijnen voor de jeugdhulp praktijk, nieuwsberichten en (huidige en toekomstige) wet- en regelgeving. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een veelheid aan deskundigen.¹¹ Dit betrof onder meer deskundigen uit de praktijk zoals pedagogisch medewerkers, gedragsdeskundigen, directieleden en juristen. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met wetenschappers en ervaringsdeskundigen (zowel jeugdigen als ouders). De gesprekken met ervaringsdeskundige ouders en jeugdigen hebben in samenwerking met het NJi plaatsgevonden met constant oog voor de separate verzoeken van de staatssecretaris van VWS aan de RSJ en het NJi. Tot slot zijn studiedagen en online webinars, met raakvlakken met de thematiek van deze adviesvraag, door leden van de adviescommissie van de RSJ bijgewoond. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners die toestemming hebben gegeven om met naam en functie vermeld te worden.

1.5 Leeswijzer en opmerkingen vooraf

Bij de totstandbrenging van dit advies heeft de RSJ gemerkt dat het betreffende onderwerp – vrijheidsbeperking binnen de open residentiële jeugdhulp – niet gemakkelijk te duiden of te plaatsen is. Mede vanwege de verschillende ontwikkelingen die spelen binnen de residentiële jeugdhulp, is er vaak sprake van miscommunicatie en onduidelijkheid. Want wat is vrijheidsbeperking precies, en wat valt onder 'normaal' pedagogisch handelen? Wat mag op basis van de wet wel, in welke setting, en wat niet? Helpt een wettelijk kader, of is dat te beperkend voor de praktijk? Is vrijheidsbeperking per definitie iets slechts, of kan het helpend zijn voor de jeugdige?

¹¹ In dit advies wordt in de groene tekstblokken een weergave gegeven van hetgeen naar voren is gekomen in de gesprekken met (ervarings)deskundigen. Dit zijn geen citaten.



Vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp is daarmee een ingewikkeld onderwerp dat veel facetten kent en raakt aan verschillende onderwerpen en ontwikkelingen. Bovendien is het een onderwerp dat in de uitvoeringspraktijk veel vragen en discussie oproept en dat grote implicaties kan hebben voor de werkwijze van professionals en hoe jeugdigen worden benaderd. De RSJ vindt het daarom belangrijk in dit advies zoveel mogelijk facetten van vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp toe te lichten en de achtergrond en brede context te schetsen, voordat in het laatste hoofdstuk het advies wordt geformuleerd.

Dit betekent concreet dat een groot deel van dit advies (hoofdstuk 2, 3 en 4) bestaat uit achtergrondinformatie en bevindingen van de RSJ. Hoofdstuk 2 behandelt de afbakening van het begrip 'vrijheidsbeperking' en de complicerende factoren die daarbij een rol spelen. Hoofdstuk 3 schetst het (brede) juridisch kader, waarbij wordt ingegaan op het verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking, de verschillende vormen van uithuisplaatsing, vrijheidsbeperking binnen deze plaatsingen en aanpalende wettelijke kaders. Ook wordt ingegaan op het recht op participatie en het klacht- en beroepsrecht van de jeugdige. In hoofdstuk 4 wordt het – in ontwikkeling zijnde – jeugdhulpstelsel beschreven. Onder meer komen de twee transities die momenteel gaande zijn aan de orde: de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp en het terugdringen van vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp. De vraag of vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp mogelijk zou moeten zijn, kan niet los worden gezien van deze ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 worden, op basis van hoofdstuk 2, 3 en 4, de bevindingen en conclusies van de RSJ geformuleerd. Hoofdstuk 5 vormt de brug naar hoofdstuk 6, waarin de aanbevelingen van de RSJ worden gepresenteerd.

Tot slot merkt de RSJ hier op dat de uitvoeringspraktijk hard werkt aan het zoveel mogelijk terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen en met betrekking tot dit onderwerp al concrete stappen heeft gezet, zoals het opstellen van veldnormen voor de gesloten jeugdhulp.¹² De adviesvraag met betrekking tot vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp leek volgens sommige gesprekspartners haaks op deze ontwikkelingen te staan. Om die reden is het van belang te benadrukken dat de RSJ de huidige ontwikkelingen met betrekking tot het zoveel mogelijk terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen toejuicht. Met dit advies wordt beoogd om de achtergrond en brede context van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in beeld te brengen, om vervolgens beargumenteerd een blik te kunnen werpen op de toekomst: de wenselijkheid en noodzakelijke waarborgen bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen.

¹² Veldnormen 2022.



1.6 Toelichting termen en begrippen

In dit advies worden termen gebruikt die niet voor iedereen vanzelfsprekend dezelfde betekenis hebben. Hieronder wordt voor een aantal termen omschreven wat de RSJ daar in dit advies onder verstaat.

Jeugdige

Een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, met inachtneming van de uitzonderingen genoemd in artikel 1.1 Jeugdwet.

Wettelijk vertegenwoordiger

Een wettelijk vertegenwoordiger is een juridisch ouder met gezag, een persoon die geen juridisch ouder is maar met een juridisch ouder gezamenlijk het gezag uitoefent, een natuurlijk persoon die met de voogdij over een minderjarige is belast of een gecertificeerde instelling die de voogdij over de minderjarige uitoefent.

Open residentiële jeugdhulp

Een vorm van jeugdhulp – buiten het strafrechtelijk kader – waarbij jeugdigen, vrijwillig (met toestemming van de wettelijk vertegenwoordiger(s)) of gedwongen (via de rechter met een jeugdbeschermingsmaatregel), dag en nacht buiten hun eigen gezin verblijven. De RSJ verstaat hieronder het verblijf in instellingen, bijvoorbeeld in leefgroepen, en het kleinschalige verblijf, bijvoorbeeld in gezinshuizen of zorgboerderijen. De Jeugdwet, met uitzondering van hoofdstuk 6, is hierbij het leidende wettelijk kader. Onder de open residentiële jeugdhulp verstaat de RSJ niet: verblijf in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna: Wvvgz), verblijf in het kader van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (hierna: Wzd) en pleegzorg.¹³

Gesloten jeugdhulp

Een intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdhulp waarbij de jeugdige wordt opgenomen in een gesloten accommodatie, op basis van een machtiging van de kinderrechter. Hoofdstuk 6 van de Jeugdwet regelt de gesloten jeugdhulp.¹⁴

Jeugdwet en de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp

Om de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp te versterken, is hoofdstuk 6 Jeugdwet herzien, in de vorm van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp. Deze wijziging van hoofdstuk 6 van de Jeugdwet heeft het wetgevingsproces volledig doorlopen en is op 7 juni 2023 gepubliceerd in het Staatsblad, en zal in werking treden op een nader – bij koninklijk besluit – te bepalen tijdstip.¹⁵ Wanneer in dit advies wordt gesproken over de Jeugdwet, wordt de op dit

¹³ Pleegzorg kent net als de gesloten en open residentiële jeugdhulp de Jeugdwet als wettelijk kader. Nu pleegzorg in de meeste gevallen niet als een residentiële setting kan worden beschouwd, wordt dit door de RSJ in beginsel niet onder de definitie 'open residentiële jeugdhulp' verstaan.

¹⁴ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 682.

¹⁵ *Stb.* 2023, 182.

moment geldende wet bedoeld. Wanneer in dit advies wordt gesproken over de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp, wordt de toekomstige herziening van hoofdstuk 6 Jeugdwet bedoeld. Aansluitend op de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp wordt ook het huidige Besluit Jeugdwet gewijzigd. In het besluit worden nadere regels gesteld voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp. De wijziging van het Besluit Jeugdwet is op 19 mei 2023 in consultatie gegaan. De RSJ heeft over deze wijziging een advies uitgebracht.¹⁶ Op 13 september 2023 heeft de Raad van State een blanco advies uitgebracht over de wijziging van het Besluit Jeugdwet.

Vrijheidsbeneming

In dit advies wordt over vrijheidsbeneming gesproken wanneer een persoon tegen zijn of haar wil wordt vastgehouden in een afgebakende ruimte of locatie voor een niet te verwaarlozen periode. Wanneer sprake is van vrijheidsbeneming gelden strenge rechtswaarborgen, waaronder een rechterlijke toets en het recht op rechtsbijstand.¹⁷ Ook worden op grond van het internationale recht strenge eisen gesteld aan de inhoudelijke gronden voor vrijheidsbeneming van jeugdigen (zie onder meer artikel 37 aanhef, onder b Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, hierna: IVRK). Zie voor een verdere toelichting paragraaf 3.1 van dit advies.

Vrijheidsbeperking

Een uniforme definitie of beschrijving van wat precies onder vrijheidsbeperking wordt verstaan, ontbreekt op dit moment. Hierdoor heerst in de praktijk veel onduidelijkheid bij zowel jeugdigen als professionals over wat vrijheidsbeperkende maatregelen zijn en wat wel of niet geoorloofd is.¹⁸ In hoofdstuk 2, 3 en 4 van dit advies worden deze onduidelijkheid en de bijkomende (praktische) knelpunten nader toegelicht. Met de Jeugdwet, en in de toekomst met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp, wordt uitsluitend een wettelijke grondslag geboden voor de toepassing van vrijheidsbeperking binnen de *gesloten jeugdhulp* en niet voor de open residentiële jeugdhulp. In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp staan de vrijheidsbeperkende maatregelen limitatief¹⁹ genoemd.²⁰ Naast de vrijheidsbeperkende maatregelen binnen een instelling, kan volgens de RSJ ook de plaatsing die hieraan voorafgaat – van een jeugdige buiten zijn gezin – worden gezien als een vorm van vrijheidsbeperking. In hoofdstuk 2 wordt vrijheidsbeperking in de context en praktijk van de open residentiële jeugdhulp verder uitgewerkt.

¹⁶ RSJ 2023.

¹⁷ Artikel 5 EVRM en artikel 37 aanhef, onder d IVRK. Zie hierover: Liefwaard 2016, p. 153, onder verwijzing naar: Hof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1855.

¹⁸ Berger, De Groot van Embden & Huls 2019, p. 70; IGJ & AKJ 2022, p. 3.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35942, nr. 3, p. 15-16 (MvT);

²⁰ Artikel 6.3.2.1 tot en met artikel 6.3.2.5 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.



2 Het begrip 'vrijheidsbeperking'

De IGJ en Jeugdstem hebben in 2022 gezamenlijk de factsheet 'Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp' uitgebracht.²¹ In deze factsheet constateren de IGJ en Jeugdstem dat binnen de open residentiële jeugdhulp vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast, zonder wettelijke basis. De factsheet maakt tevens duidelijk dat vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast, onder andere doordat het in de praktijk regelmatig niet duidelijk is wanneer er wel of geen sprake is van daadwerkelijke vrijheidsbeperking. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze verwarring en de complicerende factoren daarbij.

De RSJ geeft geen antwoord op de vraag naar de precieze afbakening en reikwijdte van de begrippen 'huisregel', 'pedagogische maatregel' en 'vrijheidsbeperkende maatregel'. Deze keuze is gemaakt nu een verzoek tot verduidelijking en voorlichting hierover expliciet is neergelegd bij het NJi. Het NJi zal in dat kader een handreiking opstellen, die eind 2023 wordt verwacht.

2.1 Afbakening van het begrip vrijheidsbeperking

Op dit moment biedt de wet geen basis voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp (zie hierover meer in hoofdstuk 3, onder paragraaf 3.3). De RSJ merkte in de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd dat de meningen zijn verdeeld met betrekking tot de vraag of dit moet veranderen. Dit komt deels doordat er geen sprake is van een eenduidige definitie van het begrip vrijheidsbeperking. Hierdoor is niet duidelijk wáár de wet dan precies een basis voor zou moeten bieden. Daarnaast bestaat er een grote angst voor een aanzuigende werking: "Als de wet het toestaat, dan gebeurt het ook". Een dergelijke aanzuigende werking druist in tegen de transitie met betrekking tot het zoveel mogelijk terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp (zie hierover hoofdstuk 4). In de gesprekken met de RSJ is ook naar voren gekomen dat vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp in principe onwenselijk is, maar dat het borgen van vrijheid niet altijd boven het borgen van bescherming moet worden geplaatst: er moet ruimte blijven om in het belang van het kind te kunnen handelen of ingrijpen. In dat kader gaven verschillende (ervarings)deskundigen aan dat een (wettelijke) basis helderheid zou kunnen bieden met betrekking tot de vraag of in het belang van de jeugdige – na een zorgvuldige afweging – een bepaalde maatregel kan worden toegepast. Tegelijkertijd waren er ook verschillende (ervarings)deskundigen die het in het geheel onwenselijk achten om een wettelijke basis voor vrijheidsbeperking te creëren. Hieronder worden enkele van de gemaakte opmerkingen weergegeven.

²¹ IGJ & AKJ 2022.



Een jongere dreigt constant om uit het raam te springen. Als het op dit moment – van zowel medewerkers als de jongeren – te veel gevraagd is om de ramen open te houden, is het misschien beter ze tijdelijk dicht te doen. Jeugdigen met dergelijke veiligheidsrisico's hebben vaak maar één vrijheidsbeperkende maatregel nodig, in plaats van de volledige vrijheidsbeperking binnen een machtiging gesloten jeugdhulp.

Een wettelijk kader dat enigszins mogelijkheden tot beperking biedt, kan wenselijk zijn om de discussies te beslechten. Het is daarbij wel van belang dat maatwerk mogelijk blijft: in de wet definiëren wat wel en niet mag is niet wenselijk. Het wettelijk kader moet voldoende rekening houden met de pedagogische inslag bij deze doelgroep.

De overheid besluit dat een kind uit huis moet worden geplaatst omdat het in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. We moeten het kind een omgeving bieden waar de opvoeding wél geboden wordt, zodat het kind zich weer kan ontwikkelen. We zouden niet moeten nadenken over vrijheidsbeperkende maatregelen, maar over hoe we de plekken waar kinderen wonen en opgroeien veilig maken.

2.1.1 Relationeel werken en maatwerk

Volgens alle (ervarings)deskundigen die de RSJ gesproken heeft, is het opbouwen van een relatie tussen de professional en de jeugdige een belangrijke voorwaarde voor goede zorg en ondersteuning aan jeugdigen.²² Dit is ook af te leiden uit het principe van continuïteit (artikel 20 lid 3 IVRK) dat – naast behoud en herstel van de ouder-kind relatie – ook betrekking heeft op het beperken van het aantal verschillende opvoeders per jeugdige in een instelling.²³

Uit onderzoek blijkt dat een positieve ontwikkeling en het verkrijgen van perspectief voor de jeugdige ook gerealiseerd kunnen worden als niet alleen vanuit structuur en toezicht wordt gewerkt.²⁴ Professionals die een betere werkrelatie met de jeugdige creëren, voelen meer controle en laten een grotere flexibiliteit in hun professionele gedrag zien, dan professionals die handelen uit onmacht, wat kan leiden tot een tegenreactie vanuit de jeugdige.²⁵ In de Richtlijn Residentiële jeugdhulp van het NJi staat dat een leefklimaat waarin sprake is van een goede onderlinge relatie en vertrouwen tussen professional en jeugdige, bijdraagt aan de veiligheid van de jeugdige en de afwezigheid van repressie.²⁶ Door personeelstekorten kan de behandelrelatie tussen jeugdigen en professionals echter onder druk komen te staan. In de gesprekken die de RSJ met (ervarings)deskundigen heeft gevoerd, werd in aanvulling op relationeel werken, het bieden van maatwerk als onmisbaar aspect genoemd in de omgang met jeugdigen. Om maatwerk te kunnen realiseren is

²² Nederlands Jeugdinstituut, *Relationeel werken*, te vinden op: <https://www.nji.nl/van-jeugd-naar-volwassenheid/relationeel-werken> (29 september 2023).

²³ De Jong-de Kruijf 2019, p. 125-126.

²⁴ De Valk 2019, p. 176-177.

²⁵ De Valk 2019, p. 174.

²⁶ De Valk 2019, p. 176-177; Stichting Beroepseer, *Repressie belemmert effectieve behandeling van jongeren in residentiële jeugdzorg*, 8 februari 2019, te vinden op: <https://beroepseer.nl/blogs/repressie-belemmert-effectieve-behandeling-van-jongeren-in-residentiele-jeugdzorg/> (29 september 2023).

doorlopende kennis over het welzijn en de ontwikkeling van de jeugdige van groot belang. Meermaals overleg met de jeugdige en zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger(s) over de vraag wat de behoeften, zorgen, ontwikkelpunten en onzekerheden zijn, is dan ook een vereiste. In de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd is naar voren gekomen dat een gedeelde verklarende analyse²⁷ hierbij helpend kan zijn.

Artikel 3 lid 1 IVRK vereist dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle maatregelen die het kind betreffen. Een kind heeft recht op fysieke en sociale veiligheid (artikel 19 lid 1 IVRK) en een zo goed mogelijke ontwikkeling (artikel 6 lid 2 IVRK). Dit betekent dat beperkingen van de vrijheid van de jeugdige nooit generiek mogen plaatsvinden.²⁸ Handelen of ingrijpen van de professional moet passend zijn bij de problematiek en zorgbehoefte van de betreffende jeugdige. Op het moment dat dit passend, effectief en toegespitst is op de leeftijd, de situatie en het ontwikkelingsniveau van de specifieke jeugdige, en daarmee in het belang is van de jeugdige, zou een bepaalde mate van vrijheidsbeperking volgens verschillende gesprekspartners van de RSJ moeten kunnen. Dit betreft volgens hen bijvoorbeeld het maken van afspraken over bedtijd, telefoongebruik of een gezamenlijk eetmoment. Of een jeugdige een dergelijke beperking ervaart als 'normale opvoeding' of als 'vrijheidsbeperkend' is echter afhankelijk van zijn of haar perceptie.

2.1.2 *Glijdende schaal tussen pedagogisch en vrijheidsbeperkend handelen*

Professionals hebben de opdracht om jeugdigen plaatsvervangend op te voeden, aangezien dat thuis vanwege een verscheidenheid aan redenen (tijdelijk) niet mogelijk is. Opvoeden houdt ook in dat afspraken met de jeugdige worden gemaakt en dat bepaalde regels gelden om de veiligheid en gezonde ontwikkeling van de jeugdige te waarborgen.

Eén en ander betekent dat pedagogisch handelen in sommige gevallen ook vrijheidsbeperkend kan zijn, of in elk geval zo kan worden ervaren door de jeugdige. Hetzelfde kan gelden voor huisregels die nodig kunnen zijn voor een ordelijke gang van zaken en de veiligheid in de accommodatie. Ook betekent dit dat vrijheidsbeperking in sommige gevallen pedagogisch is te verantwoorden, maar zeker niet in alle gevallen.

In de praktijk leeft de vraag waar de grens ligt bij begrenzingen in het kader van pedagogisch handelen en waar dat overgaat in vrijheidsbeperkend handelen. Hierover zijn door gesprekspartners van de RSJ verschillende opmerkingen gemaakt.

²⁷ Een verklarende analyse geeft inzicht in de samenhang van de problemen, het ontstaan en het voortbestaan ervan en legt verbanden tussen deze factoren. Zie hierover: Veldnormen 2022, onder Hoofdstuk 1: Preventie.

²⁸ Eenzelfde uitgangspunt volgt uit de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp, zie: *Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 8 (MvT)*.



De woorden 'vrijheidsbeperking' en 'open': die bijten elkaar. Vrijheidsbeperking in de open jeugdhulp mag nooit. Maar maatregelen als een deurverklikker, of beperkingen met betrekking tot telefoongebruik: dat zijn maatregelen die eventueel moeten kunnen. Die raken een ander aspect. Dat raakt meer aan het pedagogische, dan aan het vrijheidsbeperkende.

Het gebruik van een deurverklikker is vrijheidsbeperkend, dit past niet binnen pedagogisch handelen.

Het is niet wettelijk vast te leggen wat een pedagogische maatregel is en wat een vrijheidsbeperkende maatregel is. Daarom is verantwoording nodig.

Het is een dilemma. Er moet zo 'normaal als mogelijk' worden gehandeld, en daar horen ook bepaalde begrenzingen bij. Deze kunnen vrijheidsbeperkend zijn.

Van vrijheidsbeperking is sprake op het moment dat iemand zich verzet en het tóch wordt toegepast. Tegelijkertijd is dit een glijdende schaal: wanneer is er sprake van verzet en wanneer is iets vrijwillig?

Een pedagogische maatregel ziet op normale omgangsvormen. Vrijheidsbeperking zou alleen ingezet moeten worden voor de veiligheid van de jeugdige en zijn/haar omgeving.

Ervaringsdeskundige ouder: Als een kind een bepaalde beperking nodig heeft en je kan dit goed onderbouwen, moet er niet te moeilijk worden gedaan over vrijheidsbeperkende maatregelen. Helaas is de ervaring dat het vaak als machtsmiddel wordt gebruikt, in plaats van als maatregel om een kind te helpen.

2.2 Complicerende factoren bij de definiëring van vrijheidsbeperking

Op basis van de gesprekken die de RSJ met (ervarings)deskundigen heeft gevoerd, kunnen de volgende complicerende factoren bij de definiëring en afbakening van vrijheidsbeperking worden onderscheiden:

- De noodzakelijkheid van maatwerk in de omgang met jeugdigen, compliceert het definiëren en afbakenen van huisregels, pedagogische maatregelen (waarvoor geen wettelijke grondslag is vereist) en vrijheidsbeperkende maatregelen (waarvoor wel een wettelijke grondslag is vereist). Hierdoor is het regelmatig onduidelijk voor professionals waarvoor – op basis van de huidige wet – een grondslag bestaat en waarvoor niet. Het is per jeugdige en per situatie verschillend wat wel en niet passend handelen of ingrijpen zou kunnen zijn. Op basis van de gesprekken met (ervarings)deskundigen is het voor de RSJ bijna onmogelijk om specifieke handelingen te noemen die te allen tijde onder 'normaal pedagogisch opvoeden' vallen en zodoende altijd mogelijk zouden moeten zijn.
- Zowel voor professionals als jeugdigen is het op dit moment onvoldoende duidelijk hoe pedagogisch handelen versus vrijheidsbeperkend handelen moet worden afgebakend. Verschillende instellingen kunnen daardoor verschillende werkwijzen of

definities hanteren. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid waarbij de rechtspositie van jeugdigen en ouder(s) onvoldoende gewaarborgd is. Door de bijkomende onzekerheid durven jeugdigen mogelijk minder snel voor zichzelf op te komen, via bijvoorbeeld het klachtrecht.

- Het creëren van een (wettelijk) onderscheid tussen vrijheidsbeperkend handelen, pedagogisch handelen en het handhaven van huisregels kan het noodzakelijke maatwerk in de weg staan en de al bestaande spraakverwarring versterken. De RSJ sluit niet uit dat een (volledige) afbakening niet mogelijk blijkt te zijn.
- In gezondheidsrechtelijke wetgeving (Wvggz en Wzd) is 'verzet' een belangrijk onderscheidend criterium; zolang er geen sprake is van verzet door de jeugdige en/of de wettelijk vertegenwoordiger(s) kunnen verschillende afspraken in vrijwilligheid worden gemaakt. Als er sprake is van verzet (of als de jeugdige wilsonbekwaam is), is het van belang de rechtspositieregeling te volgen uit de verschillende wettelijke kaders (onder andere het verkrijgen van een zorgmachtiging in kader van de Wvggz en het volgen van een uitgebreid multidisciplinair stappenplan op basis van de Wzd).²⁹ Binnen de Jeugdwet speelt het verzetscriterium een minder fundamentele rol. Het feit dat verschillende wettelijke kaders op een net andere manier tegen vrijheidsbeperking aankijken, compliceert een afbakening en definiëring van het begrip. Dit maakt ook dat er verschillend wordt gedacht over de mogelijke inhoud van huisregels, pedagogische maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen.³⁰ De RSJ sluit bij deze aanpalende wetgeving aan met betrekking tot het punt dat afspraken in 'pure vrijwilligheid' in mindere mate rechtswaarborgen vereisen. Er moet enigszins ruimte zijn om te werken met wederzijdse afspraken, zeker als het gaat om een afspraak op verzoek van de jeugdige. Een voorbeeld dat in dit kader tijdens de gesprekken met (ervarings)deskundigen werd genoemd betrof een meisje dat verzocht om cameratoezicht gedurende de nacht, om zo rustiger te kunnen slapen.
- Aanvullend op het voorgaande punt is het van belang te vermelden dat 'instemming' van jeugdigen en/of wettelijk vertegenwoordiger(s) niet direct betekent dat een beslissing 'in vrijwilligheid' is genomen. De bestaande hiërarchie tussen de professional en de jeugdige en/of de angst voor 'intensievere maatregelen' wanneer de jeugdige niet instemt, kunnen ervoor zorgen dat de jeugdige een bepaalde mate van dwang of drang ervaart om toch in te stemmen. Een en ander is ook naar voren gebracht door (ervarings)deskundigen in gesprekken met de RSJ. Dit houdt volgens de RSJ in dat niet zonder meer kan worden gesteld dat een afspraak geen wettelijke grondslag of extra zorgvuldigheidswaarborgen nodig heeft, zolang deze met 'instemming' wordt toegepast.³¹

²⁹ Zie hierover meer in hoofdstuk 3, onder paragraaf 3.3 van dit advies.

³⁰ Zie voor een visie, beredeneerd vanuit de Wzd, de volgende annotatie: B.J.M. Frederiks, Annotatie bij KCOZ-2023-05A, 18 april 2023.

³¹ Zie hierover ook: RSJ & RVS 2019.

Afsluitend

Uit dit hoofdstuk blijkt hoe complex de afbakening van het begrip 'vrijheidsbeperking' is en hoe dit het bieden van maatwerk en het gesprek over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bemoeilijkt. In het volgende hoofdstuk wordt het begrip 'vrijheidsbeperking' binnen het bijbehorende juridisch kader verder uitgediept.



3 Juridisch kader

In het vorige hoofdstuk is toegelicht welke complicerende factoren spelen bij de afbakening van 'vrijheidsbeperking'. In dit hoofdstuk wordt het bijbehorende juridisch kader geschetst. In de eerste plaats wordt het juridisch onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het juridisch kader met betrekking tot de plaatsing van een jeugdige in de residentiële jeugdhulp, waarna het juridisch kader met betrekking tot de daadwerkelijke plaatsing uiteen wordt gezet. Tot slot worden het recht op participatie en het klacht- en beroepsrecht besproken.

3.1 Vrijheidsbeneming versus vrijheidsbeperking

Juridisch gezien bestaat er een belangrijk verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking. Vrijheidsbeneming moet gebaseerd zijn op een wettelijke bepaling en voorzien zijn van rechtswaarborgen, zoals een rechterlijke toets en rechtsbijstand.³² Voor vrijheidsbeperking gelden in beginsel minder zware eisen. Daarbij wordt opgemerkt dat een bepaalde mate van vrijheidsbeperking uiteindelijk wél kan leiden tot de facto vrijheidsbeneming.

3.1.1 Vrijheidsbeneming

Vrijheidsbeneming betekent dat iemand wordt ingeperkt in zijn recht op vrijheid van persoon. Dit recht wordt beschermd door onder andere artikel 5 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 9 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR), artikel 37 IVRK en artikel 15 van de Nederlandse Grondwet. Vrijheidsbeneming is rechtmatig als aan strikte voorwaarden is voldaan. Zo moet voor vrijheidsbeneming een grondslag bestaan in nationale wetgeving en moet deze voorzien zijn van rechtswaarborgen, zoals een rechterlijke toets en toegang tot rechtsbijstand (artikel 5 EVRM en artikel 37 aanhef, onder d IVRK).³³

In de genoemde (verdrags)bepalingen is met name geregeld onder welke voorwaarden vrijheidsbeneming rechtmatig kan plaatsvinden, maar is geen eenduidige definitie van vrijheidsbeneming te vinden.³⁴ In zogeheten *soft law* is een dergelijke definitie wel te vinden,³⁵ zoals in artikel 11 sub b van de *Havana Rules*³⁶ en artikel 21.5 van de *European rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*.³⁷ Een vergelijkbare definitie is overgenomen in de *United Nations Global Study on Children Deprived of their Liberty*.³⁸ Daarnaast hanteert het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) met betrekking tot vrijheidsbeneming een definitie, die in lijn ligt met deze eerdergenoemde definities.

³² Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 121; Liefwaard 2016, p. 153.

³³ Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 121; Liefwaard 2018, p. 4.

³⁴ Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 124.

³⁵ Liefwaard 2018, p. 4.

³⁶ Havana Rules 1990.

³⁷ European rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures 2008.

³⁸ OHCHR 2019, hoofdstuk 1.



Alles overziend stelt de RSJ dat van vrijheidsbeneming sprake is als *een persoon tegen zijn of haar wil wordt vastgehouden in een afgebakende ruimte of locatie voor een niet te verwaarlozen periode*.³⁹

3.1.2 Vrijheidsbeperking

Vrijheidsbeperking kan een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer inhouden (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM). Daarnaast kan vrijheidsbeperking een inperking inhouden van het recht op bewegingsvrijheid of het recht op vrijheid van verplaatsing (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 en 13 IVBPR). Ook kan vrijheidsbeperking een beperking inhouden van het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Nederlandse Grondwet). De invulling van deze inperkingen is niet altijd even concreet, zo kan het bij vrijheidsbeperkende maatregelen ook gaan om een intensieve vorm van toezicht en inmenging.⁴⁰

Hoewel voor vrijheidsbeperking in beginsel minder strikte voorwaarden gelden dan voor vrijheidsbeneming, moet op basis van de hiervoor genoemde artikelen en bepalingen wel zijn voorzien in een wettelijke basis (legaliteitsbeginsel) en moet de toepassing van vrijheidsbeperking voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel⁴¹ en het proportionaliteitsbeginsel.⁴² Hoofdstuk 6 Jeugdwet, dat met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp is herzien, bevat bepalingen op grond waarvan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bewegingsvrijheid beperkt kunnen worden binnen de gesloten jeugdhulp.⁴³ Buiten de gesloten jeugdhulp bestaat daarvoor geen grondslag in de Jeugdwet. In paragraaf 3.3.1 van dit advies worden enkele vrijheidsbeperkende maatregelen genoemd, die zijn vastgelegd in de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

3.1.3 Van vrijheidsbeperking naar vrijheidsbeneming

Het EHRM heeft geoordeeld dat sprake is van een gradueel verschil tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming.⁴⁴ Om te kunnen spreken over vrijheidsbeneming is niet vereist dat de persoon in een instelling verblijft die is aangewezen als 'gesloten': er moet gekeken worden naar de feitelijke omstandigheden. Het onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking is volgens het EHRM "*merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance*".⁴⁵

³⁹ Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 124 onder verwijzing naar: Harris 2009, p. 123 en EHRM 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 74.

⁴⁰ Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 139.

⁴¹ Hierbij is de vraag van belang of de vrijheidsbeperking noodzakelijk is en of er adequate, minder vergaande alternatieven zijn. Zie: Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 121.

⁴² Hierbij is de vraag van belang of de vrijheidsbeperking in verhouding staat tot het doel. Zie: Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 121.

⁴³ Zie hierover ook: *Kamerstukken II 2021/22 35942*, nr. 3, p. 15 (MvT).

⁴⁴ EHRM 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië), par. 93.

⁴⁵ EHRM 26 februari 2002, Appl. No. 39187/98 (H.M. t. Zwitserland), para. 42. Zie hierover ook: Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 124, onder verwijzing naar: EHRM 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië), par. 93; EHRM 28 mei 1985, Series A. No. 93 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk), par. 41; EHRM 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd

De mate waarin een jeugdige is onderworpen aan toezicht en controle speelt hierbij een belangrijke rol, zo ook de mogelijkheden voor de jeugdige om contact te onderhouden met onder andere familie buiten de instelling en het personeel van de instelling. Een andere belangrijke component is of het de jeugdige is toegestaan om desgewenst de instelling of een afdeling daarvan te verlaten. Eén en ander betekent dat een *open* instelling of afdeling, die in de praktijk vaak niet wordt beschouwd als een vrijheidsbenemende setting, toch kan vallen onder de definitie van vrijheidsbeneming.⁴⁶

Bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp bestaat het risico op een glijdende schaal: het toepassen van een bepaalde mate van vrijheidsbeperkend handelen kan leiden tot vrijheidsbenemend handelen ten aanzien van een jeugdige, waarbij een 'open' kader effectief kan veranderen in een 'gesloten' kader. Internationaal recht (artikel 5 EVRM en artikel 37 aanhef, onder d IVRK) vereist in dat geval onder meer toegang tot de rechter (*effective remedy*) en rechtsbijstand.⁴⁷

3.2 Plaatsing in de open residentiële jeugdhulp

De overheid heeft de negatieve verplichting om niet in te grijpen in het gezinsleven, tenzij dit noodzakelijk is. Zo heeft het EHRM al lang geleden de jurisprudentie ontwikkeld dat het kind slechts bij de ouders mag worden weggehaald als er geen andere manier is om het kind te beschermen.⁴⁸ De beslissing dat een jeugdige niet meer thuis mag wonen, maar elders moet verblijven en mogelijk ook elders naar school moet, of naar een andere sportvereniging en/of werkomgeving moet, kan volgens de RSJ ook worden gezien als een vorm van vrijheidsbeperking, nu de jeugdige niet meer vrijelijk kan bewegen naar de hem of haar vertrouwde plaatsen. Gezien de verstrekende aard en gevolgen van een dergelijke beslissing, dient hier een duidelijk kader voor te zijn. In deze paragraaf wordt het juridisch kader met betrekking tot de uithuisplaatsing van een jeugdige geschetst.

3.2.1 Juridisch onderscheid: vrijwillig en gedwongen kader

Binnen het huidige Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel kunnen wettelijk gezien twee kaders worden onderscheiden, waarbinnen jeugdhulp kan worden verleend: een vrijwillig kader en een gedwongen kader.⁴⁹

Koninkrijk), par. 89; EHRM 7 januari 2010, Appl. No. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus & Rusland).

⁴⁶ Liefwaard 2016, p. 153.

⁴⁷ Liefwaard 2016, p. 153.

⁴⁸ Zie onder andere: EHRM 24 maart 1988, Appl. No. 10465/93 (Olsson t. Zweden), par. 78-81; EHRM 22 juni 1989, Appl. No. 11373/85 (Eriksson t. Zweden), par. 81.

⁴⁹ Verkroost 2022, p. 1.

Vrijwillig kader

In het vrijwillig kader wordt jeugdhulp op vrijwillige basis door gezinnen geaccepteerd of verzocht, hetgeen ook een uithuisplaatsing van de jeugdige kan betreffen. Het vrijwillig kader wordt sinds 1 januari 2015 grotendeels gereguleerd door de Jeugdwet en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.⁵⁰

Gedwongen kader

In het gedwongen kader kunnen gezinnen via een jeugdbeschermingsmaatregel, opgelegd door de kinderrechter, worden verplicht om jeugdhulp te aanvaarden. Het gedwongen karakter leidt ertoe dat dit kader grotendeels bij wet – en daardoor ook in grote mate uniform – is geregeld.⁵¹

De meest voorkomende jeugdbeschermingsmaatregel is de ondertoezichtstelling, die de kinderrechter kan opleggen wanneer de jeugdige zodanig opgroeit dat zijn/haar ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de noodzakelijke hulp om deze bedreiging weg te nemen niet, of onvoldoende, wordt geaccepteerd (artikel 1:255 Burgerlijk Wetboek, hierna: BW).⁵² In het geval van een ondertoezichtstelling kan de kinderrechter ook een machtiging tot uithuisplaatsing van een jeugdige afgeven (artikel 1:265b BW).

Binnen de residentiële jeugdhulp lopen het gedwongen en vrijwillig kader regelmatig door elkaar. Zowel jeugdigen zonder als met een rechterlijke machtiging tot uithuisplaatsing verblijven in dergelijke instellingen. In de *gesloten* jeugdhulp kunnen jeugdigen ook verblijven op zogenaamde 'hybride' groepen die in beginsel open zijn, maar waar kan worden opgeschaald naar een gesloten setting. Op deze hybride groepen verblijven zowel jeugdigen met als zonder een machtiging gesloten jeugdhulp. Bij de laatste groep is er geen wettelijke basis voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen.⁵³ Eén en ander leidt ertoe dat binnen één *open* residentiële instelling jeugdigen verblijven met verschillende plaatsingstitels, of zonder plaatsingstitel. Aldus kunnen de volgende 'plaatsingstitels' voorkomen binnen de open residentiële jeugdhulp:

- **Vrijwillige uithuisplaatsing:** Bij een vrijwillige uithuisplaatsing is er instemming van de wettelijk vertegenwoordiger(s) dat de jeugdige elders wordt verzorgd. Belangrijk om op te merken is dat het niet mogelijk is om binnen een – door de rechter opgelegde – ondertoezichtstelling te komen tot een vrijwillige uithuisplaatsing. De wetgever heeft hierover gezegd dat wanneer het gaat om jeugdigen over wie de rechter al heeft geoordeeld dat aan de grond voor de

⁵⁰ Verkroost 2022, p. 1.

⁵¹ Verkroost 2022, p. 1-2. Ook gelden internationale bepalingen die moeten worden nageleefd, onder andere artikel 8 EVRM en artikel 16 IVRK.

⁵² Tevens vereist artikel 1:255 lid 1 sub b BW dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de jeugdige, aanvaardbaar te achten termijn de verzorging en opvoeding van de jeugdige weer kunnen dragen.

⁵³ Rechtbank Overijssel 26 juni 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2865. In deze zaak geeft de kinderrechter een machtiging uithuisplaatsing af ten behoeve van plaatsing in een open residentiële instelling. Omdat de betreffende jeugdige op een hybride groep zal worden geplaatst (aangezien open plekken niet beschikbaar zijn) waar kan worden opgeschaald naar een gesloten setting, bepaalt de rechter dat er geen vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden toegepast.



ondertoezichtstelling is voldaan, de verdergaande inbreuk op het familie- en gezinsleven met een uithuisplaatsing te allen tijde door de kinderrechter moet worden getoetst (artikel 1:265a BW).⁵⁴

- **Gedwongen uithuisplaatsing:** Als een minderjarige onder toezicht is gesteld, kan deze uitsluitend middels een machtiging tot uithuisplaatsing gedurende dag en nacht buiten het gezin worden geplaatst (artikel 1:265a BW). Dit is alleen mogelijk in het geval de kinderrechter oordeelt dat dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige, of noodzakelijk is voor onderzoek van zijn of haar geestelijke of lichamelijke gesteldheid (artikel 1:265b BW). De uithuisplaatsing kan ten uitvoer worden gelegd in bijvoorbeeld een (netwerk)pleeggezin, een gezinshuis of een (grootschaliger) open residentiële instelling.⁵⁵
- **Machtiging gesloten jeugdhulp:** In het geval de jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, en de opnemings- en verblijfsnoodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de noodzakelijke jeugdhulp onttrekt, of hier door anderen aan wordt onttrokken, geeft de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdhulp af (artikel 6.1.2 Jeugdwet). Vanwege het risico op onttrekking, wordt de jeugdige dan (in principe) geplaatst in een *gesloten* instelling. Er zijn verschillende variaties in de totstandkoming van deze machtiging en in de vorm van de machtiging:
 - De machtiging gesloten jeugdhulp met betrekking tot een jeugdige die onder toezicht is gesteld of waarbij de voogdij over de jeugdige berust bij een gecertificeerde instelling, in plaats van bij de ouders of verzorgers (artikel 6.1.2 lid 3 sub a en b Jeugdwet).
 - Een machtiging gesloten jeugdhulp met instemming voor de opname en het verblijf van de wettelijk vertegenwoordiger(s), niet zijnde de gecertificeerde instelling met voogdij, zonder dat er sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel. Deze vorm wordt ook wel de 'vrijwillige machtiging gesloten jeugdhulp' genoemd (artikel 6.1.2 lid 3 sub c Jeugdwet).
 - Een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp (artikel 6.1.4 Jeugdwet). Het verschil met een reguliere machtiging gesloten jeugdhulp zit erin dat de ernstige belemmering in de ontwikkeling van de jeugdige alleen *buiten* de accommodatie kan worden afgewend door het *stellen en naleven van voorwaarden*; deze voorwaarden kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen betreffen.⁵⁶ Tevens geldt als wettelijk vereiste dat aan de rechter een hulpverleningsplan wordt overgelegd. Er vindt dus geen vrijheidsbeneming plaats, mits de jeugdige zich aan de voorwaarden houdt. In het geval de jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt, kan hij/zij alsnog gesloten worden geplaatst.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 29 (MvT). Zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1095.

⁵⁵ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 349.

⁵⁶ In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp en memorie van toelichting bij deze wet wordt de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp explicieter uitgewerkt, ten opzichte van de huidige Jeugdwet.



Naast bovenstaande vormen bestaan er ook specifieke machtigingen in het geval van spoed (artikel 800 lid 3 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Als een jeugdige direct en plotseling gevaar loopt, kan de kinderrechter bepalen dat de jeugdige met spoed uit huis wordt geplaatst, gecombineerd met een voorlopige ondertoezichtstelling voor de duur van drie maanden (artikel 1:257 BW) of gedurende een al lopende ondertoezichtstelling op basis van artikel 1:255 BW. Voor plaatsing in de gesloten jeugdhulp kan eveneens een spoedmachtiging worden verleend (artikel 6.1.3 lid 2 Jeugdwet), dit kan in combinatie met een voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 1:257 BW), een al lopende ondertoezichtstelling (artikel 1:255 BW) of zonder dat er sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Tot slot is het van belang te noemen dat de jeugdige bij een rechterlijke machtiging tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, een eigen advocaat krijgt toegewezen.⁵⁷ Dit is niet het geval bij een reguliere machtiging uithuisplaatsing.⁵⁸ Sinds 1 oktober 2023 loopt een pilot waarbij de ouders kosteloze rechtsbijstand krijgen bij de eerste uithuisplaatsing van hun kind (artikel 1:265b BW). Deze pilot ziet echter niet op kosteloze rechtsbijstand voor jeugdigen.⁵⁹

3.3 Vrijheidsbeperkende maatregelen na plaatsing

Als het onderscheid tussen pedagogisch handelen en vrijheidsbeperkend handelen even wordt geparkeerd, blijft het op grond van internationaal recht van belang dat voor vrijheidsbeperkend handelen een wettelijke grondslag bestaat. In de huidige situatie kan er wat betreft het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen op basis van de Jeugdwet⁶⁰ grofweg onderscheid worden gemaakt tussen twee juridische vormen. Enerzijds de gesloten jeugdhulp waarbij met betrekking tot de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen waarborgen en regels zijn gesteld in hoofdstuk 6 Jeugdwet (dat wordt herzien met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp, waarbij nadere regels worden gesteld in het gewijzigde Besluit Jeugdwet), anderzijds de overige vormen van residentiële jeugdhulp waarvoor vrijheidsbeperking niet wettelijk is geregeld.

3.3.1 Vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp

Via de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp wordt hoofdstuk 6 Jeugdwet - op een nader te noemen tijdstip - aangepast om extra bescherming van de jeugdige te waarborgen.⁶¹ Het 'nee, tenzij'- beginsel vormt in deze nieuwe wet het uitgangspunt met betrekking tot de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen, op eenzelfde manier als dit al is geregeld in Wvvgz en de Wzd.⁶² Het 'nee, tenzij'-beginsel houdt in dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet mogen worden toegepast, tenzij er voor de

⁵⁷ Artikel 6.1.10 lid 4 Jeugdwet.

⁵⁸ Kuipers e.a. 2023, p. 36.

⁵⁹ Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand. Zie over het ontbreken van kosteloze rechtsbijstand voor de jeugdige in deze pilot en een vergelijking met andere Europese landen wat betreft rechtsbijstand bij een uithuisplaatsing: Bruning e.a. 2023, p. 222-227.

⁶⁰ Deze beschrijving ziet aldus niet op de rechtspositie bij vrijheidsbeperking zoals geregeld in de Wgbo, de Wvvgz of de Wzd.

⁶¹ *Stb.* 2023, 182.

⁶² *Kamerstukken II* 2021/22, 35942, nr. 3, p. 1 (MvT).



jeugdige, gelet op het beoogde doel, geen minder bezwarende alternatieven zijn (subsidiariteitsbeginsel), de maatregelen evenredig zijn (proportionaliteitsbeginsel) en redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregelen effectief zijn (doelmatigheidsbeginsel).⁶³ Daarnaast zijn in de praktijk 'veldnormen' opgesteld met het doel de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp verder terug te dringen.⁶⁴

Ook na de wetwijziging mag vrijheidsbeperking slechts worden toegepast binnen een (voorwaardelijke) machtiging gesloten jeugdhulp. Met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp wordt ten opzichte van de huidige Jeugdwet nadrukkelijker verwoord dat een vrijheidsbeperkende maatregel uitsluitend gericht mag zijn op het waarborgen van de veiligheid van een jeugdige of anderen, het afwenden van gevaar voor de gezondheid van een jeugdige of anderen of het bereiken van de in het hulpverleningsplan opgenomen (pedagogische) doelen.⁶⁵ Opname van een vrijheidsbeperkende maatregel in het hulpverleningsplan gebeurt enkel na instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper.⁶⁶ Voorafgaand aan de daadwerkelijke toepassing van de maatregel dient een jeugdhulpverantwoordelijke zich op de hoogte te brengen van de actuele toestand van de jeugdige, en – indien mogelijk – moet de voorgenomen maatregel met de jeugdige worden besproken.⁶⁷

In het geval een vrijheidsbeperkende maatregel niet in het hulpverleningsplan is opgenomen, maar deze nodig is vanwege een noodsituatie, kan deze op grond van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp worden toegepast zonder voorafgaand een gekwalificeerde gedragswetenschapper te raadplegen.⁶⁸ De jeugdhulpverantwoordelijke beslist over de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregelen in een noodsituatie.⁶⁹ Als de maatregel ter afwijking van de noodsituatie niet binnen twaalf uur kan worden beëindigd, is voor de voortzetting alsnog de instemming van een gekwalificeerd gedragswetenschapper vereist.⁷⁰ In totaal mag de vrijheidsbeperkende maatregel, buiten het hulpverleningsplan om en in een noodsituatie, ten hoogste gedurende drie opeenvolgende dagen worden toegepast.⁷¹

⁶³ *Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 2 (MvT).*

⁶⁴ Veldnormen 2022.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 16 (MvT); artikel 6.3.1.1 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.*

⁶⁶ Op basis van artikel 2 Regeling Jeugdwet worden als gekwalificeerde gedragswetenschappers aangewezen: beroepsbeoefenaren die zijn ingeschreven in het register Kinder- en Jeugdpsychologen van het Nederlands Instituut van Psychologen; beroepsbeoefenaren die als postmaster-orthopedagoog of als postmaster-psycholoog zijn ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd (zoals bedoeld in artikel 5.2.1 lid 1 Besluit Jeugdwet), en beroepsbeoefenaren die als gezondheidszorgpsycholoog, psychotherapeut of orthopedagoog-generalist zijn ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 8 (MvT).*

⁶⁸ Artikel 6.3.1.2 lid 3 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁶⁹ Artikel 6.3.1.4 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁷⁰ Artikel 6.3.1.2 lid 5 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁷¹ Artikel 6.3.1.2 lid 4 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

In de veldnormen legt de praktijk zichzelf striktere eisen op, namelijk dat ook voorafgaand aan de toepassing van een, vanwege een noodsituatie noodzakelijke, vrijheidsbeperkende maatregel die niet in het hulpverleningsplan is opgenomen, de gekwalificeerde gedragswetenschapper in principe (telefonisch) moet worden betrokken. De RSJ juicht deze ontwikkeling toe.

In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp worden de vrijheidsbeperkende maatregelen limitatief genoemd.⁷² Dit betreft onder andere het vastpakken of vasthouden, de verplichting tijdelijk in de eigen kamer of in een afzonderlijke verblijfsruimte te verblijven zonder de kamer of ruimte af te sluiten en insluiting⁷³ in een afzonderlijke en veilige verblijfsruimte.⁷⁴ Ook kunnen jeugdigen worden verplicht deel te nemen aan jeugdhulpverleningsprogramma's of een geneeskundige behandeling te ondergaan.⁷⁵ Daarnaast kunnen beperkingen worden opgelegd in het contact met personen en organisaties buiten de instelling, zo ook met familie.⁷⁶ Bij het gegronde vermoeden van gedragsbeïnvloedende middelen of voorwerpen die een jeugdige niet in zijn bezit mag hebben kunnen tevens vrijheidsbeperkende controles of onderzoeken plaatsvinden: onderzoek aan het lichaam, onderzoek aan de kleding, onderzoek van urine en onderzoek van de kamer van de jeugdige, uitsluitend in aanwezigheid van de jeugdige.⁷⁷

3.3.2 Vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp

Het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp is niet wettelijk geregeld en is daarmee niet toegestaan. Wel kunnen er soms uitzonderingen worden gemaakt op het in de artikelen 7.3.4 en 7.3.15 lid 1 en 2 van de Jeugdwet opgenomen vereiste dat de betrokkene toestemming moet geven voor het verlenen van jeugdhulp. Die uitzonderingen zijn opgenomen in artikelen 7.3.4, lid 2 en 3, en 7.3.15 lid 4 en 6 van de Jeugdwet.⁷⁸

⁷² Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁷³ In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp wordt de term insluiting gebruikt. Hiervan is sprake als een jeugdige wordt ingesloten in een afgesloten ruimte, waarin geen hulpverleners fysiek aanwezig zijn. Daarbij kan de jeugdige deze ruimte niet op eigen initiatief verlaten. Insluiting is alleen mogelijk in een noodsituatie en bij jeugdigen van twaalf jaar en ouder. Zie: artikel 6.3.2.2 lid 1 sub f en lid 3 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp; Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 9 (MvT).

⁷⁴ Insluiting kan uitsluitend worden toegepast indien een jeugdige twaalf jaar of ouder is en indien er sprake is van een noodsituatie. Zie artikel 6.3.2.2 lid 2 en artikel 6.3.1.2 lid 3 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp. Zie voor een nadere toelichting op insluiting paragraaf 5.4 van dit advies.

⁷⁵ Artikel 6.3.2.3 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁷⁶ Artikel 6.3.2.4 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁷⁷ Artikel 6.3.2.5 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

⁷⁸ Voor deze jeugdigen geldt dat hun wettelijk vertegenwoordiger toestemming moet geven voor het verlenen van jeugdhulp. De verplichtingen jegens de wettelijk vertegenwoordiger zijn niet van toepassing, indien deze niet verenigbaar zijn met de zorg van een goed jeugdhulpverlener' (art. 7.3.15 lid 4 Jeugdwet). In lid 6 van hetzelfde artikel staat dat wanneer de betrokken jeugdige zich verzet tegen een 'verrichting van ingrijpende aard', waarvoor een wettelijk vertegenwoordiger toestemming heeft gegeven, deze verrichting slechts kan worden uitgevoerd als dit nodig is om ernstig nadeel voor de betrokken jeugdige te voorkomen. Niet duidelijk is wat de wetgever heeft beoogd te regelen met artikel 7.3.15 lid 4, nu het uitgangspunt is dat noodzakelijke jeugdhulp waarvoor geen toestemming is, alleen met tussenkomst van een rechter kan worden verleend.

In de open residentiële jeugdhulp geldt op grond van artikel 7.3.4 lid 1 Jeugdwet het uitgangspunt dat de jeugdhulpverlener alleen hulp verleent voor zover de betrokkene daarmee instemt. Daarmee is het mogelijk dat afspraken worden gemaakt over onderdelen van de te verlenen jeugdhulp die vrijheden van een jeugdige kunnen beperken. De RSJ gaat er daarbij van uit dat het gaat om afspraken op basis van 'pure vrijwilligheid' en waar de jeugdige op een later moment op kan terugkomen. Zie hierover ook paragraaf 2.2, waarin de RSJ dieper is ingegaan op het begrip 'instemming' in relatie tot vrijwilligheid en de complicaties die de RSJ hierbij ziet.

De IGJ heeft in een recente publicatie gesteld dat het uitgangspunt is dat de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een open setting niet is toegestaan, tenzij er sprake is van een noodsituatie. Dit in afwachting van mogelijke wijzigingen naar aanleiding van dit RSJ-advies en de handreiking van het NJi, waar eveneens aandacht aan het begrip 'noodsituatie' zal worden besteed. Tot dergelijke wijzigingen van kracht zijn, stelt de IGJ dat in de open residentiële jeugdhulp alleen de incidentele inzet van vrijheidsbeperking in een noodsituatie is toegestaan.⁷⁹ Volgens de RSJ volgt de inzet van vrijheidsbeperking in een open setting in het geval van een noodsituatie niet direct uit de Jeugdwet, maar kan dit via het principe van 'goed hulpverlenerschap' worden beargumenteerd, zoals is vastgelegd in artikel 4.1.1 lid 3 Jeugdwet. Een voorbeeld van een noodsituatie dat in de gesprekken van de RSJ met professionals is gegeven, betreft het ingrijpen wanneer een jeugdige zichzelf of een ander wil beschadigen, bijvoorbeeld door glas te willen doorslikken of te dreigen met een scherp voorwerp. In het geval de vrijheidsbeperking echter herhaaldelijk moet worden toegepast bij een vaker voorkomende noodsituatie, is het volgens de IGJ noodzakelijk om af te wegen of de geboden hulp wel passend is en wat nodig is om meer passende hulp te bieden.⁸⁰

Aanvullend op het bovenstaande merkt de RSJ op dat het begrip 'noodsituatie' in de gevoerde gesprekken een moeilijk te definiëren begrip werd genoemd. Ook uit de factsheet van de IGJ en Jeugdstem blijkt dat het voor professionals soms onduidelijk is wanneer sprake is van een noodsituatie die een vrijheidsbeperkende maatregel in een open setting zou kunnen rechtvaardigen.⁸¹ In de beantwoording van Kamervragen heeft de staatssecretaris van VWS toegelicht dat een noodsituatie een situatie is waarin dringend maatregelen nodig zijn om de schade voor de jeugdige of zijn/haar omgeving te beperken. Als voorbeelden worden suïcidale of zeer agressieve jeugdigen genoemd. De Staatssecretaris geeft aan dat ook in het geval van een noodsituatie het 'nee, tenzij'-beginsel en de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel wordt toegepast. Het is volgens de Staatssecretaris aan de betrokken jeugdhulpverantwoordelijke om te beoordelen of in

Zie hierover: Dörenberg 2023a, p. 116. Verder is van belang dat de uitzondering genoemd in artikel 7.3.15 Jeugdwet geen waarborgen kent, zoals registratie, melding bij de IGJ of een bijzonder klachtrecht.

⁷⁹ IGJ 2023a, p. 4.

⁸⁰ IGJ 2023a, p. 4-5.

⁸¹ IGJ & AKJ 2022, p. 3.

een concrete situatie sprake is van een noodsituatie.⁸² Jeugdstem heeft in de reactie op de wijziging van het Besluit Jeugdwet gesignaleerd dat het begrip 'noodsituatie' mogelijk niet voldoende concreet is.

Om een te brede interpretatie te voorkomen, zou het volgens Jeugdstem helpend zijn om nadere regels te stellen of meer uitleg te geven over de afbakening.⁸³ De RSJ sluit zich hierbij aan.

3.3.3 Aanpalende wettelijke kaders

In de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd is verschillende malen gewezen op twee wetten die ook van toepassing kunnen zijn op jeugdigen en de inzet van verplichte of onvrijwillige zorg – en daarmee vrijheidsbeperking – betreffen: de Wvggz en de Wzd.⁸⁴ Daarbij kwamen onder andere de verschillende rechtsposities van jeugdigen binnen de verschillende wetten aan de orde.

Eigenlijk zou er één wet moeten komen voor alle problematiek gezamenlijk. Niet alleen gericht op vrijheidsbeneming of -beperking, maar op alle punten die raken aan de vraag hoe we kinderen kunnen helpen tot ze volwassen zijn, zonder (financiële) schotten.

Ik heb nooit goed begrepen waarom de rechtspositie van jeugdigen op verschillende manieren geborgd wordt.

De Wvggz en de Jeugdwet, en mogelijk ook de Wzd, zijn communicerende vaten. Er is al vaker aangegeven om deze wetten gelijk te trekken.

Gezondheidsrechtelijke wetgeving is op randvoorwaarden en rechtspositie beter geregeld dan de Jeugdwet.

Het is verleidelijk om uit te gaan van de huidige wettelijke kaders, en aansluiting te zoeken bij een bepaald kader. In plaats daarvan zou gekeken moeten worden naar werkzame elementen uit de verschillende kaders en zou een aparte regeling gecreëerd moeten worden voor alle vormen van hulp aan jeugdigen.

Er is sprake van een grijs gebied tussen de Wvggz en de hulp die onder de (gesloten) jeugdhulp valt. Met name suïcidaliteit en automutilatie zijn voorbeelden van problemen die voor beide partijen ingewikkeld zijn. De vraag is of het afbouwen van de gesloten jeugdhulp er niet toe gaat leiden dat meer jeugdigen op de ggz-crisisafdelingen opgenomen worden. De verschillende wetten zijn communicerende vaten.

⁸² Kamerstukken II 2022/23, 35942, nr. 6, p. 27-28.

⁸³ Jeugdstem 2023, p. 3.

⁸⁴ Naast de Wvggz en Wzd biedt de Wgbo ook ruimte om zonder instemming toch te behandelen. De verhouding tussen aan de ene kant de Wvggz en Wzd en aan de andere kant de Wgbo is op sommige punten onduidelijk. In het geval van uitsluitend somatische zorg is de Wgbo leidend, en in het geval van een puur ggz-karakter waarbij verplichte zorg wordt geleverd is de Wvggz leidend. Soms is er echter sprake van een combinatie van beide, waar het onderscheid minder duidelijk wordt. Zie: Dörenberg 2023a, p. 118.

Het is dan ook van belang om de wettelijke kaders van de Wvggz en de Wzd kort te schetsen. Sinds 1 januari 2020 regelt de Wvggz het verlenen van 'verplichte zorg' aan mensen met een psychische stoornis en de Wzd het verlenen van 'onvrijwillige zorg' aan mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een psychogeriatrische aandoening. In oktober 2022 verscheen het eindrapport van de eerste evaluatie van de Wvggz en Wzd. Opvallend is dat gedurende de wetsevaluatie niet specifiek naar de situatie van jeugdigen is gekeken, met uitzondering van twee korte paragrafen over de schorsing van de machtiging gesloten jeugdhulp wanneer plaatsing in een Wvggz- dan wel Wzd-accommodatie noodzakelijk is.⁸⁵ Ook in de beleidsreactie⁸⁶ en de beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van de wetsevaluatie⁸⁷ komt de positie van de jeugdige binnen beide wetten niet terug. Een en ander maakt dat er nog weinig publicaties zijn waarin concreet wordt beschreven hoe deze wetten in de praktijk bij jeugdigen werken.⁸⁸

Wvggz

Verplichte zorg is volgens de Wvggz alleen toegestaan als laatste redmiddel en uitsluitend wanneer het gedrag van de betrokkene als gevolg van de psychische stoornis leidt tot ernstig nadeel voor zichzelf of anderen. De Wvggz bevat een aantal specifieke bepalingen met betrekking tot jeugdigen over vertegenwoordiging en instemming (artikel 1:3 en 1:4 Wvggz). De toets of aan de criteria voor het verlenen van verplichte zorg wordt voldaan, geschiedt door de rechter, die vervolgens een zorgmachtiging kan afgeven.⁸⁹ In principe mogen alleen de vormen van verplichte zorg worden toegepast waarin de zorgmachtiging of crisismaatregel⁹⁰ voorziet. Voor daadwerkelijke toepassing is echter een apart besluit van de zorgverantwoordelijke vereist. Wanneer vormen van verplichte zorg niet in de zorgmachtiging of crisismaatregel staan opgenomen, kan deze zorg alleen worden verleend voor zover deze noodzakelijk is ter afwending van een noodsituatie gelet op de in artikel 8:11 onder sub a tot en met d Wvggz genoemde gronden. Ook hier geldt een 'nee, tenzij'-formulering: de beperkingen kunnen slechts voor een korte duur worden toegepast en alleen worden verlengd indien een verzoek voor een nieuwe zorgmachtiging wordt gedaan op grond van artikel 8:12 Wvggz.⁹¹

⁸⁵ Deze evaluatie is opgedeeld in twee fasen. Op 16 december 2021 is de eerste fase aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer, op 21 oktober 2022 volgde het eindrapport en tevens de tweede fase. Zie: Legemaate e.a. 2022.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2022/23, 25424, nr. 648.*

⁸⁷ Minister voor Langdurige Zorg en Sport, Antwoorden op Kamervragen over wetsevaluatie Wvggz en Wzd (Commissiebrief Eerste Kamer inzake wetsevaluatie Wvggz en Wzd), 22 mei 2023.

⁸⁸ Dörenberg 2023a, p. 120.

⁸⁹ In het geval niet gewacht kan worden op het verkrijgen van een zorgmachtiging is een crisismaatregel via de burgemeester mogelijk conform artikel 7:1 lid 1 Wvggz.

⁹⁰ Een crisismaatregel wordt afgegeven door de burgemeester en kan alle – in de Wvggz toegestane – vormen van verplichtte zorg bevatten, waaronder opname en verblijf. Zie hiervoor artikel 7:1 Wvggz.

⁹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32399, nr. 3, p. 91 (MvT).*

Wzd

Onvrijwillige zorg is op basis van de Wzd eveneens uitsluitend toegestaan als laatste redmiddel en alleen in situaties waarin 'het gedrag van een cliënt als gevolg van zijn psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap, dan wel als gevolg van een daarmee gepaard gaande psychische stoornis of een combinatie daarvan, leidt tot ernstig nadeel voor zichzelf of anderen' (artikel 10 lid 2 Wzd). De Wzd bevat net als de Wvggz voor jeugdigen een aantal specifieke bepalingen, onder meer met betrekking tot de vertegenwoordiging en instemming.⁹² In tegenstelling tot de Wvggz, is voor het verlenen van onvrijwillige zorg geen rechterlijke toets vereist, maar een veelomvattend stappenplan. Via dit stappenplan vindt op meerdere momenten multidisciplinair overleg plaats waarin wordt gezocht naar alternatieven voor het verlenen van onvrijwillige zorg.⁹³ Voor onvrijwillige opname is wel een rechterlijke machtiging vereist. Onvrijwillige zorg kan bij jeugdigen slechts worden toegepast in het geval de jeugdige een indicatie voor de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) heeft met als grondslag een verstandelijke beperking, of als een arts heeft vastgesteld dat er zorg nodig is zoals bedoeld in de Wzd (artikel 1 lid 1 sub c Wzd). In het geval van een crisissituatie kan de burgemeester een inbewaringstelling afgeven op grond van artikel 29 Wzd; dit is alleen mogelijk in geval een rechterlijke machtiging tot opname en verblijf niet kan worden afgewacht.

Hoewel de wettelijke kaders van de Jeugdwet, de Wvggz en de Wzd een redelijk afgebakend gebied kennen, vertonen de zorg en ondersteuning overlap. Bovendien bewegen sommige jeugdigen zich door de verschillende wettelijke kaders heen. Dit maakt het moeilijk te verklaren dat de regels voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen van elkaar verschillen.

3.4 Recht op participatie en het klacht- en beroepsrecht

Participatie van jeugdigen bij beslissingen die hem of haar betreffen, is van groot belang en is vereist op grond van het IVRK.⁹⁴ Het verstrekken van informatie aan de jeugdigen en ouder(s) bevordert een actieve participatie waarmee de rechtspositie wordt versterkt. Het recht op participatie en het klachtrecht hebben dan ook een wisselwerking met elkaar. Hieronder worden de beginselen met betrekking tot participatie nader toegelicht en wordt de link gelegd met het klachtrecht.

⁹² Dörenberg 2023a, p. 118-122.

⁹³ Dörenberg 2023a, p. 118-122.

⁹⁴ General Comment No. 12.



3.4.1 *Recht op participatie*

In het IVRK worden jeugdigen erkend als rechtssubjecten, aan wie rechten toekomen en die in de gelegenheid moeten worden gesteld om in alle aangelegenheden die hen betreffen zelf invloed te kunnen uitoefenen op basis van deze rechten.⁹⁵ Artikel 3 IVRK schrijft voor dat het belang van de jeugdige voorop moet staan in alle beslissingen die hem of haar betreffen. Artikel 12 IVRK biedt een manier om dit te verwezenlijken door jeugdigen hierbij een stem te geven.⁹⁶ Aan de mening van de jeugdige moet op basis van artikel 12 lid 1 IVRK een passend belang worden gehecht, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van de jeugdige. Dit raakt ook aan de *'evolving capacities'* van de jeugdige, zoals neergelegd in artikel 5 IVRK. In deze bepaling is vastgelegd dat de staat de rechten en verantwoordelijkheden van ouders of verzorgers moet eerbiedigen ten aanzien van de begeleiding van de jeugdige bij de uitoefening van zijn of haar rechten, op een wijze die verenigbaar is met zijn of haar ontwikkelende vermogens. Dit houdt in dat naarmate een jeugdige zich verder ontwikkelt, de rechten op een steeds zelfstandigere manier kunnen worden uitgeoefend.⁹⁷ Volgens het VN-Kinderrechtencomité betekent dit dat naarmate een jeugdige zich ontwikkelt, er meer gewicht moet worden toegekend aan zijn of haar eigen mening bij de beoordeling van het belang van de jeugdige.⁹⁸ Of, en op welke manier, belang wordt gehecht aan de mening van de jeugdige, moet bovendien aan hem of haar worden teruggekoppeld.⁹⁹ Op basis van deze informatie kan de jeugdige bijvoorbeeld besluiten een klacht in te dienen.¹⁰⁰

3.4.2 *Klacht- en beroepsrecht*

Op grond van artikel 4.2.1 lid 1 Jeugdwet zijn jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verplicht om een klachtenregeling op te stellen. De jeugdige kan een klacht indienen bij de klachtencommissie van de jeugdhulpaanbieder. De betreffende klachten kunnen gaan over gedragingen van de jeugdhulpaanbieder zelf, of personen die er werken. Onder *'gedragingen'* wordt naast letterlijk handelen ook het nalaten, het expliciet innemen van standpunten en het nemen van beslissingen verstaan.¹⁰¹ De klachtenregeling waarborgt dat de jeugdige, en degene over wie is geklaagd, door de klachtencommissie in de gelegenheid worden gesteld mondeling of schriftelijk een toelichting te geven (artikel 4.2.1 lid 2 sub e Jeugdwet) en dat zij zich bij de behandeling van de klacht kunnen laten bijstaan (artikel 4.2.1 lid 2 sub f Jeugdwet).¹⁰² Zo kunnen jeugdigen en ouders aanspraak maken op een vertrouwenspersoon.¹⁰³ De Jeugdwet kent, buiten de gesloten jeugdhulp, geen beroepsmogelijkheid.

⁹⁵ Bruning e.a. 2020, p. 83-84.

⁹⁶ Bruning e.a. 2020, p. 83.

⁹⁷ Bruning e.a. 2020, p. 96.

⁹⁸ General Comment No. 14, par. 44.

⁹⁹ General Comment No. 14, par. 45.

¹⁰⁰ Bruning e.a. 2020, p. 87.

¹⁰¹ Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 682, onder verwijzing naar: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 169 (MvT).

¹⁰² Bruning, Rap & Verkroost 2016b, p. 255.

¹⁰³ In 2022 heeft Jeugdstem bijna 20% meer cliënten bijgestaan ten opzichte van het jaar ervoor (toename van ruim 2.000 jeugdige cliënten). Zie: Jeugdstem 2022, p. 7.



Voor de gesloten jeugdhulp kent de Jeugdwet een aanvullende rechtspositieregeling in hoofdstuk 6 Jeugdwet. De jeugdige kan een schriftelijke klacht indienen bij de klachtencommissie van de instelling over de beslissing om een vrijheidsbeperkende maatregel toe te passen. De beslissing waarover de klacht is ingediend kan, in afwachting van de beslissing op de klacht, geschorst worden.¹⁰⁴ De klager kan zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon of een andere persoon.¹⁰⁵ Tegen de beslissing van de klachtencommissie staat beroep open bij de beroepscommissie van de RSJ.¹⁰⁶

Jongere: Ik durfde niet te klagen, dit werd 'snitchen' genoemd en werd niet gewaardeerd door de groepsleiding.

Voor klachten in de open residentiële jeugdhulp is alleen een klacht bij de klachtencommissie mogelijk. De klachtencommissie doet echter geen bindende uitspraken en toetst niet inhoudelijk. Dat zou bij vrijheidsbeperking wel altijd zo moeten zijn.

Als instellingen vrijheidsbeperking mogen toepassen, moet een kind kunnen klagen en terecht kunnen bij een rechtsvormend orgaan. Dat is er nu niet en daarom weten we ook niet hoe alle klachtencommissies en geschillencommissies omgaan met individuele klachten.

In tegenstelling tot in de Jeugdwet, is in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz), met betrekking tot medische zorg, expliciet opgenomen dat de klachtenregeling effectief en laagdrempelig moet zijn. Daarnaast kent de Jeugdwet zoals gezegd geen verplichting voor jeugdhulpaanbieders tot het organiseren van een beroepsmogelijkheid. Deze verplichting is er wel voor de gesloten jeugdhulp, waarbij beroep kan worden ingesteld bij de beroepscommissie van de RSJ.¹⁰⁷ Eén en ander betekent dat de klachtmogelijkheden voor de open residentiële jeugdhulp vrij beperkt zijn.

Door het niet verplicht stellen van een beroepsmogelijkheid, is er geen sprake van een landelijk bindende jurisprudentielijn voor de open residentiële jeugdhulp. Dit is onwenselijk, zeker gezien de onduidelijkheid en onzekerheid omtrent het vrijheidsbeperkend handelen in de open residentiële jeugdhulp. Voor zowel de open residentiële jeugdhulp als de gesloten jeugdhulp is geen concrete regeling opgenomen met betrekking tot kosteloze rechtsbijstand voor de jeugdige.

¹⁰⁴ Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 24.

¹⁰⁵ Artikel 6.5.3 lid 1 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp; artikel 6.2.2 lid 1 Besluit Jeugdwet (huidige situatie).

¹⁰⁶ Artikel 6.5.2 lid 1 jo. artikel 6.5.4 lid 1 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp; artikel 6.5.2 lid 1 Jeugdwet (huidige situatie).

¹⁰⁷ Antonides, Grijsbach & Hilbers 2023, p. 92-93.



Afsluitend

In dit hoofdstuk is het juridisch kader voor wat betreft de plaatsing en het verblijf van een jeugdige in de open residentiële jeugdhulp uiteengezet. Hieruit blijkt onder meer dat jeugdigen op grond van verschillende plaatsingstitels, of zonder plaatsingstitel, in deze instellingen kunnen verblijven. Voor wat betreft de gesloten jeugdhulp is het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de wet geregeld en met waarborgen omkleed. In het geval van de open residentiële jeugdhulp bestaat voor het toepassen van vrijheidsbeperking geen wettelijke basis.

Het is de vraag wat de voorgenomen en al in gang gezette af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp betekent voor het huidige stelsel van residentiële jeugdhulp en de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen daarbinnen. Het volgende hoofdstuk gaat in op de relevante ontwikkelingen en transitie binnen het jeugdhulpstelsel die van belang zijn voor de beantwoording van de vraag van de staatssecretaris van VWS over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp.



4 Relevante ontwikkelingen binnen het jeugdhulpstelsel

In dit hoofdstuk wordt het – in ontwikkeling zijnde – jeugdhulpstelsel beschreven. De af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp legt extra druk op de vraag of vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp mogelijk zou moeten zijn, nu met het af- en ombouwen van de gesloten jeugdhulp een deels nieuwe situatie ontstaat waarvoor volgens de RSJ (nog) geen sluitend wettelijk kader bestaat.

4.1 Toelichting op het Nederlandse jeugdhulpstelsel

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor de jeugdhulp. Met deze decentralisatie naar gemeenten is ook de financiering van een groot deel van de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (hierna: jeugd-ggz) van de Zorgverzekeringswet verplaatst naar de Jeugdwet en dus onder de (financiële) verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen. Ook de zorg en ondersteuning van jeugdigen met een (verstandelijke) beperking vallen onder de Jeugdwet. Het idee van de wetgever was om met de invoering van de Jeugdwet het jeugdhulpstelsel te vereenvoudigen, door de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp 'dicht bij huis' te beleggen.¹⁰⁸ In de praktijk blijken de zorg en ondersteuning voor jeugdigen echter alsnog in verschillende wetten, en daardoor versnipperd, geregeld te zijn. Dit geldt met name voor de concrete toepassing en kwaliteitseisen van deze zorg. Zo is er de Wkkgz voor medische zorg en de Wlz voor onder andere gehandicaptenzorg. Wat betreft het toepassen van gedwongen zorg en ondersteuning aan jeugdigen, is er hoofdstuk 6 Jeugdwet, de Wvggz en de Wzd.¹⁰⁹ Bovendien kennen deze laatste drie wetten weer verschillende rechtsposities voor de toepassing van vrijheidsbeperking, zoals is toegelicht in het voorgaande hoofdstuk. In een recent advies van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (hierna: RVS) staat dat een groeiend aantal mensen onder verschillende zorg- en ondersteuningswetten valt en met grote fragmentatie wordt geconfronteerd.¹¹⁰

Het verplicht toedienen van voeding is binnen een open residentiële plaatsing op basis van de Jeugdwet niet mogelijk, nu de Jeugdwet geen basis biedt voor verplichte zorg buiten de gesloten jeugdhulp. Dan zou een extern iemand moeten worden aangetrokken, die dit op basis van de Wvggz mag doen. Het is echter heel ingewikkeld om dit op individueel niveau te regelen en aan te bieden aan een kind. De professional verzandt dan snel in generieke afspraken, kaders en financiële schotten.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, par. 1.1 (MvT).

¹⁰⁹ Antonides, Grijsbach & Hilbers 2023, p. 78.

¹¹⁰ RVS 2023, p. 11.

Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten werd ook ingezet op een afname van jeugdhulp met verblijf via een focus op preventie, vroegsignalering en adequate inzet van lichtere hulpvormen. De realiteit bleek na inwerkingtreding van de Jeugdwet echter anders.¹¹¹ De totale omvang van jeugdhulp met verblijf nam namelijk toe.¹¹² Enkele jaren na de inwerkingtreding vlakke deze stijging weer wat af.¹¹³ De aanbieders van (hoog) specialistische jeugdhulp hebben het echter blijvend zwaar binnen het gedecentraliseerde stelsel. Deze vorm van zorg is kostbaar en het risico bestaat dat gemeenten deze duurdere vormen van jeugdhulp (te) beperkt inkopen.¹¹⁴ Ook zijn er signalen dat vooral jeugdigen met complexe en/of meervoudige problematiek of met een levenslange beperking/aandoening een risico lopen om niet de zorg en ondersteuning te krijgen die zij nodig hebben.¹¹⁵ De staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming hebben erkend dat jeugdigen “dreigen te verzanden in een systeem waar lichte hulp floreert.”¹¹⁶

In de Hervormingsagenda Jeugd¹¹⁷ staat dat de beschikbaarheid van (hoog) specialistische zorg voor jeugdigen wordt verbeterd door over te gaan tot standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie. De grootste opgave voor verbetering van organisatie en inkoop ligt daarbij bij de zorgvormen die op regionale schaal moeten worden ingekocht.¹¹⁸ Via het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, en onderliggende regelgeving, wordt op dat punt geprobeerd verbeteringen te bewerkstelligen. Dit wetsvoorstel verplicht gemeenten tot regionale samenwerking bij de inkoop en organisatie van vormen van (hoog) specialistische jeugdhulp, waaronder specialistische jeugd-ggz en jeugdbeschermingsmaatregelen.¹¹⁹ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft over een eerdere versie van dit wetsvoorstel kritisch geadviseerd¹²⁰ en heeft de vraag gesteld of het voldoende tegemoetkomt aan de fundamentele problemen in de jeugdhulp en of er niet meer nodig is, zoals het centraal organiseren van bepaalde vormen van (gedwongen) jeugdhulp en het weghalen van deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten.¹²¹ Het wetsvoorstel maakt nu onderdeel uit van de Hervormingsagenda Jeugd¹²² en de ministerraad heeft inmiddels ingestemd met de toevoeging dat een beperkt aantal

¹¹¹ Dörenberg 2023a, p. 110.

¹¹² Dörenberg 2023a, p. 110, onder verwijzing naar: CBS Jeugdmonitor StatLine, *Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020*.

¹¹³ Dörenberg 2023a, p. 111, onder verwijzing naar: CBS Jeugdmonitor StatLine, *Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020*.

¹¹⁴ J. van Kempen, 'Duizenden Amsterdamse jongeren in de knel door wegvallen ggz-behandelingen, waarschuwden psychologen', Het Parool 8 augustus 2023.

¹¹⁵ Dörenberg 2023a, p. 113.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 853, p 1.*

¹¹⁷ De Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 is op 20 juni 2023 door de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS aangeboden aan de Tweede Kamer. De Hervormingsagenda Jeugd bevat een groot pakket afspraken om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen.

¹¹⁸ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 41.

¹¹⁹ Van der Mersch 2023, p. 68.

¹²⁰ Raad van State 2021.

¹²¹ Van der Mersch 2023, p. 68.

¹²² Zie voor een toelichting op de ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regelgeving in de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028: Oosterkamp 2023.

zorgvormen inderdaad vraagt om organisatie op landelijke schaal.¹²³ Het primaire doel daarvan is het borgen van de beschikbaarheid en continuïteit van een aantal hoog specialistische en weinig voorkomende vormen van jeugdzorg. Vanwege deze laatste specificatie blijft de omvang van de landelijke zorgvormen beperkt.¹²⁴

4.2 Kwaliteit van de (open residentiële) jeugdhulp

De IGJ houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en de jeugdhulp. Voor alle vormen van jeugdhulp gelden op grond van de Jeugdwet verschillende kwaliteitseisen, voor jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gemeenten.¹²⁵ Alle vormen van jeugdhulp moeten voldoen aan de kwaliteitseis van 'verantwoorde jeugdhulp' zoals opgenomen in artikel 4.1.1 Jeugdwet en artikel 5.1.1 Besluit Jeugdwet. De 'verantwoorde jeugdhulp' wordt in de praktijk verder ingevuld door een verscheidenheid aan veldnormen. Hierover is opgemerkt dat de verschillende veldnormen in de jeugdsector op sommige vlakken niet heel concreet zijn, zeker niet in vergelijking met de veldnormen in de gezondheidszorg.¹²⁶

In de Hervormingsagenda Jeugd staat dat richtlijnen en kaders in de jeugdhulp niet altijd op elkaar aansluiten en niet door iedereen worden onderschreven. Om die reden wordt een 'stevige kwaliteitsimpuls' beoogd, waarbij randvoorwaarden worden geformuleerd om de noodzakelijke transitie tot stand te brengen. Volgens de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd kan de jeugdhulp in 2028 bouwen op een gezamenlijke structuur en cultuur, waarbij voor een substantieel deel van de jeugdhulp is vastgesteld wat aantoonbaar werkt en alleen deze vormen worden toegepast. Tot slot moeten in 2028 voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan.¹²⁷

Als het om kwetsbare kinderen gaat, moeten er bepaalde eisen zijn waaraan professionals moeten voldoen door bijvoorbeeld opleiding en training.

In een grotere instelling is er vaak een pedagoog of gz-psycholoog in dienst, in een gezinshuis is dat niet vanzelfsprekend. Medewerkers in een gezinshuis moeten worden gecoacht, bijvoorbeeld door een overkoepelend orgaan.

Kleinere instellingen, zoals gezinshuizen, moeten zich verbinden aan een aantal gedragswetenschappers. Een toets is van belang.

¹²³ Raad van State 2021; Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 41-42; Rijksoverheid, *Betere beschikbaarheid specialistische jeugdzorg stap dichterbij*, 15 september 2023, te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/15/betere-beschikbaarheid-specialistische-jeugdzorg-stap-dichterbij> (27 oktober 2023).

¹²⁴ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 41-42.

¹²⁵ Zie voor een overzicht met toelichting: Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 669-673.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, par. 1.1 (MvT).

¹²⁶ Antonides, Grijsbach & Hilbers 2023, p. 92.

¹²⁷ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 36-38.

Sinds 1 januari 2022 kent de Jeugdwet een relatief nieuwe verplichting: de jeugdhulpaanbieder die start met het verlenen van jeugdhulp, moet dit melden aan de minister van VWS (artikel 4.0.1 Jeugdwet). De ratio hierachter is onder andere dat de IGJ hierdoor meer zicht krijgt op de verscheidenheid aan jeugdhulpaanbieders en dat jeugdhulpaanbieders zich bewust worden van de (kwaliteits)eisen waaraan ze moeten voldoen. De hangt samen met de meldplicht voor zorgaanbieders, zoals is opgenomen in de Wet toetreding zorgaanbieders (hierna: Wtza).

Aan de poort moet beter worden getoetst of instellingen aan bepaalde eisen voldoen. Nederland heeft heel veel aanbieders laten ontstaan en dat te vrij gelaten.

4.3 Twee transities: af- en ombouw gesloten jeugdhulp & terugdringen vrijheidsbeperking

Eind 2021 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van (maatschappelijke) ontwikkelingen unaniem een motie aangenomen waarin de regering is verzocht te komen met plannen om:¹²⁸

- Te stoppen met gesloten jeugdhulp en toe te werken naar zo min mogelijk uithuisplaatsingen;
- In te zetten op ambulante zorg, passende hulp, wonen dicht bij huis, stabiliteit, liefde, aandacht en structuur;
- Het netwerk van het gezin bij plannen en oplossingen nadrukkelijk te betrekken en samen te leren hoe de hulp voor gezinnen en jeugdigen verbeterd kan worden.

Binnen het jeugdhulpstelsel is aldus sprake van een toegenomen focus op preventie en vroegsignalering en is het doel om het aantal plaatsingen met verblijf te laten afnemen, met name het aantal gesloten plaatsingen. In de media en via overige bronnen verschijnen regelmatig berichten over misstanden in de gesloten jeugdhulp.¹²⁹ Uit recente proefschriften blijkt tevens dat het gesloten plaatsen van jeugdigen onbedoelde en soms schadelijke neveneffecten kan hebben¹³⁰ en dat repressie minder voorkomt in gezinsgerichte en kleinschalige voorzieningen dan in grootschalige instellingen voor gesloten jeugdhulp.¹³¹

¹²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35925 XVI, nr. 119.

¹²⁹ Zie onder andere de documentaires Alicia, Rotjochies en Jason, te vinden via: www.2Doc.nl (6 oktober 2023) en de uitzending van EenVandaag over de gesloten jeugdhulp, 22 september 2023, te vinden via: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/eenvandaag-22-09-2023/> (5 oktober 2023). Zie ook: M. Efting & H. Kraak, 'Ze deden maar wat', *Volkscrant* 9 september 2023; Het Vergeten Kind 2022.

¹³⁰ De Jong-de Kruijf 2019.

¹³¹ De Valk 2019.



4.3.1 Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp

Naar aanleiding van bovengenoemde motie heeft de staatssecretaris van VWS op 8 juli 2022 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin hij een uitvoeringsplan aankondigt voor de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. In deze brief spreekt de Staatssecretaris de ambitie van een tweesporenbeleid uit:¹³²

- De huidige grootschalige gesloten jeugdhulpinstellingen om te bouwen naar kleinschalige voorzieningen, en
- In 2030 zo dicht mogelijk te komen bij nul gesloten plaatsingen.

Op 14 november 2022 verduidelijkt de staatssecretaris van VWS dat de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp niet wil zeggen dat er geen vrijheidsbeperkende maatregelen meer binnen instellingen mogen worden toegepast, maar dat de noodzakelijke vrijheidsbeperkende maatregelen niet meer gepaard gaan met een plaatsing in een gesloten accommodatie.¹³³

Op 3 februari 2023 is het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp door de staatssecretaris van VWS aangeboden aan de Tweede Kamer. Om de zorg voor jeugdigen structureel te verbeteren, zet dit uitvoeringsplan in op drie bewegingen: 1) van grootschalig naar kleinschalig, 2) van gesloten naar zoveel mogelijk open, en 3) van uithuisplaatsen naar zo veel mogelijk thuis.¹³⁴ Het Rijk, gemeenten en aanbieders hebben in afstemming met een groot aantal partijen gewerkt aan de totstandkoming van het Uitvoeringsplan. Het ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en Jeugdzorg Nederland hebben daarbij gezamenlijk de landelijke regie met betrekking tot dit plan.¹³⁵

4.3.2 Terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen

Gelijktijdig met de ontwikkeling van de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp, is ook gewerkt aan het terugdringen van vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp. Dit maakt dan ook expliciet onderdeel uit van het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp.¹³⁶ Beide, deels overlappende, transities zijn gericht op het zo min mogelijk beperken van de vrijheid van jeugdigen.

De totstandkoming van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp is een onderdeel van de beweging tot het terugdringen van vrijheidsbeperking. Deze beweging blijkt bovendien uit de veldnormen die in de praktijk zijn ontwikkeld, waarin het 'nee, tenzij'-beginsel met betrekking tot vrijheidsbeperking sterk tot uitdrukking komt voor de gesloten jeugdhulp. De IGJ toetst sinds medio 2023 op de naleving van deze veldnormen.¹³⁷

¹³² Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 871.

¹³³ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 914, p. 3.

¹³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 924, p. 3; Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp 2022, p. 3.

¹³⁵ Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp 2022, p. 1.

¹³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 924.

¹³⁷ IGJ 2023a; IGJ 2023b.



4.4 De transities nader bezien

4.4.1 Personeelstekort

Berichten over een tekort aan personeel, het ontbreken van een voldoende beschikbaar (en alternatief) jeugdhulpaanbod en het bestaan van wachtlijsten verschijnen de afgelopen jaren veelvuldig. In de gesprekken met de RSJ is aan bod gekomen dat dit niet de meest vruchtbare bodem biedt voor de cultuuromslag, die met het oog op de transities nodig is. In 2019 berichtte Defence for Children al dat het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel het adequaat reageren in de residentiële jeugdhulp bemoeilijkt. Het waarborgen van de veiligheid heeft vaak prioriteit, in plaats van de-escalatie en het opbouwen van een band met de jeugdige.¹³⁸ Dit druist in tegen het maatwerk en relationeel werken dat volgens de gesprekspartners van de RSJ nodig is om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen terug te dringen. Daar komt bij dat de gesprekspartners veelal te kennen gaven voorstander te zijn van de ombouw naar kleinschalige voorzieningen, maar dat dit volgens een deel van hen de noodzaak tot meer personeel juist vergroot.

4.4.2 Gevolgen van de transities: eerdere rapporten

Ten behoeve van het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp heeft Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) onderzocht of een specialistisch alternatief voor de gesloten jeugdhulp noodzakelijk is, aangezien één op de vijf jeugdigen nog buiten de eigen regio wordt geplaatst.¹³⁹ Dit onderzoek is op 17 januari 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer. De onderzoekers van AEF concluderen onder andere dat er geen eenduidige doelgroep is die een specialistisch alternatief voor de gesloten jeugdhulp nodig heeft, maar dat er wel incidenteel behoefte blijft aan het plaatsen buiten het eigen netwerk.¹⁴⁰ Daarbij wordt aanbevolen om verder te werken aan alternatieven voor de doelgroep waar nog geen passende zorg voor bestaat. De staatssecretaris van VWS trekt op basis van het onderzoeksrapport van AEF de conclusie dat de zorg, passend bij jeugdigen in de gesloten jeugdhulp, regionaal kan worden georganiseerd mits er ruimte is voor het incidenteel plaatsen buiten het eigen netwerk en mits de zorg met specifieke kenmerken is omkleed.¹⁴¹

De onderzoekers van AEF hebben, naast de beantwoording van de hoofdvraag met betrekking tot een specialistisch alternatief voor de gesloten jeugdhulp, enkele aanvullende beelden geschetst. Zo geven de onderzoekers weer voor welke groepen jeugdigen een passend aanbod verder ontwikkeld zou moeten worden, dit betreft: jeugdigen wiens problematiek te complex is voor ambulante behandeling in de geestelijke gezondheidszorg of verblijf in reguliere open residentiële voorzieningen, jeugdigen die wat betreft hun problematiek in open voorzieningen passen, maar voor wie enige mate van vrijheidsbeperking nodig is, en jeugdigen met een hoog forensisch profiel.¹⁴² Wat betreft jeugdigen die een langdurig intensief verblijf nodig hebben en alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een machtiging gesloten jeugdhulp

¹³⁸ Berger, De Groot van Embden & Huls 2019.

¹³⁹ AEF 2023.

¹⁴⁰ AEF 2023, p. 22-24.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 924, p. 4.

¹⁴² AEF 2023, p. 23.

signaleren de onderzoekers van AEF dat een passend aanbod nagenoeg ontbreekt.¹⁴³ Tevens worden in het rapport knelpunten beschreven binnen het huidige stelsel, zoals deze zijn aangedragen door gesprekspartners van AEF. Deze knelpunten zien onder andere op onvoldoende samenwerking tussen de jeugdhulp en geestelijke gezondheidszorg, het ontbreken van een integrale financiering bij multi-problematiek en het 'alles-of-niets' karakter van de Jeugdwet voor wat betreft vrijheidsbeperkende maatregelen.¹⁴⁴

De Jeugdautoriteit had de staatssecretaris van VWS reeds voorafgaand aan het onderzoek van AEF verzocht inzicht te verschaffen in de alternatieven voor gesloten jeugdhulp en gewaarschuwd voor discontinuïteit in de zorg voor jeugdigen, onder andere door financiële problemen van jeugdhulpaanbieders binnen deze transitie.¹⁴⁵

In mei 2023 heeft de IGJ een toelichting op het toezicht binnen de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp gepubliceerd. In juli 2023 volgde een publicatie met de eerste bevindingen. Beide publicaties geven blijk van grote zorgen over het – in transitie zijnde – jeugdhulpsysteem:

- Er stromen veel minder jeugdigen in de gesloten jeugdhulp in, maar onduidelijk is waar zij in plaats daarvan hulp krijgen;¹⁴⁶
- Buiten de gesloten jeugdhulp bestaat er, met uitzondering van de Wvvgz en Wzd, geen kader waarbij vrijheidsbeperking zorgvuldig wordt toegepast. Met zorgvuldig bedoelt de IGJ: door de rechter getoetst, op maat en in het belang van de jeugdige. Er vindt een verschuiving plaats van het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen vanuit de gesloten jeugdhulp (waar zowel een wettelijk kader als de op sommige punten strikter geformuleerde veldnormen gelden) naar de open jeugdhulp (waar geen wettelijk kader, noch veldnormen voor de toepassing van vrijheidsbeperking gelden).¹⁴⁷ Voorbeelden hiervan zijn ook terug te zien in de toezichtrapporten van de IGJ.¹⁴⁸
- De IGJ heeft signalen ontvangen van aanbieders die een noodzaak zien in het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan de doelgroep die zij moeten opvangen.¹⁴⁹
- Volgens de IGJ bestaat er voor bepaalde jeugdigen niet voldoende (hoog) specialistisch aanbod, waardoor deze jeugdigen op dit moment alsnog in de gesloten jeugdhulp terecht komen. Dit betreft met name aanbod in de jeugd-ggz voor jeugdigen met verslavingsproblematiek, met een hoog forensisch profiel en/of met sekse specifieke veiligheidsproblematiek.¹⁵⁰

¹⁴³ AEF 2023, p. 22.

¹⁴⁴ AEF 2023, p. 24-26.

¹⁴⁵ Jeugdautoriteit 2022a; Jeugdautoriteit 2022b.

¹⁴⁶ IGJ 2023b, p. 2.

¹⁴⁷ IGJ 2023b, p. 2.

¹⁴⁸ IGJ 2022, p. 12. In dit toezichtrapport staat met betrekking tot de open residentiële behandelgroepen van Elker Jeugdhulp & Onderwijs, dat vrijheidsbeperkende maatregelen zoals kamercontroles worden toegepast. Bijvoorbeeld wanneer bij aanmelding uit de risicotaxatie een hoog risico op wapenbezit of gebruik van drugs blijkt. De mogelijkheid tot kamercontrole wordt dan opgenomen in het behandelplan.

¹⁴⁹ IGJ 2023b, p. 2.

¹⁵⁰ IGJ 2023b, p. 2.



De IGJ concludeert verder dat het niet is gelukt om tot centrale regie te komen, ondanks het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp. Zo worden nog steeds regionaal keuzes gemaakt over het aanbod en zijn er zorgen over een landelijk toereikend en passend aanbod. De IGJ geeft aan te weinig zicht te hebben op de kwaliteit van open alternatieven voor de gesloten jeugdhulp.¹⁵¹

Een samenwerking tussen verschillende zorgvormen, hetgeen in het rapport van AEF als randvoorwaarde voor de afbouw van de gesloten jeugdhulp – en tevens als ervaren knelpunt – wordt genoemd, vraagt onder meer dat de jeugd-ggz meewerkt aan het bieden van de best passende zorg aan de meest complexe jeugdigen.¹⁵² De ervaring leert echter dat het huidige systeem hier niet voldoende in slaagt.¹⁵³ Ook is, zowel in artikelen als in gesprekken met de RSJ, de vraag gesteld hoe de afbouw van de gesloten jeugdhulp van invloed zal zijn op de instroom van jeugdigen in andere sectoren, met name de jeugd-ggz.¹⁵⁴

Ondanks de onduidelijkheid en zorgen over ‘passende’ alternatieven voor de gesloten jeugdhulp, loopt het aantal jeugdigen dat in de gesloten jeugdhulp verblijft met grote vaart terug. Waar in 2017 nog sprake was van 2.000 unieke plaatsingen in de gesloten jeugdhulp, waren dit er in 2022 minder dan 1.000. Volgens de IGJ is dit aantal medio 2023 opnieuw sterk gedaald.¹⁵⁵ De IGJ stelt op basis van de bevindingen vast dat er voor een beperkte groep jeugdigen een vorm van gesloten jeugdhulp nodig blijft. Dit is volgens de IGJ nodig om hen veiligheid te bieden en hen tegen zichzelf of anderen te beschermen.¹⁵⁶

De RSJ deelt de hierboven geschetste zorgen volledig en vreest dat binnen de huidige realiteit onvoldoende de gelegenheid bestaat om te innoveren en transities door te voeren. Bovendien blijkt uit de Hervormingsagenda Jeugd dat op dit moment geen goede data beschikbaar zijn om volledig te begrijpen wát er aan jeugdhulp wordt geleverd en aan wíe er jeugdhulp wordt geleverd.¹⁵⁷ Dit maakt het moeilijk om hier gefundeerd een gesprek over te voeren waardoor het zowel in de politiek als in het veld met name blijft bij het uiten van zorgen.

4.4.3 Gevolgen van de transities: bevindingen van de RSJ

Af- en ombouw gesloten jeugdhulp

De RSJ deelt de zorgen van de IGJ met betrekking tot de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. Gesprekspartners van de RSJ hebben hier een verscheidenheid aan opmerkingen en inzichten over gedeeld, mede in relatie tot de impact op de open residentiële jeugdhulp.

¹⁵¹ IGJ 2023b.

¹⁵² AEF 2023, p. 29.

¹⁵³ AEF 2023, p. 26 & 29.

¹⁵⁴ Zie onder andere: Dörenberg 2023a, p. 113.

¹⁵⁵ IGJ 2023a, p.2; JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens 2022.

¹⁵⁶ IGJ 2023b, p. 3.

¹⁵⁷ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p. 50.



Het is de vraag of Nederland in 2030 al in staat is om voor alle kinderen een goede alternatieve plek te vinden. Er zal altijd een groep zijn die niet geschikt is voor een open plaatsing. In dat geval is een terugval scenario noodzakelijk.

Er wordt iets afgebouwd, waar we niet zonder kunnen.

Het liefst nog vóór 2030 afbouw van de gesloten jeugdhulp!

De volledige afbouw van de gesloten jeugdhulp is niet mogelijk, wel is een sterke afbouw wenselijk, gecombineerd met het toewerken naar zeer tijdelijke plaatsingen in geslotenheid bij pure noodzaak.

Ik heb gelukkig niet vaak meegemaakt dat een jeugdige is doorgeplaatst naar geslotenheid, maar op het moment dat het gebeurde was ik heel erg blij dat deze mogelijkheid bestond.

Jongere: Ik vind het een heel heftig idee dat met de afbouw van de gesloten jeugdhulp, de extreme casussen zomaar in de open residentiële jeugdhulp terecht komen. Het mag niet zo zijn dat alle maatregelen ook zomaar meeverhuizen.

Jongere: In de media is een bepaalde visie over de gesloten jeugdhulp gevormd door misstanden. Maar we moeten juist die vreselijke misstanden afschaffen, in plaats van alles afschaffen.

De meest problematische groep heeft behandeling nodig in de jeugd-ggz, in geslotenheid indien nodig. Gesloten jeugdhulp is echter niet nodig.

Ik omarm het idee dat gesloten jeugdhulp verdwijnt en kinderen kleinschalig worden opgevangen. Toch is het belangrijk om voorzichtig te zijn de gesloten jeugdhulp te snel en te radicaal om te gooien: veranderprocessen hebben tijd nodig.

Ik vraag mij af of het afbouwen van de gesloten jeugdhulp er niet toe gaat leiden dat er meer jeugdigen op ggz-crisisafdelingen opgenomen worden. Het effect op de ggz van deze transitie is van belang.

Terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen

Vrijwel alle gesprekspartners hebben de RSJ gewaarschuwd, of een vrees geuit, voor de mogelijkheid dat met de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp de vrijheidsbeperkende maatregelen zullen 'meeverhuizen' naar de open residentiële jeugdhulp. Waar een deel van de gesprekspartners heel sterk tégen vrijheidsbeperking is, lijken bij andere gesprekspartners bepaalde handelingen toch gangbaar, maar is onduidelijk of dit als 'normaal' pedagogisch handelen, of als vrijheidsbeperkend handelen moet worden gezien (zie hierover hoofdstuk 2). Andere gesprekspartners achten vrijheidsbeperking in het geheel niet noodzakelijk, zolang er ruimte is voor maatwerk en het opbouwen van een relatie.



Desondanks zijn uit de gesprekken drie groepen jeugdigen te destilleren waarbij, in sommige gevallen en in beperkte mate, vrijheidsbeperking nodig zou kunnen zijn. Aanvullend op en deels overlappend met de bevindingen van de IGJ en het AKJ,¹⁵⁸ betreft dit de volgende groepen:

- Jeugdigen, vaak meisjes, bij wie sprake is van seksuele uitbuiting of eer gerelateerd geweld (vaak geweld in afhankelijkheidsrelaties);
- Jeugdigen, vaak jongens, met een hoog forensisch profiel die zich bevinden in een crimineel netwerk;
- Jeugdigen met orthopsychiatrische problematiek.

Met betrekking tot de eerste groep hebben de specialistische jeugdhulpinstellingen Fier, Levvel en Sterk Huis onderzoek verricht naar de kenmerken en achtergronden van deze meisjes. Aanleiding was dat deze meisjes vaak worden door- en overgeplaatst naar de gesloten jeugdhulp. In het onderzoeksrapport worden verschillende aanbevelingen gedaan om deze overplaatsingen naar de gesloten jeugdhulp te voorkomen.¹⁵⁹ Volgens dit onderzoek zou onder andere geïnvesteerd moeten worden in open residentiële instellingen die – ondanks de open setting – toch een hoog niveau van zorg, veiligheid en bescherming kunnen bieden. Daarnaast wordt geadviseerd in te zetten op kleinschalige voorzieningen met een hoge personeelsbezetting.¹⁶⁰

In de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd is eveneens door (ervarings)deskundigen gezegd dat sommige vrijheidsbeperkende maatregelen – in beperkte mate, zo kort mogelijk en bij specifieke jeugdigen – noodzakelijk blijven. Redenen die hiervoor zijn genoemd zijn onder andere: 1. Het voldoen aan de verwachtingen van wettelijk vertegenwoordigers en het netwerk, dat een jeugdige een bepaalde mate van veiligheid wordt geboden; 2. Het creëren van rust en ruimte voor behandeling door middel van regels en structuur; 3. Het voorkomen van een buitenregionale plaatsing door beperkingen in contact met een onveilig netwerk te kunnen opleggen; en 4. Het voorkomen van door- en overplaatsingen naar onder andere de gesloten jeugdhulp.

¹⁵⁸ De IGJ constateert dat er een groep jeugdigen is die passende hulp krijgt in de open jeugdhulp, en waarvoor professionals tijdens een korte periode een beperkte vorm van vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk vinden om deze passende hulp of veiligheid te kunnen (blijven) bieden. Als voorbeeld worden genoemd slachtoffers van mensenhandel en eerwraak en jeugdigen die uit een instelling voor gesloten jeugdhulp of een Justitiële Jeugdinrichting komen. Bij de laatste groep zou het tijdelijk inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen bijdragen aan hun (gevoel van) veiligheid. Zo wordt de overgang van een gesloten naar een open setting kleiner voor de jeugdigen. Zie: IGJ & AKJ 2022, p. 3. Sterk Huis, Fier & Levvel 2022.

¹⁵⁹ Sterk Huis, Fier & Levvel 2022.
¹⁶⁰ Sterk Huis, *Doorplaatsen van jonge, kwetsbare meisjes in de (gesloten) jeugdzorg kan worden voorkomen*, 15 februari 2023, te vinden op: <https://www.sterkhuis.nl/zorgorganisaties-fier-levvel-en-sterk-huis-onderzochten-doorplaatsen-van-jonge-kwetsbare-meisjes-in-de-gesloten-jeugdzorg-kan-worden-voorkomen/> (29 september 2023).



Ook is het gevoel van gelegitimeerd kunnen handelen genoemd als voordeel van het – in beperkte mate – toestaan van vrijheidsbeperking. Dit kan immers steun geven aan professionals, zodat zij niet het gevoel hoeven te hebben oneigenlijk te handelen wanneer zij in het belang van de jeugdige – na een zorgvuldige afweging en als laatste redmiddel – een bepaalde maatregel willen toepassen.¹⁶¹

Afsluitend

Uit bovenstaande blijkt dat het jeugdhulpveld sterk in beweging is. Er zijn belangrijke en concrete stappen gezet in het terugdringen van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. Bij veel betrokkenen bestaat desondanks de vrees dat met het af- en ombouwen van de gesloten jeugdhulp vrijheidsbeperkende maatregelen van de gesloten naar de open residentiële jeugdhulp zullen 'meeverhuizen'. Tegelijkertijd blijkt uit de gevoerde gesprekken ook dat voor specifieke jeugdigen, in beperkte mate en voor een zo kort mogelijke duur, sommige vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk blijven. Dit maakt het borgen van de rechtspositie voor jeugdigen in de open residentiële jeugdhulp onvermijdelijk. De RSJ doet hierover in hoofdstuk 6 verschillende aanbevelingen.

Er zijn factoren die de twee besproken transitieën bemoeilijken, zoals het personeelstekort dat maatwerk en individuele begeleiding in een kleinschalige setting frustreert en het ontbreken van een landelijk toereikend en passend hulpaanbod voor alle jeugdigen, dus ook voor jeugdigen met een complexe zorgvraag. Een goed overzicht van alle jeugdhulpaanbieders en de (kwaliteits)eisen waaraan zij moeten voldoen is hierbij essentieel. Ook hierover zal de RSJ in hoofdstuk 6 adviseren.

Tegen de in hoofdstuk 2, 3 en 4 geschetste achtergrond komt de RSJ in het volgende hoofdstuk tot een aantal samenvattende bevindingen.

¹⁶¹ In het rapport van AEF staat dat professionals het 'alles-of-niets-karakter' van de Jeugdwet ervaren als knelpunt. Volgens professionals zou meer flexibiliteit in wetgeving of het afgeven van machtigingen voor de persoon in plaats van voor de verblijfplaats kunnen helpen. Zie: AEF 2023, p. 26.



5 Conclusies

In hoofdstuk 2 kwamen de afbakening van het begrip 'vrijheidsbeperking' en de complicerende factoren die daarbij een rol spelen aan bod. In hoofdstuk 3 is het (brede) juridisch kader toegelicht, waarbij in werd gegaan op het verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking, de verschillende vormen van uithuisplaatsing, vrijheidsbeperking binnen deze plaatsingen en de aanpalende wettelijke kaders. In hoofdstuk 4 is het huidige jeugdhulpstelsel beschreven, waarbij met name aandacht is besteed aan de transities die momenteel gaande zijn: de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp en het terugdringen van vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp.

Op basis van hetgeen is toegelicht in hoofdstuk 2, 3 en 4 herhaalt de RSJ in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen, voorzien van conclusies.

5.1 De afbakening tussen vrijheidsbeperkend handelen en pedagogisch handelen is complex

De RSJ concludeert dat het aanbrengen van een wettelijk onderscheid tussen pedagogische maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen het benodigde maatwerk in de weg kan staan. Een pedagogische maatregel kan vrijheidsbeperkend zijn en een vrijheidsbeperkende maatregel kan een pedagogische insteek hebben. Ook het onderscheid met huisregels is niet altijd even concreet. Van groter belang is wát feitelijk in de instellingen gebeurt, of daar een grondslag voor bestaat (of voor zou moeten bestaan) en welke randvoorwaarden en rechtswaarborgen daarvoor gelden (of zouden moeten gelden).

5.2 De verschillende wettelijke kaders voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen leiden tot knelpunten in de praktijk

Bij jeugdigen in de residentiële jeugdhulp bestaan vaak problemen op meerdere vlakken. Dit leidt ertoe dat verschillende sectoren moeten samenwerken, hetgeen moeizaam verloopt, maar ook dat zowel jeugdigen als professionals te maken krijgen met meerdere wettelijke kaders en verschillende financieringsstromen. Wat betreft de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen (ofwel verplichte zorg en onvrijwillige zorg) verschillen de systemen van hoofdstuk 6 Jeugdwet, de Wvggz en de Wzd sterk van elkaar. Onder andere kent elk van deze drie wetten een andere rechtspositieregeling met betrekking tot vrijheidsbeperkend handelen. Het feit dat vanuit deze verschillende wettelijke kaders op verschillende manieren naar vrijheidsbeperking wordt gekeken compliceert zowel de afbakening als de eenduidige toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen.



5.3 In uitzonderlijke gevallen blijft gesloten jeugdhulp noodzakelijk

Het zoveel als mogelijk afbouwen van de gesloten jeugdhulp vindt de RSJ zeker wenselijk, mits er voldoende alternatieven voor passende zorg zijn. De RSJ is echter, net als de IGJ,¹⁶² van mening dat een plaatsing in geslotenheid in beperkte en noodzakelijke gevallen mogelijk moet blijven. In dergelijke noodzakelijke gevallen moet de plaatsing zo kort mogelijk duren en dient deze in het teken te staan van het bieden van de meest passende zorg en ondersteuning aan de betreffende jeugdige. Hierbij sluit de RSJ aan bij het uitgangspunt van kleinschaligheid en het zoveel mogelijk voorkomen van vrijheidsbeperkende maatregelen. In het geval vrijheidsbeperkende maatregelen toch noodzakelijk zijn, dienen deze te worden toegepast conform de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.¹⁶³

5.4 Vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp komt voor

De RSJ onderschrijft de beleidsontwikkeling met betrekking tot het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp, evenals de focus op kleinschaligheid, relationeel werken en maatwerk in de jeugdhulpketen. Hoewel deze transitie met veel inzet en voortvarendheid op gang zijn gebracht, zijn er factoren die dit bemoeilijken, zoals een personeelstekort, een nog niet voltooide cultuuromslag en knelpunten binnen de inrichting van het jeugdhulpstelsel. Bovendien ontbreekt een overzicht van alle initiatieven en alternatieven binnen deze transitie.

De realiteit laat zien dat vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp plaatsvindt. Vrijheidsbeperking moet echter te allen tijde een laatste redmiddel zijn waarbij aan noodzakelijke randvoorwaarden en rechtswaarborgen moet worden voldaan alvorens vrijheidsbeperking kan worden toegepast (zie hierover hoofdstuk 6). Zolang deze randvoorwaarden en rechtswaarborgen geen realiteit zijn, volgt de RSJ voor de huidige praktijk de standpunten van de IGJ. Voor de korte termijn betekent dit dat vrijheidsbeperking niet toegestaan is in open residentiële instellingen, met uitzondering van een noodsituatie.¹⁶⁴

5.5 Een nadere definiëring van het begrip noodsituatie is noodzakelijk

De RSJ sluit zich aan bij Jeugdstem wat betreft de opmerking dat het begrip 'noodsituatie' breed geïnterpreteerd kan worden en dat het helpend zou zijn om nadere regels te stellen of meer uitleg te geven over dit begrip. De staatssecretaris van VWS heeft de vraag naar meer duidelijkheid en betere voorlichting over dit begrip voorgelegd aan het NJi. Daarbij merkt de RSJ op dat vrijheidsbeperking vanwege een noodsituatie alleen mag worden ingezet op basis van de factoren die de jeugdige raken, of die vanuit de jeugdige ontstaan, zoals de veiligheid van de jeugdige zelf of anderen. Het mag niet zo zijn dat vrijheidsbeperking bij een noodsituatie wordt ingezet vanwege organisatorische factoren, zoals een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel.

¹⁶² IGJ 2023b, p. 3.

¹⁶³ Zie ook: *Kamerstukken II 2021/22 35942*, nr. 3, p. 2 & 7 (MvT).

¹⁶⁴ IGJ 2023a; IGJ 2023b.



Afsluitend

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 zijn of haar wettelijk vertegenwoordiger(s), te versterken in een realiteit waar vrijheidsbeperking wél wordt toegepast. Hierbij benadrukt de RSJ dat de huidige ontwikkeling binnen de gesloten jeugdhulp met betrekking tot het zoveel mogelijk terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de jeugdhulpketen moet worden doorgezet. Daarbij is het van belang dat knelpunten die deze transitie frustreren zoals het ontbreken van voldoende gekwalificeerd personeel en een passend hulpaanbod, zoveel mogelijk worden verholpen.

Op basis van de geformuleerde bevindingen komt de RSJ in het volgende hoofdstuk tot een antwoord op de vraag van de staatssecretaris van VWS: *“Wat adviseert de RSJ op de lange en korte termijn voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de residentiële jeugdhulp, niet zijnde gesloten jeugdhulp?”*



6 Advies: Een blik op de toekomst

Opmerkingen vooraf

De aanbevelingen die de RSJ in dit hoofdstuk doet, hebben een zekere mate van abstractie. Met het oog daarop zijn de volgende opmerkingen van belang:

- In de eerste plaats adviseert de RSJ tot het harmoniseren van wettelijke regelingen met betrekking tot zorg en ondersteuning aan jeugdigen (zie aanbeveling 1). Een dergelijke harmonisering kost tijd. De aanbevelingen die hierop volgen (aanbeveling 2 tot en met 4), gelden daarom voor de tussentijd: tot het inwerkingtreden van deze 'nieuwe' wettelijke regeling, of in het geval het advies tot het vormen van deze wettelijke regeling niet wordt opgevolgd. De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze aanbevelingen zijn echter te allen tijde van belang.
- De RSJ vraagt zich af in hoeverre een eindstation van nul plaatsingen in de gesloten jeugdhulp, waarbij wordt gestreefd om in 2030 zo dicht mogelijk bij dit eindstation gekomen te zijn, reëel is. Opmerking verdient dat alle aanbevelingen van de RSJ zowel gelden in het geval dat de gesloten jeugdhulp (deels) blijft bestaan als in het geval dat de gesloten jeugdhulp wordt afgebouwd. Hierbij sluit de RSJ in de betreffende aanbevelingen grotendeels aan bij de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp en de veldnormen.
- Op sommige punten heeft de RSJ bewust ruimte gelaten. Hier is voor gekozen met het oog op de handreiking die het NJi voor de praktijk formuleert met betrekking tot het onderscheid tussen vrijheidsbeperkende maatregelen, pedagogische maatregelen en huisregels. Daarnaast begrijpt de RSJ dat het jeugdhulpveld en het onderwerp vrijheidsbeperking in beweging zijn en dat dit advies in de uitvoeringspraktijk nader zal moeten worden uitgewerkt en ingekleurd. Voortschrijdend inzicht kan om die reden op een later moment leiden tot nieuwe inzichten met betrekking tot de geformuleerde aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Ontwerp één wettelijke regeling voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen

De RSJ adviseert de reikwijdte van de Wvggz en Wzd te beperken tot volwassenen, waarbij de wettelijke regelingen met betrekking tot de rechtspositie bij zorg en ondersteuning van jeugdigen geïntegreerd worden in één nieuwe wettelijke regeling (Wvggz, Wzd én Jeugdwet). Met het oog op de rechtsgelijkheid, duidelijkheid en het bewegen van jeugdigen door verschillende kaders, is het van belang om de rechtspositie van jeugdigen op één plek te regelen, onder andere met betrekking tot beperking van hun vrijheden.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Een roep om harmonisatie van de wettelijke regelingen met betrekking tot jeugdigen is niet nieuw, maar bleef tot nu toe beperkt tot enkel het afstemmen van dezelfde uitgangspunten voor de verschillende wettelijke kaders. Zie hierover: Dörenberg 2023a, p. 137-138; Dörenberg 2023b, p. 177.



Daarnaast wordt met één wettelijke regeling voor de zorg en ondersteuning van jeugdigen de psychosociale problematiek van de jeugdige voorop gesteld, waarbij de noodzakelijke zorg (inclusief vrijheidsbeperkende maatregelen) niet afhankelijk is van een bepaald wettelijk kader, of een plaatsing in geslotenheid.¹⁶⁶

Naast een gelijke rechtspositie voor jeugdigen in een kwetsbare positie, vermindert één wet ook de ervaren fragmentatie in de zorg en ondersteuning aan jeugdigen, inclusief financiële schotten. Hierbij benadrukt de RSJ dat een eventuele samenvoeging van deze wetten ook een brede herziening van het jeugdhulpstelsel moet inhouden, waarbij moet worden nagedacht over de vraag welke vormen van jeugdhulp wat betreft verantwoordelijkheid en financiering bij de gemeenten moeten berusten. Deze harmonisatie vereist eveneens nadere gesprekken met professionals die werken met de Jeugdwet, Wvvgz en Wzd. Belangrijke gesprekstema's die de RSJ voorziet betreffen onder andere het integreren van de definities van vrijheidsbeperking (Jeugdwet), verplichte zorg (Wvvgz) en onvrijwillige zorg (Wzd). Andere belangrijke thema's zijn het verzetscriterium en het organiseren van een onafhankelijke interne toezichthouder zoals dat nu is geregeld in de vorm van de geneesheer-directeur (Wvvgz) en de Wzd-functionaris (Wzd).

Eerdere ontwikkelingen en adviezen

Met betrekking tot de vrijheidsbenaming van jeugdigen heeft de RSJ verschillende adviezen uitgebracht. In deze publicaties heeft de RSJ geadviseerd tot een systeem waarbij de psychosociale problematiek van de jeugdige – en niet de plaatsingstitel – leidend is.¹⁶⁷ Om die reden was de RSJ ook voorstander van het harmoniseren van de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp met de rechtspositie van jeugdigen in Justitiële Jeugdinrichtingen, met de kanttekening dat de rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties op basis van de Wvvgz en Wzd niet had mogen ontbreken.¹⁶⁸

Uiteindelijk bleek er onvoldoende draagvlak te bestaan voor het harmoniseren van de rechtspositie van jeugdigen binnen de strafrechtelijke en civielrechtelijke vormen van geslotenheid. Op dit moment strekt de adviesvraag aan de RSJ echter verder dan een gesloten plaatsing en staat deze los van opname en verblijf. Een en ander maakt een blik op de harmonisatie van de rechtspositie van jeugdigen in Justitiële Jeugdinrichtingen op dit moment minder relevant.

¹⁶⁶ Huijser 2023, p. 173: "(..) ook in de JeugdzorgPlus gaat het in eerste instantie om zorg, om de ontwikkeling van deze jongeren weer mogelijk te maken. De geslotenheid is daarbij slechts een tijdelijk middel en geen doel op zich."

¹⁶⁷ RSJ 2015.

¹⁶⁸ RSJ 2020.



Aanbeveling 2: Een rechterlijke toets voor een uithuisplaatsing waarbij vrijheidsbeperking mogelijk is

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat een jeugdige op verschillende manieren in de open residentiële jeugdhulp terecht kan komen. Dit kan via het vrijwillig kader of via het gedwongen kader, waarbij uitsluitend in het laatste geval een rechterlijke toets plaatsvindt. Zoals eerder gesteld, is de beslissing dat een jeugdige niet meer thuis mag wonen, maar elders moet verblijven volgens de RSJ een vorm van vrijheidsbeperking van de jeugdige. De vraag is of hier niet in alle gevallen een rechterlijke toets aan te pas moet komen. Deze vraag wordt van een nog groter belang wanneer de jeugdige wordt geplaatst op een plek waar hij/zij (nog) verder in zijn of haar vrijheid kan worden beperkt.¹⁶⁹

De RSJ ontraadt een systeem met 'lichte', 'middelzware' en 'zware' machtigingen jeugdhulp, zoals in de vraag van de staatssecretaris van VWS is geformuleerd, maar acht een rechterlijke toets in het geval van een uithuisplaatsing waar vrijheidsbeperking wordt toegepast onmisbaar. Dit houdt volgens de RSJ in dat bij een uithuisplaatsing van een jeugdige waarbij een mogelijke vrijheidsbeperking noodzakelijk wordt gevonden, een kinderrechter moet beslissen of een dergelijke plaatsing in het belang van de jeugdige is. Dit betekent eveneens dat in het vrijwillige kader – wanneer een mogelijke vrijheidsbeperking noodzakelijk wordt geacht en er geen sprake is van een ondertoezichtstelling, maar de ouders instemmen met een uithuisplaatsing – de rechter toetst of de plaatsing in het belang van de jeugdige is. Eén en ander houdt in dat de rechter toetst of zowel de uithuisplaatsing als de voorgestelde vrijheidsbeperking in het belang van de jeugdige zijn. Daarbij adviseert de RSJ, zoals ook is geadviseerd in het RSJ-advies Jeugdbescherming in de toekomst,¹⁷⁰ om wettelijk vast te leggen dat de jeugdige bij iedere machtiging tot uithuisplaatsing een advocaat krijgt toegevoegd.¹⁷¹

Om de rechter de mogelijkheid te geven een gefundeerd oordeel te vormen over de noodzakelijke vormen van vrijheidsbeperking, acht de RSJ het van belang dat de kinderrechter bij de beslissing tot uithuisplaatsing het hulpverleningsplan krijgt overgelegd, waarin de mogelijk noodzakelijke vrijheidsbeperkende maatregelen staan opgenomen. Een dergelijke regeling is al opgenomen in de Wet rechtspositie gesloten

¹⁶⁹ In het advies Jeugdbescherming in de toekomst adviseerde de RSJ de overgang van het vrijwillig naar gedwongen kader te verankeren in wetgeving en beleid. Voorts formuleerde de RSJ dat het belangrijk is dat de overgang van vrijwillig naar gedwongen helder is, en dat er geen ruimte is voor een grijs gebied met onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en rechtsposities. Zie: RSJ 2021b.

¹⁷⁰ RSJ 2021b, p. 17: "Hoewel in alle procedures rondom ondertoezichtstellingen rechtsbijstand wenselijk is, moet het recht op een gespecialiseerde advocaat voor kinderen en ouders gewaarborgd zijn bij procedures rond uithuisplaatsingen, als dan niet gesloten, en voor gezagsbeëindigende maatregelen. Juist vanwege de ingrijpende beslissing van de overheid op het leven van kinderen en ouders."

¹⁷¹ Aangesloten kan worden bij de pilot die sinds 1 oktober 2023 loopt met betrekking tot kosteloze rechtsbijstand voor ouders in het geval van uithuisplaatsing van hun kind. Zie: Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand; Bruning e.a. 2023, p. 222-227.



jeugdhulp met betrekking tot een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp.¹⁷² In het kader van de Wvvgz worden bij de voorbereiding van een zorgmachtiging eveneens de (in het uiterste geval toe te passen) vormen van verplichte zorg opgenomen, waardoor deze onderdeel uitmaken van de rechterlijke toets.¹⁷³ De RSJ beveelt aldus aan eenzelfde regeling op te nemen bij plaatsing van jeugdigen in de open residentiële jeugdhulp, waarbij de mogelijk noodzakelijk toe te passen vrijheidsbeperkende maatregelen via het hulpverleningsplan aan de rechter worden overgelegd.

Tot slot adviseert de RSJ dat een uithuisplaatsing waarbij vrijheidsbeperking onderdeel uitmaakt van de machtiging, uitsluitend ten uitvoer te leggen in instellingen die voldoen aan de – nader te formuleren – kwaliteitseisen (zie aanbeveling 4). Alleen instellingen die aan deze kwaliteitseisen voldoen, zouden vrijheidsbeperking mogen toepassen. Voor de situatie in andere instellingen volgt de RSJ de huidige lijn van de IGJ met betrekking tot de open residentiële jeugdhulp, waarbij vrijheidsbeperking alleen mogelijk is in geval van een noodsituatie.¹⁷⁴

Aanbeveling 3: Formaliseer het 'nee, tenzij'-principe met betrekking tot vrijheidsbeperking en sluit daarnaast enkele ingrijpende vormen uit

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 beschermd moet worden door middel van rechtswaarborgen. De randvoorwaarden en waarborgen bij het toepassen van vrijheidsbeperking moeten volgens de RSJ duidelijk en concreet zijn.¹⁷⁵ Dit vraagt in de eerste plaats om het wettelijk verankeren van het 'nee, tenzij'-beginsel met betrekking tot de open residentiële jeugdhulp, waarbij ook wordt geadviseerd gebruik te maken van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp en de veldnormen. Een en ander moet zien op het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen als laatste redmiddel, voor de kortst mogelijke duur, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid, de participatie van de jeugdige en, naar gelang de leeftijd en ontwikkeling van het kind, ook de participatie van de wettelijk vertegenwoordiger(s).¹⁷⁶

¹⁷² Artikel 6.1.4 lid 4 Jeugdwet regelt dat de kinderrechter slechts een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp verleent in het geval een hulpverleningsplan wordt overgelegd. In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp is aan artikel 6.1.4 lid 6 toegevoegd dat het hulpverleningsplan een omschrijving bevat van de voorwaarden en het toezicht daarop, van de vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen worden toegepast en van de jeugdhulp. Zie ook: *Kamerstukken II 2021/22*, 35942, nr. 3, p. 12 (MvT).

¹⁷³ Zie artikel 5:17 Wvvgz.

¹⁷⁴ IGJ 2023a, p. 4.

¹⁷⁵ RSJ 2023, p. 3.

¹⁷⁶ Het wel of niet betrekken van de wettelijk vertegenwoordiger(s) is mede afhankelijk van de 'evolving capacities' van de jeugdige, hetgeen zijn grondslag vindt in artikel 5 IVRK en mede uitwerking kent in de leeftijdsgrenzen zoals geformuleerd in de Wgbo en de Jeugdwet.



Anders dan is geformuleerd in de vraag van de staatssecretaris van VWS, waarin is verzocht aan te geven welke vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zouden kunnen zijn, geeft de RSJ hieronder uitsluitend weer welke maatregelen niet mogen worden toegepast in een open residentiële instelling. Dit met de kanttekening dat de RSJ zich kan voorstellen dat, in het geval aanbeveling 1 wordt overgenomen (één wettelijke regeling voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen), een nadere discussie nodig is met betrekking tot de uitvoeringspraktijken onder de Wvvggz en de Wzd over wat wel en niet – beperkt – mogelijk zou moeten zijn.

Insluiting: geen 'nee, tenzij' maar 'nee'

In de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp wordt de term insluiting gebruikt. Hiervan is sprake als een jeugdige wordt ingesloten in een afgesloten ruimte, waarin geen hulpverleners fysiek aanwezig zijn. Daarbij kan de jeugdige deze ruimte niet op eigen initiatief verlaten. Dit betekent dat er géén sprake is van insluiting als een jeugdige de maatregel krijgt opgelegd om tijdelijk in de eigen kamer of in een afzonderlijke ruimte te verblijven, zonder afsluiting van die kamer of afzonderlijke ruimte.¹⁷⁷ Uit artikel 6.3.2.2 lid 2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp volgt dat het insluiten van jeugdigen (ouder dan twaalf jaar) uitsluitend is toegestaan als sprake is van een noodsituatie. Hierdoor kan insluiting niet worden toegepast als onderdeel van het hulpverleningsplan, maar is er geen sprake van een algeheel verbod op insluiting.¹⁷⁸

In eerdere adviezen heeft de RSJ met betrekking tot de gesloten jeugdhulp opgemerkt dat insluiting in het geheel niet toegepast zou mogen worden, ook niet in noodsituaties.¹⁷⁹ Hierop voortbouwend vindt de RSJ het zeker niet te rechtvaardigen dat insluiting wél zou kunnen plaatsvinden in de open residentiële jeugdhulp. Daarnaast is het begrip 'noodsituatie' onduidelijk waardoor de kans bestaat dat insluiting wordt toegepast, uit onwetendheid of onmacht van de professionals. Een en ander leidt ertoe dat de RSJ adviseert om insluiting in het geheel niet toe te passen in de open residentiële jeugdhulp, ook niet in noodsituaties.

Deur dicht doen: geen 'nee, tenzij', maar 'nee met uitzondering van noodsituaties'

Zoals eerder is aangegeven, is van vrijheidsbeneming sprake als een persoon tegen zijn/haar wil wordt vastgehouden in een afgebakende ruimte of locatie voor een niet te verwaarlozen periode.¹⁸⁰ Om die reden acht de RSJ het afsluiten van de deur, om te voorkomen dat de jeugdige een gebouw of terrein verlaat, een voorbeeld van *de facto* vrijheidsbeneming. Dit vindt de RSJ onwenselijk in een open residentiële setting. Echter, om te voorkomen dat willekeurige personen 'van buiten' een bepaald terrein of gebouw kunnen betreden, is het logisch dat de deur afgesloten moet kunnen worden,

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁷⁸ Zie hierover: RSJ 2021a, p. 2-3; RSJ 2023, p. 5.

¹⁷⁹ RSJ 2021a, p. 3; RSJ 2023; RSJ, RSJ stelt dat Besluit Jeugdwet in verband met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp (conceptbesluit Jw) duidelijker en concreter kan, 20 juni 2023, te vinden op: <https://www.rsj.nl/actueel/nieuws/2023/06/20/rsj-stelt-dat-besluit-jeugdwet-in-verband-met-de-wet-rechtspositie-gesloten-jeugdhulp-conceptbesluit-jw-duidelijker-en-concreter-kan> (29 september 2023).

¹⁸⁰ Kromhout, Liefwaard e.a. 2010, p. 124 onder verwijzing naar: Harris 2009, p. 123 en EHRM 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 74.

maar deze moet weer 'van binnenuit' – op initiatief van de jeugdige – te openen zijn. In noodsituaties moet het volgens de RSJ echter mogelijk zijn om de deur toch, voor de kortst mogelijke duur, te kunnen afsluiten wanneer dit noodzakelijk is in verband met veiligheidsaspecten die de jeugdige(n) raken, of die vanuit de jeugdige ontstaan.

Vastpakken of vastpakken en vasthouden: geen 'nee, tenzij' maar 'nee met uitzondering van noodsituaties'

In de memorie van toelichting bij de huidige Jeugdwet staat dat de maatregel van vastpakken of vastpakken en vasthouden gezien kan worden als 'fixeren', maar zonder de toepassing van mechanische middelen.¹⁸¹ In de memorie van toelichting bij de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp is de term 'fixeren' geheel losgelaten en wordt uitsluitend gesproken over vastpakken of vastpakken en vasthouden. In de artikelsgewijze toelichting, bij artikel 6.3.2.2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp, staat dat de toepassing van deze maatregel de-escalerend moet werken bij agressief gedrag van de jeugdige. Bij voorkeur moet de uitvoering beperkt blijven tot zachte dwang in de vorm van het enkele vastpakken van een hand of de hand op de schouder te leggen. Bij zeer agressief gedrag waarbij de jeugdige een gevaar voor zichzelf of anderen vormt, mag meer dan dit toegepast worden.¹⁸²

De RSJ adviseert vanwege de mogelijk aanzuigende werking om vastpakken of vastpakken en vasthouden niet wettelijk toe te staan in de open residentiële jeugdhulp, met uitzondering van een noodsituatie.

Aanbeveling 4: Stel randvoorwaarden aan de toepassing van vrijheidsbeperking

Randvoorwaarde 1: Invoeren van kwaliteitseisen in het geval van vrijheidsbeperking en een verderstrekkende registratieplicht

Voor alle vormen van jeugdhulp gelden op grond van de Jeugdwet verschillende kwaliteitseisen.¹⁸³ De transities in de jeugdhulp maken het volgens de RSJ noodzakelijk om verderstrekkende eisen met betrekking tot kwaliteit en toezicht op te stellen. Dit met het oog op het uitbannen van een repressief klimaat en het werken aan een veilig leefklimaat voor jeugdigen. Om die reden adviseert de RSJ om kwaliteitseisen te formuleren waar instellingen aan moeten voldoen alvorens zij vrijheidsbeperkende maatregelen mogen toepassen.

Deze kwaliteitseisen moeten toezien op het opleidingsniveau en intervisie, scholing en training voor alle medewerkers.¹⁸⁴ Professionals moeten worden opgeleid om te voorkomen dat vrijheidsbeperking nodig is, en in de uitzonderlijke gevallen dat het wél nodig is, moeten zij gekwalificeerd zijn om de jeugdige bij de uitvoering van de vrijheidsbeperkende maatregel te begeleiden.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 198 (MvT).

¹⁸² Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3, p. 31 (MvT).

¹⁸³ Zie voor een overzicht met toelichting: Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 669-673.

¹⁸⁴ Hieraan wordt al aandacht besteed, zie: Veldnormen 2022.



Het is volgens de RSJ van belang dat het wettelijk kader niet wordt 'dichtgetimmerd', maar dat er ruimte blijft voor afwegingen op casusniveau. Dit vraagt een hoop van professionals: tijd om met de jeugdige door te brengen en te investeren in de (opbouw van de) relatie, maar ook tijd voor opleiding, coaching en intervisie. In de tweede plaats vraagt het om méér personeel om de benodigde nabijheid te kunnen bieden. Met de huidige personeelskrapte kan dit een uitdaging zijn, maar volgens de RSJ mag dit niet in de weg staan van het voldoen aan deze randvoorwaarde. Met nadere kwaliteitseisen moet worden voorkomen dat de ervaren repressie uit de gesloten jeugdhulp 'meeverhuist' naar de open jeugdhulp, mogelijk vanwege onmacht en onwetendheid. Afgezien van noodsituaties, mogen alleen instellingen die aan deze kwaliteitseisen voldoen vrijheidsbeperking toepassen.

De IGJ rapporteert dat het, ondanks het Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp, niet gelukt is tot een centrale regie te komen. Verder signaleert de IGJ dat er (te) weinig zicht is op de kwaliteit van open alternatieven voor gesloten jeugdhulp.¹⁸⁵ In aanvulling op artikel 4.0.1 Jeugdwet en de Wtza adviseert de RSJ dan ook een wettelijke plicht in te stellen tot registratie van *alle* aanbieders van jeugdhulp met verblijf, zo ook de bestaande. Bij deze registratie moet onderscheid worden gemaakt tussen instellingen die voldoen aan de hierboven genoemde kwaliteitseisen en instellingen die dat niet doen.¹⁸⁶

Naast een verplichte registratie adviseert de RSJ de staatssecretaris van VWS om onderzoek in te stellen naar de prevalentie en verscheidenheid van alle vormen van residentiële jeugdhulp¹⁸⁷ die op dit moment aan Nederlandse jeugdigen worden aangeboden, met inachtneming van zorg die feitelijk in het buitenland plaatsvindt. Dit in aanvulling op de monitoring door de Jeugdautoriteit en in aansluiting op de Hervormingsagenda Jeugd.¹⁸⁸

Randvoorwaarde 2: Deskundigentoets bij (wijziging) hulpverleningsplan

Voor een toekomstige regeling met betrekking tot de open residentiële jeugdhulp, acht de RSJ het van belang dat het hulpverleningsplan, waarin de vrijheidsbeperkende maatregelen staan omschreven, onderdeel vormt van een rechterlijke toets (zie hierover aanbeveling 2). Dit betekent dat wanneer er met betrekking tot een jeugdige geen sprake is van een rechterlijke machtiging die ziet op een uithuisplaatsing met vrijheidsbeperking, geen vrijheidsbeperking mag worden toegepast. In de praktijk kan op een later moment blijken dat vrijheidsbeperking noodzakelijk is, terwijl dit geen onderdeel uitmaakt van de machtiging. In dat geval dient het hulpverleningsplan, met een omschrijving van de mogelijk noodzakelijke (maar in beperkte mate) toe te passen vrijheidsbeperkende maatregelen, alsnog aan de kinderrechter te worden overgelegd.

¹⁸⁵ IGJ 2023b, p. 3.

¹⁸⁶ Zie artikel 1:2 Wvvgz met betrekking tot registratie van instellingen die verplichte zorg mogen toepassen.

¹⁸⁷ Hiermee wordt bedoeld op zowel het vrijwillig als het gedwongen kader.

¹⁸⁸ De Jeugdautoriteit publiceert periodiek kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de ontwikkeling van capaciteit en bezetting van de gesloten jeugdhulp en ook over de alternatieven voor gesloten jeugdhulp. Zie: *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 924, p. 4.



Wat betreft wijzigingen in het hulpverleningsplan adviseert de RSJ om aan te sluiten bij de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp. Op basis hiervan wordt het hulpverleningsplan opgesteld met instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper,¹⁸⁹ waarbij dit na de eerste vier weken wordt geëvalueerd en vervolgens minstens iedere twee maanden opnieuw wordt geëvalueerd.¹⁹⁰ Bij wijziging van het hulpverleningsplan moet de gekwalificeerde gedragswetenschapper eveneens worden geraadpleegd.¹⁹¹ Als een vrijheidsbeperkende maatregel niet binnen de in het hulpverleningsplan vastgestelde termijn kan worden afgebouwd, moet een niet bij de behandeling betrokken deskundige worden geraadpleegd.¹⁹² In het geval van een noodsituatie dient de toetsing plaats te vinden binnen twaalf uur na ingang van de maatregel.¹⁹³

De RSJ adviseert dat met betrekking tot vrijheidsbeperkende maatregelen, toegang tot het klacht- en beroepsrecht (inclusief een schorsingsmogelijkheid) open moet staan. In de Wvvgz en Wzd is bovendien sprake van een onafhankelijke interne toezichthouder in de vorm van de geneesheer-directeur en Wzd-functionaris.¹⁹⁴ De geneesheer-directeur en Wzd-functionaris hebben een belangrijke (toezicht)taak met betrekking tot het zoveel mogelijk voorkomen van vrijheidsbeperking. De Jeugdwet kent een dergelijke taakomschrijving niet.¹⁹⁵ Bij het harmoniseren van de wettelijke regelingen met betrekking tot zorg en ondersteuning aan jeugdigen (aanbeveling 1), acht de RSJ het van belang om een dergelijke vorm van onafhankelijk toezicht ook te overwegen.

Tot slot moet voor de jeugdige en zijn/haar wettelijk vertegenwoordiger(s) duidelijk zijn dat zij over vrijheidsbeperkende maatregelen een klacht kunnen indienen en hier bijstand bij kunnen krijgen (randvoorwaarde 4). Mogelijke risico's met betrekking tot de veiligheid van de jeugdige dienen eveneens met hen te worden besproken. Zo moeten de betrokken professionals transparant zijn over hun zorgen en de grenzen van hun mogelijkheden.

Nadere eisen voor kleinschaligheid

Binnen de jeugdhulp is een sterke ontwikkeling naar kleinschaligheid gaande, die onderdeel uitmaakt van het plan 'af- en ombouw gesloten jeugdhulp' van de staatssecretaris van VWS. Hoewel de RSJ kleine groepsgroottes en het idee van 'zo thuis mogelijk' volledig onderschrijft, brengt kleinschaligheid ook risico's met zich mee.

¹⁸⁹ Indien de jeugdhulpverantwoordelijke geen gekwalificeerde gedragswetenschapper is, vindt de vaststelling of wijziging van de in het hulpverleningsplan opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen niet plaats dan na instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper, artikel 6.2.10 lid 2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

¹⁹⁰ Artikel 6.2.9 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

¹⁹¹ Artikel 6.2.10 lid 2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

¹⁹² Artikel 6.3.1.5 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.

¹⁹³ Op dit punt stelt de RSJ iets anders voor dan volgt uit artikel 6.3.1.2 lid 5 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp waarin is bepaald: "Indien een maatregel ter afwijking van een noodsituatie niet binnen twaalf uur kan worden beëindigd, is voor de voortzetting van de maatregel de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper vereist." De RSJ vindt het van belang dat in alle gevallen toetsing achteraf plaatsvindt, ook indien de maatregel ter afwijking van een noodsituatie binnen twaalf uur wordt beëindigd.

¹⁹⁴ Artikel 2:3 lid 2 Wvvgz; artikel 2b lid 3 Wzd.

¹⁹⁵ Huijser 2023, p. 173.

Kleinschalige instellingen en gezinshuizen hebben mogelijk minder veelzijdige expertise in huis. Hierbij valt met name te denken aan de vrijgevestigde gezinshuizen, waarbij vaak enkel de gezinshuisouders de betrokken hulpverleners zijn. Dit zou mogelijk de eerdergenoemde deskundigentoets kunnen bemoeilijken. Als de benodigde expertise voor vrijheidsbeperking niet beschikbaar is, moet volgens de RSJ – ten behoeve van correcte toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen – een hulplijn beschikbaar zijn, bijvoorbeeld een 24-uurs beschikbaarheidsdienst. Hier kunnen kleinschalige instellingen en gezinshuizen contact mee opnemen om onafhankelijk te kunnen toetsen of de vrijheidsbeperking terecht kan worden/wordt toegepast. Waar mogelijk kan worden aangesloten bij bestaande netwerken, of bij de expertise van meer grootschalige instellingen.¹⁹⁶ Naast een hulplijn bij concrete casuïstiek, kan deze ook dienen als een platform met coaching- en trainingsdoeleinden. Extra nadruk verdient de opmerking dat deze randvoorwaarde óók geldt voor instellingen die niet aan randvoorwaarde 1 kunnen voldoen en daarom uitsluitend in een noodsituatie vrijheidsbeperkende maatregelen mogen toepassen.

Randvoorwaarde 3: Motivering en registratie van vrijheidsbeperkende maatregelen
Maatwerk brengt een bepaalde mate van subjectiviteit met zich mee, hetgeen motivatie en registratie van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen – ook in het geval van/na afloop van een noodsituatie – van groot belang maakt. Ten behoeve van onafhankelijk toezicht, onder andere via het klachtrecht, is het van belang dat deze motivering op schrift wordt gesteld (motiveringsplicht) en aan de jeugdige wordt uitgereikt. De RSJ is zich ervan bewust dat deze eisen administratieve lasten geven, maar ziet deze als noodzakelijk voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen, mede gezien de drempel die deze eisen opwerpen voor de uitvoeringspraktijk om vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen. Hiervoor zou nagenoeg dezelfde lijn kunnen worden gevolgd, zoals op dit moment is geformuleerd voor de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp en de veldnormen.¹⁹⁷

Randvoorwaarde 4: Een effectieve en laagdrempelige rechtspositieregeling
Met het oog op de vage scheidslijn tussen pedagogisch handelen en vrijheidsbeperkend handelen en de bijbehorende vraag naar wat nu wel en niet mag in de open residentiële jeugdhulp, is het van groot belang dat de jeugdige een adequate rechtsbescherming toekomt. Uit de gesprekken die de RSJ gedurende dit adviestraject heeft gevoerd, is gebleken dat jeugdigen weinig gebruik maken van de huidige klachtmogelijkheden. Het is daarom van belang de nader te ontwikkelen rechtspositieregeling zeer laagdrempelig in te richten. Hierbij adviseert de RSJ een wettelijk recht op een vertrouwenspersoon én op kosteloze rechtsbijstand op te nemen. Dit geldt ook voor jeugdigen in instellingen die niet voldoen aan randvoorwaarde 1 en zodoende geen vrijheidsbeperking buiten een noodsituatie mogen toepassen. Dit is een noodzakelijke randvoorwaarde nu het risico bestaat dat jeugdigen in deze instellingen kunnen worden blootgesteld aan

¹⁹⁶ Uit de 'Kwaliteitscriteria Gezinshuizen', te raadplegen via www.NJi.nl, volgt dat gezinshuisouders samenwerken in een multidisciplinair team en dat zij zijn ingebed in een maatschappelijk netwerk.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35942, nr. 3, p. 7, 18, 30 & 39-40 (MvT); artikel 6.3.1.4 lid 2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp; artikel 6.7.1 lid 1 en 2 Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.



vrijheidsbeperking, zonder dat aan de kwaliteitseisen daarvoor wordt voldaan. Daarnaast is het nodig in het geval dat vrijheidsbeperking wordt toegepast in een noodsituatie. Ook deze jeugdigen dienen daarom toegang te krijgen tot een rechtspositieregeling. Daarnaast moet worden ingezet op een goede informatievoorziening naar de jeugdige. Het is van belang dat het klachtensysteem, inclusief de beschikbaarheid van een rechtsbijstandverlener en vertrouwenspersoon, bekend raakt onder de jeugdigen.

Aanvullend acht de RSJ het van belang dat beroep mogelijk is bij één beroepsrechter, met een schorsingsmogelijkheid. Op dit moment is dit niet wettelijk ingericht voor de open residentiële jeugdhulp, waardoor sprake is van versnippering¹⁹⁸ en een gebrek aan landelijke jurisprudentielijnen. De RSJ acht het van groot belang dat dergelijke jurisprudentielijnen kunnen worden ontwikkeld. Het is noodzakelijk dat de grenzen van een nog te ontwikkelen wettelijk kader met betrekking tot vrijheidsbeperking via jurisprudentie nader worden ingekleurd en dat onduidelijkheden over de toepassing hiervan zoveel mogelijk worden weggenomen via bindende uitspraken.

¹⁹⁸ Naast versnippering onder de Jeugdwet, is er ook een verschil in klachtencommissies onder de Wvggz ten opzichte van de Wzd. Dit kan worden verholpen door de harmonisatie van deze drie wettelijke kaders (aanbeveling 1).



Bijlage 1 Lijst met geraadpleegde deskundigen

De hieronder vermelde deskundigen hebben meegewerkt aan een interview of groeps gesprek in het kader van dit advies. Zij zijn verder niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit advies. De medewerking van deze deskundigen aan een interview of rondetafelgesprek betekent uitdrukkelijk niet dat zij de inhoud en/of strekking van het in dit advies gestelde onderschrijven.

Hetzelfde geldt voor de ervaringsdeskundige ouders en jeugdigen die de RSJ heeft gesproken. Zij worden hieronder niet met naam genoemd. Via de organisaties ExpEx en het Jeugdwelzijnsberaad heeft de RSJ, samen met het NJi, drie keer een gesprek kunnen voeren met een gevarieerde groep van ervaringsdeskundige jeugdigen. Daarnaast zijn met drie ervaringsdeskundige ouders, aangesloten bij het Zeeuws-Brabants Netwerk vanuit Jongeren- en Ouderperspectief (ZeBra Netwerk JOP), drie afzonderlijke gesprekken gevoerd, waarbij de RSJ aansloot bij deze gesprekken zoals georganiseerd door het NJi.

J.A.C. (Christine) Albers	Psychotherapeut/regiebehandelaar, Fier
Drs. W.R.M. (Rachele) Arends	Geneesheer-Directeur, Koraal
Mr. drs. L.D. (Lenke) Balogh	Senior onderzoeker, Sterk Huis
C.A.C. (Carola) Bodenstaff- van der Heijdt	Senior adviseur beleid, Jeugdzorg Nederland
K.C. (Kelsey) Boszhard	Teamcoördinator, Stichting Level
Dr. O.M. (Odette) Brand-de Wilde PhD	Klinisch psycholoog/voormalig directeur Behandezaken, Jeugdhulp Friesland
Drs. A.M.A.W. (Ilona) Brekelmans	Hoofd inhoudelijke ontwikkeling, Sterk Huis
Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning	Hoogleraar Jeugdrecht, Juridische Faculteit/Universiteit Leiden
R. (René) van de Camp	Directeur, Heppie (t)Huis
I. (Ingrid) Couperus	Kwaliteitsfunctionaris/klachtenfunctionaris, Fier



Mr. drs. A.H.M. (Alike) Daverschot	Jurist, Jeugdhulp Friesland
S. (Anke) van Dijke	Lid Raad van Bestuur, Fier
Drs. P. (Peter) Dijkshoorn	Kinder- en jeugdpsychiater n.p./landelijk ambassadeur lerend jeugdinstel, VNG
Mr. dr. V.E.T. (Vivianne) Dörenberg	Universitair docent gezondheidsrecht, Amsterdam UMC
M. (Marlies) Douwes	Teamleider, Fier
I. (Ingrid) Eisma	Manager Residentieel, Fier
Drs. M.J.G. (Margot) Ende	Algemeen Directeur, Het Vergeten Kind
G. (Gerda) de Groot	Staflid/coördinator CSG Friesland/systeemtherapeut, Fier
A. (Anne-Marije) Hanekamp	GZ-psycholoog/hoofd zorgontwikkeling PinQ, Levvel
Prof. dr. A.T. (Annemiek) Harder	Bijzonder hoogleraar, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mr. J. (Joliska) Hellinga	Jurist, Jeugdstem-vertrouwenspersonen AKJ
Prof. G.H.P. (Peer) van der Helm PhD	Professor/lector, UvA/Hogeschool Leiden
Y.K.A. (Ylva) van den Hengel	Senior adviseur beleid, Jeugdzorg Nederland
G.E. (Gabriëlle) Hilbers MSc	Coördinerend specialistisch inspecteur, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
A.T. (Aafje) Huitema	Senior inspecteur, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Mr. E. (Eva) Huls	Advocaat-in-dienstbetrekking, Defence for Children International-Nederland
R. (Refika) Kesici-van Zwol	Teamleider Woonvoorziening Zahir, Fier



Dr. I.M. (Inge) Koopmans	Kinder- en jeugdpsychiater/voorzitter College Geneesheer-Directeuren, Koraal
M. (Marlies) Latumalea MSc	Orthopedagoog-Generalist/GZ-Psycholoog, Jeugdhulp Friesland (tot 1-6-2023)
Prof. dr. mr. T. (Ton) Liefwaard	Hoogleraar Kinderrechten, Universiteit Leiden
E.J.M. (Els) Mourits MSc	Projectleider Zo thuis mogelijk opvoeden, Nederlands Jeugdinstuut
S. (Saskia) Molenaar	Beleidsadviseur, Stichting Levvel
L. (Liesbeth) Postma	Directeur Zorg, Stichting Levvel
Drs. M. (Marina) Reijns	Klinisch psycholoog /psychotherapeut, Fier
Mr. C.E. (Caroline) Rueb	Juridisch beleidsmedewerker, Jeugdstem- Vertrouwenspersonen AKJ
Prof. dr. F.E. (Floortje) Scheepers	Psychiater/medisch afdelingshoofd, UMC Utrecht/kenniscentrum Phrenos
W. (Willem) van Soolingen	Trajectcoördinator Ambulant Team JZ+, (Stichting) IHUB Jeugdzorg
Drs. L.E. (Linda) Terpstra	Voorzitter Raad van Bestuur, Fier
S. (Sophie) de Valk PhD	Programmamanager, iHUB



Bijlage 2 Lijst met geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

AEF 2023

Andersson Elffers Felix, *Behoeftanalyse specialistisch alternatief gesloten jeugdhulp*, 17 januari 2023.

Antonides, Grijsbach & Hilbers 2023

L. Antonides, M.G.E. Grijsbach & G.E. Hilbers, 'De kwaliteit van de jeugdhulp en het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd', in: *Vereniging voor Gezondheidsrecht, De jeugd, de zorg en het recht. Preadvies 2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023.

Berger, De Groot van Embden & Huls 2019

M. Berger, J. de Groot van Embden & E. Huls, *Uithuisgeplaatst. En dan? Een onderzoek naar de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in zorginstellingen voor kinderen*, Defence for Children 2019.

Bruning, Rap & Verkroost 2016a

M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject. Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening*. Leiden: Universiteit Leiden 2016.

Bruning, Rap & Verkroost 2016b

M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, 'Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp', *FJR* 2016/61.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Den Haag: WODC 2020.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht & Jeugdhulp*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020.

Bruning e.a. 2023

M.R. Bruning e.a., 'Uithuisplaatsingen in Nederland. Is het gras groener bij onze buurlanden?', *FJR* 2023/41.

Dörenberg 2023a

V.E.T. Dörenberg, 'Gedwongen zorg aan jeugdigen – op de grenzen van het recht', in: *Vereniging voor Gezondheidsrecht, De jeugd, de zorg en het recht, Preadvies 2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023.

Dörenberg 2023b

V.E.T. Dörenberg, 'Naar één wet voor gedwongen zorg aan jeugdigen', *Journal Ggz en recht* 2023/47, nr. 3.

Harris 2009

D.J. Harris e.a., *Law of the European convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 20 juni 2023.



Het Vergeten Kind 2022

Het Vergeten Kind, "Ik ben het niet waard, dus droppen ze mij maar hier" Een onderzoek naar de ervaringen van jongeren in en na de gesloten jeugdzorg, januari 2022.

Huijser 2023

C. Huijser, 'De rechtspositie van jongeren in de gesloten jeugdhulp', *Journal Ggz en recht* 2023/46, nr. 3.

Jeugdautoriteit 2022a

Jeugdautoriteit, *Signaal Continuïteitsrisico's JeugdzorgPlus*, 1 juli 2022.

Jeugdautoriteit 2022b

Jeugdautoriteit, *Kerncijfers JeugdzorgPlus*, 24 oktober 2022.

Jeugdstem 2022

Jeugdstem - vertrouwenspersonen AKJ, *Jaarverslag 2022*, mei 2023.

Jeugdstem 2023

Jeugdstem - vertrouwenspersonen AKJ, *Reactie Jeugdstem - vertrouwenspersonen AKJ op internetconsultatie Wijziging van het Besluit Jeugdwet in verband met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*, 19 mei 2023.

IGJ & AKJ 2022

IGJ & AKJ, *Vrijheidsbeperkende maatregelen in open residentiële jeugdhulp*, mei 2022.

IGJ 2022

IGJ, *Elker Jeugdhulp en onderwijs, Locatie Hoogeweg (JeugdzorgPlus) en Locatie Haydnlaan (open residentiële behandelgroepen). Toezicht Jeugdigen in Jeugdhulp (JIJ)*, oktober 2022.

IGJ 2023a

IGJ, *Toelichting toezicht Ombouw JeugdzorgPlus (gesloten jeugdhulp)*, mei 2023.

IGJ 2023b

IGJ, *Weinig goede alternatieven voor JeugdzorgPlus, stevige regie nodig. Eerste bevindingen uit het toezicht op ombouw JeugdzorgPlus*, juli 2023.

De Jong-de Kruijf 2019

M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten* (diss. Universiteit Leiden), 2019.

Kromhout, Liefwaard e.a. 2010

M. Kromhout, T. Liefwaard en e.a., *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's*, Den Haag: WODC 2010.

Kuipers e.a. 2023

A. Kuipers e.a., 'Minderjarige slachtoffers van seksueel geweld vaak in juridisch vacuüm bij uithuisplaatsingen', *TvJ* 2023/1.

Legemaate e.a. 2022

J. Legemaate e.a., *Eerste evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang, deel 2*, Den Haag: ZonMw 2022.

Liefwaard 2018

T. Liefwaard, 'Deprivation of Liberty of Children', in: *U. Kil Kelly & T. Liefwaard (eds.), International Human Rights of Children*, Singapore: Springer 2018.

Liefwaard 2016

T. Liefwaard, 'Onrechtmatige vrijheidsbeneming', *FJR* 2016/37 (editorial).



Van der Mersch 2023

M.F. van der Mersch, 'Een stelsel met zorgen. Financiering en toegang tot jeugdhulp,' in: *Vereniging voor Gezondheidsrecht, De jeugd, de zorg en het recht. Preadvies 2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023.

OHCHR 2019

OHCHR, *Global study on children deprived of liberty, A/74/136*, 11 juli 2019, ch. 1.

Oosterkamp 2023

M. Oosterkamp, 'Ontwikkelingen wet- en regelgeving in de Hervormingsagenda Jeugd', *Journaal Ggz en recht* 2023/45, nr. 3.

Raad van State 2021

Raad van State, *Advies Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*, 16 juni 2021.

RSJ 2015

RSJ, *Gekanteld perspectief*, 10 maart 2015.

RSJ & RVS 2019

RSJ & RVS, *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*, november 2019.

RSJ 2020

RSJ, *Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstanties*, 15 september 2020.

RSJ 2021a

RSJ, *Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp*, 4 februari 2021.

RSJ 2021b

RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst*, 31 augustus 2021.

RSJ 2023

RSJ, *Wijziging Besluit Jeugdwet i.v.m. de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*, 31 mei 2023.

RVS 2023

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*, Den Haag 2023.

Sterk Huis, Fier & Level 2022

Sterk Huis, Fier & Level, *Achter gesloten deuren. Een onderzoek naar kenmerken en achtergronden van meisjes met een achtergrond van geweld in afhankelijkheidsrelaties die vanuit een open jeugdzorginstelling in een gesloten instelling zijn geplaatst*, juni 2022.

De Valk 2019

S.M. de Valk, *Under pressure. Repression in Residential youth care* (diss. Universiteit van Amsterdam), 2019.

Verkroost 2022

D.S. Verkroost, 'Met zachte drang': *Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang* (Dissertatie Universiteit Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2022.



Overige bronnen

Wet- en regelgeving

European rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures

Council of Europe, *European rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures* (European Rules), CM/Rec(2008)11.

General Comment No. 12

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12, Het recht van het kind om gehoord te worden*, CRC/C/GC/12 (2009).

General Comment No. 14

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 14, over het recht van het kind zijn belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid)*, CRC/C/GC/14 (2013).

Havana Rules 1990

UN General Assembly, *United Nations rules for the protection of juveniles deprived of their liberty (Havana rules)*, UN Doc. A/RES/45/113 (1990).

Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand

Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW en gezag beëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW, geldend van 29 september 2023 t/m heden.

Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp

Stb. 2023, 182 (Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp).

Jurisprudentie

EHRM 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië).

EHRM 28 mei 1985, Series A. No. 93 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk).

EHRM 24 maart 1988, zaaknr. 10465/93 (Olsson t. Zweden).

EHRM 22 juni 1989, zaaknr. 11373/85 (Eriksson t. Zweden).

EHRM 26 februari 2002, Appl. No. 39187/98 (H.M. t. Zwitserland).

EHRM 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk).

EHRM 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland).

EHRM 7 januari 2010, Appl. No. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus & Rusland).

Hof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1855.

Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1095.

Rechtbank Overijssel 26 juni 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2865.

B.J.M. Frederiks, Annotatie bij KCOZ-2023-05A, 18 april 2023.

Beleidsstukken

JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens 2022

Jeugdzorg Nederland, *JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens, 2022*.

Kwaliteitscriteria Gezinshuizen 2019

Nederlands Jeugdinstuut & Hogeschool Leiden, *Kwaliteitscriteria Gezinshuizen. Kwaliteit van jeugdhulp in professionele gezinsvormen, 2019*.

Uitvoeringsplan af- & ombouw gesloten jeugdhulp 2022

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Van groot naar klein, van gesloten naar open, van uit huis naar thuis. Uitvoeringsplan af- & ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw alternatieven, 2022*.



Veldnormen 2022

Jeugdzorg Nederland, *Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen*, oktober 2022.

Kamerstukken

Minister voor Langdurige zorg, Antwoorden op Kamervragen over wetsevaluatie Wvggz en Wzd (Commissiebrief Eerste Kamer inzake wetsevaluatie Wvggz en Wzd), 22 mei 2023.

Kamerstukken II 2022/23, 25424, nr. 648.

Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 924.

Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 3.

Kamerstukken II 2021/22, 35925 XVI, nr. 119.

Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 853.

Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 871.

Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32399, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3.

Media

J. van Kempen, *'Duizenden Amsterdamse jongeren in de knel door wegvallen ggz-behandelingen, waarschuwen psychologen'*, *Het Parool* 8 augustus 2023.

M. Efting & H. Kraak, *'Ze deden maar wat'*, *Volkscrant* 9 september 2023.

Sterk Huis, *Doorplaatsen van jonge, kwetsbare meisjes in de (gesloten) jeugdzorg kan worden voorkomen*, 15 februari 2023, te vinden op:

<https://www.sterkhuis.nl/zorgorganisaties-fier-levvel-en-sterk-huis-onderzochten-doorplaatsen-van-jonge-kwetsbare-meisjes-in-de-gesloten-jeugdzorg-kan-worden-voorkomen/> (29 september 2023).

Nederlands Jeugdinstituut, *Relationeel werken*, te vinden op: <https://www.nji.nl/van-jeugd-naar-volwassenheid/relatieel-werken> (29 september 2023).

RSJ, *RSJ stelt dat Besluit Jeugdwet in verband met de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp (conceptbesluit Jw) duidelijker en concreter kan*, 20 juni 2023, te vinden op:

<https://www.rsj.nl/actueel/nieuws/2023/06/20/rsj-stelt-dat-besluit-jeugdwet-in-verband-met-de-wet-rechtspositie-gesloten-jeugdhulp-conceptbesluit-jw-duidelijker-en-concreter-kan> (29 september 2023).

Stichting Beroepseer, *Repressie belemmert effectieve behandeling van jongeren in residentiële jeugdzorg*, 8 februari 2019, te vinden op:

<https://beroepseer.nl/blogs/repressie-belemmert-effectieve-behandeling-van-jongeren-in-residentiele-jeugdzorg/> (29 september 2023).



Rijksoverheid, *Betere beschikbaarheid specialistische jeugdzorg stap dichterbij*, 15 september 2023, te vinden op:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/15/betere-beschikbaarheid-specialistische-jeugdzorg-stap-dichterbij> (27 oktober 2023).

