

Vergaderjaar 2007–2008

30 644

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 december 2007

Van verschillende zijden zijn nog nadere vragen gesteld die ik, mede namens de minister van Justitie, beantwoord.

CDA

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de capaciteit en de financiën gemaximeerd zijn of dat zij in overeenstemming zullen worden gebracht met de vraag, kan ik als volgt antwoorden. Het thans beschikbare budget voor de gesloten jeugdzorg is afgestemd op de prognoses die het WODC in januari 2007 voor deze groep voor het jaar 2010 heeft gemaakt. Die prognose voorspelt een behoefte van 1373 plaatsen. Het budget is voldoende om in 2010 1383 plaatsen te realiseren. Vanaf 2009 zal een nieuwe financieringssystematiek voor de jeugdzorg gelden. Daarmee zal het budget gebaseerd worden op een raming van het SCP, gebaseerd op trendmatige ontwikkelingen en ingezet beleid. Een onafhankelijk Adviesorgaan Financiering Jeugdzorg zal een zwaarwegend advies uitbrengen over de vaststelling van het budget. Hierover heb ik in november de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstukken II 2007/2008, 29 815, nr. 117). Deze systematiek omvat ook de gesloten jeugdzorg. Daarnaast worden nieuwe vormen van zorg ontwikkeld voor deze groep jeugdigen, zoals intensieve ambulante programma's na een kortdurende opname.

PvdA

Ook de leden van de fractie van de PvdA hebben nog een aantal vragen. Deze leden constateerden met instemming dat het wetsvoorstel beoogt het instemmingsvereiste van de jongere te kunnen doorbreken. Deze leden vroegen zich af bij wie in een dergelijke situatie de bevoegdheid berust om een beslissing tot behandeling te nemen. In antwoord op bovenstaande vraag het volgende. De rechterlijke machtiging maakt dat de instemming van de jeugdige en de ouders met het verblijf in een instelling niet nodig is. Deze machtiging kan alleen worden verleend als het bureau jeugdzorg heeft vastgesteld dat de jeugdige in verband met zijn problemen in een accommodatie van een zorgaanbieder moet verblijven. Verder moet het bureau jeugdzorg verklaard hebben dat

de gesloten setting nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de benodigde zorg zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken. De machtiging maakt het niet alleen mogelijk de jeugdige te dwingen in een accommodatie te verblijven, maar ook dat de jeugdige verplicht kan worden behandeld. Van gedwongen behandeling kan alleen sprake zijn als dit is opgenomen in het hulpverleningsplan. Een gedragswetenschapper moet instemmen met het onderdeel van het hulpverleningsplan dat voorziet in dwangbehandeling. Van toepassing van een dwangbehandeling kan vervolgens alleen sprake zijn voor zover dit nodig is om het met het verblijf beoogde doel te bereiken. Het is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder om vast te stellen of gedwongen behandeling nodig is. Het wetsvoorstel laat open wie een beslissing tot toepassing mag nemen. De zorgaanbieder moet aangeven wie dit binnen de organisatie kan zijn. Gezien de eis dat verantwoorde zorgverlening moet worden geboden, moet het gaan om iemand die daartoe bekwaam is. Dit betekent dat niet een willekeurige medewerker een beslissing tot daadwerkelijke toepassing van de beperkende maatregel mag nemen. Het moet, als gezegd, altijd gaan om een medewerker die daartoe gekwalificeerd is. Mits gekwalificeerd, kan dit bijvoorbeeld een groepsleider zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen nog eens expliciet in te gaan op de vraag of het wel wenselijk is dat de vaak kwetsbare jongeren in de hulpverlening (zowel in gesloten setting als in de reguliere hulpverlening) geacht worden op hun 16e zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. Deze leden vragen of ik het met hen eens ben dat deze jongeren sociaal-emotioneel vaak jonger zijn dan 16 en de consequenties van hun beslissingen niet altijd goed kunnen inschatten. Zij vragen zich daarom af of dit er niet voor pleit om de leeftijdsgrens waarop zelfstandig beslissingen mogen worden genomen in ieder geval te verhogen naar 18 jaar, zoals ook het geval is bij jongeren die niet onder de jeugdhulpverlening vallen. De regeling met betrekking tot de leeftijd waarop jeugdigen zelfstandig, of samen met hun ouders kunnen beslissen over het hulpverleningsplan komt overeen met de regeling van de artikelen 446 tot en met 468 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek: de overeenkomst inzake de geneeskundige behandeling (de Wgbo). De hoofdregel is als volgt: tot 12 jaar beslissen de ouders, tussen 12 en 16 jaar moeten zowel ouders als jeugdigen instemmen, en boven de 16 beslist de jeugdige alleen. Een voorwaarde met betrekking tot de jeugdige is altijd dat deze in staat moet zijn tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake (artikel 24 van de Wet op de jeugdzorg). Als het bijvoorbeeld gaat om een 16-jarige jeugdige van wie de emotionele en sociale ontwikkeling zodanig is dat hij de consequenties van zijn keuzes niet kan overzien dan is niet de instemming van de jeugdige nodig, maar plaatsvervangend die van zijn wettelijke vertegenwoordiger. Bij jeugdigen en ouders die weigeren mee te werken aan de noodzakelijke zorg, biedt de jeugdbescherming een uitweg. In het geval van een kindbeschermingsmaatregel is het instemmingsvereiste evenmin van toepassing. Ik zie dan ook geen noodzaak om, in afwijking van het BW, de leeftijdsgrens te verhogen tot 18 jaar.

De leden van de fractie van de PvdA zouden nog graag vernemen hoe ik de verantwoordelijkheid voor jongeren die zijn aangewezen op jeugdzorg in gesloten setting die nog niet in een geschikte accommodatie terecht kunnen, ga invullen. Zij vragen daarbij ook in te gaan op de door het Interprovinciaal Overleg (IPO) geuite zorgen over de mogelijke consequenties voor de reguliere jeugdzorg.

In antwoord op bovenstaande vraag, kan ik zeggen dat gezien de gefaseerde opbouw van de gesloten jeugdzorg niet alle jeugdigen die zijn aangewezen op gesloten jeugdzorg meteen na de inwerkingtreding van de wet in jeugdzorgaccommodaties kunnen worden geplaatst. Tot 2010 zal een deel van deze jeugdigen nog in justitiële jeuginrichtingen moeten

verblijven. Er is inmiddels een plaatsingsprotocol ontwikkeld dat er voor gaat zorgen dat de meest kwetsbare jeugdigen met voorrang in de gesloten jeugdzorg terecht komen. Dit protocol is, na overleg met mij, opgesteld door de branchecommissies bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders (zowel nieuw zorgaanbod, als justitiële jeugdinrichtingen) van de MOgroep en de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, die in de overgangperiode in samenwerking met de bureaus jeugdzorg de toeleiding van de jeugdigen gaat verzorgen. De gedeputeerden en wethouders van de provincies en grootstedelijke regio's hebben bestuurlijk met de inhoud van het protocol ingestemd. Voor wat betreft de door het IPO geuite zorgen, het volgende. De indicatie «verblijf» moet gesteld zijn, wil een machtiging gesloten jeugdzorg verleend kunnen worden. Als er sprake is van een machtiging gesloten jeugdzorg, leidt deze indicatie tot opnemings- en verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg of in een justitiële jeugdinrichting tijdens de overgangperiode tot 2010. Reguliere jeugdzorg is dan niet (meer) aan de orde. Jeugdigen waarvoor is vastgesteld dat zij gesloten jeugdzorg nodig hebben, moeten die ook krijgen. De te realiseren capaciteit is naar verwachting voldoende om in 2010 te voorzien in de vraag. Bovendien behoort, zoals gezegd, tot 2010 ook nog plaatsing in een justitiële jeugdinrichting tot de mogelijkheden. Het feit dat de indicatie «verblijf» nodig is om een machtiging gesloten jeugdzorg te kunnen verlenen, zal daarom naar mijn inschatting niet leiden tot de door het IPO geschetste consequenties.

SP

Bij de leden van de fractie van de SP is er op het punt van de maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten nog een aantal vragen overgebleven. De leden van de fractie van de SP merken op dat ingevolge artikel 29o een jeugdige op basis van het hulpverleningsplan tijdelijk in afzondering kan worden geplaatst onder andere als dit nodig is voor de handhaving van de huisregels. Zij merken op dat het theoretisch zo kan zijn dat, mits met instemming van een gedragswetenschapper opgenomen in het hulpverleningsplan, een groepsleider een jongere in de afzonderingsruimte kan opsluiten omdat hij weigert af te wassen. Dit kan volgens deze leden gebeuren ook als de minderjarige of diens ouders tegen opname van een dergelijke bepaling in het hulpverleningsplan uitdrukkelijk bezwaar hebben gemaakt. Deze leden vragen of ik een dergelijke modus en mate van vrijheidsbeperking, enkel op grond van een hulpverleningsplan proportioneel acht en te rijmen met de strekking van het EVRM. Genoemde leden merken terecht op dat het wetsvoorstel tijdelijke afzondering mogelijk maakt ter handhaving van de huisregels. Het door deze leden in dit verband gegeven voorbeeld kan mijns inziens echter nooit tot een dergelijk ingrijpen leiden. Bij ingrijpen geldt immers altijd de eis dat sprake is van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid. Deze rechtsbeginselen maken dat ingrijpen alleen mag als dit in verhouding staat tot het probleem dat met de maatregel moet worden opgelost. Het gaat nadrukkelijk om inspelen op de problemen van de jeugdige en niet om straf. Verder maken deze beginselen dat alleen de toevlucht tot dit middel mag worden genomen als er geen minder ingrijpende mogelijkheden zijn. Ten slotte moet het ingrijpen kunnen leiden tot het beoogde resultaat. Deze afwegingen zullen telkens in het individuele geval moeten worden gemaakt; daarvoor zijn geen algemene regels te geven. Dat is geheel in lijn met het EVRM, dat ingrijpen in de vrijheid van een jeugdige mogelijk maakt als dat voor zijn opvoeding noodzakelijk is. De hiervoor weergegeven rechtsbeginselen waarborgen dat niet onnodig van de mogelijkheden gebruik gemaakt wordt. Daarnaast bevat het wetsvoorstel als belangrijk onderdeel van de rechtsbescherming een procedure om op te komen tegen een onterecht of onjuist geachte toepassing van maatre-

een publiekrechtelijke rechtshandeling. Aan de toepassing van beperkende maatregelen kan een schriftelijk besluit ten grondslag liggen. Dan geldt de Awb met de daarin opgenomen zorgvuldigheidseisen. Indien er sprake is van mondelinge beslissingen die uitmonden in feitelijk handelingen, dan geldt de Awb niet. Dit neemt niet weg dat ook bij feitelijk handelen zorgvuldig moet worden opgetreden. Bij de toepassing van beperkende maatregelen is een dergelijke zorgvuldigheid uiteraard geboden. In een eventuele klachtprocedure wordt dit getoetst.

De leden van de fractie van de SP merken voorts op dat artikel 29p nog een flinke stap verder gaat in de aantasting van de vrijheid van de minderjarige. Zij stellen dat het hulpverleningsplan (dat dus zonder instemming van de jeugdige en/of diens ouders tot stand kan zijn gekomen) de plicht dwangbehandeling te accepteren kan inhouden. Zij vragen of de minister kan uitleggen hoe dit te rijmen valt met het verbod tot het toepassen van dwangbehandeling in de Wet bopz (zowel voor volwassenen als voor minderjarigen). Zij wijzen erop dat de verschillen ook nog groot blijven als de wijziging van de Wet bopz die in de Eerste Kamer in behandeling is (30 492) haar beslag zal krijgen en vragen of een verdergaande uitbreiding van de mogelijkheden tot dwangbehandeling in de Wet bopz verwacht mag worden. Zij vragen of het denkbaar is dat voor jeugdigen wordt vooruitgelopen op de mogelijkheden van een nieuwe Wet bopz.

In antwoord daarop het volgende. Mede naar aanleiding van de motie-Çörüz (Kamerstukken II 2005/2006, 30 644, nr. 19) heeft het kabinet aangegeven te zullen komen met een harmonisatie van de rechtspositieregelingen van jeugdigen met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen in de jeugdzorg, de jeugd-ggz en de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten, waarnaar de aan het woord zijnde leden ook vragen. De mogelijkheid om op grond van de Wet bopz beperkende maatregelen (zoals beperking van telefoongebruik of bezoek) toe te passen is beperkt. Dat kan alleen als de stoornis van de jeugdige hem binnen de inrichting gevaar doet veroorzaken en niet als dat voor zijn opvoeding nodig is. Een aantal beperkende maatregelen waarin het onderhavige wetsvoorstel wel voorziet, ontbreekt in de Wet bopz. Daardoor is het moeilijk om jeugdigen in de ggz en zorg voor verstandelijk gehandicapten die tevens ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen hebben, adequaat te behandelen. Met name de mogelijkheid om op pedagogische gronden beperkende maatregelen te nemen wordt voor deze jeugdigen node gemist. Ook bij de laatste twee evaluaties van de Wet bopz is dit punt gesignaleerd. Het opvullen van deze lacune in de wetgeving acht ik, met de Tweede Kamer, zo dringend dat niet kan worden gewacht op een wet die de Wet bopz zal vervangen; regelgeving daarvoor is in voorbereiding.

De harmonisatie van de rechtsposities betreft twee aspecten. Het ene aspect is, zoals ik hiervoor al aangaf, dat in de Wet bopz de mogelijkheid om beperkende maatregelen toe te passen in verband met de noodzaak tot opvoeding wordt gemist. Ook moeten alle maatregelen die in de jeugdzorg mogelijk worden als dit wetsvoorstel wordt aanvaard, ook in de jeugd-ggz en de jeugd-LVG mogelijk worden. Het tweede aspect betreft de mogelijkheid tot dwangbehandeling. De mogelijkheid tot dwangbehandeling is in de gesloten jeugdzorg groter dan in de jeugd-ggz aangezien de Wet bopz alleen voorziet in dwangbehandeling in verband met gevaar binnen de inrichting en in het toepassen van middelen en maatregelen ter overbrugging van tijdelijke noodsituaties. De beoogde regeling zal beide aspecten harmoniseren. Daarmee wordt op één punt vooruitgelopen op nieuwe wetgeving die de huidige Wet bopz zal vervangen.

Een wijziging van de Wet bopz, die voorziet in uitbreiding van de mogelijkheden tot dwangbehandeling in algemene zin, die verder gaat dan voorzien in wetsvoorstel 30 492, valt op dit moment niet te verwachten, aange-

zien de Commissie belast met de derde evaluatie van de Wet bopz heeft aanbevolen te komen met een geheel nieuwe wet.

De leden van de fractie van de SP vragen in dit verband tevens of ik kan aangeven welke mogelijkheden de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen biedt voor dwangbehandeling en wat op dit moment de mogelijkheden zijn in de jeugd-ggz.

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen kent een regeling omtrent dwangbehandeling die dezelfde mogelijkheden biedt als die waarin het wetsvoorstel voorziet. Deze mogelijkheden zijn inderdaad ruimer dan die van de Wet bopz. Ten aanzien van de uitvoering van een medische behandeling krachtens dit wetsvoorstel geldt de Wet beroepen individuele gezondheidszorg. Die wet waarborgt dat de medische behandelingen zorgvuldig worden uitgevoerd, door aan te geven aan wie die voorbehouden zijn. Het is niet de bedoeling dat in de jeugdzorg medische (psychiatrische) behandelingen zullen worden uitgevoerd, als dat niet verantwoord kan. Mede daarom zullen jeugdigen met een flinke psychiatrische problematiek niet in de gesloten jeugdzorg, maar in de ggz behandeld moeten worden. Bij het stellen van een indicatie zal het bureau jeugdzorg de afweging moeten maken op welke sector de jeugdige, gezien zijn problematiek is aangewezen. De noodzaak van psychiatrische behandeling kan daarbij van doorslaggevende betekenis zijn.

In dit verband stellen de leden van de fractie van de SP aan de orde of er wel voldoende plaatsen in de jeugd-ggz zijn.

Het is mij bekend dat er wachtlijsten zijn in de jeugd-ggz. Hiervoor is de afgelopen periode ook extra geld beschikbaar gesteld. Speciaal voor de groep jeugdigen met een psychiatrische stoornis en gedragsproblemen wordt de komende jaren het aantal plaatsen orthopsychiatrie (dit zijn plaatsen speciaal voor deze doelgroep) uitgebreid met 180 plaatsen. De verwachting is dat deze uitbreiding voldoende is. De komende jaren zal ik er nauwlettend op toezien dat aan de vraag in voldoende mate tegemoet gekomen kan worden.

De leden van de fractie van de SP stellen nog een vraag over de samenhang tussen artikel 29d en artikel 29h. Artikel 29d, tweede lid verklaart, aldus deze leden, de bepalingen van de eerste afdeling van de 6de titel van boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van overeenkomstige toepassing. De algemene bepalingen van de verzoekschriftprocedure, in dit geval met name artikel 288, zijn echter ook van toepassing op de zaken genoemd in de zesde titel van boek 3. De leden van de fractie van de SP hebben in hun eerdere vragen reeds aangegeven waarom bezwaar bestaat tegen de, dwingend voorgeschreven, uitvoerbaarheid bij voorraad. Zij geven aan dat in het antwoord slechts de eerder gegeven redengeving is herhaald. Zij vragen of het de minister bekend is dat kinderrechtters in 99% van de gevallen, misschien nog wel meer, een beschikking uitvoerbaar bij voorraad verklaren. Zij vragen naar de ratio van de afwijking van de algemene regel. En of de afwijking gezien moet worden als wantrouwen ten aanzien van het oordeel van de kinderrechtters.

In antwoord daarop merk ik allereerst op dat aan de bepaling geen enkele vorm van wantrouwen ten grondslag ligt. Gezien het criterium voor een machtiging acht ik het niet goed voorstelbaar dat de tenuitvoerlegging van de machtiging opgeschort wordt. Het is niet de bedoeling dat een machtiging wordt verleend als stok achter de deur. De gesloten jeugdzorg moet nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de benodigde jeugdzorg onttrekt. Als de jeugdige buiten een accommodatie kan blijven, kan worden volstaan met reguliere jeugdzorg en is een machtiging niet nodig. Een machtiging gesloten jeugdzorg kan worden geschorst als het verantwoord wordt geacht dat de jeugdige weer in een wat vrijer klimaat

functioneert. Dat kan alleen als gedurende de gesloten jeugdzorg is gebleken dat een jeugdige daaraan toe is.

Ten slotte achten de leden van de SP fractie het antwoord van de minister met betrekking tot de onderwijssituatie niet erg geruststellend. Zij vragen of het de minister bekend is dat, ondanks de Leerplichtwet, de onderwijssituatie in veel instellingen op dit moment ver onder de maat is. Zij vragen hoe het antwoord van de minister dat onderwijs de verantwoordelijkheid is van de accommodatie moet worden geïnterpreteerd. Zij zien als aanneemelijke oorzaak van de slechte onderwijssituatie de financiële en/of personele problemen. Ook vragen zij welke maatregelen genomen worden om te voorkomen dat dezelfde situatie zich in de gesloten jeugdzorg zal voordoen.

In antwoord daarop het volgende. Op basis van artikel 29m van het wetsvoorstel is de zorgaanbieder die aan een leerplichtige jeugdige verblijf biedt in een accommodatie gedurende de looptijd van de machtiging gelijk gesteld met een persoon die zich met de feitelijke verzorging van de jeugdige heeft belast als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet. Dit betekent dat de zorgaanbieder ervoor verantwoordelijk is dat de jeugdige niet alleen is ingeschreven bij een school, maar deze ook geregeld bezoekt. De zorgaanbieder is tevens verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde zorg. Samenhang van het aan de jeugdige geboden onderwijs met de geboden zorg, is daarbij van groot belang. Dit brengt mee dat de zorgaanbieder moet zorgen voor een hulpverleningsplan dat is afgestemd op het onderwijsplan.

Het onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen wordt sinds 2003 verzorgd door scholen voor voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4), verbonden aan Regionale expertisecentra. Voor zover het gaat om justitiële jeugdinrichtingen die worden omgevormd tot gesloten jeugdzorginstellingen, blijft dezelfde school als thans het onderwijs verzorgen. Gelet op de aard van de problematiek van de jongeren is de verwachting dat ook bij andere gesloten jeugdzorginstellingen het onderwijs wordt verzorgd door scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) cluster 4. Het is mij bekend dat de kwaliteit van veel scholen voor (v)so een punt van aandacht is.

Dit is aanleiding geweest voor de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om kwaliteitsverbetering als centraal thema te benoemen binnen de beleidsvoornemens «Passend onderwijs». Ik heb er vertrouwen in dat met de verbeteringslag, geformuleerd in het Invoeringsplan Passend onderwijs dat op 5 december jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd, de kwaliteit van het onderwijs verbetert.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet