VERWEY-JONKER Instituut

Rechtsbescherming van jongeren is nodig

Een wetswijziging alleen is niet de oplossing

Dr. Frouke Sondeijker | Dr. Onno de Zwart | Prof. dr. Majone Steketee

Rechtsbescherming van jongeren is nodig

Een wetswijziging alleen is niet de oplossing

Auteurs:
Dr. Frouke Sondeijker
Dr. Onno de Zwart
Prof. dr. Majone Steketee

Utrecht, April 2025

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1. Aanleiding 4
1.2. Context 4
1.3. Vraagstelling 4
1.4. Aanpak 5

2 Resultaten 6
2.1. Huidige situatie en ontwikkelingen 6
2.2. Vrijheidsbeperkende maatregelen: wat wordt eronder verstaan? 6
2.3. Waarde en risico’s van wettelijk verankeren vrijheidsbeperkende maatregelen 7
2.4. Alternatieven voor vrijheidsbeperkende maatregelen 7
2.5. Harmonisatie wettelijke kaders 8
2.6. Randvoorwaarden kwalitatief goede jeugdhulp 9
2.7. Suggesties voor oplossingsrichtingen 11
2.8. Samenvatting resultaten 13

3 Reflectie en aanbevelingen 14

Bijlagen 16
1 Notitie n.a.v. schriftelijke reacties 16
2 Programma van de bijeenkomsten 22
3 Lijst deelnemers gesprekken en schriftelijke reacties 23

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Naar aanleiding van het advies 'Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp' van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport, een beleidsreactie geformuleerd waarover hij het maatschappelijk gesprek wil voeren met in ieder geval jeugdigen (waaronder ervaringsdeskundigen), professionals, aanbieders, gemeenten, wetenschappers en de rechtspraak. Doel hiervan is om hen de gelegenheid te geven om mee te denken over het standpunt ten aanzien van vrijheidsbeperkende maatregelen binnen de open residentiële jeugdhulp. De staatssecretaris heeft daartoe betrokkenen en experts uitgenodigd om zowel schriftelijk te reageren op de beleidsreactie als deel te nemen aan dialoogsessies.

1.2. Context

Hulpverleners in de jeugdhulp mogen momenteel alleen vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen op grond van een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp als de jongere daadwerkelijk verblijft in een instelling die geregistreerd is voor gesloten jeugdhulp. Gezien de voorgenomen sluiting van de gesloten jeugdhulp ontstaat de vraag of er iets anders nodig is. Indien dat het geval is, is de vraag wat dan? De Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport heeft uitgesproken dat er een wettelijke basis zou moeten komen voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een open setting. Dit om passende jeugdhulp te kunnen (blijven) bieden aan jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben. De maatschappelijke dialooggesprekken kunnen niet los gezien worden van deze context, waarin de afbouw van de gesloten jeugdhulp al in volle gang is.

De staatssecretaris is voornemens om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp mogelijk te maken door een wijziging van de Jeugdwet. Dat moet wel omkleed zijn met rechtswaarborgen, in lijn met de Wet verplichte ggz (Wvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten (Wzd).

1.3. Vraagstelling

Aan een mogelijke wetswijziging zijn verschillende dilemma's verbonden waarover de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport het maatschappelijk gesprek wil aangaan met betrokkenen. Zoals, wat is nodig en acceptabel bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp? Hoe wordt geborgd dat deze maatregelen uitsluitend worden toegepast als er geen alternatieven zijn (ultimum remedium) en proportioneel van aard zijn? Welke risico's zijn we als maatschappij en professionals bereid om te accepteren? Wat betekent dat voor het handelingsperspectief van professionals? Hoe borgen we de veiligheid van medebewoners en professionals? En wat zijn de mogelijke maatschappelijke kosten?

Het maatschappelijke gesprek bestond uit twee fasen. De eerste fase betrof de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op de eerder genoemde beleidsreactie. Door het ministerie van VWS zijn een aantal partijen gericht uitgenodigd om te reageren en/of deel te nemen aan de dialooggesprekken. Via deze organisaties is de uitnodiging soms breder gedeeld en ook als we mensen moesten teleurstellen, omdat de dialooggesprekken vol zaten, is hen de ruimte geboden om schriftelijk te reageren. De tweede fase bestond uit vier dialooggesprekken. Het maatschappelijk gesprek moest in ieder geval inzicht geven in drietal zaken:

- Is er draagvlak voor de beleidsreactie waarin aanpassing van de Jeugdwet wordt voorgesteld?
- Zijn er mogelijke alternatieven voor de aanpassing van de wet en het borgen van de rechtsbescherming van de jongeren?
- Hoe kan er omgegaan worden met de dilemma's die deze wetswijziging mogelijk kan opleveren?

Het ministerie van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om het maatschappelijk gesprek te organiseren, te faciliteren en van de uitkomsten van zowel de schriftelijke reacties als de dialoogsessies een eindrapport te maken.

1.4. Aanpak

De aanpak bestond uit een drietal fasen, die we hieronder uiteen zetten.

Fase 1 Schriftelijke reactie en voorbereiding dialoogsessies

Partijen hadden tot 1 februari de tijd om te reageren op de beleidsnotitie. In de week van 6 januari is door de onderzoeksgroep samen met de opdrachtgever besloten om nog een aantal partijen gericht uit te nodigen, waaronder organisaties van ouders, ervaringsdeskundigen en partijen uit het onderwijs. Verder kregen de partijen die uitgenodigd waren en nog niet gereageerd hadden een reminder in de tweede week van januari. In de eerste week van februari vond een analyse plaats van de schriftelijke reacties. De samenvattende notitie die daarvan gemaakt is, is ter voorbereiding op de dialoogsessies aan deelnemers toegestuurd. Deze notitie is te vinden in bijlage 1.

Ter voorbereiding op de dialooggesprekken zijn een aantal oriënterende gesprekken gevoerd en is relevante literatuur bekeken. Er zijn verschillende gesprekken gevoerd met experts over hoe zij naar de ontwikkelingen kijken. We spraken over de mogelijkheden van wetswijzigingen, eventuele alternatieven en een betere duiding van wat mogelijke vrijheidsbepalende maatregelen zijn en onder welke omstandigheden deze ingezet mogen worden (volgens het principe van ultimum remedium en proportionaliteit). We hebben gesproken met Peter Dijkshoorn, jeugdpsychiater en betrokken bij de van beweging 0 en andere relevante initiatieven rond afbouw gesloten jeugdhulp, Caroline Vink, vanwege haar internationale expertise op het terrein van jeugdhulp, een Carlijn Busse en Ingrid Eisma van Fier, vanwege hun werk met complexe doelgroepen, zoals bijvoorbeeld slachtoffers van Loverboys en Helen Heskes en Lisa Luijten van de inspectie (IGJ) over hun standpunt en rol aangaande vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp.

Fase 2 De dialoogsessie

Er zijn vier dialoogsessies georganiseerd met betrokken partijen in de maanden februari en maart. Het streven was om gesprekken te voeren met 6 tot 10 deelnemers. Er was echter zoveel animo voor de gesprekken dat we met een maximum van in principe 15 deelnemers hebben gewerkt. De indeling van de sessies is gemaakt op basis van de voorkeuren van de deelnemers en in overleg met de opdrachtgever. Streven was om steeds een goede mix van perspectieven en dus voldoende diversiteit aan tafel te hebben. Dat is gelukt. Elk gesprek duurde 3 uur. Voor het programma van de gesprekken en de deelnemers aan de gesprekken zie bijlage 2 en 3.

In de dialoogsessies stonden de vragen zoals die gesteld zijn door het ministerie van VWS centraal ten aanzien van draagvlak voor de beleidsnotitie en eventuele alternatieven. Daarnaast was er ruimte om in te gaan op de actuele context en ontwikkelingen rondom de afbouw van gesloten jeugdhulp. Er is stil gegaan bij welke dilemma's spelen er zoals: over welke vrijheidsbeperkende maatregelen zou dit moeten gaan? Zijn vrijheidsbeperkende maatregelen überhaupt wenselijk en nodig? Schuiven we het probleem nu niet door, hoe voorkomen we 'oude wijn in nieuwe zakken', m.a.w. hoe voorkomen we dat er niet alsnog nieuwe vormen van geslotenheid worden gefaciliteerd? Wat is nodig en acceptabel bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp? Hoe wordt geborgd dat deze maatregelen in de verschillende contexten (variërend van leefgroep of gezinshuis tot pleeggezin) uitsluitend worden toegepast als er geen alternatieven zijn (ultimum remedium) en hoe en door wie wordt getoetst of ze proportioneel van aard zijn? Welke risico's zijn we als maatschappij en professionals bereid om te accepteren? Wat betekent dat voor het handelingsperspectief van professionals en wat zijn belangrijke voorwaarden daarvoor? Hoe borgen we de veiligheid van medebewoners en professionals? En wat zijn de mogelijke maatschappelijke kosten?

De dialoogsessies werden voorgezeten door Onno de Zwart, directeur Verwey-Jonker Instituut. Per sessie zorgden Majone Steketee of Frouke Sondeijker voor de inhoudelijke begeleiding. Rosa Glijn nam de verslaglegging van elke dialoogsessie voor haar rekening.

Fase 3 Analyse en verslaglegging

Ten behoeve van de analyses is de verzamelde informatie samengebracht. Vanuit diverse expertises binnen het onderzoeksteam zijn vervolgens in gezamenlijk overleg de centrale thema's en terugkerende patronen geïdentificeerd. Deze zijn weergegeven in voorliggend rapport. De opbouw van het rapport is als volgt:

- De resultaten staan beschreven in hoofdstuk 2. Eerst wordt de huidige situatie beschreven. Vervolgens wordt er ingegaan op wat vrijheidsbeperkende maatregelen zijn en wat de betrokkenen als waarden en risico's zien van de inzet van deze maatregelen. Dan volgen de alternatieven die men ziet en de randvoorwaarden die van belang zijn. Waar van toepassing worden telkens mogelijke dilemma's of verschil in standpunten tussen de partijen weergegeven.
- Hoofdstuk 3 is een reflectie hoofdstuk waarin we de resultaten overstijgend beschouwen en tot een aantal aanbevelingen komen.

2 Resultaten

2.1. Huidige situatie en ontwikkelingen

Vrijheidsbeperkende maatregelen mogen nu alleen in worden gezet in een gesloten residentiële voorziening. De afbouw van de gesloten jeugdhulp is in volle gang en uit de dialooggesprekken blijkt dat vrijheidsbeperkende maatregelen nu al ingezet worden in de open residentiele jeugdhulp.

Wat hierin meespeelt, maar zeker niet het enige is, is dat de samenstelling van de groepen sterk is veranderd (Eva Mulder et al., 2024)[1]. Er komen jongeren met zwaardere problematiek op de groep door het sluiten van de gesloten jeugdhulp, waardoor er meer onmacht is bij de professionals. Ze hebben veelal te weinig vaardigheden om de vaak lastige problematiek/dynamiek aan te kunnen.

Deelnemers geven aan dat veel open residentiële voorzieningen zich er pas recent bewust(er) van zijn geworden dat zij vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen in de open setting, terwijl dat niet is toegestaan. Tot voor kort waren deze organisaties en professionals in zekere zin 'onbewust onbekwaam'. Het was niet helder wat wel en niet onder vrijheidsbeperkende maatregelen valt en wat dus wel en niet is toegestaan. Inmiddels worden steeds meer professionals en organisaties zich er van bewust dat zij zonder juridische basis vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen waarvan regelmatig ook niet duidelijk is of en hoe die passen in het pedagogisch beleid van de betreffende instelling. In zekere zin is te stellen dat organisaties en professionals meer 'bewust onbekwaam' worden en de vraag is nu hoe ze de ontwikkeling gaan maken naar 'bewust bekwaam' waarbij er een gericht beleid en afweging is over de wenselijkheid en onderbouwing van vrijheidsbeperkende maatregelen. De vraag die nu voorligt, is vooral wat er dan anders moet.

In de gesprekken is duidelijk geworden dat de problematiek tweevoudig is. Er is enerzijds sprake van ongeoorloofd gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp. Daarnaast komt er als gevolg van de voorgenomen sluiting van de gesloten jeugdhulp een aanvullend vraagstuk bij. In de gesprekken zijn beide aspecten aan bod gekomen.

1 https://www.awrj.nl/actueel/betere-jeugdhulp-voor-kwetsbare-kinderen-niemand-kan-het-alleen/.

2.2. Vrijheidsbeperkende maatregelen: wat wordt eronder verstaan?

Er is nog geen uniformiteit over wat vrijheidsbeperkende maatregelen zijn en wanneer en onder welke voorwaarden die maatregelen ingezet zouden mogen worden. Echter een gezamenlijke pedagogische visie is essentieel om vrijheidsbeperkende maatregelen op een verantwoorde manier te integreren. Dit omvat het afstemmen van opvoedingsstrategieën en het betrekken van jongeren bij het maken van afspraken en (huis)regels. Er wordt in de gesprekken regelmatig gerefereerd aan een tweetal publicaties van het Nederlands Jeugdinstituut, die helpend hierbij zijn.[2]

Vrijheidsbeperkende maatregelen moeten volgens de overgrote meerderheid worden gezien als een laatste middel binnen een pedagogische visie die gericht is op het bevorderen van het welzijn en de ontwikkeling van jongeren. Dit betekent dat vrijheidsbeperkende maatregelen alleen mogen worden toegepast wanneer er geen alternatieven zijn en wanneer ze noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de jongere en anderen. Sommige deelnemers aan de gesprekken geven ook aan dat zij er van overtuigd zijn dat vrijheidsbeperkende maatregelen überhaupt niet wenselijk en bij goed beleid ook niet nodig zijn (mogelijk met als uitzondering kortdurende acute noodsituaties).

Er zijn ook deelnemers die pleiten voor een onderscheid tussen vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende maatregelen. Daarmee kun je bijvoorbeeld het insluiten van jeugdigen of het vasthouden benoemen als vrijheidsbenemend en dit verbieden of alleen toestaan als er aan heel strenge eisen wordt voldaan. Voor de vrijheidsbeperkende maatregelen kun je dan wellicht met mildere eisen volstaan. Hierover is echter geen consensus.

Waar men het wel over eens is, is dat door voldoende te investeren in preventie en vroegsignalering, het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen in belangrijke mate kan worden voorkomen en fors kan worden verminderd. Er zullen dan ook minder noodsituaties zijn, waarover mensen aangeven dat nu regelmatig vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet. Investeren in preventie en vroegsignalering omvat het creëren van een pedagogisch klimaat waarin regels en afspraken voortdurend worden besproken en aangepast aan de samenstelling van de groep. Het is daarnaast belangrijk om personeel goed toe te rusten voor het handelen in noodsituaties. Dit omvat training en ondersteuning om ervoor te zorgen dat medewerkers weten hoe ze verantwoord kunnen ingrijpen wanneer dat nodig is.

2 Zie: https://www.nji.nl/gesloten-jeugdhulp/vrijheidsbeperkende-maatregelen-wat-zijn-dat en https://www.nji.nl/uploads/2024-05/Omgaan-met-dilemmas-rond-vrijheidsbeperking-in-open-jeugdhulp-met-verblijf.pdf.

Er wordt erkend dat de diversiteit van vormen binnen de residentiële jeugdhulp groot is en dat daarmee rekening dient te worden gehouden bij een eventuele aanpassing van het wettelijk kader. Er is in de dialooggesprekken echter beperkt ingegaan op de situatie van gezinshuizen en bijvoorbeeld pleegzorg, waarbij sprake is van (huis)regels voor eigen kinderen en andere kinderen die in het gezin worden opgenomen. Waar men het over eens is, is dat de vergelijking met een reguliere gezinssituatie die vaak gemaakt wordt als het gaat over het al dan niet inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen -als een kind naar zijn kamer sturen of een telefoon aan tafel verbieden-, voor geen van de voorzieningen in de residentiële jeugdhulp opgaat. Het gaat hier nadrukkelijk om professionele opvoedsituaties wordt er gezegd.

2.3. Waarde en risico's van wettelijk verankeren vrijheidsbeperkende maatregelen

Onder de deelnemers aan de gesprekken zijn voor- en tegenstanders van het wettelijk verankeren van vrijheidsbeperkende maatregelen.

De voorstanders benadrukken de noodzaak van een duidelijke wettelijke basis om de rechtsbescherming van jongeren te waarborgen. Ze vinden dat vrijheidsbeperkende maatregelen alleen mogen worden toegepast als er een wettelijke grondslag is, bijvoorbeeld via een machtiging van een kinderrechter. Een wettelijk kader zorgt volgens hen voor transparantie en maakt toetsing mogelijk, zowel intern als extern, wat bijdraagt aan de kwaliteit van de jeugdhulp.

Tegenstanders vrezen dat een te sterke focus op wetgeving kan leiden tot overmatige juridisering van de jeugdhulp, wat de flexibiliteit en het pedagogisch handelen van professionals kan beperken. Zij onderschrijven wel het belang van rechtsbescherming van jeugdigen, maar zij zien een onderliggend probleem, namelijk dat er onvoldoende sprake is van een gemeenschappelijke pedagogische visie op opvoeden in residentiële voorzieningen en wat mogelijkheden en beperkingen zijn. Zij zijn van mening dat dit eerst en meer aandacht zou moeten krijgen voordat er juridische maatregelen overwogen zouden moeten worden. Daarnaast benoemen sommige deelnemers hun bezorgdheid over een mogelijke aanpassing van de Jeugdwet die vrijheidsbeperkende maatregelen toestaat. Zij vrezen dat medewerkers hierdoor handelingsverlegen worden en te veel op de wet gaan leunen in plaats van op hun professionele oordeel, wat het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen juist kan laten toenemen.

2.3.1. Vrijheidsbeperkende maatregelen in noodsituaties

Uit de gesprekken komt naar voren dat er organisaties en professionals zijn die vrijheidsbeperkende maatregelen inzetten als er volgens hen sprake is van een noodsituatie. Er werden diverse voorbeelden gedeeld. Een voorbeeld dat gebruikt wordt, betreft een jongen die telkens een drukke straat op rent in een situatie van personeelstekort. De vraag is of dan de deur op slot mag. Eenzelfde vraag kwam op tafel omtrent een meisje dat 's avonds naar buiten wil, terwijl iedereen weet dat ze dan een groot risico loopt opnieuw (seksueel) misbruikt te worden. Het leek in de voorbeelden te gaan om een extern risico voor individuele jongeren, maar er werd benadrukt dat het in een noodsituatie ook kan gaan om risico's voor jongeren onderling - andere jongeren op de groep en professionals. Er is nog geen uniformiteit in het veld over wat wel en niet een noodsituatie is en hoe lang deze mag duren.

Er zijn ook hier weer voor- en tegenstanders. De voorstanders van het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen in noodsituaties benadrukken dat deze maatregelen soms noodzakelijk zijn om de veiligheid van zowel de jongere die het betreft als anderen op de groep/in huis te waarborgen. In situaties waar jongeren zichzelf of anderen in gevaar brengen, kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen een praktisch en noodzakelijk middel zijn om escalatie te voorkomen.

De tegenstanders wijzen op de mogelijke schadelijke effecten van generieke vrijheidsbeperkende maatregelen op de ontwikkeling en het welzijn van jongeren. Ze pleiten voor alternatieve methoden die minder ingrijpend zijn. Er is bij deze groep een sterke overtuiging dat vrijheidsbeperkende maatregelen in strijd zijn met een pedagogische visie die gericht is op vertrouwen en relationeel werken. Daarnaast is het volgens deze deelnemers belangrijk te definiëren wat wel en niet een noodsituatie is, hoe lang het acceptabel is om van een noodsituatie te spreken en welke vrijheidsbeperkende maatregelen in welke noodsituatie toegestaan zijn om schadelijke effecten zoveel mogelijk te voorkomen. Helder is dat hiervoor niet een wettelijk kader nodig is, maar goede richtlijnen/veldnormen.

2.4. Alternatieven voor vrijheidsbeperkende maatregelen

In de dialooggesprekken wordt duidelijk benoemd dat voor veel jongeren handelen vanuit een opvoedkundige visie voldoende is. Maar er zijn ook jongeren die meer nodig hebben; die om iets anders vragen. Er zijn bepaalde jongeren waarvoor we, uitgaande van verdere afbouw van de gesloten jeugdhulp, geen passende zorg hebben binnen één van de huidige voorzieningen. Dit is de groep waarbij men vermoedt dat er sneller naar vrijheidsbeperkende maatregelen zal worden gegrepen. De vraag wordt gesteld in hoeverre het voor deze groep mogelijk zou zijn om zonder of met veel minder vrijheidsbeperkende maatregelen te kunnen en wat dat dan vraagt.

Naar aanleiding van die vraag geven de deelnemers aan dat er dan eigenlijk meer integraal gewerkt zou moeten worden, dan nu het geval is. Er is bijvoorbeeld kennis nodig vanuit de GGZ of de verslavingszorg. Ook het inzetten van specifieke methodieken wordt genoemd om de meest kwetsbare kinderen wel de zorg te kunnen bieden die ze nodig hebben en te blijven werken aan vroegsignalering om mogelijke escalaties tijdig te herkennen, zoals leren om te de-escaleren, trauma sensitief te werken, en gebruik te maken van de technieken van geweldloos verzet. Hiertoe zou je ambulante hulp soms willen kunnen toevoegen aan de woongroep, bijvoorbeeld in de vorm van specialistische teams die makkelijk inzetbaar zijn, juist ook voor kleine voorzieningen die dit niet zelf in huis hebben.

Tegelijkertijd moet je met elkaar ook een ethische visie ontwikkelen. In de gesprekken kwam naar voren in hoeverre laat je iemand zijn eigen leven leven en welke risico's ben je als maatschappij bereid hierbij te nemen? Dit in het besef dat iedereen zich maximaal wil inzetten, maar de vraag is of en in welke mate hulp voldoende effectief kan zijn om alle risico's te voorkomen. Tegelijkertijd gaven deelnemers ook aan dat de maatschappelijke tendens juist is dat er minder bereidheid is om risico's te aanvaarden. Het vraagt dan ook bredere gesprekken met andere maatschappelijke partners.

2.5. Harmonisatie wettelijke kaders

In alle vier de dialooggesprekken en ook in een aantal van de schriftelijke reacties komt harmonisatie met de Wvggz en Wzd aan de orde als thema. Een aantal deelnemers benoemt dat het twee heel verschillende wettelijke kaders betreft en ze niet goed weten wat er met harmonisatie dan precies bedoeld wordt. Een aantal andere deelnemers heeft wel ideeën over hoe harmonisatie er uit zou kunnen zien. Nog los van allerlei onderdelen van die wettelijke kaders die daar een rol in zouden kunnen spelen, worden er een aantal voordelen benoemd van harmonisatie.

- Eenduidigheid en duidelijkheid: harmonisatie van de wetten kan zorgen voor meer eenduidigheid en duidelijkheid in de zorg- en hulpverlening. Dit kan helpen om bureaucratische barrières te verminderen en de zorg efficiënter te maken.
- Verbeterde rechtsbescherming: Door de wetten gelijk te trekken, kan de rechtsbescherming van jongeren verbeterd worden. Dit zorgt ervoor dat jongeren in de jeugdhulp dezelfde rechten en bescherming hebben als jongeren in de GGZ en LVB-sector.
- Integrale zorg: Harmonisatie kan bijdragen aan een meer integrale benadering van zorg, waarbij verschillende zorgdomeinen beter samenwerken en jongeren een meer holistische behandeling krijgen. Dit kan ook bijdragen aan het stoppen van de carrousel, zoals er over het doorplaatsen van jongeren tussen verschillende instellingen/voorzieningen werd gesproken.

Toch zijn er in de gesprekken ook een aantal bezwaren benoemd:

- Complexiteit van uitvoering: De verschillende wetten hebben elk hun eigen specifieke doelstellingen en procedures, wat het moeilijk maakt om ze volledig gelijk te trekken. Bovendien hebben verschillende instellingen en professionals nu al te maken met meerdere wettelijke kaders. De vraag is of harmonisatie dat kan oplossen.
- Risico op juridisering: Er is bezorgdheid dat het gelijk trekken van de wetten kan leiden tot overmatige juridisering van de jeugdhulp, hetgeen de flexibiliteit en het pedagogisch handelen van professionals kan beperken.
- Diversiteit van doelgroepen: De verschillende wetten zijn ontworpen om te voldoen aan de specifieke behoeften van verschillende doelgroepen. Het gelijk trekken van de wetten kan leiden tot een one-size-fits-all benadering die niet optimaal is voor alle jongeren.

Daarnaast zijn er een aantal praktische overwegingen benoemd die men graag wil meegeven aan de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport:

- Zorgovergangen: Jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) ervaren vaak zorgovergangen wanneer ze 18 jaar worden. Deze overgangen verlopen niet altijd soepel, wat stress en onzekerheid kan veroorzaken. Harmonisatie kan helpen om deze overgangen beter te stroomlijnen.
- Kwaliteit van zorg: Er is behoefte aan duidelijke richtlijnen en veldnormen om de kwaliteit van zorg te waarborgen, ongeacht onder welke wet de zorg valt.

Er is zoals in paragraaf 2.3 duidelijk wordt, geen consensus bereikt over of het nu wel of niet verstandig is om het onder omstandigheden mogen toepassen van vrijheidsbeperkende in de open residentiële jeugdhulp nu al wettelijk te verankeren. Omdat er nu al vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast in de open residentiële jeugdhulp, is het nu nodig om een juridische regeling te hebben zodat de rechtsbescherming van jongeren gewaarborgd is, zo geeft een deel van de deelnemers aan. Deze gedachtegang volgend, lijkt het goed om naar reeds bestaande wettelijke kaders te kijken, zoals de Wzd en Wvggz. Hierbij wordt er opgemerkt dat het belangrijk is een aantal termen uit elkaar te halen, namelijk huisregels, onvrijwillig verblijf en onvrijwillige zorg.

- Huisregels zijn generiek en niet individueel. Het gaat om pedagogische afspraken ten aanzien van omgangsvormen en hoe je met elkaar leeft. Die worden gezamenlijk opgesteld met jongeren. In elk gezin zijn er dit soort regels, maar in een professionele opvoedsituatie heb je huisregels nodig die ook dynamisch zijn, die je kunt aanpassen als er nieuwe jongeren binnen komen (en ieder geval gezamenlijk moet bespreken en niet als vaststaand kunt presenteren), opdat zij zich ook kunnen vinden in de leefafspraken. Iedereen is het over eens dat je dat het opvolgen van huisregels niet dwingend gaat opleggen omdat dat onnodig escalerend is. De vaardigheden hier zijn dwingend opvoedgezag of het grenzen kunnen stellen door professionals.
- Onvrijwillig verblijf: dit kan ook uitgevoerd worden binnen een open setting. Hiervoor is wel altijd een rechterlijke toets nodig.
- Onvrijwillige zorg: hierbij gaat het om vrijheidsbeperkende maatregelen op individueel niveau waarvoor een juridische grondslag nodig is.

De discussie ging vooral over hoe er al op korte termijn een juridisch kader gevormd zou kunnen worden voor het onder voorwaarden toestaan van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp. Sommigen zijn van mening dat de wet- en regelgeving daarin al voldoende voorziet (bijv. als er sprake is van een noodsituatie) anderen vinden van niet. Wat ook gezegd werd is dat niet de wettelijke kaders, maar de zorgbehoefte van jeugdigen leidend zou moeten zijn in welke hulp iemand krijgt.

2.6. Randvoorwaarden kwalitatief goede jeugdhulp

2.6.1. Personeel

Wat duidelijk wordt uit de dialooggesprekken is dat veelal de minst ervaren mensen werken met de meest complexe doelgroep en te maken krijgen met heftige groepsdynamiek. Het is daarom heel belangrijk om personeel goed toe te rusten voor het werken in de residentiële jeugdhulp, waarbij er specifieke aandacht zou moeten zijn voor het voor het voorkomen van en handelen in noodsituaties. Dit omvat training en ondersteuning zodat medewerkers weten hoe ze verantwoord kunnen ingrijpen wanneer dat nodig is.

Het pedagogisch handelen moet te allen tijde voldoen aan de basisbehoeften van jongeren, zoals het opbouwen van goede relaties, het ontwikkelen van competenties en het bevorderen van autonomie. Vrijheidsbeperkende maatregelen dienen alleen te worden toegepast op een manier die deze behoeften respecteert en ondersteunt en wanneer het echt niet anders kan.

2.6.2. Kleinschaligheid en groepsgrootte

Open residentiële jeugdhulp voorzieningen kunnen onderling van elkaar verschillen. Denk aan gezinshuizen, woon- en leefgroepen en crisisopvang. De laatste jaren is er een trend zichtbaar richting kleinschaligheid. Kleinere groepen zouden meer ruimte bieden voor individuele aandacht en een betere relatie tussen jongeren en begeleiders. Onderzoek toont aan dat kleinschaligheid kan bijdragen aan het verminderen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen door een betere begeleiding en meer persoonlijke aandacht.[3]

Ondanks dit gegeven is er ook bezorgdheid dat te veel diversiteit in kleinschalige groepen en woonvormen kan leiden tot nieuwe problemen, vooral bij jongeren met complexe problematiek. Dit omdat het in kleinschalige voorzieningen lastiger is om te voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen en om, zoals al eerder benoemd, altijd passende zorg in huis te hebben. Voor residentiële voorzieningen waar gezinnen naast eigen kinderen ook andere kinderen opvangen is het bijvoorbeeld lastig om onderscheid te maken qua regels en maatregelen en ook is er niet overal voldoende ruimte om te voorzien in bijvoorbeeld een time-out/chill ruimte.

In Noord-Holland is men al een eind op weg met de afbouw van de gesloten jeugdhulp en hier blijkt dat er aanzienlijk minder kleinschalige voorzieningen nodig zijn, dan op voorhand werd gedacht. Dit heeft met een aantal zaken te maken. Bij nadere analyse bleek dat een groot aantal jongeren niet op de juiste plek verbleef en dus onterecht in de gesloten jeugdhulp zat. Zij pasten beter binnen een ander wettelijk kader. Ook waren er jeugdigen waarvoor ambulant passende oplossingen konden worden gevonden. En heel belangrijk, de kwaliteit van de jeugdhulp moet gewoon omhoog, daarmee kunnen jongeren veel sneller passende hulp krijgen en kan residentiële hulp vaak worden voorkomen. Al met al blijft er dan een veel kleinere groep over die residentiële jeugdhulp nodig heeft en weer een klein deel daarvan kan wellicht baat hebben bij de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen op een bepaald moment in de behandeling.

Nog lang niet iedereen is overtuigd van de praktische uitvoerbaarheid van kleinschaligheid onder de huidige randvoorwaarden. Deze deelnemers denken vooral dat het hogere kosten en de noodzaak van meer personeel met zich meebrengt. Ook geven zij aan dat er momenteel te vaak niet voldaan wordt aan voor de jongeren passend onderwijs of een andere passende vorm van dagbesteding. Zij vinden het belangrijk dit eerst beter te organiseren. Ze zien dit als randvoorwaarde, juist om spanningen te voorkomen.

3 https://www.nji.nl/kleinschalig-verblijf/waarom-kiezen-voor-kleinschalig-verblijf

Voor het overgrote deel van de jongeren in de open residentiële jeugdhulp zijn vrijheidsbeperkende maatregelen niet nodig zo denkt de meerderheid van de deelnemers aan de gesprekken. Of en voor hoeveel jongeren het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen daadwerkelijk nodig zal blijven, daarover lopen de meningen en ervaringen van de deelnemers uiteen. Wel vraagt het voorkomen en/of verminderen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen het vergroten van de kwaliteit van de (open residentiële) jeugdhulp en dat is echt een cultuurverandering. Zoals eerder benoemd zijn de laagst opgeleide en minst ervaren professionals vaak werkzaam in de residentiële jeugdhulp, terwijl je hier eigenlijk de hoogst opgeleide en meest ervaren professionals zou moeten inzetten.

2.6.3. Lerende organisaties en reflectie

Het is in voorgaande paragrafen al een aantal keer benoemd, de kwaliteit van de residentiële jeugdhulp moet omhoog. Dit vraagt volgens een groot aantal deelnemers een lerende organisatiecultuur. Zij benadrukken het belang van voortdurende reflectie en evaluatie om de kwaliteit van zorg te verbeteren en de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen te verminderen. Het stimuleren van een cultuur van leren en ontwikkelen helpt professionals om beter om te gaan met complexe situaties en noodsituaties. Iedereen is het erover eens dat er wel tijd en middelen nodig zijn om een lerende organisatiecultuur te implementeren. En er dient een manier gevonden te worden waarop de tijd die geïnvesteerd wordt in leren en ontwikkelen niet ten koste gaat van de directe zorg voor jongeren.

Wat ook op tafel komt is dat er rekening mee moet worden gehouden dat er weerstand kan zijn binnen organisaties tegen de veranderingen die nodig zijn om een lerende cultuur met alle betrokkenen en vooral ook met jongeren te bevorderen. Er zijn binnen de jeugdhulp verschillende perspectieven en belangen die zorgvuldig zullen moeten worden afgewogen om tot een evenwichtige en effectieve aanpak te komen. Dit vraagt zoals ook hierboven al genoemd een cultuurverandering. Een aantal voorbeelden die worden genoemd om dit te illustreren zijn: Jongeren die aangeven aan dat zij instemmen met het behandelplan, maar niet weten waar ze ja tegen zeggen, dat niet durven vragen en als ze eenmaal te maken krijgen met onverwachte vrijheidsbeperkende maatregelen bang zijn om hierover een klacht in te dienen. Ook het benaderen van vertrouwenspersonen is moeilijk voor jongeren, omdat zij bang zijn dat personeel hen hier op afrekent. Dit soort zaken staat de verandering die volgens velen nodig is nu nog te vaak in de weg.

2.6.4. Kwaliteit en toetsing

De kwaliteit van de jeugdhulp moet omhoog, daar is iedereen het over eens. De wijze waarop je dat kunt bereiken, daar denken deelnemers aan de gesprekken verschillend over. Er wordt gesproken over interne, externe en rechterlijke toetsing in dit kader.

Interne toetsing

Er wordt benadrukt dat interne toetsing cruciaal is om de kwaliteit van zorg te waarborgen. Dit omvat het regelmatig evalueren van incidenten, altijd evalueren na de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen en het daarbij ook reflecteren op alternatieven voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Actieve betrokkenheid van jongeren zelf daarbij is van belang. Organisaties moeten een cultuur van leren en verbeteren stimuleren, waarbij incidenten worden geregistreerd en geëvalueerd om van te leren.

Externe toetsing

Externe toetsing door onafhankelijke instanties, zoals de inspectie, wordt gezien als een belangrijke manier om de kwaliteit van zorg te waarborgen en ervoor te zorgen dat vrijheidsbeperkende maatregelen alleen worden toegepast wanneer dit echt noodzakelijk. Dit helpt om transparantie en verantwoording te bevorderen, juist rond de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het kan ook helpen drempels in het klachtrecht en het benutten van vertrouwenspersonen te identificeren en gericht te kunnen inzetten op het verlagen van die drempels.

Rechterlijke toetsing

Er is discussie over de noodzaak van rechterlijke toetsing voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Voorstanders vinden dat een rechterlijke machtiging nodig is om de rechtsbescherming van jongeren te waarborgen. Dit zorgt ervoor dat vrijheidsbeperkende maatregen alleen worden toegepast wanneer er een wettelijke grondslag is.

Er wordt ook gesproken over het gebruik van voorwaardelijke machtigingen, waarbij vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgenomen in het hulpverleningsplan en vooraf met de jongere worden besproken. Dit kan helpen om de rechtsbescherming te verbeteren en ervoor te zorgen dat jongeren weten waar ze mee instemmen.

Drempeleisen

Naast de interne, externe en rechterlijke toetsing kan er ook gedacht worden aan drempeleisen voor instellingen om überhaupt vrijheidsbeperkende maatregelen te mogen inzetten. Er komen een aantal eisen voorbij waaraan gedacht kan worden:

- Investeren in preventie: Er wordt benadrukt dat voldo Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport en de investeren in preventie en vroegsignalering kan helpen om vrijheidsbeperkende maatregelen te voorkomen. Dit omvat het creëren van een pedagogisch klimaat waarin regels en afspraken voortdurend worden besproken en aangepast aan de samenstelling van de groep. En instelling moet aantonen hieraan te voldoen.
- Kwaliteit van zrg: Er is behoefte aan duidelijke richtlijnen en veldnormen om de kwaliteit van zorg te waarborgen. Dit omvat het definiëren van noodsituaties en het vaststellen van criteria voor wanneer vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden toegepast. Instellingen moeten kunnen aantonen hiernaar te handelen.
- Registratie: Er wordt voorgesteld dat instellingen zich moeten kwalificeren om vrijheidsbeperkende maatregelen te mogen toepassen. Dit omvat naast bovengenoemde voorbeelden van eisen ook het voldoen aan drempeleisen als het hebben van voldoende geschoold personeel en het kunnen bieden van een veilige en ondersteunende omgeving voor jongeren.
- Rol gemeenten/ jeugdhulpregio's bij inkoop en rol van plaatsers (GI): Er wordt verschillend gedacht over de rol die genoemde partijen kunnen spelen. Wellicht kunnen er bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld bij inkoop of het aangaan van een samenwerking. Het verdient aanbeveling om deze thematiek verder met elkaar te verkennen en ons niet neer te leggen bij de gedachte dat het al voldoende is wanneer er überhaupt een plek beschikbaar is voor een jongere. Het streven is immers om tot passende en kwalitatief goede jeugdhulp te komen voor elke jongere.

2.7. Suggesties voor oplossingsrichtingen

2.7.1. Volgordelijkheid en parallel proces

Er wordt zowel in een aantal schriftelijke reacties als in de gesprekken benadrukt dat het belangrijk is om niet te wachten op een aangepast wettelijk kader. Dat kan immers een aantal jaar in beslag nemen. En er zijn een aantal zaken die nu al kunnen en ook moeten. Immers de afbouw van de gesloten jeugdhulp is al in volle gang. Een groot aantal organisaties voor residentiële jeugdhulp ervaren dat ze bewust onbekwaam zijn waar het gaat om het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen en sommige organisaties en professionals beseffen waarschijnlijk nog onvoldoende dat zij maatregelen toepassen die eigenlijk niet zijn toegestaan en onderschatten mogelijk de potentiële schade. Dit betekent dat er nu al stappen moeten worden gezet om de huidige situatie te verbeteren, terwijl er tegelijkertijd wordt gewerkt aan een langetermijnvisie. Er is een parallelle aanpak nodig, waarbij zowel de pedagogische visie als de juridische kaders worden ontwikkeld. Daarover is consensus.

Het is belangrijk, zo zeggen deelnemers, om te werken aan zowel de regie als het systeemniveau. Regie verwijst naar het coördineren en sturen van het zorgproces, waarbij iemand verantwoordelijk is voor het overzicht houden en ervoor zorgen dat alle betrokken partijen goed samenwerken. Dit kan bijvoorbeeld een zorgcoördinator of casemanager zijn. Systeemniveau verwijst naar de bredere structuur en organisatie van de zorg, inclusief beleidsvorming, samenwerking tussen organisaties, en toezicht en evaluatie. Dit niveau zorgt ervoor dat de zorg effectief en efficiënt wordt geleverd. Door zowel op regie- als systeemniveau te werken, kan men ervoor zorgen dat de zorg goed georganiseerd is en dat jongeren passende en kwalitatief goede zorg krijgen.

Er moet tegelijkertijd gewerkt worden aan het ontwikkelen van nieuwe wetgeving en het stapsgewijs verbeteren van de praktijk. Dit omvat naast het ontwikkelen van de pedagogische visie, het implementeren van veldnormen, het versterken van de samenwerking tussen verschillende zorgdomeinen, en het bevorderen van een lerende organisatiecultuur.

Er moet dus aandacht zijn voor zowel de korte als de lange termijn. Dit betekent dat er nu al maatregelen moeten worden genomen om de rechtsbescherming van jongeren te verbeteren, terwijl er tegelijkertijd wordt gewerkt aan een aangepaste Jeugdwet.

2.7.2. Toepassingsbereik Wzd verbreden binnen jeugdhulp

Bij een deel van de deelnemers bestond een lichte voorkeur om de Wzd, in elk geval tijdelijk, te verbreden binnen de jeugdhulp. Dit werd genoemd in het licht van dat er nu iets moet gebeuren. Door tijdelijk het toepassingsbereik van de Wzd te verbreden, kan de juridische grond voor het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen snel geborgd worden, hetgeen tijd geeft om de wet goed aan te passen en eventueel een wet te maken waarin naast de Wzd ook WvGGZ wordt meegenomen.

Er is met een aantal deelnemers doorgepraat over wat dit dan concreet op korte termijn zou kunnen betekenen en we kwamen tot onderstaande punten, waarbij we aangeven dat zeker nog niet alle dilemma's opgelost zijn:

- Het toetsende en lerende karakter van de principes van de Wzd zijn bruikbaar voor de jeugdhulp.
- Onvrijwillige/gedwongen zorg, aan de hand van het principe: Nee, tenzij…. . Nee, tenzij wordt vastgesteld aan de hand van beoordeling van 'ernstig nadeel'. Dat wil zeggen er is ernstig nadeel voor zichzelf of de ander, of overlast bijvoorbeeld. De exacte uitwerking van 'ernstig nadeel' in de jeugdhulp, zal moeten worden uitgewerkt. Voordeel hiervan is dat er niet wordt beoordeeld aan de hand van eigen normen en waarden van professional.
- Interne toetsing: een speciale functionaris wordt betrokken bij iedere toepassing (proportionaliteit en subsidiariteit principe). Daarmee voorkom je de aanzuigende werking. Moreel beraad wordt ook genoemd als toetsingsmogelijkheid of een interne gedragswetenschapper.
- Lerende praktijk: Achteraf evalueren, reflecteren of er mogelijk alternatieven waren, wat hadden we anders kunnen doen (actieve betrokkenheid van jongeren).
- Jongeren moeten bijgestaan kunnen worden door een vertrouwenspersoon of een JIM-persoon.
- Klachtrecht voor jongeren, binnen twee weken afgehandeld.
- Er waren verschillende ideeën over hoe onvrijwillige zorg verder juridisch moet worden getoetst en vastgelegd. Sommigen vonden een rechterlijke toetsing op onvrijwillige plaatsing en op toestaan van vrijheidsbeperkende maatregelen (mogelijk voor een bepaalde tijd) nodig. Anderen gaven aan wel graag een rechterlijke toetsing op onvrijwillige plaatsing te hebben, maar vrijheidsbeperkende maatregelen liever op te nemen in het behandelplan en daar met jongeren, ouders, en eventuele voogd afspraken over maken. Bij het vaststellen van onvrijwillige zorg in het behandelplan kan de visie van jongeren, ouders en eventuele gezinsvoogd meegenomen worden in de vorm van instemming. Wat instemming precies betekent in welke situatie zou nader moeten worden uitgewerkt.
- Verklarende analyse is nodig om vast te stellen wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel gericht ingezet kan worden. Wat betreft de betrokkenheid van jongeren zelf bij instemming met een vrijheidsbeperkende maatregel in een bepaalde noodsituatie in diens behandelplan, wordt door jongeren de kanttekening gemaakt dat jongeren veelal niet weten waar zij mee instemmen.

  "Ik was me niet bewust dat toen ik instemde met cool-down periode als ik over de rooie was, dat dat betekende dat ik door medewerkers over het terrein gesleept werd om ergens in een afgesloten kamer te brengen."

- Voorwaarde zou daarom moeten zijn klachtrecht te realiseren en dat jongeren betrokken worden bij de evaluatie van het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit vraagt een cultuurverandering, want jongeren durven nu vaak niet te klagen zo vertellen deelnemers. Een andere belangrijke voorwaarde is dat taal gehanteerd wordt die jongeren en kinderen kunnen begrijpen. Zodat ze weten waar ze al dan niet mee instemmen.

2.7.3. Naar een integraal wettelijk kader voor jeugd (zoals voorstel RSJ)

Een aantal van de deelnemers aan de gesprekken vraagt zich af waarom niet gewoon het advies van de RSJ wordt opgevolgd. Ze geven aan daar geen goede argumenten voor te hebben gezien in de brief van de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport.

Men geeft aan zich heel goed te realiseren dat een integraal wettelijk kader betekent dat er nieuwe grenzen zullen ontstaan en dat je voor het goed werken met die nieuwe grenzen en de afbakening daarvan ook naar nieuwe oplossingen zult moeten zoeken. Dit kost tijd! Men benoemt dat er in de tussentijd zeker aan verbeteringen gewerkt moet worden, maar dat het risico van niet inzetten op een integraal wettelijk kader is dat er uiteindelijk voor langere tijd met een niet optimaal wettelijk kader gewerkt zou moeten worden (zie ook 2.5 voor inhoudelijke onderbouwing).

2.7.4. Noodzaak doordenken oplossingsrichtingen

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat je bij elke oplossingsrichting zult moeten bekijken wat dit betekent voor de rechten van kinderen. Een kinderrechtentoets is noodzakelijk. Daarnaast is het goed te bekijken wat een mogelijke oplossing betekent voor de verschillende praktijken, voor die van jongeren, voor professionals, voor organisaties, voor kinderrechters, voor gemeenten, inspectie, verwijzende instellingen. Met andere woorden, je zult voor elke oplossingsrichting moeten onderzoeken of de plannen realistisch en uitvoerbaar zijn en welke randvoorwaarden op orde moeten zijn om de betreffende verandering te kunnen realiseren. Daarnaast zal er moeten worden nagedacht over wat mogelijk onbedoelde of perverse elementen kunnen zijn bij elke oplossingsrichting. Pas als dat goed in beeld is, kun je weloverwogen en goed onderbouwd besluiten nemen.

2.8. Samenvatting resultaten

- Er moet meer aandacht komen voor de randvoorwaarden en de ondersteuning van professionals in de jeugdhulp, zodat de algehele kwaliteit van de jeugdhulp verbetert. Daar is nog veel winst te behalen.
- Er is een brede consensus over de noodzaak van betere rechtsbescherming en het minimaliseren van vrijheidsbeperkende maatregelen. Er is echter geen consensus over of het wettelijk verankeren wenselijk is.
- Het belang van een gezamenlijke aanpak en samenwerking tussen verschillende sectoren en wettelijke kaders werd benadrukt.
- Er is behoefte aan een dynamische en flexibele wetgeving die regelmatig wordt getoetst en aangepast op basis van nieuwe inzichten en ervaringen.
- Er moet nu al actie worden ondernomen om de huidige situatie, waaronder pedagogische visie, veldnormen en juridisch kader, te verbeteren, terwijl er gewerkt wordt aan een langetermijnvisie waarvan een aangepaste wet onderdeel kan uitmaken. Dit vraagt dus een parallel proces.

3 Reflectie en aanbevelingen

De schriftelijke reacties en de dialoogsessies hebben laten zien dat er een grote betrokkenheid is bij dit thema van veel partners. Er waren meer mensen die wilden deelnemen aan de dialoogsessies dan mogelijk was. Dit maakt duidelijk dat de omgang met het vrijheidsbeperkende maatregelen een actueel vraagstuk binnen de jeugdhulp is. Deze grote betrokkenheid biedt ook een basis om vanuit de verschillende verantwoordelijkheden gezamenlijk tot vervolgacties te komen. Het feit dat er volgens verschillende deelnemers op dit moment al zo regelmatig vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp plaatsvinden, terwijl dit niet is toegestaan, is alleen al voldoende om met urgentie met dit vraagstuk aan de slag te gaan. De sluiting van de gesloten jeugdhulp maakt dit alleen maar noodzakelijker.

In dit reflectie hoofdstuk komen wij tot een aantal observaties en aanbevelingen naar aanleiding van het maatschappelijk gesprek.

Doorbreek afwachtende houding
Uit de gesprekken komt naar voren dat men allemaal vindt dat het beter en anders moet in de (open) residentiële jeugdhulp. Toch lijken veel van de betrokken ook een zekere afwachtende houding te hebben. Het is dan de vraag wie er nu aan zet is; wie actie onderneemt. Terugkijkend op de maatschappelijke gesprekken, kan iedereen vanuit zijn eigen rol in actie komen. Het kan hierin helpend zijn om op de korte termijn met alle betrokkenen (eigenlijk de vijfhoek zoals men dat noemt bij de hervormingsagenda jeugd) tot de beslissing te komen ‘we gaan het anders doen’ en daar ook concrete acties bij af te spreken.

Investeer in vroegsignalering en preventie
Aanbieders en professionals kunnen zelf fors inzetten op het terugbrengen van het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit vraagt naast een investering van de overheid in vroegsignalering en preventie, ook zeker inzet van residentiële voorzieningen zelf. Zij kunnen reeds aan de slag met het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp. Hierbij valt te denken aan:

- Het ontwikkelen of actualiseren van een visie op opvoeden en ethische visie rond vrijheidsbeperkende maatregelen. Deelnemers gaven aan dat het uitgangspunt dat er geen vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet met uitzondering van hele specifieke situaties veel sterker kan worden neergezet.
- Het neerzetten van een pedagogisch klimaat waarin regels en afspraken voortdurend worden besproken en aangepast aan de samenstelling van groepen.
- Er zou meer uniformiteit moeten zijn over wat een noodsituatie is, hoe lang die kan duren en een richtlijn over welke vrijheidsbeperkende maatregelen in te zetten bij welke noodsituatie.
- Het creëren van een lerende organisatiecultuur, waarin er geëvalueerd wordt om te leren van incidenten is iets waarmee al gestart kan worden. Evenals het registreren van incidenten indien dat nog niet het geval is.

Creëer experimenteerruimte
Het is voor de uitvoerende partijen die aan de slag willen met het voorkomen en verminderen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen van groot belang dat er heldere normen komen over wat wel en niet mag en waar eventueel ruimte zit om te experimenteren rond het al dan niet inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen en welke risico’s daarbij aanvaardbaar zijn of niet.

Het Rijk en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd zijn de logische partijen om het voortouw te nemen bij het creëren van die experimenteerruimte en het zorgen voor goede randvoorwaarden daarbij (zoals transparantie, leren en evalueren en grote betrokkenheid van jongeren zelf).

Betrek en ondersteun jongeren beter
Uit de maatschappelijke gesprekken kwam duidelijk naar voren dat jongeren nog maar beperkt een stem hebben als het gaat over de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Ze stemmen vaak in met de inzet van bepaalde maatregelen, zonder echt te begrijpen waar ze ja tegen zeggen. Vervolgens durven ze geen klacht in te dienen over de manier waarop er met hen wordt omgegaan; uit angst voor represailles. Dit geeft aan dat wanneer we jongeren echt willen betrekken bij het al dan niet inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen:

- We meer hun taal moeten spreken.
- Beter moeten aansluiten bij hun belevingswereld.
- Transparanter moeten zijn over het hoe wanneer en waarom.
- Het beter ondersteunen van jongeren bij gesprekken over vrijheidsbeperkende maatregelen
- Het indienen van klachten als dat aan de orde is.

Zorg voor betere rechtsbescherming vanaf nu
Ook de rechtsbescherming van jongeren is gedurende het traject van de wetswijziging niet gewaarborgd. Je zult dus ook voor de periode van nu tot aan het moment van wetswijziging (waar harmonisatie met Wzd en Wvggz toe kan behoren) iets moeten organiseren. De meest concrete aanbeveling die hiertoe is gedaan, is het tijdelijk verbreden van het toepassingsbereik van de Wzd binnen de jeugdhulp. Dit zou een eerste juridische stap kunnen zijn. Een verdere uitwerking van paragraaf 2.7.2 zou daarbij nodig zijn. Houd er rekening mee dat ook het verbreden van het toepassingsbereik naar verwachting een aanzienlijke doorlooptijd met zich meebrengt. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van investeringen en baten.

Er is behoefte aan dynamische en flexibele wetgeving die regelmatig wordt getoetst en aangepast op basis van nieuwe inzichten en ervaringen. Voorstellen voor betere rechtsbescherming in lijn met de Wzd van jongeren varieerden van rechterlijke machtigingen tot het vastleggen van maatregelen in hulpverleningsplannen. Er zijn ook verschillende vormen van in- en externe toetsing nodig, daar was consensus over. En het gaan hanteren van drempeleisen voor instellingen zou verder verkend kunnen worden.

Voorkom een aanzuigende werking
Let wel, ga je zo'n eerste juridische stap zetten, dan kan dat ook de beweging rond het versterken van vroegsignalering en preventie ter voorkoming en vermindering van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen stagneren of belemmeren. Reflecterend op de schriftelijke reacties en gevoerde gesprekken bestaat er een reële angst dat wanneer je nu de wet gaat aanpassen, alle andere zaken die zo belangrijk zijn om kwalitatief goede jeugdhulp te bieden naar de achtergrond verschuiven. En dat zou het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële setting kunnen doen toenemen, in plaats van inperken.

Werk parallel aan korte en lange termijn resultaat
Uiteindelijk zal niet één van bovengenoemde zaken op zichzelf voldoende zijn om de gewenste cultuurverandering te realiseren. Er zal een pakket aan korte en langere termijn maatregelen nodig zijn, waaraan parallel gewerkt wordt, nadrukkelijk in nauwe afstemming met jeugdigen, ouders, professionals, residentiële voorzieningen en andere betrokkenen.

Voor de langere termijn zou er gedacht kunnen worden aan harmonisatie van genoemde wettelijke kaders en misschien zelfs wel het toewerken naar één wet voor jongeren. Uiteraard gaat hierbij inhoud altijd voor de vorm. Daarnaast is het van belang om telkens de dilemma's in kaart te brengen, een kinderrechtentoets en praktijktoets uit te voeren naar de uitvoerbaarheid en te testen op potentieel perverse of ongewenste effecten.

In het kort...
Het belang van een parallelle aanpak waarbij zowel de pedagogische visie als de juridische kaders worden ontwikkeld, werd herhaaldelijk genoemd. Er moet, door zowel de overheid als de residentiële voorzieningen, nu al stappen worden gezet om de huidige situatie te verbeteren, terwijl er gewerkt wordt aan een langetermijnvisie.

Alles overziend lijkt er vooral behoefte aan een geïntegreerde wet voor alle jeugdigen, die voortbouwt op ervaringen met de Wzd. Dit vraagt om een traject dat tijd kost, maar noodzakelijk is voor een duurzame oplossing. Het is belangrijk om zorgvuldig te overwegen hoe deze harmonisatie kan worden gerealiseerd zonder de flexibiliteit, kwaliteit en praktische uitvoering van de open residentiële jeugdhulp te compromitteren.

Bijlagen

1 Notitie n.a.v. schriftelijke reacties

Standpunten aanpassing Jeugdwet vrijheidsbeperkingen in de open residentiële jeugdhulp
26 februari 2025

Leeswijzer
Door verschillende partijen zijn schriftelijke reacties aan het ministerie van VWS verstuurd in reactie op de brief van de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport over de eventuele aanpassing van de Jeugdwet Ter voorbereiding op het vastleggen van de mogelijkheid van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële Jeugdwet. Ten behoeve van de dialoogsessies over dit thema hebben wij uit deze reacties een aantal rode draden geïdentificeerd. Deze notitie dient uitsluitend als achtergrondinformatie voor de dialoogsessies en bevat geen conclusies vanuit het Verwey-Jonker Instituut. De notitie is ook niet voor verdere verspreiding bedoeld.

Aanleiding
Alle partijen, die gereageerd hebben op het standpunt van de staatsecretaris, zijn voorstander van het afbouwen van de gesloten jeugdhulp. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat een neveneffect is dat er meer vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële settingen worden toegepast. En dat hier geen juridische grond, methodische onderbouwing en beroepsmogelijkheden voor zijn. Daar heeft iedereen zorgen over. In de beleidsreactie op het RSJ-advies 'Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp?' heeft de staatssecretaris van VWS zijn voorkeur uitgesproken voor een wijziging van de Jeugdwet om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp mogelijk te maken in lijn met de Wet verplichte ggz (Wvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten (Wzd). Uitgangspunten daarbij zijn:

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

Standpunten ten aanzien voorstel wijziging Jeugdwet
Alle partijen die geregeerd hebben op het voorstel van de staatsecretaris zijn van mening dat de rechtsbescherming van jongeren als het gaat om vrijheidsbeperkende maatregelen geborgd moet worden, maar een wetwijzing alleen is niet voldoende. Passende en kwalitatief goed zorg kan voorkomen dat vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn. Organisaties en professionals moeten in staat zijn om aandachtvol te werken en maatwerk te bieden aan deze jongeren, ondanks knelpunten zoals personeelstekort, te grote groepen of niet juist geplaatste jongeren. Ook uit de voorbereidende gesprekken die wij gevoerd hebben met experts ten behoeve van de dialoogsessies blijkt dat men wel het nut en noodzaak inziet van de aanpassing van de Jeugdwet, maar dat daarmee niet alle problemen die er nu zijn opgelost worden. Probleem is bijvoorbeeld dat er regelmatig kinderen in de gesloten jeugdhulpsetting geplaatst worden terwijl zij daar niet thuis horen gezien hun problematiek zoals zware psychische, psychiatrische, verslavingsproblematiek of licht verstandelijk beperking. Deze jongeren krijgen nu op de gesloten jeugdhulp niet de juiste behandeling en waarschijnlijk ook niet op een open residentiële setting, maar de inzet van de vrijheidsbeperkende maatregelen neemt toe omdat deze jongeren andere zorg nodig hebben.

Wijziging van Jeugdwet is nodig
Verschillende partijen zijn het eens met het standpunt van de staatssecretaris dat de Jeugdwet aangepast moet worden en er geen verdere aanpassing behoeft van de andere wetgeving zoals de Wvggz en Wzd waarin vrijheidsbeperking/vrijheidsbeneming op verschillende manieren geregeld zijn. Motivatie is dat er zo snel mogelijk een wettelijke grond moet komen om vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp te borgen, omdat nu de dagelijkse praktijk is dat er vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet.

Harmonisatie van de Jeugdwet met andere wetten is nodig
Sommige partijen zijn het eens met het standpunt van de RSJ dat wel een harmonisatie van de drie wetten nodig is, omdat één wettelijke regeling duidelijker is en kinderen dan makkelijker passende zorg kunnen krijgen, ongeacht met welke wettelijke titel zij te maken hebben. Dat zet het kind centraal.

De complexiteit van de problematiek maakt dat er integrale samenwerking tussen professionals en instellingen nodig is. De huidige opdeling van vrijheidsbeperking en dwang over drie sectoren zorgt voor het over en weer plaatsen van jongeren, afschuifreflexen, verschil in taal, verantwoordelijkheid, bevoegdheden en belemmert de broodnodige samenwerking tussen professionals en instellingen. In de beleidsreactie wordt omschreven dat de wijziging van de Jeugdwet 'in lijn met de Wvggz en de Wzd' zal zijn. Deze twee wetten verschillen van elkaar. Onduidelijk is nog welke elementen uit de twee wetten worden in lijn gebracht met de Jeugdwet?

Geen wetswijziging die inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen legitimeert, meer inzetten op preventie

Daarnaast spreken een aantal partijen zijn hun zorg uit over de negatieve consequenties die de wetswijziging tot gevolg kan hebben.

- Aanzuigende werking: De wetswijziging mag niet de deur openzetten naar inzet van vrijheidsbeperking in de open jeugdhulp. De wens om te stoppen met gesloten jeugdhulp mag niet leiden tot nieuwe vormen van vrijheidsbeperking in de open jeugdhulp. Hiermee mag geen nieuwe vorm van besloten of gesloten jeugdhulp wordt gecreëerd.
- Het beleid moet gericht zijn op het voorkomen en niet legitimeren van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen gezien de negatieve impact ervan op jongeren. Er moet meer ingezet moet worden op passende zorg voor jongeren in jeugdhulp met verblijf. Voorkomen van vrijheidsbeperking begint met een gedragen visie op aandachtvolle zorg en een bijpassende leercultuur binnen een organisatie.

Het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen is niet te voorkomen

Een aantal partijen is van mening dat het geen haalbare zaak is om helemaal geen vrijheidsbeperkende maatregelen meer in te zetten. Men is van mening dat mogelijk lichtere vormen van vrijheidsbeperking mogelijk gemaakt moeten worden binnen de open setting en de daaraan gekoppelde rechtswaarborgen in de wet gerealiseerd moeten worden. Maar een echt andere vraag is, wat doe je dan voor die zware groep die er ook is die meer nodig hebben dan lichte vormen van vrijheidsbeperking. De mogelijkheid van een plek moet blijven bestaan waar jeugdigen, tijdelijk en onder de juiste omstandigheden geplaatst kunnen worden met toepassing van (vergaande) vrijheidsbeperkende maatregelen. Van verschillende kanten wordt aangegeven dat jongeren zelf behoefte hebben aan een veilige setting. Gesloten setting biedt volgens hen nu die veiligheid. Sommige partijen zijn van mening dat totale afbouw van de gesloten setting (en dus nul gesloten plaatsingen) onrealistisch is en daarbovenop onwenselijk. Daarnaast wordt er gepleit voor het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen om de veiligheid van de andere jongeren op de woongroep en personeel te beschermen. Gewelddadig gedrag van jongeren mag niet leiden tot onveiligheid van de andere jongeren die daar ook wonen. Maar men is het wel eens dat deze vrijheidsbeperkende niet ingezet mogen worden zonder het gesprek met de jongeren te voeren en duidelijk af te bakenen bijvoorbeeld op basis van een behandelplan.

Belang rechtsbescherming jeugdigen

Partijen zijn het met elkaar eens dat het onwenselijk is dat vrijheidsbeperkende maatregelen gebruikt worden in open setting zonder waarborgen. In de realiteit van de dagelijkse praktijk vindt vrijheidsbeperking nu al plaats in open jeugdhulp. Dit is al langer het geval, maar krijgt nu aandacht, als gevolg van de afbouw van de gesloten jeugdhulp. Welk scenario ook wordt gekozen, er is overeenstemming dat de rechtsbescherming van jeugdigen goed geborgd moet zijn. Het moet helder zijn in welke situatie, welke vrijheidsbeperkende maatregel mag worden toegepast (proportioneel en beginsel van noodzakelijk en subsidiariteit). Hierbij hoort ook het borgen van de participatie van de jongeren bij het vormgeven van het beleid (ook in de instelling middels een kinderrechtentoets op dit beleid) en in de besluitvorming die aan het opleggen van vrijheidsbeperking ten grondslag ligt.

Nee-tenzij'-principe

Partijen zijn het dus ook eens dat het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de instellingen gaat volgens het 'nee-tenzij'-principe en het uitvoeren moet altijd proportioneel zijn. Dit moet wettelijk verankerd worden. Maar dit vraagt ook een andere grondhouding van professionals die niet repressief is, maar waar de veiligheid geboden wordt vanuit de relatie en nabijheid.

> *"We willen naast de jongere staan, behandelen, erbij blijven als het ingewikkeld wordt, en ze begeleiden bij de keuzes die ze maken. Dit vraagt van hulpverleners en jeugdbeschermers, maar ook van de maatschappij, dat we soms risico's en onveilige situaties moeten verdragen."*

Sommige partijen merken op dat vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp maar zelden echt nodig zijn voor situaties zoals onveiligheid, onttrekking aan de zorg of vanwege verslavingsproblematiek. Toch wordt het waarborgen van de veiligheid vaak als argument gebruikt om deze maatregelen in te zetten. Veiligheid is echter een breed begrip. Als we niet oppassen, kan deze reden ervoor zorgen dat vrijheidsbeperkende maatregelen veel vaker worden gebruikt dan nodig en wenselijk is.

Rechterlijke machtiging is nodig

Indien het voor de behandeling van een jeugdige toch noodzakelijk is om op individueel niveau vrijheidsbeperkende maatregelen in te zetten is een rechterlijke uitspraak nodig voor een bepaalde tijdsperiode en zullen er scherpe kwaliteitseisen geformuleerd moeten worden waaraan instellingen moeten voldoen alvorens zij deze maatregelen mogen toepassen. Voorwaarden voor zo'n rechterlijke machtiging is dat vooraf bepaald dient te worden welke maatregelen ingezet mogen worden, in welke situaties en voor welke periode. De aanvrager van de machtiging dient dus zeer gedegen te onderbouwen welke vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn en waarom, in welke situaties en voor hoe lang zij noodzakelijk zijn. Jeugdigen zouden daarin vooraf mee moeten denken. Samen kunnen zij dan ook nadenken over alternatieven die ingezet kunnen worden en dit kan ook meegenomen worden in de aanvraag van de machtiging.

Sommigen herkennen zich in de aanbeveling van de RSJ dat uitvoeren van een rechterlijke toets voor inzet van vrijheidsbeperking, op basis van het hulpverleningsplan, de beste rechtsvoorwaarden biedt voor jongeren zelf. Mogelijk dat een vooraf opgesteld hulpverleningsplan een basis kan bieden voor de aanvraag van deze machtiging. De jeugdige kan voor het opstellen, evalueren en bijstellen van het hulpverleningsplan ondersteuning kunnen vragen van de onafhankelijke vertrouwenspersoon. Deze ondersteuning is gericht op de het versterken van de rechtspositie en draagt bij aan de rechtsbescherming van de jeugdigen. Een rechter zou altijd moeten toetsen of en welke vrijheidsbeperking maatregelen nodig zijn. Daarbij moet een kind een advocaat/steunfiguur aangewezen krijgen. Dit hoeft niet te leiden tot meer vrijheidsbeperking, maar het dwingt hulpverleners meer in gesprek te gaan met de ouders en kinderen over de inhoud van het hulpverleningsplan. Waardoor er meer met kinderen gepraat wordt, in plaats van over.

Vooral preventie van belang om inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen te voorkomen

Partijen zijn het ook met elkaar eens dat passende aandachtvolle zorg voor jongeren kan voorkomen dat vrijheidsbeperkende maatregelen ingezet moeten worden. Het mag niet zo zijn dat organisaties en professionals niet in staat zijn om aandachtvol te werken en maatwerk te bieden door knelpunten in de jeugdhulp zoals personeelstekort, grote groepen, en tekorten aan passende hulp. De bredere transformatie van de zorg voor jeugd richt zich op het eerder en beter inzetten van passende hulp, waarmee de instroom in verblijf voorkomen kan worden. Daarnaast moet bij in de open jeugdhulp met verblijf aandacht zijn voor het doen van een gedegen verklarende analyse bij kinderen, jongeren en gezinnen. Het onderzoeks- en leerproject Ketenbreed Leren laat zien dat de problematiek van jeugdigen te weinig deskundig geanalyseerd wordt voorafgaand aan de inzet van intensieve 24-uurszorg, en dat effectieve interventies te weinig of te laat zijn ingezet. Sommigen stellen dat de kwaliteit van de huidige jeugdhulp onder de maat is waardoor jongeren in de residentiële jeugdhulp terecht komen die ook op een andere manier geholpen kunnen worden.

Instellingen moeten zich kwalificeren, welke drempeleisen moeten er zijn

Er moeten duidelijke richtlijnen komen voor de kwaliteit van de jeugdhulpinstelling als zij zich willen registreren. Als knelpunt wordt benoemd dat met de beoogde wijziging van de wet het risico blijft bestaan dat de rechtspositie van jeugdigen onvoldoende beschermd is als zorgaanbieders zonder registratie vrijheidsbeperkende maatregelen toepassen (bij jeugdigen met dan wel zonder machtiging).

Aandacht voor verschillende doelgroepen

Verschillende partijen vragen aandacht voor toename van specifieke doelgroepen in de open jeugdhulp die bepaalde vormen van vrijheidsbeperkende maatregelen eerder en vaker nodig hebben zoals:

- Psychische problemen
- Verslavingsproblemen
- Loverboycircuit
- Suïcidale of automutilatie
- Gewelddadige gedachten

Maar anderen zijn duidelijk tegen het doelgroep-denken. Het gaat om individuen die aandacht nodig hebben. De ervaring internationaal is dat je geen onderscheid moet maken naar bepaalde groepen zoals forensisch of psychiatrische problemen.

Aandacht voor de verschillende woonvormen

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de verschillende vormen van open jeugdhulp waarbinnen jeugdigen wonen en waarbinnen professionals werken. Van gezinshuizen tot jeugdhulp instellingen, kleine leefgroepen etc. De vraag is of in gezinshuizen de dezelfde regels moeten gelden voor de kinderen die daar tijdelijk komen wonen en de eigen kinderen van de gezinsouders?

Vragen ten aanzien van het (wetgevings)proces en de uitvoering van de wet:

- Op welke termijn verwacht VWS dat de (beoogde) wetswijziging is gerealiseerd?
- Hoe vindt er gedurende het wetgevingsproces synchronisatie plaats met de ontwikkelingen (wetswijziging) in de Wzd en Wvggz?
- Wat verwacht VWS in de tussenliggende periode van zorgaanbieders van open residentiële jeugdhulp in het kader van VBM? Overweegt VWS een gedoogbeleid of bestuurlijk convenant tot aan de daadwerkelijke wetswijziging?
- In de beleidsreactie wordt omschreven dat de wijziging van de Jeugdwet 'in lijn met de Wvggz en de Wzd' zal zijn. Deze twee wetten verschillen van elkaar. Welke elementen uit de twee wetten worden in lijn gebracht met de Jeugdwet?
- Is het de bedoeling dat een jeugdhulpaanbieder die zich wil registreren als aanbieder die VBM in 'open' setting toepast een entreetoets (zoals nu bij de JZ+) moet doen? Zo ja, wie voert deze uit?

- Wie binnen de jeugdhulpaanbieder wordt verantwoordelijk gehouden voor het beleid van VBM? In het regime van de Wvggz bijvoorbeeld is dat een geneesheer-directeur.
- Wat gaat er vastgesteld worden in de rechtelijke machtiging voor VBM in 'open' setting? Per categorie VBM (zoals in de Wvggz)? Of een algemene machtiging voor de toepassing van VBM (zoals in de huidige JeugdzorgPlus)?

Voorwaarden voor vrijheidsbeperkende maatregelen

Partijen zijn het ook met elkaar eens dat het onwenselijk is wanneer kinderen en jongeren door omstandigheden te maken krijgen met vrijheidsbeperking en vrijheidsbeperkende maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn:

- In de nacht geen pedagogisch medewerkers aanwezig op de locatie (vanwege hoge kosten, onvoldoende personeel of organisatie keuze om op deze manier te werken), dus er worden beveiligers ingezet. Zij zijn pedagogisch gezien meestal niet vaardig genoeg om te de-escaleren of alternatieven te bedenken, dus grijpen zij sneller naar bijvoorbeeld het op slot draaien van alle deuren.
- Camera's op de slaapgang op een groep of in een gezinshuis, omdat de kamers te ver van het kantoor of slaapkamer van de gezinshuisouders af is om goed zicht te houden.
- Een situatie waarbij de jeugdige niet luistert, waarbij de medewerkers er niet voor kunnen zorgen dat wel voor elkaar te krijgen zonder de situatie verder te laten escaleren. De situatie escaleert steeds verder, mede door gedrag van de medewerker, waardoor medewerkers zich uiteindelijk genoodzaakt voelen om de jeugdige vast te pakken.

Het opstellen van een kwaliteitskader residentiële jeugdhulp en een aanvulling van de kwaliteitscriteria gezinshuizen zou hierbij uitkomst kunnen bieden. Als vooraf bepaalde kaders en criteria neergelegd worden voor het werkveld, hierop getoetst wordt door de toezichthouder en dit als basis dient voor de inkoop door gemeenten, kunnen bovenstaande situaties daarmee (grotendeels) bij voorbaat voorkomen worden.

Daarnaast worden verschillende voorwaarden genoemd ten aanzien van de uitvoering van vrijheidsbeperkende maatregelen:

Grondhouding attitude moet meer individueel gericht zijn en uitgaan van betrokkenheid

Vanuit verschillende kanten wordt benadrukt dat het gaat om aandachtvolle en passende zorg voor jongeren. Uitgangspunt is dat je moet doen wat goed is voor kinderen, eigenlijk is de wetgeving daaraan ondergeschikt. "*Hoe gaan we het echt anders doen, wat is daarvoor nodig en dan pas wat moet de wet daarover zeggen. Die letter van de wet is niet zo belangrijk, het gaat om het handelen naar de bedoeling van de wet.*" In het buitenland wordt er een onderscheid wordt gemaakt in restraint en restrictive praktijken waarbij het eerste meer gaat over afspraken en controle en het tweede over beperkingen. Maar dat vraagt wel dan ook echt iets anders van professionals als je dit onderscheid gaat maken. In andere landen wordt veel meer geïnvesteerd in het relationeel werken en werken vanuit betrokkenheid. Juist het aanpassen van de wet en de focus daarop leggen kan maken dat professionals terughoudend zijn om met het relationele aspect aan de slag te gaan '*hoeft niet want we gaan het in de wet regelen*'.

Lerende organisatie en kwaliteitseisen aan professionals en instellingen

- Zorgaanbieders en hun professionals dienen uiteraard gekwalificeerd en goed toegerust zijn om de vrijheidsbeperkende maatregelen toe te kunnen passen.
- Welke minimale eisen kunnen worden gesteld aan de deskundigheid van het personeel dat hiervoor wordt ingezet?
- Drempeleisen aan de voorkant zijn nodig om te voorkomen dat problemen met de kwaliteit zich aan de achterkant opstapelen. Dus kwaliteitseisen stellen aan instellingen om zich überhaupt te kunnen laten registreren als aanbieder die vrijheidsbeperkende maatregelen in 'open' setting toepast.
- Reflectiemomenten en leerbijeenkomsten over toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen: Dit betekent dat professionals hiervoor voldoende training krijgen in het voorkomen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen, inzet van alternatieven, het correct inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen (ethische besluitvorming), stressmanagement en de mogelijkheid om de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen te bespreken met collega's (intervisie).
- Juiste zorg: Als er voldoende individuele aandacht is en tijd is voor elke jongere, is er minder noodzaak voor dwang of beperkingen. Bij afwijkend gedrag zien jongeren graag dat een hulpverlener het gesprek aangaat, en de focus legt op waarom de jongere dat gedrag vertoond.
- Concrete oplossingsrichtingen voor professionals die zich handelingsverlegen voelen in noodsituaties.

Aanbieden van passende en adequate zorg

- Kleinschalige voorziening biedt meer preventie voor het voorkomen van vrijheidsbeperkende maatregelen.
- De beschikbaarheid van voldoende passende hulp door inkoop vanuit gemeenten is een noodzakelijkheid.
- Een duidelijke focus op het versterken van preventieve zorg en interventies om te voorkomen dat jongeren in de residentiële jeugdhulp terechtkomen en vervolgens dat vrijheidsbeperking moet worden ingezet.
- Meer aandacht voor oplossingsgerichte interventies zoals trauma-geïnformeerde zorg, gezinstherapie, en innovatieve methoden (bijvoorbeeld e-health).
- Vormgeven aan betere en minder vrijblijvende samenwerking tussen de jeugdhulp en zorg vanuit de GGZ. Zowel in de gesloten als open jeugdhulp zijn er kinderen en jongeren met onderliggende GGZ-problematiek waarvoor de zorg niet altijd snel en passend voorhanden is.
- De dialoog over vrijheidsbeperking in de jeugdhulp moet aansluiten bij de bredere transformatie in de zorg voor jeugd. Daarmee wordt bedoeld zowel de af- en ombouw van (gesloten) residentiële zorg, als de bredere transformatie van het zorglandschap. Waarin we eerder passende hulp bieden aan kinderen en gezinnen en daarmee inzetten op het voorkomen van (residentieel) verblijf. Het bieden van passende zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen is voor ons leidend in deze dialoog (inhoud is leidend, niet het systeem).

Afgewogen keuzen, ethisch kader

- Helder ethisch kader waarin deskundige professionals, zoals orthopedagogen-generalisten en GZ- of K&J psychologen kunnen adviseren over de proportionaliteit en de impact op de ontwikkeling van het kind. Een ethische toets kan ervoor zorgen dat de inzet van maatregelen niet alleen juridisch maar ook ontwikkelingspsychologisch verantwoord is. Deze deskundigheid moet dan uiteraard binnen de open setting beschikbaar komen.
- Multidisciplinair overleg, Er kan breder gekeken worden waar het gedrag vandaan komt en of vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zijn. Dit is echter moeilijk te realiseren in kleine settings.

Toetsing van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen

- Het advies van de delegatie van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) is om een verpleegkundige of een dokter na ieder incident of iedere toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel die letsel kan veroorzaken een medische check uit te laten voeren.
- Jongeren moeten ruim toegang hebben tot klachtbehandeling die hen daadwerkelijk helpt. Als er grenzen overschreden worden, dan moet dit laagdrempelig, tijdig en veilig aangegeven kunnen worden in een klachtprocedure.
- Invoeren van een meldplicht of meldrecht voor professionals en instanties bij (vermoedens van) geweld in de jeugdzorg.
- Registratieplicht, net zoals in de gesloten jeugdhulp. Wat wordt er nu met deze registraties gedaan en is dit een effectieve manier van toezicht? Kunnen belangenorganisaties inzien wat er wordt geregistreerd?
- Er moet meer aandacht komen voor de toegang tot de rechter voor kinderen. Op papier zal een wettelijke basis de rechtsbescherming verbeteren, maar daar hebben kinderen niets aan als zij hun weg niet kunnen vinden tot een klachtenregeling of de rechter, doordat zij niet serieus genomen worden of worden afgeraden om een klacht in te dienen.
- Kinderen moeten standaard een (vast) vertrouwenspersoon/steunfiguur toegewezen krijgen, die kan helpen bij het beschermen van hun rechten.

Informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en vertrouwenspersonen vergemakkelijken

Een specifiek punt dat aangeroerd wordt door Jeugdstem is het uitwisselen van informatie met de inspectie.

- Om als toezichthouder beter zicht te hebben en te houden op wat er in de praktijk gebeurt en beter te kunnen prioriteren in het uit te voeren toezicht, zou het wenselijk zijn als signalen die Jeugdstem afgeeft bij instanties over vrijheidsbeperkende maatregelen standaard gedeeld kunnen worden met de IGJ. De IGJ kan deze dan toevoegen aan het dossier van de hulpaanbieder (eventueel inclusief de reactie van de jeugdhulpaanbieder), zodat dit meegenomen kan worden in het inschatten van de noodzaak tot toezicht of het uitvoeren van regulier toezicht.
- Daarnaast zou het zeer wenselijk zijn dat de IGJ Jeugdstem mag informeren over wat er gedaan wordt met een melding van Jeugdstem (meer dan alleen op proces, zoals nu gebeurt). Zodoende kan Jeugdstem ook beter inschatten wanneer het nodig is om wederom een melding te kunnen doen bij de IGJ of wanneer afwachten op de acties van de IGJ passender is.

Organisatorische voorwaarden

- Geen toename van administratief werk.
- De beschikbaarheid van voldoende passende hulp door inkoop vanuit gemeenten is uiteraard een noodzakelijkheid.

Erkennen van de ingewikkeldheid

Vanuit verschillende partijen wordt aandacht bevraagd voor de vraag: Zijn we bereid om als samenleving (meer) risico te dragen? Hoe doen we dit met elkaar? Wat vraagt en betekent dit? Hoe wordt hier vanuit verschillende partijen/rollen naar gekeken?

- Wat beschouwen we als acceptabele risico's in de maatschappij en hoe gaan we gezamenlijk met deze risico's om?
- In lijn met de vraag hoever we willen gaan in het beperken ofwel verdragen van risico's, moet ook de vraag worden gesteld hoeveel we daarvoor bereid zijn om te betalen.

Vrijheidsbeperking of pedagogische bescherming?

Alle partijen vinden het belangrijk om een visie te hebben op wat daadwerkelijk als vrijheidsbeperkend kan worden beschouwd en welke opvoedkundige handelingen binnen het 'gewone' opvoeden vallen - handelingen die ouders in hun dagelijkse opvoeding ook toepassen. In de thuissituatie, waar ouders de verantwoordelijkheid dragen, worden bepaalde zaken niet als vrijheidsbeperkend gezien, terwijl dat binnen jeugdinstellingen wel het geval is. Hierin moet meer gelijkheid wordt nagestreefd, zodat wat we verstaan onder vrijheidsbeperking binnen jeugdinstellingen aansluit bij wat in de dagelijkse opvoeding eveneens als vrijheidsbeperkend wordt beschouwd. Mag je bijvoorbeeld zeggen dat telefoons tijdens het eten niet gebruikt mogen worden of dat zij ingenomen worden als kinderen gaan slapen. Mag je kinderen tijdelijk op een kamer plaatsen 'om af te koelen'. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming concludeert dat de afbakening tussen vrijheidsbeperking en pedagogisch handelen/huisregels complex is. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan een pedagogische insteek hebben, huisregels (bijvoorbeeld geen telefoon tijdens het eten, afgesproken 'schermtijden') kunnen vrijheidsbeperkend zijn, afspraken kunnen voor de ene jongere als vrijheidsbeperkend en belemmerend worden ervaren en voor anderen als helpend worden gezien. Soms vragen jongeren zelf om vrijheidsbeperkende maatregelen.

Het binnen de sector bespreken van wat 'pedagogisch beschermen' is en wat vrijheidsbeperkende maatregel is essentieel. Uit onderzoek blijkt immers dat het verschil tussen instellingen/woongroepen in de mate van het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen niet te verklaren is vanuit verschillen in gedrag of eigenschappen van kinderen en jongeren, maar vooral voortkomt uit verschil in visie, de manier van werken, de randvoorwaarden en de mate waarin veranderingen duurzaam worden doorgezet op alle niveaus binnen een organisatie.

Van belang is dat professionals met elkaar zoeken naar een goed evenwicht tussen wat valt onder pedagogisch handelen en wat valt onder vrijheidsbeperking. En hoe zorgen we hierbij voor rechtswaarborgen voor de jongeren die het betreft en geven we de professionals voldoende ruimte om een afweging te maken in het pedagogisch handelen? Daarbij is het van belang dat:

- Richtlijnen zich verhouden tot de meest recente pedagogische inzichten.
- Er geïnvesteerd wordt in een lerende cultuur waarin het onderwerp vrijheidsbeperkende maatregelen continu besproken kan worden en er vragen (over) kunnen worden gesteld. Door te investeren in een open werkklimaat, waarin professionals zich gesteund voelen, kan er geleerd worden van incidenten. Waarop in het vervolg de handelswijze indien nodig aangepast kan worden.

Een aantal vormen van vrijheidsbeperking komen expliciet aan de orde in de reacties:

Het verbieden van insluiting en isolatie. Er is sprake van (her)traumatisering doordat jongeren in de afzondering werden geplaatst of doordat ze werden gefixeerd (i.e. vastgepakt en vastgehouden door meerdere hulpverleners). Het moet verboden zijn om kinderen eenzaam op te sluiten in een isoleercel, 'kindvriendelijke ruimte' of hun eigen kamer. De deur mag nooit op slot. Als de deur niet op slot gaat, maar een kind wel consequenties krijgt als die de kamer uitgaat, is dat volgens partijen hetzelfde als opsluiting.

Aandacht voor afzonderen: Daarbij zou specifiek moeten worden gezocht naar een oplossing voor het feit dat afzonderen van een jongere in de eigen kamer met een dichte deur momenteel niet mogelijk is. Er zijn vraagtekens (zeker voor de kleinere voorzieningen) om een afzonderlijke en veilige ruimte te realiseren voor noodsituaties, waar jongeren gevraagd kan worden om zich tijdelijk terug te trekken.

Heldere afspraken vastpakken en vasthouden kinderen: Heldere richtlijnen en scholing voor het vastpakken en vasthouden van kinderen, waarvan men vindt dat dit echt alleen in noodsituaties toegepast mag worden.

Voorwaardelijke vrijheidsbeperkende maatregelen

Ook mist men de mogelijkheid om vrijheidsbeperking voorwaardelijk in te zetten, zodat jongeren leren omgaan met kansen en vertrouwen, maar er wel een stok achter de deur blijft.

2 Programma van de bijeenkomsten

Programma Dialoogsessies Maatschappelijk gesprek vrijheidsbeperking in open jeugdhulp op hoofdlijnen.
In de volgorde van onderwerpen is per sessie wat geschoven. Ook zijn bepaalde thema's in de ene bijeenkomst uitgebreider besproken dan in de andere, afhankelijk van de samenstelling van de groepen.

7 maart 9.00 - 12.00 uur
11 maart 11.30 - 14.30 uur
13 maart 10.30 -13.30 uur
24 maart 9.00 - 12.00 uur

Opening voorzitter

- Korte voorstelronde (fysiek en digitale aanwezigen).
- Rechtsbescherming van jongeren in de residentiële jeugdhulp is nodig, maar een wetwijziging is niet genoeg.
- Korte samenvatting van de reacties van partijen op het wetsvoorstel van de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport.

Discussie aan de hand van vijf thema's:

De wettelijke grond voor vrijheidsbeperkende maateregelen in de jeugdzorg is nodig
Uit de reacties van de verschillend partijen blijkt dat de oplossingsrichting verschilt:
Mogelijk maken binnen de Jeugdwet
Aanzuigende werking, niet de wet aanpassen zorgen dat de kwaliteit verbeterd
Harmonisatie met andere wetten nodig, versus niet nodig
Een registratie van aanbieders, instellingen moeten zich kwalificeren welke drempels moeten er zijn?

Rechtsbescherming van jongeren moet geborgd worden
Uit de reacties van de verschillende partijen van de verschillende partijen is iedereen het eens dat jongeren meer rechtsbescherming nodig hebben als het gaat om vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp.
Op welke wijze moet de rechtsbescherming geborgd worden?
Vrijheidsbeperkende maatregelen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Dus nee, tenzij:
Voorstel staatsecretaris 'rechterlijke machtiging jeugdhulp met vrijheidsbeperking'
Anderen stellen voor op basis van hulpverleningsplannen vastleggen wat nodig is aan vrijheidsbeperkende maatregelen op welk moment.

Pauze

Tweede deel

Voorwaarden dienen gerealiseerd te worden om oneigenlijk gebruik te voorkomen ne meer preventief te werken
Partijen zijn het met elkaar eens dat het onwenselijk is wanneer kinderen en jongeren door omstandigheden te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals gebrek aan personeel. Inzet moet zijn preventie door individuele aandacht te geven aan de jongere.

Dit vraag om voorwaarden ten aanzien van professionals, instellingen, ethische toetsing, lerende organisatie, kwaliteitseisen professionals en instellingen en voldoende aanbod van passende en adequate zorg.

Wat is Vrijheidsbeperking of pedagogische bescherming
Wat is Vrijheidsbeperking of pedagogische bescherming. Tegelijkertijd is lastig om vast te stellen wat wel en niet mag. NJI geeft eigenlijk vooral richtlijn hoe om te gaan met dilemma's.

Iedereen is het eens over geen isolatie of afzondering of hardhandig vastpakken, maar verschil van mening over time out/ afzondering in afzonderlijke of eigen kamer.

Deze wetwijziging is nodig, maar is niet genoeg. Wat vraagt het voorkomen van vrijheidsbeperkende maatregelen van alle partijen?

Afsluiting door de voorzitter

3 Lijst deelnemers gesprekken en schriftelijke reacties

Schriftelijke reacties kwamen van:

- Jeugdstem
- Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd
- Projectleiders af/ombouw JZ+ en ambtelijke vertegenwoordigers van de 7 coördinerende gemeenten
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Vereniging Nederlands Gemeenten
- Nederlands Jeugdinstituut en Kenniscentrum Kinder- en jeugdpsychiatrie
- Expex
- Nationale Jeugdraad (NJR)
- Branches Zorg voor Jeugd
- Kinderombudsman

Dialoogsessie 1
7 maart 2025

Aanwezigen

- Eva Mulder – bijzonder hoogleraar UvA/NJI/AWR)
- Ilse van Berkom – directeur zorg Stichting Oosterpoort en KlinQ
- Ruben Chaudron – Haffie en co, orthopedagoog in opleiding
- Lienke Blaauw – gedragswetenschapper, stichting Timon
- Ernst-Jan van Keulen – directeur, stichting Timon
- Ellen Schulze – Levvel, programmaleider pleegzorg & gezinsvorm
- Esther Slagboom – gedragswetenschapper bij Levvel
- Hub Bloebaum – bestuurder Acuras (Oosterpoort, KlinQ en Care+)
- Joliska Hellinga – Jeugdstem
- Suzan Terweij – Landelijk Programmateam Transformatie Gesloten Jeugdzorg VNG/VWS/JZ-NL
- Sanne Lotens – beleidsmedewerker ‘s Heeren Loo
- Harmke Bergenhenegouwen – NJI
- Wetgevingsadviseur - Raad voor de rechtspraak

Dialoogsessie 2
11 maart 2025

Aanwezigen

- Karine Jackson - SBJ en manager zorg van Pactum
- Anouk van Tuijl – adviseur beleid Jeugdzorg Nederland
- Hananja van Ommen – adviseur beleid Jeugdzorg Nederland
- Borg Vodegel - inhoudelijk ondersteuner college geneesheer-directeurs Koraal bij Boxtel
- Coby van der Kooi - strategisch adviseur kinderombudsman
- Sophie de Valk - manager kwaliteit iHub
- Sonja Joosten - GZ-psycholoog Pluryn
- Arina Schouten - afdelingsmanager woongroep Leger des Heils
- Susan van Gent - gedragswetenschapper combinatie jeugdzorg
- Marieke van Brussel - gedragswetenschapper combinatie jeugdzorg
- Ingrid Eisma, directeur residentiële voorzieningen Fier
- Edit Smulders – strategisch adviseur VOBC (vereniging orthopedagogische behandelcentra)

Dialoogsessie 3
13 maart 2025

Aanwezigen

- Ylva van den Hengel – hoofd belangenbehartiging Jeugdzorg Nederland
- Joeri Wiersma - gedragswetenschapper Hacienda
- Bestuurder iHUB
- Margrite Kalverboer - kinderombudsman
- Stephanie Rap - senior adviseur RSJ
- Fee Wever - ervaringsdeskundige Expex
- Marleen Kuijs - senior adviseur RSJ
- Hilbert Fledderus - adviseur beroepsethiek NIP; SBJ
- Gabriëlle Hilbers - teammanager portefeuille gedwongen zorg IGJ
- Lisa Luijten - coordinator portefeuille gedwongen zorg IGJ
- Alice Jansen - adviseur/ondersteuner ouders KOG ouderplatform
- Marjolein Groen - beleidsadviseur VNG
- Eva Huls - advocaat Defence for Children
- Sharon Detrick - programma coordinator Defence for Children
- Jelrik Westra – beleidsadviseur Nationale jeugdraad
- Esther Polhuis - senior specialist kinderrechten Unicef

Dialoogsessie 4
24 maart 2025

Aanwezigen

- Marcel Nadorp - Pluryn, directeur zorg en behandeling
- Hans Kodde - G7, projectleider transformatie jeugdzorg plus, landsdeel oost
- Karin Noordanus - gemeente Rotterdam, beleidsadviseur jeugd
- Sief van Geloven - jeugdbescherming west
- Marjan Goudriaan - jeugdbescherming west
- Mohini Awadhpersad - Expex, ervaringsprofessional
- Ellen van Kalveen - Raad voor de Rechtspraak
- Peer van der Helm - tot voor kort lector en hoogleraar nu consultant
- Marit Melchers - senior beleidsmedewerker zorgbeleid, ’s Heeren Loo
- Geeske Wijnalda - manager bij Elker jeugdhulp en onderwijs
- Caroline Rueb - Jeugdstem, beleidsmedewerker
- Elly Voorintholt - lid rvt Elker jeugdhulp en onderwijs
- Lisa Ros VWS - beleidsmedewerker (toehoorder)
- Sjuul Gommans - VWS, wetgevingsjurist (toehoorder)
- Anne Addink - onderzoeker en adviseur NJi
- Ilona Brekelmans - directeur zorg bij sterk huis
- Eva den Ouden - orthopedagoog generalist bij trias jeugdhulp
- Elma Kalisvaart - trias jeugdhulp, beleidsadviseur
- Suzanne Meijer - kinder- en jeugdpsychiater Parlan

COLOFON

Auteurs:	Dr. F.E.P.L. Sondeijker Dr. O. de Zwart Prof. dr. M.J. Steketee
Medewerking van	R.D.W. Glijn, MSc
Illustratie	AdobeStock, 637154888, Thomas,
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-94-6409-347-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, April 2025.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.