

Landelijk rapport Crisisplaatsingen jji's

**Het proces van civielrechtelijke
crisisplaatsingen op verzoek
van een bureau jeugdzorg in een
justitiële jeugdinrichting**

Inhoudsopgave

| | |
|---|--------|
| Inhoudsopgave | 3 |
| Samenvatting..... | 5 |
| Hoofdstuk 1 Aanleiding voor het onderzoek..... | 7 |
| Hoofdstuk 2 Probleemstelling van het onderzoek | 9 |
| Hoofdstuk 3 Opzet van het onderzoek | 11 |
| Hoofdstuk 4 Resultaten van het onderzoek..... | 13 |
| 4.1. De instroom: vóór crisisopname in de jji | 13 |
| 4.2. Tijdens de crisisopvang: samenspel bjz en jji en kwaliteitseisen..... | 16 |
| 4.3. De uitstroom: beëindiging plaatsing in jji (na einde crisis)..... | 18 |
| Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling van de inspectie..... | 21 |
| Hoofdstuk 6 Aanbevelingen..... | 25 |
| Bijlage: Toetsingskader crisisplaatsingen Justitiële Jeugdinstellingen | 27 |

Samenvatting

De Inspectie jeugdzorg heeft op verzoek van de minister van Justitie onderzoek gedaan naar het proces van civielrechtelijke crisisplaatsingen van jeugdigen, op indicatie van bureaus jeugdzorg (bjz), in justitiële jeugd(opvang)inrichtingen (jji). De inspectie heeft uitgaande van het Convenant Crisisplaatsingen in de praktijk getoetst wat cliënten mogen verwachten van de indicatiestelling (de aanvraag civiele crisisplaatsing), de samenwerking tussen bjz / jji en hun betrokkenheid bij de besluitvorming.

Het onderzoek is uitgevoerd bij 10 justitiële jeugd (opvang) inrichtingen, 5 bureaus jeugdzorg, afdeling jeugdbescherming en 1 landelijk werkende (gezins)voogdij-instelling.

Op hoofdlijnen zijn de **resultaten** van het inspectieonderzoek:

- Het convenant heeft in vrijwel alle instellingen (jji en bjz) geleid tot heldere procedures en duidelijkheid over de verantwoordelijkheden.
- De bjz's geven, zoals bedoeld in het convenant, een indicatie gesloten crisisplaatsing slechts af na zorgvuldige screening en als ultimatum remedium.
- Het overleg met de cliënten (jeugdigen en ouders) over de plaatsing in een jji is bij bjz niet goed terug te vinden in de dossiers en wordt door de geïnterviewde jeugdigen ook niet als overleg (en invloed) ervaren.
- Het plan van aanpak van bjz is meestal wel op tijd, maar bevat te weinig concrete stappen voor het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisplaatsing en draagt daardoor in de praktijk niet bij aan het verkorten van het verblijf van een jeugdige in de opvanginrichting.
- De uitstroom wordt aanmerkelijk bemoeilijkt door de tijd die het kost om persoonlijkheidsonderzoeken te (laten) doen en door het ontbreken van passende vervolgplaatsen in justitiële jeugd (behandel) inrichtingen, de residentiële jeugdzorg en de jeugd geestelijke gezondheidszorg (incl. LVG).
- De jji's leveren veelal een actieve bijdrage aan het zoeken naar een vervolgplaats voor de jeugdigen; de jji's betrekken ouders en jeugdigen bij de gang van zaken en zij bieden behalve het standaardprogramma vaak extra activiteiten; een aantal jji's heeft een aparte groep voor het opvangen van civiel geplaatste jeugdigen.
- De informatieoverdracht bij het beëindigen van een crisisplaatsing is alleen voor het justitiële circuit geregeld en niet voor vervolgplaatsen in de jeugd (geestelijke gezondheids-) zorg.

De inspectie is van **oordeel** dat:

- de afspraken en procedures van het convenant goed werken;
- het plan van aanpak van de (gezins)voogd niet concreet genoeg is en daardoor niet bijdraagt aan het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisopvang;

- de jji's te prijzen zijn voor hun inzet voor de civiel geplaatste jeugdigen: zij bieden behalve het standaardprogramma vaak extra activiteiten;
- het gebrek aan gestructureerde informatieoverdracht naar een vervolgplaats in de jeugd (geestelijke gezondheids-) zorg de aansluiting van de behandeling op de periode in de crisisopvang bemoeilijkt;
- in alle fasen van het proces van crisisplaatsingen de betrokkenheid van de cliënten bij de besluitvorming niet voldoende tot zijn recht komt.
- het verblijf in de opvang langer duurt dan gewenst door tijdrovende persoonlijkheidsonderzoeken en het ontbreken van passende vervolgplaatsen.

De **aanbevelingen** van de inspectie **aan de instellingen**¹ zijn (samengevat):

- Verbeter de inzichtelijkheid van de informatieoverdracht bij instroom en beëindiging van de crisisplaatsingen.
- Zorg dat het plan van aanpak van de (gezins)voogd concrete stappen bevat voor het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisopvang.
- Expliciteer de criteria voor het beëindigen, dan wel het voortduren van een civiele crisisplaatsing.
- Structureer de samenwerking tussen bjj en jji en maak deze inzichtelijk voor de cliënten.
- Structureer het overleg met cliënten en zorg dat de resultaten van dit overleg ook worden gedocumenteerd in de dossiers.

De **aanbevelingen** van de inspectie **aan de minister van Justitie** zijn:

- Verruim in samenwerking met VWS de mogelijkheden om drang en dwangmaatregelen toe te passen in instellingen voor jeugdzorg en jeugd geestelijke gezondheidszorg² opdat crisisopnames in gesloten justitiële jeugd (opvang) inrichtingen worden voorkomen.
- Draag in samenwerking met VWS zorg voor meer passende vervolgplaatsen in de (gesloten) justitiële behandeling, de (residentiële) jeugdzorg en de jeugd geestelijke gezondheidszorg (inclusief LGV) teneinde de doorstroom van jeugdigen uit de crisisopvang te bevorderen.
- Draag in samenwerking met VWS en de uitvoerende instanties zorg voor het versnellen van de doorstroom van crisisplaatsingen door het versnellen van de persoonlijkheidsonderzoeken en het sneller starten van hulpverlening tijdens de crisisplaatsing.³
- Het format van het plan van aanpak van bjj blijkt in de praktijk bureaucratiseerend te werken, laat dit format bijvoorbeeld via het landelijk overleg van de vaste contactpersonen van bjj en jji nogmaals tegen het licht houden vooral om de inhoudelijke functionaliteit te verbeteren.
- Stimuleer, bijvoorbeeld via het landelijk overleg van de vaste contactpersonen, dat jji's en bjj'n hun samenwerking nog verder verbeteren en dat zij het directe overleg met jeugdigen en hun ouders en de resultaten daarvan ook in de dossiers opnemen.

¹ Zie ook Samenvattingen van de rapporten crisisplaatsingen jji's, Inspectie jeugdzorg, oktober 2004.

² Mede op basis van de ervaringen met het experiment in De Horizon.

³ Deze aanbeveling ondersteunt de uitvoering van het Urgentieplan.

Hoofdstuk 1 Aanleiding voor het onderzoek

De minister van Justitie heeft de Inspectie jeugdzorg verzocht om toezicht uit te voeren bij de justitiële jeugdinrichtingen. Na overleg met de Directeur Generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS) en de Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferhulp (DSRS) van het Ministerie van Justitie is besloten het inspectieonderzoek toe te spitsen op het proces van civielrechtelijke crisisplaatsingen.

Er is de afgelopen tijd veel maatschappelijke aandacht geweest voor de crisisplaatsingen in gesloten opvanginrichtingen en voor de samenplaatsingen van de jeugdigen die civielrechtelijk geplaatst zijn met strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Het ministerie heeft meerdere onderzoeken en evaluaties op gang gebracht waarin deze plaatsingen aan bod komen.

Crisisplaatsingen zijn civielrechtelijke plaatsingen van onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen tijdens crisissituaties. Plaatsing in een gesloten inrichting is voor deze jeugdigen een 'ultimum remedium', waarbij gezien de zwaarte van de problematiek plaatsing in een niet gesloten residentiële voorziening niet meer mogelijk wordt geacht. Plaatsing van deze jeugdigen geschiedt op verzoek van een bureau jeugdzorg, afdeling jeugdbescherming (voorheen de (gezins-)voogdij-instelling) en alleen met een machtiging gesloten plaatsing van de kinderrechter. Het Bureau Individuele Jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen deelt de plaatsen toe op basis van de beschikbare capaciteit.

De inspectie heeft op basis van haar visie in overleg met het ministerie haar toezicht afgebakend. De inspectie heeft de kwaliteit van het proces van crisisplaatsingen onderzocht vanaf de voordracht van bureau jeugdzorg tot de vervolgbeslissing na de crisis. De inspectie heeft daarbij gekeken naar de manier waarop de positie van de cliënt in het hele proces is gewaarborgd. Hiervoor heeft zij onderzoek gedaan bij zowel bureaus jeugdzorg als bij justitiële jeugdinrichtingen.

De inspectie heeft het onderzoek op verzoek van de minister van Justitie uitgevoerd bij tien justitiële jeugd (opvang) inrichtingen (jji's) die jeugdigen met een machtiging gesloten plaatsing opnemen. In elke opvanginrichting heeft de inspectie het beleid onderzocht, gesprekken met medewerkers en cliënten gevoerd en een drietal dossiers getoetst. Verder heeft de inspectie verslag gedaan van haar onderzoek bij vijf bureaus jeugdzorg, afdeling jeugdbescherming en één landelijk werkende (gezins)voogdij-instelling⁴ die volgens de getoetste jji- dossiers meerdere jeugdigen hadden voorgedragen voor crisisopname. Daarmee heeft de inspectie het proces van crisisplaatsingen op verzoek van bureaus jeugdzorg in justitiële jeugd (opvang) inrichtingen getoetst van de aanvraag tot plaatsing tot de vervolgbeslissing na de crisis.

⁴ Hierna aangeduid als de (zes) bureaus jeugdzorg (bjz).

In zestien instellingsrapportages heeft de inspectie verslag gedaan van het onderzoek. Deze rapportages zijn aangeboden aan de betrokken instellingen en aan de minister van Justitie. De besturen van de provincies waarin de onderzochte inrichtingen en de bureaus jeugdzorg gevestigd zijn ontvingen eveneens een rapport. Samenvattingen van alle rapporten zijn gezonden aan de minister van Justitie en de Staatssecretaris van VWS.

In dit landelijke rapport maakt de inspectie op basis van de bevindingen uit het onderzoek op landelijk niveau een analyse en beoordeling. Zij doet aanbevelingen over mogelijke verbeteringen in het proces van civielrechtelijke crisisplaatsingen.

Hoofdstuk 2 Probleemstelling van het onderzoek

De inspectie heeft onderzocht of de positie van de cliënt in het proces van crisisplaatsingen gewaarborgd is. Zij heeft zich bij haar toezicht gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving, vooral op de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) en de Wet op de jeugdhulpverlening (en de concept Wet op de jeugdzorg). Voor het proces van crisisplaatsingen is het Convenant Crisisplaatsingen van toepassing⁵. In het convenant zijn afspraken vastgelegd over doelgroepen, procedures en randvoorwaarden bij deze plaatsingen.

De inspectie heeft de volgende vraagstelling voor het toezicht geformuleerd:

“Is de kwaliteit in het proces van crisisplaatsingen in de justitiële jeugdinrichtingen voldoende gewaarborgd, opdat voor de cliënt de passende en optimale zorg wordt gerealiseerd?”.

Deelvragen waren:

- instroom: zijn er voldoende waarborgen voor een zorgvuldige afweging bij het starten van het proces van crisisplaatsingen;
- tijdens verblijf: worden de afspraken uit het convenant over samenwerking nageleefd;
- uitstroom: worden de afspraken uit het convenant over samenwerking nageleefd;
- zijn er voldoende waarborgen voor de betrokkenheid van de cliënt bij het gehele proces.

De inspectie heeft bij het onderzoek, onder andere vanwege de andere onderzoeken die het Ministerie van Justitie heeft gestart, *niet* betrokken:

- of de toename van de crisisplaatsingen wordt veroorzaakt door onvoldoende hulpaanbod van de provincies, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- de eventuele implicaties van de samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsingen in de jji's.

De inspectie heeft bij het onderzoek, gezien de verantwoordelijkheid van de bureaus jeugdzorg voor het realiseren van een kwalitatief verantwoorde plaatsing, *evenmin* betrokken:

- de gemaakte keuzes in de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg, afdeling jeugdbescherming.

Op basis van haar analyse van de resultaten van het onderzoek doet de inspectie aan de instellingen en aan de overheden aanbevelingen over mogelijke verbeteringen.

Doel van het onderzoek is de minister van Justitie inzicht te geven in de mate waarin de kwaliteit in het proces van crisisplaatsingen is gewaarborgd, waardoor voor de cliënt passende en optimale zorg kan worden gerealiseerd.

⁵ Convenant crisisplaatsingen OTS-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen, ingangsdatum 4 juli 2002. Vanaf 2001 gold al dezelfde regelgeving, na evaluatie in 2002 bekrachtigd in het convenant.

Het Ministerie van Justitie wil dat het proces van crisisplaatsingen van vergelijkbare, goede kwaliteit is.

Het doel van dit toezicht is dan ook dat op basis van de informatie die de inspectie levert, de overheden als stelselverantwoordelijken en subsidiënten de instellingen hierop zullen aanspreken.

Het beoogde effect is dat de cliënten kunnen rekenen op een kwalitatief goede crisisplaatsing.

Hoofdstuk 3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een projectplan, dat de inspectie heeft besproken met het Ministerie van Justitie. De inspectie heeft het projectplan samen met het toetsingskader voorafgaand aan het onderzoek toegezonden aan het Ministerie van Justitie en VWS, de betrokken provincies en de betrokken instellingen.

In het toetsingskader⁶ komt aan de orde:

- welke eisen in wet- en regelgeving worden gesteld aan de kwaliteit van zorg in de instellingen;
- hoe de inspectie deze eisen interpreteert, dus wat de cliënt volgens de inspectie op basis van de wet mag verwachten;
- wat de inspectie in het beleid en in de praktijk van de instellingen bij crisisplaatsingen verwacht aan te treffen.

Op basis van het toetsingskader heeft de inspectie vragenlijsten ontwikkeld over het uitvoeringsbeleid en de realisatie daarvan door de instellingen. De inspectie heeft geanalyseerd in hoeverre de instellingen de wet- en regelgeving met betrekking tot crisisplaatsingen in justitiële jeugd (opvang) inrichtingen en het convenant hebben vertaald in hun uitvoeringsbeleid. De realisatie in de praktijk heeft de inspectie onderzocht door interviews te houden met medewerkers, met cliënten (alleen in de jji's) en door het onderzoeken van dertig cliëntendossiers.

De inspectie onderzocht in hoeverre de medewerkers op de hoogte zijn van het instellingsbeleid en in hoeverre zij hiernaar handelen. De inspectie heeft ook naar aansturing, interne toetsing en knelpunten in het proces van crisisplaatsingen gevraagd. In de gesprekken met de cliënten wilde de inspectie vooral informatie opdoen over hoe de jeugdigen betrokken worden bij de stappen in het proces.

Een steekproef van 30 dossiers (telkens 3 per jji) is getrokken uit een overzicht van alle afgesloten crisisplaatsingen (in totaal 304) in het jaar 2003⁷. De inspectie heeft dossiers van de betreffende jeugdigen ook onderzocht bij het bureau jeugdzorg dat voor de gesloten crisisplaatsing had geïndiceerd. Door het toetsen van dossiers kon de inspectie het hele traject dat een jeugdige aflegt (van de voorbereiding, de crisisplaatsing tot de vervolgplaatsing) volgen. De inspectie heeft getoetst of het gevolgde traject zichtbaar voldoet aan de eisen van wet- en regelgeving en van het Convenant Crisisplaatsingen. In het dossier is gekeken naar de aanvraag, de activiteiten vanuit het bureau jeugdzorg tijdens de plaatsing en het besluitvormingstraject voor de vervolgplaatsing.

Op basis van de verzamelde informatie heeft de inspectie haar instellingsrapporten geschreven.

⁶ Het volledige toetsingskader is opgenomen als bijlage.

⁷ Gegevens van het bureau Individuele Jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Hoofdstuk 4 Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk geeft de inspectie op hoofdlijnen de resultaten weer van het onderzoek naar het proces van crisisplaatsingen (instroom, verblijf en vervolgplaatsing). Hierbij besteedt zij aandacht aan wat zij beschouwt als belangrijke thema's in het onderzoek: de kwaliteit van het proces van crisisplaatsingen onder het convenant, de samenwerking tussen jji / bjj en het betrekken van de cliënt bij de besluitvorming over de crisisplaatsing.

Hieronder volgt eerst een korte beschrijving van het landelijk beleid crisisplaatsingen opgesteld door het Ministerie van Justitie. In het convenant is namelijk afgesproken dat het proces van crisisplaatsingen landelijk wordt aangestuurd.

Landelijk beleid en realisatie crisisplaatsingen

In het kader van het convenant heeft het Ministerie van Justitie een aantal standaard procedures en formulieren opgesteld, waarmee het plaatsingsproces wordt gestroomlijnd. Hierin worden de taken en verantwoordelijkheden van de diverse functionarissen en de werkwijze bij een crisisplaatsing in een gesloten (opvang)inrichting nader uitgewerkt.

De (gezins)voogd van bjj doet de aanvraag tot gesloten plaatsing bij de kinderrechter. De bureaus jeugdzorg gebruiken voor hun aanvraag 'Selectie en Plaatsing JJI' het 'Aanmeldings- en trajectformulier voor Selectie, plaatsing en doorplaatsing Ots-/Voogdijpupillen' (voor crisis en behandeling).

De aanvraag wordt behandeld door de selectiefunctionaris van het bureau Individuele jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie. Dit bureau (bJJZ/DJI) beoordeelt de aanvragen, maakt een afweging en plaatst de jeugdige in een opvang jji.

Om landelijke afstemming te bereiken wordt het hele proces gevolgd door een monitoringgroep, waarin het Ministerie van Justitie (beleid en uitvoering), de jji's en de MOgroep (vroeger: Vedio) vertegenwoordigd zijn. Daarnaast worden landelijke overlegbijeenkomsten gehouden met de vaste contactpersonen van de jji's en de bureaus jeugdzorg.

4.1. De instroom: vóór crisisopname in de jji

Wat mag de cliënt verwachten?⁸

Stichting Bureau Jeugdzorg, in dit geval de afdeling jeugdbescherming, formuleert het indicatiebesluit met hierin de vaststelling op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen. Vrijheidsbeneming van jeugdigen door de aanvraag tot plaatsing in een jji wordt alleen als 'ultimum remedium', als uiterste middel, ingezet. Eerst moet bjj activiteiten ondernemen om de bedreiging voor de jeugdige af te wenden of om de jeugdige ergens anders te plaatsen dan in

⁸ Hier staat *cursief* in het kort aangegeven wat de inspectie van de instellingen verwacht, gegeven de eisen van wet- en regelgeving en het Convenant crisisplaatsingen; zie ook het toetsingskader.

een jji. Als overgegaan wordt tot een gesloten plaatsing, zorgen bjz en jji dat de afspraken uit het convenant worden nageleefd, dus o.a. dat zij een medewerker aanwijzen en instrueren als 'vaste functionaris' in deze crisisplaatsing en dat zij elkaar in kennis stellen van de relevante informatie over de jeugdige. Over de aanvraag voor een gesloten plaatsing wordt met de cliënten, ouders en jeugdigen, overlegd en bjz houdt rekening met hun mening. De jeugdige heeft het recht om een bezwaarschrift in te dienen tegen het besluit van de selectiefunctionaris van het Ministerie van Justitie over de plaatsing in een bepaalde jji.

Bevindingen van de inspectie

Aanvragen crisisplaatsing als ultimum remedium

Over het algemeen is binnen bureau jeugdzorg vastgelegd wie de aanvraag doet, waar hij (multidisciplinair) besproken moet worden en wie hem moet ondertekenen. De (gezins)voogd formuleert de aanvraag. De in het convenant bedoelde vaste contactpersoon is bij bureau jeugdzorg veelal de 'crisiscoördinator', die het vaste aanspreekpunt is voor de gezinsvoogd en voor de externe instanties. Het blijkt in de onderzochte bureaus jeugdzorg dat de (gezins)voogden voor jeugdigen met problemen in eerste instantie de normale indicatieprocedure doorlopen. Alle voor de jeugdige passende jeugdhulpverleningvormen worden eerst beproefd. Pas bij ernstige gedragsproblemen en een (dreigende) crisissituatie voor een jeugdige en/of strafrechtelijke incidenten indiceert de (gezins)voogd, na multidisciplinair overleg, in het uiterste geval, (als *ultimum remedium*) gesloten opvang in een jji. De toetsing aan de categorieën uit het convenant gebeurt meestal door de aangewezen vaste contactpersoon voor crisisplaatsingen. In een aantal gevallen is expliciet sprake van een crisis die ontstaat tijdens de (lange) wachttijd voor een meer passende behandeling. Of zoals het in één van de rapporten vermeld staat: "Helaas fungeert de crisisopvang soms als wachtkamer voor een behandelplaats".

De onderzochte dossiers bevestigen dit beeld: er is al veel hulp aan de jeugdigen verleend en er zijn vaak strafrechtelijke incidenten aan de crisisplaatsing vooraf gegaan.

Vaste contactpersonen

Feitelijk hebben alle onderzochte bjz'n en jji's opvang vaste contactpersonen, met achtervang, aangewezen voor het coördineren van de crisisplaatsingen, de interne informatieoverdracht aan medewerkers en de externe communicatie.

Samenwerking bjz en jji

De bureaus jeugdzorg gebruiken over het algemeen de landelijk vastgestelde formats voor het aanvragen van crisisplaatsingen. De opvang jji's gebruiken veelal standaardbrieven om na de crisisopname van de jeugdige de (gezins)voogden te informeren over de volgens het convenant te volgen procedures en aan te houden termijnen. In een aantal gevallen wordt deze brief ook gebruikt om aanvullende informatie over de jeugdige op te vragen en de inhoudelijke contactpersoon voor de (gezins)voogd aan te wijzen.

Aan de informatie over de jeugdige vanuit het bureau jeugdzorg stellen de jji's verschillende eisen. Een aantal jji's streeft actief naar een volledig beeld van de voorgeschiedenis van de jeugdige en vraagt informatie bij het betreffende b.j.z. De opvang jji's hebben niet expliciet vastgelegd welke informatiebehoefte zij hebben buiten de formele aanvraagformulieren, terwijl zij wel aangeven meer achtergrondinformatie nodig te hebben voor een effectieve opvang van een jeugdige. Een aantal instellingen meldt, dat sinds de inwerkingtreding van het convenant door het bIJZ/DJI bij de plaatsing meer rekening wordt gehouden met de regio (en dus het netwerk) van de jeugdige.

Betrokkenheid van de cliënten

Slechts twee van de zes bureaus jeugdzorg hebben beleid op papier gezet waarin de betrokkenheid van de cliënten geregeld wordt. Eén instelling schrijft voor dat zowel met ouders als met jeugdige overleg dient plaats te vinden over de indicatie 'gesloten plaatsing'; het indicatieformulier moet door hen ondertekend worden. Een andere instelling heeft vastgelegd dat de (gezins)voogd de mening van de cliënten in documenten moet weergeven; als er geen overleg heeft plaatsgevonden moet de reden daarvan vermeld worden.

Het is in de helft van de dossiers niet zichtbaar dat bureau jeugdzorg overleg heeft gevoerd met de cliënten over de beslissing om een gesloten plaatsing aan te vragen. In een drietal gevallen is wel vermeld dat vanwege de spoed die geboden was geen overleg kon plaatsvinden. Soms ook blijkt dat in een eerder stadium van de hulpverlening het perspectief jji aan de orde is geweest. In vijf dossiers is de mening van de ouders en jeugdige duidelijk vastgelegd. Bijvoorbeeld: "Vader en stiefmoeder staan ambivalent tegenover een gesloten plaatsing. Ouders zien echter geen andere middelen meer om te sturen". In een ander geval staat er in het dossier dat de jeugdige het oneens is met het besluit van de gezinsvoogd: "meisje ging uit haar dak".

Het komt ook voor dat indirect uit het dossier blijkt dat er overleg is gepleegd met de cliënt door vermelding van de contacten in brieven, rapportages of aanvragen.

De mening van de jeugdigen

In elke jji heeft de inspectie vragen gesteld aan gemiddeld drie jeugdigen die civielrechtelijk in de opvanginrichting zijn geplaatst.

De meerderheid van hen stelt dat zij niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij de aanvraag van een gesloten crisisplaatsing. Sommigen van hen geven bijvoorbeeld aan dat de plaatsing hen als het ware is overkomen; zij wisten wel dat zij niet langer door konden in de situatie waarin zij op dat moment verbleven. Andere jeugdigen geven aan dat er alleen voor of tijdens de zitting bij de kinderrechter over de verlenging van de ondertoezichtstelling naar hun mening wordt gevraagd. Weer andere jeugdigen vertellen dat zij gegevens over de plaats en het type inrichting waarin zij geplaatst zouden worden niet van de betrokken gezinsvoogd hebben gehoord, maar via ouders of een politieagent tijdens het verblijf op

het politiebureau. In een enkel geval zijn zij op de hoogte door voorafgaande plaatsing op strafrechtelijke gronden: "Omdat thuis me niet terug wilde hebben, is het omgezet in een civiele plaatsing".

De jeugdigen die wél door de gezinsvoogd vooraf op de hoogte zijn gebracht van de plaatsing in een gesloten inrichting, geven aan dat dit vooral te maken heeft met hun gedrag of dat dit nodig was om een persoonlijkheidsonderzoek uit te voeren. De gezinsvoogd heeft een aantal jeugdigen ook gevraagd naar hun voorkeur voor een jji; zij zeggen hier direct achteraan dat zij wel in een andere jji geplaatst zijn dan die van hun voorkeur.

Bezwaarschrift tegen besluit selectiefunctionaris

De inspectie heeft in het uitvoeringsbeleid van de bureaus jeugdzorg geen instructies voor het gesprek met cliënten over het besluit van de selectiefunctionaris aangetroffen. Evenmin is schriftelijk vastgelegd dat de cliënt op de hoogte dient te worden gesteld van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen.

Bij een enkele jji heeft de inspectie in het uitvoeringsbeleid hierover informatie aangetroffen: in de huisregels is opgenomen dat de jeugdige het recht heeft om een bezwaarschrift in te dienen tegen het besluit van de selectiefunctionaris van het Ministerie van Justitie over de plaatsing in de inrichting. In de dossiers is doorgaans niet zichtbaar dat de bureaus jeugdzorg verslag leggen van het gesprek met cliënten over het besluit van de selectiefunctionaris over de keuze van een bepaalde justitiële jeugdinrichting en de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift. Op één na herinnert geen enkele van de geïnterviewde jeugdigen zich dat zij geïnformeerd zijn over de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen.

4.2. Tijdens de crisisopvang: samenspel bjj en jji en kwaliteitseisen

Wat mag de cliënt verwachten?

Als de jeugdige in de opvanginrichting zit, neemt bjj direct na plaatsing het initiatief tot het onderzoeken van het vervolgtraject. Het is hierbij de bedoeling om via een plan van aanpak de duur van de opvang te beperken en een maximumtermijn hiervoor vast te leggen. De vaste functionarissen van bjj en jji overleggen binnen bepaalde termijnen hierover en over de ontwikkeling van de jeugdige. Met de jeugdige wordt overlegd over het plan van aanpak. De instellingen / inrichtingen doen aan kwaliteitsbewaking. De dossiervorming in de jji vindt plaats volgens de regelgeving, de jeugdige heeft inzagerecht en weet dit.

Bevindingen van de inspectie

Planmatige aanpak

Vrijwel in alle gevallen maakt de (gezins)voogd van bureau jeugdzorg binnen de termijn van drie weken een plan van aanpak op waarin te zien is hoe het verdere proces naar de beëindiging van de

crisisplaatsing moet verlopen. In veel gevallen wordt een persoonlijkheidsonderzoek aangevraagd, dat echter veel tijd in beslag neemt en de verblijfsduur verlengt. De toegevoegde waarde van de plannen van aanpak is vaak beperkt, omdat ze voornamelijk procedureel zijn. Inhoudelijk hebben de plannen dus weinig invloed op het handelen ten opzichte van de jeugdigen tijdens de crisisopvang. De dagbesteding van de jeugdigen wordt meer gestuurd door de gang van zaken in de jji (soms op basis van een verblijfsplan), met veelal een standaardprogramma voor onderwijs, wonen en opvoeden.

Als de opvang langer duurt ondernemen de opvang jji's vaak extra activiteiten zoals begeleidingscontacten, verlofregelingen of vaardigheidstrainingen, omdat zij de lange duur van de opvang niet in het belang van de jeugdigen vinden. Enkele opvang jji's hebben aparte groepen voor civielrechtelijke geplaatste jeugdigen. De duur van de crisisplaatsingen wordt bepaald door het wachten op uitkomsten van persoonlijkheidsonderzoek of op een passende vervolgplaats.

Samenwerking bjz en jji

De contactpersonen van de jji's ontvangen de plannen van aanpak van de bjz'n en registreren ze voor het bewaken van de termijnen. De plannen bevatten veelal geen concrete stappen en de inspectie heeft niet kunnen constateren dat ze worden geëvalueerd.

Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de begeleider van de jeugdige in de jji en de (gezins)voogd over de ontwikkeling van de jeugdigen en over de noodzaak van verlenging van het verblijf. De resultaten van dit overleg worden meestal niet schriftelijk vastgelegd in de dossiers, maar zijn indirect zichtbaar in de verlengingsaanvragen.

Hoewel de jji's geen formele rol hebben bij het zoeken naar een vervolgplaats blijkt dat het merendeel van de jji's toch op de een of andere wijze een actieve bijdrage levert door het inzetten van netwerkcontacten en samenwerking in de regio.

Betrokkenheid van de cliënten

In de meeste onderzochte dossiers van de bureaus jeugdzorg wordt niet goed gedocumenteerd hoe de cliënten zijn betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak dat de (gezins)voogd maakt voor het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisplaatsing en het indiceren voor de vervolgplaatsing.

De jji's stellen zich actief op om de ouders (en soms overige familieleden) te betrekken bij het verblijf van hun kind in de opvang.

De mening van de jeugdigen

In de gesprekken die de inspectie met jeugdigen in de inrichtingen heeft gevoerd, brengen de jeugdigen vooral naar voren dat zij vinden dat het verblijf in de inrichting te lang duurt, zeker als er nog een persoonlijkheidsonderzoek moet worden afgenomen. Ook als al duidelijk is wat het gewenste vervolgtraject is, bijvoorbeeld behandeling of kamertrainingscentrum, duurt het volgens de jeugdigen (veel) te lang voordat dit vervolg plaats vindt en de reden daarvoor is hen niet altijd duidelijk; "ik heb hulp

nodig en ik zit hier maar te wachten". Een jeugdige merkt op dat het oneerlijk is dat civiele plaatsingen langer duren dan de meeste strafrechtelijke plaatsingen.

De jeugdigen voelen zich in de meeste gevallen niet betrokken bij het plan van aanpak dat de (gezins)voogd opstelt. Zij zeggen regelmatig dat zij niet op de hoogte zijn van het feit dat dit moet gebeuren. Maar er zijn uitzonderingen: één jeugdige vertelt dat zijn mening in het plan is opgenomen, een ander dat zijn mening is gevraagd, hij heeft alleen niet de indruk dat zijn mening een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over verlenging van zijn verblijf.

De jeugdigen merken wel regelmatig op dat vooral de jji actief is om hen bij de crisisplaatsing en het vervolg te betrekken, of, zoals één van de jeugdigen het zei: "Als ik hier dan toch moet zijn is het wel oké". Meermalen zeggen zij dat de jji alles in het werk stelt om hun verblijf zo kort mogelijk te houden, maar dat de mogelijkheden daartoe beperkt worden door de wachtlijsten. Over de activiteiten van de (gezins)voogd zijn zij beduidend minder positief.

Inzagerecht

De jeugdigen worden doorgaans via de huisregels van de jji geïnformeerd over hun recht om (onder begeleiding) hun eigen dossier in te zien. De jeugdigen met wie de inspectie heeft gesproken weten, op enkele uitzonderingen na, dat zij hun eigen dossier mogen inzien. Een aantal doet dit ook, maar soms lukt het niet snel, omdat inzage moet plaatsvinden onder leiding van een medewerker, die dan zo nodig een toelichting kan geven. Een enkeling geeft aan dat hij om inzage heeft gevraagd, maar dat dit niet werd toegestaan.

Kwaliteitseisen

De dossiers van de jji's en bjz's zijn over het algemeen systematisch ingericht. De administratie met betrekking tot de crisisplaatsingen is duidelijk en geeft inzicht in de aantallen en de duur van de civiele crisisplaatsingen. De procedures worden gevolgd en de termijnen – afgezien van de duur van de crisisplaatsingen – worden aangehouden.

4.3. De uitstroom: beëindiging plaatsing in jji (na einde crisis)

Wat mag de cliënt verwachten?

Over een eventuele overplaatsing naar een andere opvanginrichting overlegt de jji met bjz.

Bjz formuleert het indicatiebesluit voor een vervolgplaatsing met hierin de vaststelling op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen. Over dit indicatiebesluit wordt met de cliënten, ouders en jeugdigen, overlegd en bjz houdt rekening met hun mening. De instellingen dragen zorg voor overdracht van alle relevante gegevens.

Bevindingen van de inspectie

Samenwerking bJZ en jji bij overplaatsing naar andere opvanginrichting

Slechts in een enkel geval wordt gewag gemaakt van dit soort overplaatsing. Indien een jeugdige in een andere opvanginrichting (sneller) een persoonlijkheidsonderzoek kan ondergaan of dicht bij huis en zijn/haar sociale netwerk, waaronder de (gezins)voogd, kan verblijven wordt overplaatsing aangevraagd bij bJZ/DJI.

Indicatiebesluit vervolgplaats

De (gezins)voogden indiceren mede op basis van de uitkomsten van persoonlijkheidsonderzoek en observaties in de opvang jji voor een vervolgplaats voor de jeugdigen. In een aantal gevallen is de vervolgindicatie al bekend bij aanvang van de crisisplaatsing. Dan fungeert de crisisopvang als veilige wachtkamer voor de vervolgplaats.

De wachtlijsten en de beoordeling van de mate van veiligheid die moet kunnen worden geboden bij de vervolginstellingen bepalen dan wanneer er een passende plaats ter beschikking komt. Daarbij wordt herhaaldelijk opgemerkt, dat er soms wel plaatsen zijn, ook in behandel jji's, maar dat de specificaties zodanig zijn dat het aanbod niet op de vraag van de jeugdige past.

Betrokkenheid van de cliënten

Volgens de medewerkers van de inrichtingen wonen de jeugdigen regelmatig de voortgangsbesprekingen bij; zij zijn zo op de hoogte van de plannen voor het vervolg. De jji's bereiden de vervolgplaatsing met de jeugdigen voor en zijn dan actief bezig om de jeugdigen te motiveren.

In de dossiers van de bureaus jeugdzorg is in de meeste gevallen geen overleg van de (gezins)voogd met de cliënten zichtbaar bij het vaststellen van de indicatie voor de vervolghulpverlening.

De mening van de jeugdigen

De geïnterviewde jeugdigen, die nog in een jji verblijven, hebben niet het idee dat er alles aan wordt gedaan om de opvang zo snel mogelijk te beëindigen. Zij voelen zich over het algemeen niet betrokken bij de besluitvorming over het vervolg van de hulpverlening.

Samenwerking (in de keten): informatieoverdracht

Bij de overdracht van informatie en dossiers naar de vervolgoopvang is een belangrijk onderscheid of het vervolg plaatsvindt binnen de justitiële keten of niet. Naar justitiële jeugd(behandel)inrichtingen worden dossiers in hun geheel overgedragen, bij doorplaatsing naar elders worden de dossiers centraal door Justitie gearhiveerd. Voor de informatieoverdracht naar voorzieningen buiten de justitiële keten en vanuit de bureaus jeugdzorg naar de vervolghulpverlening is geen regeling getroffen. Soms worden standaardrapportages opgesteld en doorgezonden, soms wordt op verzoek informatie geleverd. Het valt

in de meeste dossiers van naar elders doorgeplaatste jeugdigen niet vast te stellen welke informatie is overgedragen.

Hoofdstuk 5 Analyse en beoordeling van de inspectie

De vraagstelling van het onderzoek luidt: “*Is de kwaliteit in het proces van crisisplaatsingen in de justitiële jeugdinrichtingen voldoende gewaarborgd, opdat voor de cliënt de passende en optimale zorg wordt gerealiseerd*”.

Analyse van de inspectie

Civielrechtelijke crisisopvang als ultimum remedium.

In het Convenant Crisisplaatsingen wordt nadrukkelijk bepaald dat crisisplaatsing van jeugdigen in een justitiële jeugd (opvang) inrichting alleen dan mogelijk is wanneer de jeugdige zich in een zeer ernstig bedreigende situatie bevindt en plaatsing in een niet gesloten inrichting geen soelaas biedt. In het onderzoek bij de bureaus jeugdzorg blijkt dat de indicatie ‘gesloten plaatsing’ eerst na uitvoerig en multidisciplinair overleg en toetsing aan de criteria van het convenant tot stand komt.

In alle gevallen die de inspectie heeft onderzocht is er al veel hulp aan de jeugdige (en zijn/haar ouders) verleend, maar die heeft niet tot echte oplossingen van de problemen geleid.

Coördineren van aanvraag, plaatsing en informatie-uitwisseling

In alle opvang jji's en de onderzochte bureaus jeugdzorg coördineren de vaste contactpersonen de activiteiten rondom de crisisplaatsingen en de informatie-uitwisseling, zowel intern als extern. De plaatsing zelf wordt bepaald door de selectiefunctionaris van bJZ/DJI aan de hand van de gestandaardiseerde aanvraag formulieren en de gegevens over de beschikbare (specifieke) capaciteit in de opvang jji's. Het invoeren van het convenant heeft ertoe geleid dat de aanvragen onderling vergelijkbaar zijn en beter kunnen worden afgewogen. Tot aan de plaatsing hebben de jji's geen rol, zij moeten op de dag van de crisisplaatsing onmiddellijk aan het werk met de jeugdige. De jji's geven in de gesprekken aan meer (achtergrond) informatie over de jeugdige nodig te hebben. Een beschrijving van de soort informatie, die de jji zou willen hebben heeft de inspectie niet aangetroffen. Een aantal jji's heeft een verzoek om nadere informatie opgenomen in de eerste (standaard) brief aan bJZ, de (gezins)voogd. Dit betekent dat een opvang jji, uitgaande van het eigen standaard opvangprogramma (voor onderwijs, wonen en opvoeden), veelal op basis van eigen observatie en eventueel onderzoek van de opvoedkundige staf richtlijnen en observatievragen voor de groepsleiding opstelt.

Bezwaarschrift tegen het besluit van de selectiefunctionaris

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen regelt een aantal bezwaarmogelijkheden voor de jeugdigen in een opvanginrichting, waaronder de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de plaatsing in een bepaalde jeugdinrichting. De inspectie had verwacht een mededeling hieromtrent aan de jeugdige in de

Inspectie jeugdzorg

dossiers van de bjj aan te treffen. Als er echter een aanvraag voor crisisplaatsing is gedaan krijgt de betreffende (gezins)voogd weliswaar binnen een week antwoord, maar dan wel met de mededeling: 'u dient zich morgen bij jji x te melden, want jeugdige y is geplaatst'. Dan is het niet verwonderlijk dat de dossiers van bjj geen informatie over het bezwaar maken bevatten. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt verder, dat de mogelijkheid een bezwaar in te dienen wordt gebruikt als een jeugdige naar een jji dichterbij huis, zijn sociale netwerk en dus ook veelal dichterbij de (gezins)voogd overgeplaatst wil worden.

Betrokkenheid cliënten

Het is in de dossiers bjj en jji niet goed zichtbaar hoe en wat er met de cliënten wordt besproken en zeker niet wat er met de mening van de jeugdige en/of ouders is gebeurd. Dit betekent dat de afwegingen bij beslissingen over de aanvraag gesloten plaatsing, de verlenging van het verblijf in de opvang of de keuze voor een vervolgplaats toch voornamelijk afwegingen van professionals zijn die door de cliënten mogelijk niet kunnen worden gevolgd en waardoor jeugdigen zich niet betrokken voelen bij deze beslissingen. Binnen een jji is overleg met jeugdigen (en ouders als zij op bezoek komen) voor de jji-medewerkers nogal voor de hand liggend, zij zijn immers 'in huis'. De resultaten of afspraken van dit overleg met de cliënten en het eventuele overleg met de (gezins)voogd worden echter in de dossiers van de jeugdigen niet duidelijk vastgelegd. Hierdoor is de daadwerkelijke invloed van jeugdigen en hun ouders niet te achterhalen.

Samenwerking bjj en jji

Bjj, de (gezins)voogd, is verantwoordelijk voor het indiceren voor een vervolgplaats van de jeugdige na de crisis, maar in de praktijk spelen ook (medewerkers van de) jji's hierbij vaak een actieve rol. Zij overleggen met de (gezins)voogd, zetten hun (netwerk) contacten in, motiveren de jeugdige voor de vervolgplaats en zetten waar mogelijk extra activiteiten in anticiperend op de vervolgbehandeling. Dit laatste wordt door de jeugdigen als prettig en ondersteunend ervaren.

Het convenant schrijft overleg tussen de (gezins)voogd en de contactpersoon van een jji voor. In de praktijk wordt het overleg van de (gezins)voogd gevoerd met meer inhoudelijk gerichte medewerkers van een jji, waarvan echter geen verslag wordt gemaakt. Dit maakt het samenwerkingsproces niet inzichtelijk. Het plan van aanpak (voor het beëindigen van de crisisplaatsing) van de (gezins)voogd speelt in dit overleg vooral door zijn zeer formele en procedurele inhoud weinig mee, het is niet functioneel. Het document is noodzakelijk voor bJJZ/DJI om te beoordelen of de opvang verlengd mag worden. De voorgeschreven toetsing door de vaste functionaris van de jji wordt in de dossiers niet zichtbaar gemaakt. Het document wordt veelal tegelijkertijd aan de diverse betrokkenen partijen toegezonden.

De vervolgplaats na de crisisopvang

Bjj stelt de indicatie voor een vervolgplaats op al dan niet na een nader persoonlijkheidsonderzoek. In een aantal gevallen is de indicatie al voorafgaand aan de crisisplaatsing bekend. De noodzakelijke

onderzoeken blijken in de praktijk veel tijd te kosten en verlengen de duur van de crisisopvang. Dit wordt inmiddels breder erkend en met het urgentieplan van VWS/Justitie⁹ bestreden door middel van multidisciplinaire samenwerking van jeugdzorg, LVG en jeugd GGZ voor elke jji. Nadat een vervolgplaats is geïndiceerd is er het probleem van de beschikbaarheid van een passende vervolgplaats. Soms zijn er wel plaatsen beschikbaar, maar durft de zorgaanbieder de (gedrags)problemen van een jeugdige niet aan, soms omdat er geen veiligheid of bescherming kan worden geboden. Soms gaat het zelfs zover, dat een jji een vorm van ‘terugkeergarantie’ moet geven voordat de zorgaanbieder een jeugdige wil opnemen en behandelen. Het aantal beschikbare vervolgplaatsen was geen object van onderzoek, maar het gebrek aan plaatsen werd door alle jji's en bjz'n aangegeven als een van de oorzaken van de langer dan gewenste duur van de crisisopvang. De inspectie doet derhalve geen uitspraak over het aantal plaatsen waaraan gebrek bestaat.

Hoewel voorgeschreven is dat ‘relevante gegevens’ van en over de jeugdige bij een vervolgplaatsing moeten worden overgedragen, is in de praktijk niet gebleken dat dit ook gebeurt. Bij een doorplaatsing binnen de justitiële keten gaat het hele dossier mee, maar voor het overige verdwijnt de informatie over de periode in de crisisopvang in het centrale archief van justitie. De dossiers van bjz of de vervolgplaatsing geven onvoldoende inzicht of en zo ja welke informatie is overgedragen. Zonder relevante informatie kan de aansluiting van de behandeling in de vervolgplaatsing op de periode in de crisisopvang worden bemoeilijkt.

Kwaliteitseisen

Over het algemeen hebben de bjz'n en de jji's de dossiervorming goed op orde, zij het dat er over diverse overlegvormen met cliënten en tussen bjz en jji geen verslagen zijn opgenomen. De administratieve verplichtingen worden nagekomen en het is bekend hoe lang de jeugdigen in de opvang verblijven. Het implementeren van het convenant heeft geleid tot verheldering van de procedures tussen alle betrokken partijen en heeft de verantwoordelijkheden verduidelijkt.

Het oordeel van de inspectie:

- Het convenant heeft geleid tot goed werkende procedures en afspraken. Er is inzicht in de aantallen en de duur van de crisisplaatsingen. Crisisopnamen worden alleen geïndiceerd op basis van de in het convenant genoemde criteria als ultimum remedium. De kwaliteit van het proces van crisisplaatsingen is voldoende geborgd.
- Het format voor het plan van aanpak van de (gezins)voogd nodigt uit tot een formele invulling, bevat geen concrete stappen en draagt daardoor in de praktijk weinig bij aan de inhoudelijke begeleiding van de

⁹ Zie b.v. Kamerstukken II 2004/05, 28.606. nr. 27

jeugdige en het voorbereiden van de vervolgplaatsing en het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisopvang.

- Het is prijzenswaardig dat de jji's zich ondanks de beperkte mogelijkheden als opvanginrichting actief opstellen naar de jeugdige door het aanbieden van extra activiteiten, vooral wanneer de jeugdige langer dan de gewenste kortst mogelijke tijd in de opvang moet verblijven.
- Het is voor de aansluiting van de crisisopvang op de vervolgplaatsing zeer slecht dat de informatieoverdracht niet systematisch is geregeld, temeer daar ook het overleg met en de mening van de cliënten niet gedocumenteerd wordt.
- Over het algemeen maken de bureaus jeugdzorg, jeugdbescherming en de justitiële jeugd opvanginrichtingen het overleg met de cliënten niet inzichtelijk; de betrokkenheid van de cliënten bij de besluitvorming is daarom niet te beoordelen.
- De duur van de crisisplaatsing wordt verlengd door tijdrovende persoonlijkheidsonderzoeken en het naar de mening van de geïnterviewde betrokkenen ontbreken van passende vervolgplaatsingen.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek bij de justitiële jeugdinrichtingen en de bureaus jeugdzorg, jeugdbescherming naar het proces van crisisplaatsingen heeft de inspectie aan de instellingen een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de kwaliteit gedaan. De aanbevelingen zijn te vinden in de rapporten van de instellingen.

De aanbevelingen van de inspectie aan de instellingen zijn (samengevat):

- Verbeter de inzichtelijkheid van de informatieoverdracht bij instroom en beëindiging van de crisisplaatsingen.
- Zorg dat het plan van aanpak van de (gezins)voogd concrete stappen bevat voor het zo snel mogelijk beëindigen van de crisisopvang.
- Maak de criteria voor het beëindigen van de crisisplaatsing expliciet.
- Structureer de samenwerking tussen bjj en jji en maak deze inzichtelijk voor de cliënten.
- Structureer het overleg met cliënten en zorg dat de resultaten van dit overleg ook worden gedocumenteerd in de dossiers.

De aanbevelingen van de inspectie aan de minister van Justitie zijn:

- Verruim in samenwerking met VWS de mogelijkheden om drang en dwangmaatregelen toe te passen in instellingen voor jeugdzorg en jeugd geestelijke gezondheidszorg meer opdat crisisopnames in gesloten justitiële jeugd(opvang) inrichtingen worden voorkomen. Baseer deze uitbreiding mede op de ervaringen in het experiment in De Horizon.
- In samenwerking met VWS zorg te dragen voor meer passende vervolgplaatsen, die voldoen aan de behoeften van de cliënten, de jeugdigen en zijn/haar ouders, dus met voldoende mogelijkheden voor gesloten (justitiële) behandeling waar dat nodig is. Vervolgplaatsen dienen beschikbaar te zijn binnen de Jeugdzorg, de LVG sector en de jeugd GGZ. Hierbij moet aandacht worden besteed aan de noodzaak van het vaststellen van een opnameplicht bij zorgaanbieders. Alleen dan kan de doorstroom van jeugdigen uit de crisisopvang bevorderd worden.
- Draag in samenwerking met VWS en de uitvoerende instanties zorg voor het versnellen van de doorstroom van crisisplaatsingen door het bespoedigen van de persoonlijkheidsonderzoeken en het sneller starten van hulpverlening tijdens de crisisplaatsing. Deze aanbeveling ondersteunt de uitvoering van het Urgentieplan in het kader van het verbeteren van de positie van kinderen met ernstige gedragsproblemen, die langer dan gewenst in de crisisopvang verblijven.
- De procedures en standaardformulieren die in het kader van het convenant zijn opgesteld om het proces van civielrechtelijke crisisplaatsingen te stroomlijnen hebben een goede functie. Het format van het plan van aanpak blijkt in de praktijk bureaucratisevend te werken. Laat dit format

bijvoorbeeld via het landelijk overleg van de vaste contactpersonen van jji en bjz nogmaals tegen het licht houden vooral om de inhoudelijke functionaliteit te verbeteren.

- Stimuleer, bijvoorbeeld via het landelijk overleg van de vaste contactpersonen, dat de jji's en de bjz'n hun samenwerking nog verder verbeteren en dat zij het directe overleg met jeugdigen en hun ouders en de resultaten daarvan ook in de dossiers opnemen.

Bijlage 1 Toetsingskader van de inspectie

Het toetsingskader crisisplaatsingen in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJJ) is gebaseerd op bepalingen uit de volgende Wetten, Besluiten en Regelingen.

- Convenant crisisplaatsingen OTS pupillen in JJI's - juli 2002 (Conv.)
- Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (BJJ)
- Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)
- Reglement Plaatsing en overplaatsing (Rpo)
- Wet op de jeugdzorg (Wjz)* versie EK 28168 nr. 267, gewijzigd voorstel van wet d.d. 24-06-2003.
- Besluit indicatie jeugdzorg (Bij)* versie juni 2003
- Besluit kwaliteit en werkwijze BJZ versie juni 2003 (Bkw)
- Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW)

* Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005, wordt de terminologie van deze Wet en de daaruit voortvloeiende Besluiten gebruikt. De nieuwe wet geldt zoveel mogelijk als ijkpunt in het toezicht. De inspectie houdt er rekening mee, dat regels die nieuw zijn in de Wjz in 2004 nog geen verplichtend karakter hebben. Als 'harde normen' noodzakelijk zijn, gebruikt de inspectie de formeel geldende bepalingen uit de Wet op de jeugdhulpverlening.

* GVI= gezinsvoogdij, inmiddels onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Aansluitend aan het convenant gebruikt de inspectie de term GVI.

| Beoogd handhavingsniveau / wettelijke eis / norm van het rijk | wettelijke / convenant bepalingen | inspectie verwacht aan te treffen |
|--|---|---|
| A. Voor opname in JJI | | |
| <p>1. Stichting Bureau Jeugdzorg, in casu de GVI, stelt het indicatiebesluit vast met hierin de vaststelling op welke jeugdzorg cliënt is aangewezen.</p> <p>Vrijheidsbeneming van onder toezicht gestelde jeugdigen is een ultimium remedium.</p> | <p>Wjz art. 5 lid 1 en 4 Conv.</p> <p>TK 1999-2000, nr. 122</p> | <p>Beleid GVI: In het schriftelijke beleid van de GVI is opgenomen dat bij het vaststellen van de indicatie: - wordt uitgegaan van het "zo, zo, zo"-beleid - dat plaatsing in crisisopvang JJI een ultimium remedium is - en dat er criteria zijn wanneer dit uiterste middel ingezet wordt.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI is informatie aanwezig waaruit blijkt dat de GVI activiteiten heeft ondernomen om de bedreiging voor de jeugdige af te wenden of de jeugdige elders te plaatsen dan in een JJI.</p> |

| Beoogd handhavingsniveau / wettelijke eis / norm van het rijk | wettelijke / convenant bepalingen | inspectie verwacht aan te treffen |
|---|-----------------------------------|--|
| 2. Er wordt geen indicatiebesluit genomen dan nadat een ontwerp daarvan ter beoordeling is voorgelegd aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper. | Bkw art. 13 | <p>Beleid GVI: In het beleid is vastgelegd dat een gedragswetenschapper dient te worden betrokken bij de beoordeling van het indicatiebesluit.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier is zichtbaar dat een gedragswetenschapper is betrokken geweest bij de beoordeling van het indicatiebesluit.</p> |
| 3.De totstandkoming van de indicatie voor een gesloten plaatsing vindt plaats in overleg met cliënten. | Bkw art. 12 lid 1, 3 | <p>Beleid GVI: De GVI beschikt over uitvoeringsregels voor het overleg met de cliënten.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI is verslaglegging van het overleg met cliënten, ouders en jeugdigen, over de gesloten plaatsing. In dit verslag is de mening van cliënten over de plaatsing opgenomen of de reden waarom overleg met cliënten niet mogelijk is. Uit het verslag blijkt dat de GVI rekening heeft gehouden met de mening van cliënten.</p> |
| 4.Er is een protocol betreffende de voor Bureau IJZ van DJI benodigde relevante stukken. | Conv .8 c | <p>Beleid GVI: De GVI heeft een protocol waarin is aangegeven welke stukken bij aanmelding ter beschikking gesteld dienen te worden aan het Bureau IJZ.</p> |
| 5.De GVI stelt alle relevante stukken ter beschikking aan het Bureau IJZ. | Conv .5 | <p>Dossiers GVI: De aanmelding door GVI bij Bureau IJZ is in overeenstemming met het protocol van de GVI.</p> <p>Beleid JJI: De JJI heeft in haar beleid vastgelegd wat gedaan wordt indien niet alle relevante stukken van het Bureau IJZ ontvangen worden.</p> <p>Dossier JJI: In het dossier van de JJI zijn alle relevante stukken aanwezig die volgens het protocol van de GVI aanwezig dienen te zijn.</p> |

| Beoogd handhavingsniveau / wettelijke eis / norm van het rijk | wettelijke / convenant bepalingen | inspectie verwacht aan te treffen |
|--|-----------------------------------|---|
| 6. Er is een vaste functionaris per Gvi en JJI voor crisisplaatsing. | Conv .5 | <p>Beleid GVI en JJI: De GVI en de JJI hebben vastgelegd wie is aangewezen als "vaste functionaris" en wie als "vaste achtervang". Er is een taakomschrijving voor de 'vaste functionaris'.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: Uit de dossiers van de GVI en de JJI blijkt dat er vaste functionarissen zijn.</p> |
| 7. Ontwikkelen instructie of checklist voor functionarissen en coördinatoren van de GVI betreffende de toedeling naar de vier categorieën. | Conv .8 b | <p>Beleid GVI: De GVI heeft een instructie / checklist vastgesteld voor de toedeling naar de in het Convenant vermelde categorieën. De GVI heeft schriftelijke criteria voor de te maken afwegingen.</p> |
| 8. De GVI stelt vast of sprake is van een van de vier categorieën die in het Convenant genoemd worden. | Conv .4 | <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI zit de vaststelling van de categorie waartoe de jeugdige behoort. De vaststelling is verzonden naar het Bureau IJZ.</p> |
| 9. Betrokkene heeft het recht een bezwaarschrift in te dienen tegen het besluit van de selectiefunctaris tot plaatsing. | BJJ art. 18 lid 1 | <p>Beleid GVI: De GVI heeft een schriftelijke Instructie voor het gesprek met cliënten over het besluit van de selectiefunctaris.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI zit een aantekening dat aan de jeugdige de mogelijkheid tot bezwaar is meegedeeld. In het dossier is een verslag van de bespreking met cliënten over de selectie en beoogde plaatsing. In dit verslag staat de mening van de betrokkene ten aanzien van de selectie / plaatsing.</p> |

| | | |
|--|-------------------|---|
| <p>B. Tijdens de crisisopvang</p> | | |
| <p>Samenspel GVI - JJI</p> | | |
| <p>1. De GVI neemt direct na plaatsing het vervolgtraject ter hand. Zij start onmiddellijk of kort na plaatsing met het onderzoek naar mogelijke opties voor het vervolgtraject.</p> | <p>Conv .4, 5</p> | <p>Beleid GVI: In het beleid van de GVI is een voorschrift opgenomen dat het onderzoek naar een vervolgtraject onmiddellijk na plaatsing van start gaat.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI is een verslag aanwezig van de activiteiten die zijn ondernomen om zo spoedig mogelijk een vervolgtraject tot stand te brengen.</p> |
| <p>2. Uiterlijk na 2 weken na plaatsing is er overleg tussen de (gezins)voogd en de contactpersoon van de JJI. Vereiste onderwerpen: ontwikkeling van de jeugdige vervolgtraject</p> | <p>Conv .5 d</p> | <p>Beleid GVI en JJI: De GVI en de JJI hebben voorschriften t.a.v. tijdstip en inhoud van het overleg tussen de gezinsvoogd en contactpersoon.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: In het dossier van de GVI en van de JJI is een verslag aanwezig van het overleg tussen gezinsvoogd en contactpersoon.</p> |
| <p>3. Afspraken uit het convenant worden vertaald in concrete activiteiten: Er worden eisen geformuleerd aan het plan van aanpak waarin duidelijk moet worden gemaakt wat wordt ondernomen om de duur van de opvang te beperken.</p> | <p>Conv .8 e</p> | <p>Beleid GVI: De GVI heeft een procedure over de totstandkoming van het Plan van aanpak. Over de inhoud ervan en het te voeren overleg erover o.a. met de cliënt zijn uitvoeringsvoorschriften.</p> |

| | | |
|---|------------------|--|
| <p>4. Er wordt een concreet Plan van aanpak 'vervolgtraject' door de GVI, binnen drie weken na plaatsing, voorgelegd aan de contactpersoon van de JJI.</p> | <p>Conv .5 e</p> | <p>Beleid GVI: Er zijn uitvoeringsvoorschriften over deze termijn voor het voorleggen aan de JJI.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: In de dossiers van de GVI en de JJI is een Plan van aanpak aanwezig. Uit het Plan blijkt dat het voldoet aan de gestelde termijn en aan de uitvoeringsvoorschriften. De uitvoering van het Plan van aanpak is zichtbaar. De reactie van de contactpersoon van de JJI op het Plan van aanpak is in de dossiers aanwezig.</p> |
| <p>5. Binnen vijf weken toetsen gezinsvoogd en contactpersoon gezamenlijk de resultaten en de eventuele noodzaak tot en de duur van voortgezet verblijf.</p> | <p>Conv .5 f</p> | <p>Beleid GVI en JJI: De GVI en de JJI hebben voorschriften over het tijdstip en de inhoud van de toetsing. Tevens hebben zij schriftelijk vastgelegde criteria voor de afweging tot voortgezet verblijf.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: In de dossiers van GVI en JJI is een verslag aanwezig van de toetsing. In de dossiers van GVI en JJI zit een besluit over de noodzaak van een voortgezet verblijf en de duur ervan.</p> |
| <p>6. Treffen van overige maatregelen om de verblijfsduur in de crisisopvang terug te dringen en het vastleggen van een maximumtermijn van crisisplaatsing.</p> | <p>Conv .8 f</p> | <p>Beleid GVI en JJI: GVI en JJI hebben in hun beleid maatregelen vastgelegd voor het verkorten van de verblijfsduur. Ook hebben ze een maximumtermijn voor een crisisplaatsing vastgesteld.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: In de dossiers van GVI en JJI zit een verslag waarin is vastgelegd welke maatregelen zijn getroffen om de verblijfsduur terug te dringen. Er is verslaglegging in de dossiers waaruit blijkt dat medewerkers zodanig handelen dat de vastgestelde maximumtermijn niet overschreden wordt.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>7. Er worden nadere afspraken gemaakt over het al dan niet uitvoeren van een persoonlijkheidsonderzoek tijdens de crisisplaatsing.</p> | <p>Conv .8 i</p> | <p>Beleid GVI en JJI: De JJI beschikt over uitvoeringsvoorschriften voor uitvoering van een PO. De JJI en de GVI hebben schriftelijk vastgelegde criteria over het uitvoeren van een persoonlijkheidsonderzoek.</p> <p>Dossiers GVI en JJI: In de dossiers van GVI en JJI zit een verslag van de afspraken over de uitvoering van een persoonlijkheidsonderzoek door de JJI.</p> |
| <p>8. Het goed informeren van alle betrokkenen bij crisisopvang over de werking van het convenant</p> | <p>Conv .8 i</p> | <p>Beleid GVI en JJI: De GVI en de JJI hebben beleid over de wijze waarop alle betrokkenen op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud van het convenant. Hierin is ook vastgelegd de wijze waarop de voorschriften uit het convenant actueel worden gehouden.</p> |
| <p>Kwaliteitseisen</p> | | |
| <p>9. Het uitvoeren van de taken van Bureau Jeugdzorg en JJI omvat mede de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de taken. Het op systematische wijze verzamelen van gegevens ter toetsing en verbetering van de kwaliteit.</p> | <p>WJZ 13 lid 5, 6 WJZ 26 lid 1, 2</p> | <p>Beleid GVI en JJI: -Er is een systeem dat bewaakt dat er gebeurt wat er moet gebeuren bij plaatsing, verblijf en beëindiging in de opvang-JJI. -De instelling verzamelt gegevens ter bevordering van de kwaliteit</p> <p>Dossiers GVI en JJI: -Bij gebreken in de uitvoering is zichtbaar dat de bewaking functioneert -Gebreken in de uitvoering worden hersteld.</p> |
| <p>10. De directeur draagt zorg dat ten dienste van de opvang een dossier wordt aangelegd waarin in ieder geval de volgende gegevens worden vastgelegd: Rapporten, verblijfsplan, verslag van besprekingen betreffende vaststelling of wijziging van verblijfsplan, evaluatieverslagen, opname- en ontslaggegevens, aantekening disciplinaire straffen</p> | <p>Rij art. 63</p> | <p>Beleid JJI: De JJI heeft voorgeschreven dat er een dossier per jeugdige wordt aangelegd. De inhoud van het dossier is ook vastgelegd.</p> <p>Dossiers JJI: Iedere jeugdige heeft een dossier. De inhoud ervan is in overeenstemming met de voorschriften.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p>11.Het dossier van de jeugdige is volgens vaste indeling opgebouwd: -Persoons- en identificatiegegevens -Justitiële gegevens -Opvanggegevens -Gegevens over het verblijf</p> | <p>Rij art. 66</p> | <p>Beleid JJI: De JJI heeft voorschriften voor dossiervorming volgens gestelde eisen. Dossiers JJI: Het dossier is samengesteld conform de voorschriften en de gestelde eisen.</p> |
| <p>12.Recht op inzage van dossier door jeugdige.</p> | <p>Rij art. 68</p> | <p>Beleid JJI: Er is een regeling over inzagerecht van de jeugdige. Er is schriftelijk vastgelegd dat deze regeling aan de jeugdige bekend wordt gemaakt.</p> |
| <p>C . Beëindiging plaatsing in opvang-J.J.I. (na beëindiging crisis)</p> | | |
| <p>1.Overplaatsing naar andere opvang-JJI niet dan na overleg met GVI. Overdracht van gegevens in geval van overplaatsing.</p> | <p>Rpo art. 10 lid 5</p> | <p>Beleid JJI: De JJI heeft voorschriften voor het overleg met de GVI in geval van overplaatsing van de jeugdige. In deze voorschriften staat ook welke gegevens hierbij door de JJI overdragen dienen te worden.</p> <p>Dossiers JJI: In het dossier van de JJI zit het besluit over de overplaatsing; hieruit blijkt dat met de GVI overleg is gevoerd. In het dossier zit een schriftelijke verantwoording van de overdracht van gegevens.</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI is het besluit aanwezig over de overplaatsing.</p> |
| <p>2.Bureau Jeugdzorg, in casu de GVI, stelt de indicatie voor de vervolgplaatsing vast met vaststelling op welke jeugdzorg cliënt is aangewezen en draagt alle relevante gegevens voor de verdere behandeling over.</p> | <p>BJJ art. 63 lid 2 Wjz art. 5 lid 1 en 4</p> | <p>Beleid GVI: De GVI heeft voorschriften over de overdracht van gegevens</p> <p>Dossiers GVI: In het dossier van de GVI zit een Indicatie voor de vervolgplaatsing. In het dossier is een verantwoording opgenomen over de overdracht van gegevens</p> |

| | | |
|---|-----------------------------|---|
| <p>3.De totstandkoming van de indicatie voor een vervolgplaatsing vindt plaats in overleg met cliënten.</p> | <p>Bkw art. 12 lid 1, 3</p> | <p>Dossiers GVI: Er is een verslag van het overleg met cliënten over de indicatie voor de vervolgplaatsing. De mening van de cliënten is hierin opgenomen of de reden waarom overleg niet mogelijk is. Uit het verslag blijkt dat de GVI rekening heeft gehouden met de mening van de cliënten.</p> |
|---|-----------------------------|---|