

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

Ons kenmerk
JZ/GJ-2834004

Den Haag
4 apr. 08

Onderwerp
Onderzoek Inspectie jeugdzorg bij gesloten
jeugdzorgaanbieders

Bijlage(n)
2

In 2005 zijn de eerste pilots van start gegaan voor de jeugdigen die destijds op civielrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen (JJI) verbleven. In het kader van een pilot werd door jeugdzorginstellingen aanbod ontwikkeld waarbij gebruik kon worden gemaakt van vooraf vastgestelde beperkende maatregelen. Deze vorm van gesloten jeugdzorg, waarbij nadrukkelijk aandacht was voor het intersectorale aspect, was nieuw en liep vooruit op de wijziging van de Wet op de jeugdzorg, waarmee het aanbieden van gesloten jeugdzorg mogelijk zou worden. In de pilotperiode werden beperkende maatregelen toegepast onder de voorwaarde dat er toestemming was van ouder(s) en/of de jeugdige zelf als hij twaalf jaar of ouder was. Dit was nodig, omdat de wettelijke basis om jeugdigen tegen hun wil te beperken in hun vrijheden ontbrak. Het alternatief was plaatsing in een JJI, waardoor de instemming voor een verblijf in de gesloten jeugdzorg pilots meestal werd gegeven. De Wet op de jeugdzorg is, zoals u weet, per 1 januari 2008 gewijzigd. De wettelijke grondslag van het gesloten aanbod is daarmee gewaarborgd.

Mijn ambtsvoorganger en ik vonden het belangrijk het ontwikkelde aanbod nauwgezet te volgen. Daarom is de Inspectie jeugdzorg gevraagd om onderzoek te doen bij de instellingen die in 2005 zijn gestart. In 2006 is er onderzoek gedaan bij de besloten groep van Horizon voor kinderen tot 13 jaar. Over dit onderzoek bent u bij brief van 22 december 2006¹ geïnformeerd. De Inspectie was overwegend positief over de wijze waarop Horizon een veilig behandelklimaat had gerealiseerd. In 2007 is vervolgens onderzoek gedaan bij de initiatieven Paljas Plus (Tender te Oosterhout), De Juiste Hulp (Hoenderloo Groep te Deelen) en Hand in Hand (Harreveld te Harreveld en Horizon te Alphen aan de Rijn).

Naar aanleiding van de in totaal vier onderzoeken heeft de Inspectie jeugdzorg besloten een overkoepelend rapport op te stellen over de gesloten jeugdzorg met aanbevelingen aan mij. Dit rapport bied ik u hierbij aan.

Tevens bied ik u hierbij het inspectierapport 'Verlof bij gesloten jeugdzorg casus Amstelveen: omgaan met risico's' aan. Dit onderzoek is door de Inspectie jeugdzorg uitgevoerd naar aanleiding van een melding van een calamiteit in augustus 2007, waarbij een jongere die verdacht werd van het doden van een avondwinkelier, bij gesloten

¹ TK 2006-2007, 29 815 nr. 96

jeugdzorgaanbieder De Koppeling in behandeling was en tijdens een begeleid verlof was weggelopen. De betrokken jongere stond onder toezicht van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam.

In het vervolg van deze brief geef ik mijn reactie op de aanbevelingen uit beide rapporten.

Inspectierapport 'Veilige behandeling in gesloten jeugdzorg: Streven naar waarborgen'

Voordat ik in ga op de conclusie en aanbevelingen wil ik het volgende benadrukken.

De instellingen zijn onderzocht gedurende de pilotperiode. De Inspectie jeugdzorg heeft getoetst alsof de wijziging van de Wet op de jeugdzorg al in werking was getreden. Dit is waardevol, omdat daarmee een verbeteragenda per instelling is opgesteld. De instelling kan, voor zover dat nog niet is gedaan als voorbereiding op de komst van de wetswijziging, de nodige maatregelen treffen, zodat er conform de wet wordt behandeld.

Zoals de Inspectie jeugdzorg zelf ook stelt in het rapport kunnen de instellingen daarom niet worden afgerekend op het niet handelen conform de huidige bepalingen in de Wet op de jeugdzorg. Een aantal van de eisen die nu in de Wet op de jeugdzorg zijn opgenomen, is gedurende de pilotperiode immers niet gesteld. De aanbevelingen maken duidelijk waar de instellingen nog aan moeten werken. Ik zal daarover afspraken maken met de individuele aanbieders.

De Inspectie jeugdzorg heeft het toezicht gericht op de veiligheid van het behandelklimaat voor de jeugdigen in de gesloten jeugdzorginstelling. De inspectie oordeelt dat:

- Het toezicht op de jongeren, de scholing en training van de beroepskrachten en het gebruik maken van het hulpverleningsplan overwegend voldoende is.
- Het per kind vaststellen van vrijheidsbeperkende maatregelen en het systematisch leren van incidenten overwegend onvoldoende is. Een correcte toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bij de jongeren is onvoldoende gewaarborgd. Hiermee is het (mogelijk) beperken van de grondrechten van de jongeren, volgens de nieuwe eisen van 1 januari 2008, met onvoldoende waarborgen omgeven.

De Inspectie jeugdzorg doet in het rapport de volgende aanbevelingen.

Geef sturing aan de ontwikkeling door de aanbieders van gesloten jeugdzorg van concrete normen voor de toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen die de grondrechten van jongeren beperken en het verlenen van verlof, zodat de toepassing hiervan met waarborgen is omkleed. Zie er op toe dat deze normen vóór 1 september 2008 operationeel zijn.

Met de wijziging van de Wet op de jeugdzorg die per 1 januari 2008 in werking is getreden, is het mogelijk om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen binnen de daarvoor aangewezen gesloten jeugdzorgaccommodaties. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het justitiële regime is dat de mate van beveiliging in de gesloten jeugdzorgaccommodaties over het algemeen lager is. Zo gaan slaapkamerdeuren 's nachts niet overal op slot, maar wordt er gewerkt met geluidssignalering. Ook zijn er geen eisen voor de hoogte van hekwerk als dit er al is. Dit is een bewuste keuze geweest, omdat het strafrechtelijke regime niet wenselijk werd geacht voor de doelgroep waar het hier om gaat. Dit brengt ook met zich mee dat jeugdigen weg zouden kunnen lopen en ook binnen de instelling op plaatsen kunnen komen die niet toegankelijk zouden zijn als de deuren 's nachts volledig zijn afgesloten. Het is daarom extra belangrijk dat er voldoende toezicht is en dat er per individuele jeugdige een nauwkeurige taxatie wordt gemaakt van wat hij of zij nodig heeft

aan beperkende maatregelen. Uit het rapport blijkt dat het koppelen van de vrijheidbeperkende maatregelen aan de individuele problematiek van de jeugdige nog onvoldoende is. Dit was ook geen eis ten tijde van de pilotperiode, maar sinds 1 januari 2008 wel. Ik zal daarom met de instellingen in gesprek gaan naar aanleiding van de instellingsrapporten en met hen bespreken welke veranderingen doorgevoerd moeten worden om te voldoen aan de eisen die inmiddels gelden.

Zoals ik heb aangegeven tijdens de behandeling van het wetsvoorstel gesloten jeugdzorg in de Eerste Kamer² zijn de Inspectie jeugdzorg en de gesloten jeugdzorgaanbieders met elkaar in gesprek over de verdere invulling van de open norm van verantwoorde zorg.

Naar aanleiding van de ingetrokken motie-Quick-Schuijt is door de minister van Justitie, mede namens mij, toegezegd dat er voor de Inspectie jeugdzorg een rol is weggelegd bij het invullen van de eventueel resterende lacunes.

Om te komen tot normen voor de gesloten jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg daarom het initiatief genomen tot het opstellen van een toetsingskader. Een afvaardiging van de gesloten jeugdzorgaanbieders wordt betrokken bij de totstandkoming van dit toetsingskader. Uitgaande van criteria als veiligheid en waarborgen voor de rechtspositie van jongeren worden indicatoren opgesteld die, na een verdere verdieping, tot specifieke veldnormen kunnen worden uitgewerkt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het door de sector ontwikkelde 'Streefbeeld Jeugdzorg Plus' (hierna: streefbeeld), dat u van mij op 27 februari 2008 heeft ontvangen.³

De planning van de Inspectie jeugdzorg is om, in lijn met haar eigen aanbeveling, het toetsingskader voor 1 september 2008 vast te stellen en daarna te gaan gebruiken. In verband met het intersectorale aspect van het aanbod trekt de Inspectie jeugdzorg waar nodig samen op met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie van het Onderwijs.

De Inspectie zal vervolgens bij de toetsing van gesloten jeugdzorg, zoals door mij aangegeven bij de behandeling van het wetsvoorstel gesloten jeugdzorg in de Eerste Kamer, bekijken of een instelling een passende regeling heeft vastgesteld inzake het toepassen van beperkende maatregelen en of de inhoud van die regeling zodanig is dat uitvoering wordt gegeven aan het begrip verantwoorde zorg. Het waarborgen van de rechtspositie van de jeugdigen in de gesloten jeugdzorg wordt nadrukkelijk onderzocht.

Draag zorg voor het ontstaan van de gesloten jeugdzorg als een eenduidige herkenbare hulpvorm.

Net als bij de provinciale residentiële jeugdzorg zijn de instellingen vrij om te bepalen op welke wijze de behandeling plaatsvindt, mits er sprake is van verantwoorde zorg. Ook binnen de gesloten jeugdzorg zullen er verschillen zijn in de behandeling, maar bijvoorbeeld ook in de mate van beveiliging. Dit neemt echter niet weg, zoals de Inspectie jeugdzorg terecht stelt, dat de gesloten jeugdzorg herkenbaar moet zijn. Dit betekent dat er een duidelijk onderscheid moet zijn met de provinciale jeugdzorg, waarvoor geen machtiging gesloten jeugdzorg van de kinderrechter nodig is, en aan de andere kant een duidelijk onderscheid ten opzichte van de justitiële jeugdinrichtingen. Hoewel de meeste aanbieders

² Wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg)', 30644, behandeling d.d. 18 december 2007.

³ TK 2007-2008, 24587 nr. 261

het aanbod als onderscheidend en herkenbaar hebben neergezet, is dit bijvoorbeeld voor de Hoenderloo Groep een aandachtspunt. De Hoenderloo Groep heeft in het projectplan van het initiatief 'De Juiste Hulp' aangegeven deze doelgroep te kunnen behandelen met bestaande methodieken uit de provinciale jeugdzorg. Dit sluit goed aan bij het uitgangspunt '*zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig*'. Maar het moet dan voor groepsleiders en voor jeugdigen zelf wel duidelijk zijn dat ze binnen de Hoenderloo Groep verblijven in het kader van een machtiging gesloten jeugdzorg. Samenplaatsing op groepen met jeugdigen die daar verblijven in het kader van de 'open' jeugdzorg ligt dan niet voor de hand. Ik zal met alle aanbieders en in het bijzonder met de Hoenderloo Groep in gesprek gaan over deze aanbeveling.

Geef sturing aan het onderzoeken en ontwikkelen van effectieve behandelmethoden.

Zoals u weet, is het bieden van effectieve zorg één van de speerpunten uit mijn beleidsprogramma '*Alle Kansen voor alle Kinderen*'. Vlak na de start van de eerste pilots in 2005 is via ZonMw de opdracht uitgezet voor een effectiviteitsonderzoek. Het deelprogramma van 'Zorg voor jeugd' loopt tot 2009 en heeft tot doel om bij eerste tranche nieuwe gesloten jeugdzorgaanbieders, waaronder de vier instellingen die thans onderzocht zijn door de Inspectie jeugdzorg, het aanbod verder te ontwikkelen op basis van onderzoeksgegevens. Daarnaast wordt er een begin gemaakt met een effectevaluatie. Adviesbureau Van Montfoort en Praktikon van de Radboud Universiteit Nijmegen werken samen, waarbij adviesbureau Van Montfoort de verantwoordelijkheid draagt voor de verdere ontwikkeling van het aanbod en Praktikon voor de effectstudie. Nu er ook voormalige justitiële jeugdinrichtingen gesloten jeugdzorgaanbieder zijn geworden, is het zaak om te zorgen voor een koppeling tussen beiden. Voornoemd streefbeeld is bijvoorbeeld een product dat in gezamenlijkheid is opgesteld.

Geef sturing aan de ontwikkeling en concretisering van het 'Streefbeeld' dat door het werkveld ontwikkeld wordt en draag zorg voor de invoering hiervan.

Het door het veld zelf opgestelde streefbeeld is een goede eerste stap. Samen met de Inspectie jeugdzorg en het veld ben ik van mening dat het streefbeeld nog nader geconcretiseerd moet worden. De verdere ontwikkelingen zullen, mede op mijn verzoek, ook worden benut bij het opstellen van het toetsingskader van de Inspectie jeugdzorg. Ik zal zowel de opstelling van het toetsingskader als de verdere invulling van het streefbeeld nauwgezet volgen. Als daar aanleiding toe is zal ik hier nadere sturing aan geven.

Stel een termijn vast waarop de instellingen voor gesloten jeugdzorg de verbeteringen die uit het inspectieonderzoek komen, gerealiseerd dienen te hebben.

Ook deze aanbeveling zal worden opgevolgd. Naar aanleiding van de instellingsrapporten ben ik in gesprek met de specifieke aanbieders, zodat zij kunnen toelichten wat zij zelf al in gang hebben gezet vóór of juist naar aanleiding van het onderzoeksrapport. Aan de acties die worden ondernomen zullen ook termijnen worden verbonden. De termijn kan per verbeteractie of instelling verschillend zijn.

Zet de verbetertrajecten vanuit het onderzoek 'meervoudig toezicht veiligheid JJI's', van de justitiële jeugdinrichtingen die gesloten jeugdzorg gaan bieden, onverkort voort.

De staatssecretaris van Justitie heeft u bij brief van 10 september 2007⁴, die mede namens mij is verzonden, geïnformeerd over het toezicht van de gezamenlijke inspecties⁵ bij de veertien justitiële jeugdinrichtingen. Vijf (locaties van) deze justitiële jeugdinrichtingen zijn sinds 1 januari 2008 gesloten jeugdzorgaanbieder. Zoals is aangegeven in de brief van 10 september, zal bij de verdere ontwikkelingen in de gesloten jeugdzorg rekening worden gehouden met de bevindingen van de inspecties. In het Jaarwerkprogramma 2008 van de Inspectie jeugdzorg is het toezicht bij deze vijf gesloten jeugdzorginstellingen ook opgenomen. Op deze wijze volgt de Inspectie de veranderingen die de instellingen zullen ondergaan vanwege het nieuwe regime.

Inspectierapport 'Verlof bij gesloten jeugdzorg casus Amstelveen: omgaan met risico's'

Zoals aangegeven is in augustus 2007 bij de Inspectie jeugdzorg een melding van een calamiteit binnengekomen, die inhield dat een jongere die verdacht werd van het doden van een avondwinkelier, bij de Koppeling in behandeling was en tijdens een begeleid verlof was weggelopen. De betrokken jongere stond onder toezicht van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA).

De standaardprocedure bij calamiteiten is dat de betrokken instellingen eerst zelf een intern onderzoek verrichten, hetgeen ook bij zowel de Koppeling als BJAA is gebeurd.

De Inspectie jeugdzorg heeft na het analyseren van beide rapporten besloten om zelf een beperkt aanvullend onderzoek te doen, aangezien de Inspectie nog een aantal vragen had. Zoals de Inspectie jeugdzorg zelf aangeeft in haar rapport 'Veilige behandeling in gesloten jeugdzorg' brengen de kenmerken van de doelgroep met zich mee dat het evident is dat er incidenten zullen ontstaan bij de gesloten jeugdzorg. Het is noodzakelijk dat de instellingen van de incidenten leren. De Inspectie wil daarom deze calamiteit gebruiken om ervoor te zorgen dat instellingen en verantwoordelijke overheden het omgaan met risico's bij het verlenen van verlof in de gesloten jeugdzorg waar nodig verbeteren.

De Inspectie jeugdzorg doet in het rapport een drietal aanbevelingen aan mij, die ik hierbij van een reactie zal voorzien. Daarnaast doet de Inspectie nog een aantal aanbevelingen aan de Koppeling, BJAA en de Stadsregio Amsterdam, waarbij ik kort de reactie van de betrokken partij zal weergeven.

Aanbevelingen aan de Minister voor Jeugd en Gezin

- 1. Zie erop toe dat de aanbieders van gesloten jeugdzorg concrete normen ontwikkelen voor het verlenen van verlof aan jongeren met externaliserende problematiek, zoals gewelddadig en/of crimineel gedrag.*
- 2. Zie erop toe dat deze normen vóór 1 september 2008 door de aanbieders van gesloten jeugdzorg worden gebruikt.*

Ik hecht er veel waarde aan om calamiteiten, zoals in onderhavig rapport aan de orde, zoveel als mogelijk te voorkomen. Hiervoor is het van belang dat risico's van bijvoorbeeld

⁴ TK 2007-2008, 24 587 nr. 232

⁵ Dit betreft de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing

het verlenen van verlof zoveel mogelijk beperkt moeten worden. Het is dan ook goed dat de Koppeling een risicotaxatie heeft gemaakt alvorens de jongere op verlof te laten gaan. De mogelijkheid van verlof moet op individuele basis verleend worden, waarbij zorgvuldig gekeken moet worden naar de risico's die het verlof voor de betreffende jongere en de omgeving met zich meebrengt. Verlof kan dus niet automatisch voor iedereen in de instelling toegekend worden. De gesloten jeugdzorgaanbieders hebben in het kader van de ontwikkeling van het streefbeeld met elkaar geconstateerd dat zij een zeer moeilijke doelgroep moeten (gaan) behandelen en willen daarbij zoveel mogelijk van elkaar leren en met elkaar groeien naar een effectieve gesloten jeugdzorg. Hierbij kunnen verschillende onderwerpen aan de orde komen, zoals onder andere ook verlof. Zoals ik heb aangegeven bij de gelijksoortige aanbeveling in het kader van het inspectierapport 'Veilige behandeling in gesloten jeugdzorg' wordt er op initiatief van de Inspectie jeugdzorg en met nadrukkelijke betrokkenheid van de gesloten jeugdzorgaanbieders voor 1 september 2008 een toetsingskader gesloten jeugdzorg opgesteld.

3. Overweeg om de aanbieders van gesloten jeugdzorg een stok achter de deur te bieden (bv. de mogelijkheid van (terug)plaatsing in een andere instelling voor gesloten jeugdzorg) als het mis gaat met een jongere in de gesloten jeugdzorginstelling.

Binnen de gesloten jeugdzorg is het streven om te werken met een trajectmatige aanpak. Dit betekent dat een jeugdige een traject doorloopt waarbij de eerste fase meer gesloten is en daarna wordt toegewerkt naar meer open fases. In deze trajectmatige aanpak kan het voorkomen dat een jeugdige een terugval heeft en dat de zorgaanbieder het traject van de jongere daarop aanpast. Dit kan betekenen dat een jongere terug gaat naar een meer gesloten fase. Het kan ook betekenen dat een jongere tijdelijk naar een andere instelling gaat. Deze keuze, die op basis van de situatie van de individuele jongere genomen moet worden, is aan de zorgaanbieder. Zij kunnen in hun methodiek daar hun eigen keuze in maken en indien gewenst daar afspraken over maken met andere zorgaanbieders.

Aanbevelingen aan BJAA en de Stadsregio Amsterdam

De Stadsregio heeft het BJAA laten weten een plan van aanpak te willen ontvangen waarin de aanbevelingen van de Inspectie afdoende zijn verwerkt. Bureau jeugdzorg heeft daarop een nauwgezet plan van aanpak opgesteld waarin de aanbevelingen van de Inspectie zijn verwerkt en aanvullende vragen beantwoord. De Stadsregio is akkoord gegaan met dit plan van aanpak en monitort de uitvoering ervan. Het plan van aanpak is voorzien van realisatietermijnen die liggen tussen 1 januari 2008 en het eerste kwartaal 2008. Omstreeks het openbaar worden van het inspectierapport ontvangen de Stadsregio en de Inspectie een afsluitende rapportage van bureau jeugdzorg over de realisatie van het plan van aanpak.

Aanbevelingen aan de Koppeling

De Koppeling heeft de volgende acties ondernomen naar aanleiding van de casus Amstelveen en de aanbevelingen van de Inspectie:

- Alle jongeren worden psychiatrisch gescreend en de uitkomsten van de screening worden mee gewogen in de afwegingen om te komen tot activiteiten buiten het gebouw van de Koppeling;
- Indien de behandelverantwoordelijke inschat dat er risico's zijn ten aanzien van recidive op gewelddadig gedrag dient een SAVRY (= risicotaxatie instrument)

te worden afgenomen;

- Risicotaxaties worden schriftelijk vastgelegd, inclusief gemaakte afwegingen. Dat gebeurt zowel in het behandelplan als in het formulier afspraken over buitenactiviteiten (= verlofplan);
- Het vermissingsformulier dat op de dag van vermissing van een jongere naar de politie wordt gefaxt, is aangepast: het signalement van het netwerk van de jongere is hierin opgenomen.

Vervolg

Het toezicht bij de gesloten jeugdzorgaanbieders zal worden voortgezet. Dit jaar wordt er onderzoek gedaan bij De Koppeling in Amsterdam en de Jeugdformaat Jutters Combinatie in Den Haag. Voor (de locaties van) de justitiële jeugdinrichtingen die sinds 1 januari 2008 gesloten jeugdzorgaanbieder zijn geworden, geldt daarbij dat de aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van het toezicht in 2007 "Veiligheid voor jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen" zullen worden meegenomen, ook al zijn deze instellingen nu geen justitiële jeugdinrichting meer.

De Minister voor Jeugd en Gezin,

mr. A. Rouvoet