



Toelichting toezicht Ombouw JeugdzorgPlus (gesloten jeugdhulp)

mei 2023

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd richt zich in 2023 met haar toezicht op de hulp aan jeugdigen met complexe problemen, die in de JeugdzorgPlus verblijven of die tot de doelgroep van de JeugdzorgPlus behoren. De inspectie richt zich hierop omdat de JeugdzorgPlus in snel tempo wordt om- en afgebouwd. De inspectie wil weten of de jeugdigen die tot de doelgroep behoren tijdig passende (alternatieve) hulp krijgen van voldoende kwaliteit. De aandacht van de inspectie is ook gericht op het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM) in zowel de JeugdzorgPlus als in de alternatieve (open) voorzieningen.

Wat is JeugdzorgPlus?

Binnen de JeugdzorgPlus verblijven jeugdigen waarvoor de rechter een machtiging gesloten jeugdhulp heeft afgegeven. Verblijf in de JeugdzorgPlus vindt de rechter noodzakelijk om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.

De jeugdige woont tijdens de behandeling in een instelling en kan niet zomaar weg. Daarom wordt JeugdzorgPlus ook wel 'gesloten jeugdhulp' genoemd. De JeugdzorgPlus is volgens de Jeugdwet de enige plek waar bij wet bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM) mogen worden toegepast¹. Met VBM wordt bijvoorbeeld bedoeld dat de deur van de instelling op slot gaat. Dit gebeurt zodat het kind zich niet kan terugtrekken uit de behandeling en plaatsing. Ook vastpakken en vasthouden van een jeugdige valt onder VBM, net als fouilleren en het innemen van een telefoon.

¹ Hoofdstuk 6 van de Jeugdwet bevat een overzicht van vrijheidsbeperkende maatregelen die in de JeugdzorgPlus mogen worden toegepast. Dit hoofdstuk verandert binnenkort als de *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp* in werking is getreden.

Wat is de doelgroep van de JeugdzorgPlus?

De jeugdigen in de JeugdzorgPlus hebben ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die hun ontwikkeling bedreigen. Hierdoor bestaat een gevaar voor de jeugdige zelf of voor zijn omgeving. Bijvoorbeeld omdat de jeugdige erg agressief is naar zijn gezinsleden, omdat de jeugdige slachtoffer is van een loverboy of omdat de jeugdige suïcidaal is. Vaak heeft de jeugdige een combinatie van problemen en speelt er naast gedragsproblematiek ook GGZ-problematiek, problematiek binnen het gezin, verslavingsproblematiek en/of heeft de jeugdige een verstandelijke beperking. Deze jeugdigen hebben een beperkt probleeminzicht en zijn moeilijk te motiveren tot het vrijwillig volgen van behandeling.

Waarom dit toezicht?

Aanleiding: Ombouw JeugdzorgPlus, minder vrijheidsbeperkende maatregelen

Het aantal kinderen dat in de gesloten jeugdhulp verblijft loopt snel terug. In 2017 waren er nog bijna 2.000 unieke plaatsingen, in 2022 nog minder dan 1.000 en dit aantal is opnieuw sterk gedaald. Dit komt mede door de maatschappelijke druk. De samenleving vindt het steeds minder aanvaardbaar om jeugdigen tegen hun wil in hun vrijheid te beperken. De inspectie ondersteunt de visie achter de ombouw van JeugdzorgPlus voorzieningen. Tegelijkertijd heeft zij zorgen of dit niet te snel gaat.

Bestaande JeugdzorgPlus voorzieningen worden omgebouwd naar kleinschalige voorzieningen. Het aantal plaatsen dat is ingericht als alternatief voor de JeugdzorgPlus is lager dan wat de capaciteit van de JeugdzorgPlus was. Een deel van de jeugdigen die tot de doelgroep behoren komt dus ergens anders terecht. Bijvoorbeeld op een open groep, in een gezinshuis of thuis met intensieve behandeling. De inspectie vraagt zich af of alle jeugdigen die tot de doelgroep van de JeugdzorgPlus behoren passende hulp krijgen. Nog niet in alle regio's zijn namelijk voldoende alternatieven om jeugdigen met complexe problematiek passende hulp te bieden. Deze jeugdigen kunnen niet zomaar thuis gaan wonen of opgevangen worden in een reguliere setting voor jeugdhulp. Voor hen is een stabiele plek nodig totdat zij op eigen benen kunnen staan. Het bieden van een passend alternatief is in het bijzonder lastig voor jongeren die zich aan de hulp onttrekken of daar door anderen aan onttrokken worden.

Naast de ombouw van de JeugdzorgPlus loopt het traject om de toepassing van VBM in de JeugdzorgPlus terug te dringen en zijn de veldnormen hierop in oktober 2022 aangepast. Beide bewegingen zijn gericht op zo min mogelijk beperking van de vrijheid van jeugdigen. De Wet zorg en dwang (Wzd) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvgz) gaan uit van het "Nee, tenzij"-principe bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Na aanpassing van de Jeugdwet met de [Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp](#)² is dit ook voor de JeugdzorgPlus het uitgangspunt. De inspectie heeft zorgen of de ombouw van de JeugdzorgPlus er toe leidt dat VBM vaker in een open setting worden toegepast, wat zowel volgens de huidige Jeugdwet als na aanpassing van de wet op basis van de *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp* niet is toegestaan. De [inspectie ziet](#) dat steeds vaker bij jeugdigen die in open jeugdhulp verblijven vrijheidsbeperking wordt toegepast terwijl daar geen wettelijke basis voor is.

Doel: Passende hulp voor jeugdigen met complexe problemen, ook tijdens en na de ombouw van de JeugdzorgPlus

Het doel van het toezicht in 2023 is om helder te krijgen in hoeverre jeugdigen die tot de doelgroep van de JeugdzorgPlus behoren tijdig passende hulp van voldoende kwaliteit ontvangen, afgestemd op wat de

² Het voorstel is op 14 februari 2023 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft op 21 maart 2023 het voorlopig verslag uitgebracht en wacht op de memorie van antwoord.

jeugdige nodig heeft. Ook in de periode van transitie/ombouw van de JeugdzorgPlus. Daarnaast brengt de inspectie in beeld welke factoren hierbij een rol spelen.

De ontwikkelingen rond de ombouw JeugdzorgPlus volgen elkaar snel op. De inspectie volgt deze ontwikkelingen vanuit het toezicht nauwgezet en publiceert haar bevindingen in 2023 telkens als zij hier aanleiding toe ziet. Het doel hiervan is om de partijen te informeren die verantwoordelijk zijn voor een toereikend en passend aanbod van hulp voor deze kinderen (gemeenten) en de partijen die verantwoordelijk zijn voor hulp van goede kwaliteit (instellingen). De inspectie informeert ook de staatssecretaris van VWS vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid. Dit alles zodat deze partijen waar nodig bij kunnen sturen.

Hoe kijkt de inspectie?

De inspectie stelt in dit toezicht de volgende vragen centraal:

*Krijgen alle jeugdigen die tot de doelgroep van de JeugdzorgPlus behoren (met of zonder machtiging gesloten jeugdzorg) **tijdig passende** hulp van **voldoende kwaliteit**?*

- > in bestaande (al dan niet kleinschalige) JeugdzorgPlus voorzieningen;
- > in andere alternatieve vormen van verblijf;
- > in de vorm van ambulante hulp.

En:

Welke factoren spelen hierbij een rol?

*Wat verstaat de inspectie onder **tijdig passende** hulp van **voldoende kwaliteit**?*

De hulp is **tijdig** wanneer deze kan worden ingezet op het moment dat betrokkenen dit noodzakelijk achten gezien de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging van het kind.

De hulp is **passend** wanneer hulpverleners hulp bieden die aansluit bij de problematiek, ontwikkelingsbehoefte en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders. Dat betekent:

- > De hulp is passend als deze overeenkomt met het plan voor de jeugdige, dat een verklarende analyse en hierop aansluitend plan bevat. De analyse en het plan zijn opgesteld in samenspraak met het gezin, netwerk en met betrokken professionals.
- > De betrokken professional(s) kan/kunnen toelichten waarom de hulp passend is.
- > De jeugdige en ouders ervaren dat de hulp bijdraagt aan het afwenden van de ernstige opgroei- en/of opvoedproblemen.

De hulp is van **voldoende kwaliteit** wanneer:

- > De jeugdhulpaanbieder verantwoorde hulp verleent, waaronder wordt verstaan hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder. (art. 4.1.1, eerste lid Jeugdwet). De kwaliteitsnormen zijn nader uitgewerkt in het [JIJ-kader](#).
- > Zo min mogelijk VBM worden toegepast. De volgende paragraaf gaat nader in op de manier waarop de inspectie kijkt naar de toepassing van VBM, niet alleen binnen de JeugdzorgPlus, maar ook binnen de open jeugdhulpvoorzieningen.

Hoe kijkt de inspectie naar toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM)?

Toepassing van VBM in JeugdzorgPlus voorzieningen voor jeugdigen met een gesloten machtiging

De toepassing van VBM in een JeugdzorgPlus voorziening is alleen toegestaan voor jeugdigen met een gesloten machtiging. In de Jeugdwet staat (art. 6.3.2) dat slechts vrijheidsbeperkende maatregelen bij deze jeugdigen worden toegepast tegen de wil van de jeugdige of degene die het gezag uitoefent:

- > Voor zover zij noodzakelijk zijn om het met de jeugdhulp beoogde doel te bereiken.
- > Of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen.
- > Of voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdhulp aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt.

De inspectie hanteert bij de toetsing hiervan de [Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen](#), als operationalisering van norm 1.5 uit het JIJ-kader. De aangepaste veldnormen bereiden de instellingen voor op de toekomstige wijziging van de Jeugdwet met de Wet rechtspositie gesloten jeugdzorg, die uitgaat van het "nee, tenzij"-principe bij de toepassing van VBM.

Om van een vrijheidsbeperkende maatregel gebruik te kunnen maken, dient de betreffende maatregel in het hulpverleningsplan te zijn opgenomen, waarbij is gemotiveerd waarom de VBM voor de jeugdige noodzakelijk is en is de toepassing van VBM met nadere zorgvuldigheidseisen omkleed. Alleen in noodsituaties mag een VBM worden toegepast buiten het hulpverleningsplan om. In die gevallen kan de toepassing alleen gelden voor zeer korte tijd. Voorbeelden van noodsituaties zijn: suïcidaliteit, weglopen met loverboygevaar en zeer agressief gedrag. Volgens de veldnormen worden controlemaatregelen (zoals bv. urinecontrole of doorzoeken van een kamer) nooit als noodmaatregel ingezet. VBM kunnen nooit generiek zijn.

De veldnormen bevatten aanvullende zorgvuldigheidseisen voor alle VBM, waaronder ook voor het insluiten van een jeugdige in een afzonderlijke ruimte. De veldnormen hiervoor gaan nog niet zo ver als de toekomstige *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*, waarbij het insluiten van een jeugdige alleen in een noodsituatie is toegestaan. De inspectie hanteert de veldnorm bij het toetsen van het gebruik van een afzonderlijke ruimte.

Wanneer een instelling niet aan de veldnormen voldoet, verwacht de inspectie dat de instelling kan onderbouwen waarom de instelling hiervan afwijkt en dat afwijken van de norm in het belang is van de jeugdige.

Toepassing van VBM in open voorzieningen en in JeugdzorgPlus voorzieningen voor jeugdigen zonder gesloten machtiging

Rond de ombouw van de JeugdzorgPlus hebben jeugdhulpinstellingen vragen over de inzet van VBM in een open setting, voor jeugdigen die niet onder de Wzd of Wvggz vallen. Zij zien bijvoorbeeld jeugdigen die beter behandeld kunnen worden in een open voorziening, maar dat hierbij beperkt noodzaak is voor het inzetten van een VBM, zoals bijvoorbeeld het innemen van een telefoon. Ook zijn er vragen over het onderscheid tussen een vrijheidsbeperkende maatregel en een pedagogische maatregel. De inspectie heeft hier eerder een signalement over [uitgebracht](#). Het ministerie van VWS heeft hierop de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) om een advies gevraagd over de toepassing van VBM in de open jeugdhulp. Dit advies wordt voor de zomer verwacht. Het ministerie van VWS heeft het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) daarnaast om een richtlijn gevraagd over het inzetten van (individuele) pedagogische maatregelen in een open setting, die soms vrijheidsbeperkend kunnen zijn.

In elk geval totdat dit advies en deze richtlijn er zijn, hanteert de inspectie bij haar beoordeling de lijn van de huidige Jeugdwet en de toekomstige *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*. Dit houdt in:

- > Het uitgangspunt van de inspectie is dat de toepassing van VBM in een open voorziening niet is toegestaan, tenzij sprake is van een noodsituatie. Dit geldt ook voor jeugdigen die zonder gesloten machtiging in een JeugdzorgPlus voorziening verblijven.

- > Alleen in noodsituaties is de (incidentele) inzet van VBM toegestaan, indien dit noodzakelijk is ter afwending van de noodsituatie, gelet op de veiligheid en gezondheid van een jeugdige, de veiligheid of bescherming van anderen. Bij toepassing van VBM in een noodsituatie bij jeugdigen in een open voorziening of bij jeugdigen zonder gesloten machtiging in een JeugdzorgPlus voorziening gelden dezelfde zorgvuldigheidseisen als voor jeugdigen met een gesloten machtiging in de JeugdzorgPlus.
- > Indien de VBM herhaaldelijk moet worden toegepast bij een jeugdige vanwege een noodsituatie, is het noodzakelijk om af te wegen of de geboden hulp wel passend is en wat nodig is om meer passende hulp binnen de wettelijke kaders te bieden, bijvoorbeeld door een (voorwaardelijke) gesloten machtiging aan te vragen.

Is samen plaatsen van jeugdigen met en zonder machtiging gesloten jeugdhulp toegestaan in een JeugdzorgPlus voorziening?

Op grond van de huidige Jeugdwet zijn hybride voorzieningen al mogelijk, dit zijn voorzieningen waar jeugdigen met en zonder machtiging gesloten jeugdhulp verblijven. Jeugdigen zonder machtiging gesloten jeugdhulp kunnen verblijven in een gesloten setting, waar ook jeugdigen met een machtiging verblijven. Dit kan bijvoorbeeld op een open groep binnen een gesloten accommodatie (aangemerkt als JeugdzorgPlusvoorziening), maar ook op een gesloten groep.

Plaatsing zonder machtiging in een JeugdzorgPlus voorziening kan in het belang van de jeugdige zijn, omdat dit tot minder verplaatsingen leidt en een jeugdige bijvoorbeeld zijn opleiding kan afmaken die hij binnen geslotenheid is gestart. Van de jeugdigen zonder machtiging mag de vrijheid niet worden ontnomen en bij deze jeugdigen mogen géén (andere) VBM worden toegepast, tenzij sprake is van een noodsituatie.

Dat jeugdigen zonder machtiging geen getuige mogen zijn van ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregelen laat de inspectie los als harde bodemeis. Dit doet de inspectie gezien de ontwikkelingen naar minder repressief handelen en het terugdringen van VBM in een gesloten setting (conform de veldnormen). De inspectie verwacht daarbij wel dat de instelling afweegt of de hulp die een jeugdige zonder machtiging ontvangt passend is en of het verblijf in de gesloten setting geen afbreuk doet aan de effectiviteit van de behandeling van de jeugdige.