

Kenmerk	W13.21.0074/III
Datum aanhangig	16 maart 2021
Datum vastgesteld	16 juni 2021
Datum advies	16 juni 2021
Datum publicatie	14 oktober 2021
Vindplaats	Kamerstukken II 2021/22, 35942, nr. 4

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2021, no.2021000489, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Jeugdwet in verband met het versterken van de rechtspositie van jeugdigen die worden opgenomen in een gesloten accommodatie (Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt het hoofdstuk in de Jeugdwet dat betrekking heeft op de gesloten jeugdhulp. Doel van die wijziging is de rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties te verbeteren. Daarbij wordt in het bijzonder beoogd om vrijheidsbeperking van die jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe introduceert het voorstel het 'nee, tenzij'-principe. Daarnaast bevat het voorstel onder meer enkele wijzigingen die betrekking hebben op de voorwaarden voor de toepassing van die vrijheidsbeperkende maatregelen en de verantwoording daarover.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelen van het wetsvoorstel. Het voorstel versterkt op verschillende punten de rechtspositie van jeugdigen in een gesloten accommodatie. Wel maakt de Afdeling opmerkingen over enkele onderdelen van het voorstel in het licht van de toetsing aan de grondrechten en de daaruit voortvloeiende eisen van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit, en over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Afdeling wijst er daarbij op dat de doelen van het voorstel alleen kunnen worden behaald als voldoende personeel en financiële middelen beschikbaar zijn om het voorstel behoorlijk uit te kunnen voeren. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

a. Achtergrond

De gesloten jeugdhulp is bedoeld voor jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. (zie noot 1) Jeugdigen met deze problematiek kunnen worden opgenomen in een gesloten accommodatie. Voor plaatsing in een gesloten accommodatie, is

een machtiging van de civiele rechter vereist. De rechter moet toetsen of sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, en of er geen lichtere vormen van hulp mogelijk zijn. Opname in een gesloten accommodatie is dus een ultimum remedium. (zie noot 2) Toepassing van gedwongen zorg en vrijheidsbeperkende maatregelen op jeugdigen, kan ook plaatsvinden in een justitiële jeugdinrichting. In dat geval is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) van toepassing. Het betreft dan echter jeugdigen die vastzitten op grond van een strafrechtelijke titel. Hoewel de achterliggende problematiek van de beide groepen vaak overeenkomsten vertoont, is het principiële verschil tussen het wel of niet gepleegd hebben van strafbare feiten wel van belang. (zie noot 3)

b. Aanleiding voor het voorstel

De aanleiding voor het wetsvoorstel is de thematische wetsevaluatie 'Gedwongen zorg' van ZonMw uit 2014. In deze evaluatie zijn de Bjj en de Jeugdwet met elkaar vergeleken.

Uit de evaluatie blijkt dat de rechten en beperkingen van jeugdigen met een strafrechtelijke titel uitvoeriger zijn geregeld dan voor jeugdigen met een civielrechtelijke titel. (zie noot 4) Volgens de evaluatie is het wenselijk om ook voor de laatstgenoemde groep de minimumrechten en minimumwaarborgen expliciet wettelijk te regelen. (zie noot 5) Hierbij gaat het om de vraag welke maatregelen, onder welke omstandigheden en voor welke duur mogen worden toegepast.

Daarnaast verscheen in 2019 het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren'. (zie noot 6) Dit actieplan is opgesteld door verschillende organisaties en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Eén van de doelstellingen is het terugbrengen van het aantal 'gedwongen afzonderingen' naar nul. Volgens het actieplan zou het aantal gedwongen afzonderingen in 2021 met 80% moeten zijn verminderd. (zie noot 7) De toelichting vermeldt dat het doel van nul gedwongen afzonderingen momenteel nog niet is behaald. (zie noot 8) Het voorstel houdt de mogelijkheid tot het opleggen van deze maatregel in stand. Het schrappen van deze maatregel kan volgens de toelichting leiden tot een intensiever gebruik van andere vrijheidsbeperkende maatregelen, en een 'waterbedeffect' hebben (overplaatsing van jeugdigen naar accommodaties waar insluiting wél is toegestaan op grond van de Wzd of Wvvgz). (zie noot 9)

Voorts verscheen in 2019 een rapport over geweld in de jeugdzorg (commissie- De Winter). De onderzoekers bevelen aan om plaatsing in (gesloten) instellingen zoveel mogelijk te voorkomen. (zie noot 10) In dit kader bevelen de onderzoekers aan om de mogelijkheden te verbeteren die een stapsgewijze overgang mogelijk maken van intensieve (residentiële) hulp naar lichtere vormen van hulp.

c. Oorspronkelijke vorm voorstel

Aanvankelijk was het de bedoeling om de rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties en justitiële jeugdinrichtingen in één wet te regelen. (zie noot 11) Een voorstel in deze vorm is ter consultatie voorgelegd. Volgens de toelichting blijkt uit de reacties dat er niet genoeg draagvlak is voor één wet die de rechtsposities van beide groepen jeugdigen regelt. Daarop is besloten om op dit moment alleen de rechtspositie van jongeren in de gesloten jeugdhulp nader te regelen.

2. Het wetsvoorstel

Zoals hiervoor beschreven, is de gesloten jeugdhulp bedoeld voor het bieden van hulp aan jongeren die ernstige opvoed- en opgroei-problemen hebben, en kunnen deze jongeren worden opgenomen in een gesloten accommodatie. In zo'n accommodatie kunnen

gedwongen zorg en vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast. Het wetsvoorstel regelt de toepassing hiervan en stelt hieraan grenzen, mede om recht te doen aan de grondrechten van de betrokken jeugdigen.

Het voorstel regelt in dit kader een zestal vrijheidsbeperkende maatregelen. (zie noot 12) Daarmee worden verschillende grondrechten van de betrokken jeugdigen aanzienlijk beperkt. Het gaat daarbij vooral om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (zie noot 13) en het recht op verplaatsings- en bewegingsvrijheid (zie noot 14). Dergelijke beperkingen moeten voldoen aan de vereisten van legaliteit, (zie noot 15) proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp geldt in het voorstel het 'nee, tenzij'-beginsel. Dit houdt in dat deze vrijheidsbeperkende maatregelen niet mogen worden toegepast, tenzij er voor de jeugdige geen minder bezwarende alternatieven zijn, de maatregelen evenredig zijn en redelijkerwijs is te verwachten dat de maatregelen effectief zijn. Er moet dus worden voldaan aan vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Ook mogen deze maatregelen alleen worden ingezet voor specifieke doelen. (zie noot 16) Nadere regels over de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (amvb). (zie noot 17) Daarnaast regelt het voorstel onder meer op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd over de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen.

De Afdeling onderschrijft de gekozen benadering. Zij plaatst daarbij enkele kanttekeningen.

3. Insluiting

Het wetsvoorstel regelt dat een insluiting alleen mag worden toegepast als sprake is van een noodsituatie. (zie noot 18) Dat betekent ook dat de insluiting niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is. Het voorstel stelt de maximale termijn voor insluiting in beginsel op drie dagen. Volgens de toelichting kan een insluiting momenteel maximaal zeven dagen duren. (zie noot 19)

Ook de Bjj kent het insluiten van een jeugdige als vrijheidsbeperkende maatregel (de 'afzondering'). Volgens de Bjj mag een afzondering in beginsel maximaal één dag duren indien een jeugdige jonger is dan zestien jaar, en maximaal twee dagen indien een jeugdige ouder is dan zestien jaar. (zie noot 20) De Bjj kent dus een kortere maximale termijn voor deze maatregel dan het voorstel.

De toelichting motiveert niet waarom voor de maximale termijn van drie dagen is gekozen. Insluiting is een ernstige beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zonder nadere motivering van de termijn van drie dagen, is het beschreven verschil met de Bjj niet begrijpelijk. Niet valt in te zien waarom in dit opzicht niet wordt aangesloten bij de regeling in de Bjj. Dat is van belang in het licht van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Enkel de vermelding dat deze vrijheidsbeperkende maatregel momenteel een langere maximale duur kent, is onvoldoende reden om af te wijken van de strengere eisen die gelden op grond van de Bjj.

De Afdeling adviseert daarom aan te sluiten bij de termijnen zoals deze gelden in de Bjj.

4. Delegatie

a. De vrijheidsbeperkende maatregelen

Het wetsvoorstel bevat een limitatieve opsomming van zes vrijheidsbeperkende maatregelen. Nadere regels over de toepassing van die maatregelen worden vastgesteld bij amvb. (zie noot 21) Uit de toelichting blijkt slechts dat daarbij gedacht kan worden aan extra

bescherming biedende nadere regels ten aanzien van vastpakken en vasthouden en insluiten. (zie noot 22) De voorgestelde delegatiegrondslag is daartoe echter niet beperkt en is ruim geformuleerd.

Zonder nadere toelichting is niet duidelijk wat deze nadere regelgeving nog meer of anders kan inhouden en hoe de verdere uitwerking van de genoemde regels zal worden vormgegeven. De vereiste grondrechtelijke toetsing aan legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit wordt daardoor bemoeilijkt. Gelet op het belang van die toetsing door de formele wetgever, acht de Afdeling het, mede gelet op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, aangewezen in de toelichting nader te verduidelijken wat deze regelgeving kan inhouden. Voor zover het daarbij ook zou gaan om een verdergaande beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer die een afweging vergt van de proportionaliteit en de subsidiariteit, acht de Afdeling het aangewezen om de aard van die beperking en de voorwaarden voor toepassing daarvan op wetsniveau te concretiseren.

b. Toezicht

Het wetsvoorstel regelt voorts dat de jeugdhulpaanbieder toezicht kan laten plaatsvinden in de gesloten accommodatie, zoals cameratoezicht. Dat mag alleen als de veiligheid van de jeugdigen en anderen in de accommodatie in het geding is. (zie noot 23) Het voorstel stelt geen andere of nadere voorwaarden. Ook regelt het voorstel niet welke vormen van toezicht kunnen worden ingezet. Bij amvb worden regels vastgesteld over de gevallen waarin en de wijze waarop toezicht kan plaatsvinden. (zie noot 24) Volgens de toelichting wordt op die manier bewerkstelligd dat toepassing van het toezicht zoveel mogelijk op maat is. (zie noot 25)

Wanneer toezicht bijvoorbeeld plaatsvindt in de vorm van cameratoezicht, vormt dit een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dat betekent dat ook dergelijke regels moeten voldoen aan de hiervoor genoemde vereisten van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit. Nu het voorstel de verdere invulling van het toezicht volledig overlaat aan lagere regelgeving, wordt de toetsing van deze regelgeving aan de genoemde vereisten overgelaten aan de lagere regelgever. (zie noot 26)

De Afdeling acht het daarom, mede gelet op artikel 10, eerste lid, Grondwet, aangewezen dat de wettelijke regeling ten minste duidelijk maakt welke vormen van toezicht mogelijk zijn en ten aanzien waarvan bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden gesteld, en daarbij eisen te stellen aan proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting de proportionaliteit en subsidiariteit van deze vormen van toezicht nader te motiveren.

5. Uitvoerbaarheid van het voorstel

Het terugdringen van de vrijheidsbeperkende maatregelen, is alleen mogelijk indien voldoende personeel beschikbaar is. Uit de toelichting blijkt niet of voldoende personeel beschikbaar is of op korte termijn beschikbaar zal zijn. De Afdeling wijst er daarbij op dat onderbezetting al vele jaren een probleem is in de jeugdhulp. De sector heeft moeite om personeel aan te trekken en te behouden. (zie noot 27) Uit onderzoek blijkt voorts dat onvrede van medewerkers over hun werkomstandigheden kan leiden tot 'beheersmatig en repressief' optreden. (zie noot 28) Gelet op het doel van het voorstel om vrijheidsbeperkende maatregelen juist zo min mogelijk in te zetten, is onderbezetting dus een reëel obstakel voor een succesvolle uitvoering van het voorstel.

Daarbij komt dat ook andere ontwikkelingen in de jeugdzorg waarschijnlijk meer personeel

zullen vergen. Zo is recentelijk geld beschikbaar gekomen voor het ombouwen van grootschalige accommodaties tot kleinschalige accommodaties, en het behoud van personeel. (zie noot 29) Daarmee kan meer aandacht worden gegeven aan de individuele jeugdige. Hoewel deze ontwikkeling positief is te waarderen, zal dit de behoefte aan personeel niet verkleinen. Dit soort ontwikkelingen dient daarom betrokken te worden bij de vraag in hoeverre verwacht mag worden dat voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar zal zijn om het voorstel behoorlijk uit te kunnen voeren.

In verband met het voorgaande vereist een succesvolle uitvoering van het voorstel voldoende financiële middelen. Die zijn ook nodig voor het ombouwen van de separeerruimtes tot intensive care units. Hoewel recentelijk ook voor dit doel geld beschikbaar is gekomen, kan niet beoordeeld worden of de beschikbare middelen afdoende zijn. (zie noot 30) Dat komt doordat de toelichting geen kostenindicatie bevat.

Gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen, is het de vraag of het voorstel behoorlijk kan worden uitgevoerd. De Afdeling acht het daarom aangewezen dat de toelichting nader ingaat op de uitvoerbaarheid van het voorstel, en daarbij te betrekken of verwacht mag worden dat voldoende personeel en financiële middelen voorhanden zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 11 oktober 2021

3. Insluiting

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat insluiting in een afzonderlijke en veilige verblijfsruimte nog uitsluitend mag worden toegepast in geval van noodsituaties. Tevens is opgenomen dat vrijheidsbeperkende maatregelen in noodsituaties ten hoogste drie dagen mogen worden toegepast. Dat betekent dat wordt voorgesteld dat insluiting ten hoogste drie dagen mag worden toegepast. Deze termijn van drie dagen mag niet verlengd worden. Tevens mag insluiting niet worden toegepast bij jeugdigen tot twaalf jaar. Ten aanzien van de maatregel van insluiting merkt de Afdeling op dat de termijn van drie dagen verschilt van de termijn voor insluiting die is opgenomen in de Bij ten aanzien van jeugdigen in een justitiële jeugdinrichtingen. De Afdeling schrijft dat op grond van de Bij een afzondering in beginsel ten hoogste één dag mag duren indien een jeugdige jonger is dan zestien jaar, en ten hoogste twee dagen indien een jeugdige ouder is dan zestien jaar. De Afdeling adviseert aan te sluiten bij de termijnen van de Bij.

De maatregel van insluiten wordt in het wetsvoorstel beperkt tot noodsituaties, terwijl de maatregel in de Bij niet wordt beperkt tot noodsituaties. De Bij biedt tevens de grondslag om de maatregel van insluiting als ordemaatregel of disciplinaire maatregel in te zetten. Op grond van de Bij kan de directeur van een justitiële jeugdinrichting de termijn van insluiting verlengen, te weten met één dag voor jeugdigen tot en met zestien jaar en met twee dagen voor jeugdigen vanaf zestien jaar. Voor jeugdigen vanaf zestien jaar betekent dit dat insluiten uiteindelijk voor een termijn van vier dagen is toegestaan.

De in het wetsvoorstel opgenomen periode dat een vrijheidsbeperkende maatregel mag worden toegepast in geval van noodsituaties, komt overeen met de periode die in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna: Wvvggz) is opgenomen voor het toepassen van verplichte zorg in geval van noodsituaties. Die periode is gesteld op drie dagen. De

Wvvggz is van toepassing op jeugdigen die gedwongen worden opgenomen in een ggz-instelling. In de Wvvggz is insluiten opgenomen als mogelijke vorm van verplichte zorg zodat insluiten in geval van een noodsituatie ook binnen de geestelijke gezondheidszorg in beginsel beperkt is tot ten hoogste drie dagen. Op grond van de Wvvggz kan de periode van drie dagen worden verlengd. Het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp heeft evenals de Wvvggz betrekking op verplichte zorg, met dien verstande dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op jeugdigen. Voorgesteld wordt aan te sluiten bij de periode die in de Wvvggz is opgenomen voor het toepassen van verplichte zorg in noodsituaties zodat binnen het terrein van verplichte zorg geen verschillende termijnen voor vergelijkbare handelingen komen te gelden. Omdat onderhavig wetsvoorstel uitsluitend voor jeugdigen van toepassing zal zijn, bevat het wetsvoorstel geen mogelijkheid tot verlenging van de periode van drie dagen. Om te benadrukken dat de periode van drie dagen een maximale termijn is en er te allen tijde naar gestreefd moet worden de periode van insluiten zo kort mogelijk te laten duren, is in het wetsvoorstel tevens opgenomen dat een gekwalificeerde gedragswetenschapper zo spoedig mogelijk moet beoordelen of de insluiting noodzakelijk en geschikt is om de noodsituatie af te wenden. Indien de gekwalificeerde gedragswetenschapper oordeelt dat de insluiting niet noodzakelijk en geschikt is om de noodsituatie af te wenden, wordt de insluiting onmiddellijk beëindigd. Paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting is aangevuld ten aanzien van de maatregel van insluiting.

4. Delegatie

a. *De vrijheidsbeperkende maatregelen*

De Afdeling brengt naar voren dat de delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de vrijheidsbeperkende maatregelen ruim is geformuleerd. Tevens geeft de Afdeling aan dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is wat deze nadere regelgeving nog meer of anders kan inhouden en hoe de verdere uitwerking van de genoemde regels zal worden vormgegeven. Voor zover het daarbij ook zou gaan om een verdergaande beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer die een afweging vergt van de proportionaliteit en de subsidiariteit, acht de Afdeling het aangewezen om de aard van die beperking en de voorwaarden voor toepassing daarvan op wetsniveau te concretiseren.

Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende vrijheidsbeperkende maatregelen te stellen. De toegestane maatregelen zijn limitatief opgenomen in het wetsvoorstel. Ter verduidelijking en concretisering is in artikel 6.3.1.2 van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling opgenomen dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels betrekking hebben op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de in het wetsvoorstel opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden toegepast. Tevens wordt thans voorgesteld om op te nemen ten aanzien van welke vrijheidsbeperkende maatregelen nadere regels gesteld zullen worden. Het betreft uitsluitend maatregelen ten aanzien van toezicht, de bewegingsvrijheid van de jeugdigen, contacten met personen en organisaties buiten de gesloten accommodatie, controles en vervoer alsmede de maatregelen in het kader van een voorwaardelijke machtiging.

Verder is in artikel 6.3.2.5 van het wetsvoorstel een lid toegevoegd. Het betreft het derde lid en dit is een aanvulling ten aanzien van het onderzoek aan de kleding van jeugdigen die in een gesloten accommodatie verblijven. Toegevoegd is dat het onderzoek aan de kleding mede omvat het bekijken van de zakken van de kleding en de eventuele voorwerpen die zich daarin bevinden.

Ten slotte is paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting aangevuld met betrekking tot de

inhoud van de nadere regelgeving waarbij tevens wordt ingegaan op hoe deze nadere regels worden uitgewerkt.

b. Toezicht

De Afdeling brengt naar voren dat wanneer toezicht plaatsvindt, bijvoorbeeld in de vorm van cameratoezicht, dit een beperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vormt. Dat betekent dat ook dergelijke regels moeten voldoen aan de vereisten van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit. De Afdeling acht het, mede gelet op artikel 10, eerste lid, Grondwet, aangewezen dat de wettelijke regeling ten minste duidelijk maakt welke vormen van toezicht mogelijk zijn en ten aanzien waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld, en daarbij eisen te stellen aan proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting de proportionaliteit en subsidiariteit van deze vormen van toezicht nader te motiveren.

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft een nadere afweging plaatsgevonden in welke gevallen toezicht op jeugdigen noodzakelijk zou kunnen zijn. De uitkomst daarvan is dat het eerdere artikel 6.2.9 waarin was opgenomen dat een jeugdhulpaanbieder toezicht kan laten plaatsvinden in een gesloten accommodatie ten behoeve van de veiligheid van de jeugdigen en anderen in de accommodatie is komen te vervallen. Dat eerder opgenomen artikel zag met name op toezicht in het algemeen, bijvoorbeeld bij ingangen.

In de toelichting op het aangepaste artikel 6.3.2.1 - dat ziet op toezicht op in de gesloten accommodatie opgenomen jeugdigen- wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nu toegelicht dat er een onderscheid is tussen toezicht op een individuele jeugdige of vormen van toezicht gericht op de algemene veiligheid van de accommodatie, zoals cameratoezicht bij de ingang van het gebouw ter bescherming van de jeugdigen die in een gesloten accommodatie geplaatst zijn. Bij het toezicht gericht op de algemene veiligheid van de accommodatie is de instelling gehouden aan de richtlijnen van de Autoriteit Persoonsgegevens, zoals over het informeren van betrokkenen dat er toezicht plaatsvindt en de bewaartermijn van camerabeelden en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) waarin de privacyrechten van betrokkenen opgenomen zijn.

Toezicht op een individuele jeugdige in de gesloten accommodatie tegen de wil van die jeugdige als bedoeld in artikel 6.3.2.1, zoals dat na aanpassing luidt, vormt een beperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het maakt daarbij geen verschil of dat toezicht plaatsvindt door middel van persoonlijk toezicht of cameratoezicht. Toezicht op de jeugdigen zou met name noodzakelijk kunnen zijn in verband met de veiligheid of gezondheid van die jeugdige, bijvoorbeeld indien wordt gevreesd dat de jeugdige zichzelf of anderen iets zal aandoen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen indien insluiting van een jeugdige noodzakelijk is of bij het ontvangen van bezoek. Derhalve is thans het uitoefenen van toezicht op de individuele jeugdige opgenomen als mogelijke vrijheidsbeperkende maatregel.

Evenals bij de andere in het wetsvoorstel opgenomen vrijheidsbeperkende maatregelen geldt daarmee voor het houden van toezicht op een individuele jeugdige het "nee, tenzij-beginsel" dat in het wetsvoorstel is opgenomen. Daarbij mag een vrijheidsbeperkende maatregel uitsluitend gericht 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 doelen. Bovendien moet het eventueel uitoefenen van toezicht op een jeugdige opgenomen worden in diens hulpverleningsplan. In de Wvvggz is het uitoefenen van toezicht op de betrokkene eveneens opgenomen als vorm van verplichte

zorg. Met het opnemen van het uitoefenen van toezicht op de jeugdige als mogelijke vrijheidsbeperkende maatregel wordt dan ook tevens aangesloten bij de Wvvgz. Ten slotte is ook de memorie van toelichting aangevuld ten aanzien van toezicht in het algemeen en toezicht op een individuele opgenomen jeugdige die in de gesloten accommodatie verblijven.

5. Uitvoerbaarheid van het voorstel

De Afdeling brengt naar voren dat het de vraag is of het voorstel behoorlijk kan worden uitgevoerd. De Afdeling acht het daarom aangewezen dat de toelichting nader ingaat op de uitvoerbaarheid van het voorstel, en daarbij te betrekken of verwacht mag worden dat voldoende personeel en financiële middelen voorhanden.

Het wetsvoorstel betekent een aanpassing van de werkwijzen in gesloten accommodaties. Tevens zullen jeugdhulpaanbieders meer dan nu het geval is verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop de gesloten jeugdhulp wordt uitgevoerd. De Afdeling stelt terecht dat hiervoor, naast het op een andere manier vormgeven van de hulp, voldoende personeel en financiële middelen van belang zijn. Dat belang is er voor de gehele sector. Daarom heeft het kabinet in de afgelopen periode € 613 mln. beschikbaar gesteld voor acute problemen in de jeugdhulp. (zie noot 31) Voor 2022 heeft het kabinet nog eens € 1,3 mld. extra beschikbaar gesteld voor de tekorten in de jeugdzorg. (zie noot 32) Specifiek onderdeel van de € 613 miljoen die in 2021 beschikbaar is gesteld, is de € 5 miljoen die aan elf coördinerende gemeenten gesloten jeugdhulp via een specifieke uitkering wordt uitgekeerd voor de ombouw van de huidige separeerruimten naar kindvriendelijke ruimtes. Dat stelt de instellingen voor gesloten jeugdhulp in staat te voldoen aan de nadere regels over de inrichting van de ruimte, de mate van bewegingsvrijheid en het permanent contact met een hulpverlener. Overigens hebben personele en financiële beperkingen de instellingen de afgelopen jaren er niet van weerhouden stappen te zetten in het terugdringen van het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals insluitingen. (zie noot 33) Dat alles sterkt mij in de overtuiging dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, alsmede op beschikbare financiële middelen.

6. Ambtshalve wijzigingen

Het eerder voorgestelde nieuwe derde lid bij artikel 6.1.1 is geschrapt. Eerder werd voorgesteld in dat derde lid op te nemen dat een jeugdhulpaanbieder uitsluitend aan jeugdigen, ten aanzien van wie een machtiging gesloten jeugdhulp is verleend, opname en verblijf in een gesloten accommodatie biedt. Gebleken is dat een dergelijke bepaling op gespannen voet zou staan met de laatste ontwikkelingen binnen de gesloten jeugdhulp. Het komt steeds vaker voor dat er zogeheten gemengde groepen zijn binnen een instelling, waarbij jeugdigen voor wie geen machtiging gesloten jeugdhulp is afgegeven in een groep zitten met jeugdigen voor wie slechts incidenteel of slechts een enkele vrijheidsbeperkende maatregel nog nodig is. Het gaat daarbij vaak om kleinschalige woonvormen. Uiteraard geldt altijd dat vrijheidsbeperkende maatregelen slechts mogen worden toegepast bij jeugdigen voor wie een machtiging gesloten jeugdhulp is afgegeven.

Daarnaast is artikel 6.2.11, tweede lid, over de nader te stellen regels over het vervoer van en naar gesloten accommodaties omgevormd tot een zogeheten 'kan-bepaling'. Vooralsnog is er geen aanleiding deze nadere regels te stellen. In de huidige praktijk hanteren de instellingen voor gesloten jeugdhulp voor dit vervoer het Kwaliteitskader Vervoer van Jeugdigen met een machtiging in de JeugdzorgPlus dat Jeugdzorg Nederland heeft opgesteld. Deze kwaliteitsnormen worden gebruikt bij het toezicht op kwalitatief goed en veilig vervoer van

jeugdigen van en naar de instelling voor gesloten jeugdhulp. De kwaliteitsnormen zijn tot stand gekomen onder regie en verantwoordelijkheid van Jeugdzorg Nederland in samenwerking met de IGJ en het ministerie van VWS. Met de thans voorgestelde grondslag blijft de mogelijkheid om nadere regels te stellen als dat noodzakelijk blijkt te worden. Verder is in de artikelen 6.3.2.2 en 6.3.2.6 de omschrijving van de maatregel vastpakken en vasthouden gewijzigd in vastpakken of vastpakken en vasthouden om de proportionele inzet van deze maatregel bij het de-escaleren van agressief gedrag te benadrukken.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enige redactionele verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voetnoten

- (1) Artikel 6, tweede lid, sub a Jeugdwet.
- (2) Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg 2014, p. 261-262.
- (3) Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg 2014, p. 328.
- (4) Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg 2014, p. 359
- (5) Ook de Afdeling heeft eerder geadviseerd om waarborgen inzake vrijheidsbeperkende maatregelen bij verblijf in een gesloten accommodatie af te stemmen op de waarborgen in de Bjj. Zie Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 maart 2006 over het Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg), (W13.05.0597/III), Kamerstukken II 2005/06, 30644, nr. 4, p. 7.
- (6) Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren>. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31839, nr. 634.
- (7) Actieplan 'de best passende zorg voor kwetsbare jongeren', p. 25.
- (8) Memorie van toelichting, onder 'Toegestane vrijheidsbeperkende maatregelen in gesloten accommodaties', kopje 'Insluiten'. Ook in de ggz in het algemeen is het doel om het aantal afzonderingen terug te brengen naar nul. De IGJ schreef in december 2019 niet te verwachten dat die doelstelling op korte termijn zal worden behaald. Zie het rapport 'Toezicht terugdringen separeren en afzonderen in de GGZ 2016-2019', p. 8.
- (9) Memorie van toelichting, onder 'Toegestane vrijheidsbeperkende maatregelen in gesloten accommodaties', kopje 'Insluiten'.
- (10) Rapport commissie-De Winter, p. 96 (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31015, nr. 174).
- (11) Memorie van toelichting, onder 'Doelstelling en achtergronden'.
- (12) De zes vrijheidsbeperkende maatregelen zijn: een verbod om op bepaalde plekken te komen; interne of externe tijdelijke overplaatsing; ontzegging van deelname aan activiteiten; een tijdelijke verplichting om in de eigen kamer of in een andere kamer te blijven (waarbij die ruimte niet wordt afgesloten); vastpakken en vasthouden; en tijdelijke insluiting (alleen bij jeugdigen boven de 12). Zie voorgesteld artikel 6.3.2.1, eerste lid, sub a t/m f.
- (13) Artikel 10 van de Grondwet, artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

- (14) Artikel 2, vierde protocol bij het EVRM en artikel 12 van het IVBPR.
- (15) Volgens het vereiste van legaliteit moet een beperking van een grondrecht bij wet zijn voorzien. 'Bij wet voorzien' slaat niet alleen op de wet in formele zin. Ook bijvoorbeeld een amvb valt onder deze definitie.
- (16) Voorgesteld artikel 6.3.1.1, tweede lid, sub a t/m c. De doelen zijn: om de veiligheid van een jeugdige of anderen te waarborgen; om gevaar voor de gezondheid van een jeugdige of anderen af te wenden; of om de in het hulpverleningsplan opgenomen doelen te bereiken.
- (17) Voorgesteld artikel 6.3.1.2, zevende lid.
- (18) Voorgesteld artikel 6.3.2.1, tweede lid.
- (19) Memorie van toelichting, onder 'Doelen van en voorwaarden voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen'.
- (20) Artikel 25, eerste lid Bij. Deze termijnen mogen één keer worden verlengd, respectievelijk met één dag en twee dagen.
- (21) Voorgesteld artikel 6.3.1.2, zevende lid.
- (22) Memorie van toelichting, onder 'Een nieuwe rechtspositieregeling voor jeugdigen in de gesloten jeugdhulp', vijfde opsommingstek.
- (23) Voorgesteld artikel 6.2.9, eerste lid.
- (24) Voorgesteld artikel 6.2.9, tweede lid.
- (25) Memorie van toelichting, onder 'Artikelsgewijs', 'Artikel 6.2.9'.
- (26) Ook uit Aanwijzing 2.21 van de aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat het wenselijk is om voorschriften met betrekking tot toezicht bij wet vast te stellen.
- (27) Zie het rapport van de commissie-De Winter, p. 68 en het rapport 'Ik laat je niet alleen' uit 2020 van Jeugdzorg Nederland, p. 4-5.
- (28) Zo constateert de commissie-De Winter, p. 68. Ook het rapport 'Ik laat je niet alleen' uit 2019 van Jeugdzorg Nederland beschrijft op p. 30 een negatieve invloed van personeelstekorten op het aantal afzonderingen.
- (29) Het betreft € 33,5 miljoen voor de vastgoedtransitie, en € 2,4 miljoen voor het behoud van personeel. Zie Kamerstukken II 2020/21, 31015, nr. 204, p. 2.
- (30) Het betreft € 5 miljoen. Zie 'Afspraken aanpak problematiek jeugd', p. 6 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 774).
- (31) Kamerstukken II, 31839, nr. 774.
- (32) Kamerstukken II, 31839, nr. 779.
- (33) Op weg naar nul separaties: de balans na 2,5 jaar actie-onderzoek 'Ik laat je niet alleen' | Branches Zorg voor Jeugd.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting.