Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

31 839 Jeugdzorg

Nr. 1091

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2025

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp in werking getreden. Doelstellingen van deze wet zijn het verbeteren van de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp en het verminderen van het gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarom zijn in de wet strengere voorwaarden verbonden aan de toepassing van vrijheidsbeperking, met als uitgangspunt het «nee, tenzij-beginsel». De invoering van de wet past in de transformatie van de gesloten jeugdhulp: in 2025 werkt de gesloten jeugdhulp kleinschalig en in 2030 zijn we zo dichtbij mogelijk nul gesloten plaatsingen.

Het is noodzakelijk om op twee punten de wet- en regelgeving voor gesloten jeugdhulp op korte termijn aan te passen. Dat is in de eerste plaats om een wettelijke basis te introduceren voor het 's nachts in de eigen kamer insluiten van jeugdigen van wie het gedrag een ernstig gevaar kan zijn voor andere jeugdigen en medewerkers. Het gaat dan om bedreigend en gewelddadig gedrag waardoor gevaarlijke situaties ontstaan, zoals seksueel grensoverschrijdend gedrag, afpersing of ronselen. Nu is zo'n nachtelijke kamerinsluiting wettelijk niet toegestaan. Deze aanpassing laat onverlet dat de inzet blijft om te streven naar minder vrijheidsbeperking in de gesloten jeugdhulp. Maar in situaties zoals hierboven genoemd is het niet realistisch om te denken dat het altijd zonder vrijheidsbeperking kan. In de tweede plaats is een aanpassing in het Besluit Jeugdwet noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ook de aanbieders van kleinschalig georganiseerde gesloten jeugdhulp kunnen voldoen aan de eisen voor een afzonderlijke en veilige ruimte waar jeugdigen op eigen verzoek kunnen verblijven.

Aanbieders van gesloten jeugdhulp (hierna: aanbieders) zijn er nog niet in geslaagd volledig aan de wet te voldoen. Dat heb ik u gemeld in de Voortgangsbrief Jeugd en in mijn reactie op de voorlopige bevindingen

kst-31839-1091
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).[1] De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft in haar toezicht geconcludeerd dat niet alle aanbieders voldoen aan de wet- en regelgeving en de kwaliteit op dit moment onvoldoende is. Om deze reden heeft de IGJ zes aanbieders onder verscherpt toezicht geplaatst en van drie aanbieders een verbetertraject gevraagd.[2] Zoals aangekondigd in bovengenoemde brieven, ben ik in overleg getreden met de aanbieders om te bezien hoe zij wel aan de wet kunnen voldoen. Daarbij heb ik ook de VNG, ExpEx, de Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd (SBJ) en de IGJ betrokken. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van dit overleg.

Dit overleg heeft geleerd dat het een grote uitdaging is een goede balans te vinden tussen enerzijds de rechtsbescherming van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp en anderzijds de ruimte die professionals nodig hebben om passende zorg en veiligheid te bieden. Aanbieders zetten zich zeer in aan de wet te voldoen, maar kunnen in twee situaties niet volledig voldoen aan de geldende regelgeving.

– Allereerst lukt het aanbieders niet altijd te voorzien in een afzonderlijke ruimte waarin de jeugdige *op eigen verzoek* kan verblijven, die voldoet aan de daaraan gestelde eisen.
– De tweede situatie is dat het volgens hen soms noodzakelijk is gedurende de nacht bij een jeugdige *de eigen kamerdeur* op slot te doen. Dit gebeurt omdat het gedrag van deze jeugdige een ernstig gevaar kan vormen voor andere jeugdigen of medewerkers. Echter, de huidige Jeugdwet staat insluiten in de eigen kamer niet toe. Ook de veldnormen van de sector schrijven voor dat de kamerdeur niet op slot gaat.

Mijn conclusie is dat we niet om deze feiten heen kunnen en dat twee aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. De eerste is een wijziging van het Besluit Jeugdwet om een duidelijk(er) onderscheid te maken tussen enerzijds de vereisten voor een ruimte waarin jeugdigen zich op eigen verzoek kunnen terugtrekken en anderzijds een insluitingsruimte. De tweede is een wijziging van de Jeugdwet om onder strikte voorwaarden gedurende de nacht insluiting in de eigen kamer van een jeugdige mogelijk te maken. Ik besef dat deze tweede wijziging ingrijpend is, waarover ik te zijner tijd uiteraard ook met Uw Kamer in gesprek zal gaan.

Hoe dan ook wil ik niet tornen aan de geldende randvoorwaarden voor het mogelijk toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals voldoende goed opgeleide medewerkers. Waar nodig dienen gemeenten en aanbieders hierover afspraken te maken, bijvoorbeeld in de nadere uitwerking van de bovenregionale plannen die gemeenten hebben opgesteld om in aanmerking te komen voor de specifieke uitkering transformatie gesloten jeugdhulp. Hoe ik tot deze keuze ben gekomen, licht ik hieronder toe.

De opbouw van deze brief is als volgt:

- Beschrijving van de wijzigingen van de Jeugdwet die op 1 januari 2024 van kracht zijn geworden, toegespitst op het onderwerp van deze brief.
- Beschrijving van de door de IGJ geconstateerde tekortkomingen.
- De reactie hierop van de aanbieders.
- Onderbouwing beleidskeuze om de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet te wijzigen.

---

[1] Brieven van 6 november 2024 en 19 december 2024, Kamerstukken 31 839, nr. 1031 en nr. 1060

[2] Vervolgtoezicht JeugdzorgPlus: 7 locaties onder verscherpt toezicht | Nieuwsbericht | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

- Hoofdlijnen voorgestelde wetswijziging en overgangssituatie tot inwerkingtreding van wetswijziging.

Wijzigingen Jeugdwet die op 1 januari 2024 zijn ingegaan

Sinds de inwerkingtreding van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp is het uitgangspunt voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in gesloten jeugdhulp het «nee, tenzij-beginsel»: vrijheidsbeperking is alleen toegestaan als er geen minder bezwarend alternatief is, de maatregel proportioneel is en naar verwachting effectief. Daarnaast is expliciet opgenomen dat alleen de in de Jeugdwet genoemde vrijheidsbeperkende maatregelen toegestaan zijn en onder striktere voorwaarden dan voorheen.
Toegespitst op de vrijheidsbeperkende maatregel insluiting (d.w.z. dat een jeugdige tijdelijk in een afzonderlijke ruimte tegen zijn wil moet blijven met de deur op slot; voorheen ook wel «separeren» genoemd) betekent de wetswijziging dat insluiten alleen nog maar is toegestaan in noodsituaties en bij jeugdigen van twaalf jaar en ouder. Dat zijn situaties waarin dringend maatregelen nodig zijn om de schade voor de jeugdige of zijn omgeving te beperken, bijvoorbeeld wanneer een jeugdige suïcidaal is of zeer agressief is. Bovendien geldt dat de duur van de insluiting maximaal één dag mag zijn met een verlenging van maximaal nog een dag, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Insluiting mag uitsluitend plaatsvinden in een afzonderlijke en veilige ruimte (hierna: insluitingsruimte).[3] Het Besluit Jeugdwet stelt eisen aan de insluitingsruimte.

Daarnaast heeft de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp ook de bepaling geïntroduceerd dat een aanbieder moet beschikken over een afzonderlijke ruimte waar jeugdigen o*p eigen verzoek* kunnen verblijven en zonder de deur op slot. Dit is dus iets geheel anders dan insluiting. Dit is in de wet opgenomen nadat in de voorbereiding jeugdigen hadden gepleit voor een ruimte waar zij *op eigen verzoek* tot rust kunnen komen. Uiteraard is vereist dat de jeugdige die ruimte altijd kan verlaten als diegene dat wenst. Aan deze ruimte stelt het Besluit Jeugdwet eveneens eisen. Tot nu toe zijn de eisen aan de afzonderlijke ruimte waar jeugdigen zich *op eigen verzoek* kunnen terugtrekken gelijk aan de eisen van een insluitingsruimte waar jeugdigen in noodsituaties *tegen hun wil* verblijven. Vanuit een kostenbesparend oogpunt is ervoor gekozen om aan deze ruimtes dezelfde eisen te stellen zodat deze voor beide doeleinden kan worden gebruikt. Aanbieders kunnen daardoor volstaan met één ruimte die aan de eisen in het Besluit Jeugdwet voldoet.

Beschrijving van de door de IGJ geconstateerde tekortkomingen

In vervolg op het toezicht op de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp voerde de IGJ in de maanden oktober en november 2024 vervolgtoezicht uit. Uitkomst daarvan was dat de IGJ zes aanbieders onder verscherpt toezicht heeft gesteld; drie aanbieders moeten verbeterplannen maken.

[3] In deze brief wordt de term insluitingsruimte gebruikt voor de afzonderlijke en veilige ruimte waarin een jeugdige wordt ingesloten tegen diens wil met de deur op slot. Dit ter onderscheid van de situatie waarin een jeugdige op eigen verzoek verblijft in een afzonderlijke en veilige ruimte.

Het verscherpt toezicht loopt tot medio juni. Ze moeten dan onder andere de volgende tekortkomingen weggenomen hebben:[4]

– Het ontbreken van de verplichte veilige en afzonderlijke ruimte waar jeugdigen zich *op eigen verzoek* kunnen terugtrekken en die voldoet aan de aan die ruimte gestelde eisen.
– Het ontbreken van een afzonderlijke en veilige insluitingsruimte waar jeugdigen in noodsituaties kort mogen worden ingesloten, dus met de deur op slot. Aanbieders die de vrijheidsbeperkende maatregel insluiting toepassen, moeten verplicht over zo'n ruimte beschikken.
– Aanbieders sluiten jeugdigen 's nachts (soms) in de eigen kamer in (vanwege indringende veiligheidsoverwegingen voor andere jeugdigen en medewerkers). Deze context licht ik hieronder in de reactie van de aanbieders nader toe. De IGJ stelt daarbij wel de vraag of inzet van extra personeel en het bieden van nabijheid deze kamerinsluitingen zouden kunnen voorkomen.

De reactie hierop van aanbieders

De aanbieders hebben bij monde van Jeugdzorg Nederland kritisch gereageerd op het besluit van de IGJ om verscherpt toezicht in te stellen. Zij herkennen weliswaar de punten waarin zij nog niet voldoen aan de wet en de eigen veldnormen. Maar naar hun idee «zit wet- en regelgeving de transformatie op een aantal punten in de weg.»[5]. Dat komt ook terug in afzonderlijke reacties van een aantal aanbieders. Zo ervaart Levvel, die in 2018 gestopt is met separeren, het nu alsnog introduceren van een insluitingsruimte als een stap terug in de ontwikkeling: «Het past niet bij de manier waarop wij zorg bieden als kinderen in crisis raken. Juist dan is nabijheid cruciaal en afzondering traumatiserend.» Levvel erkent dat 's nachts kamerdeuren wel op slot gaan, maar alleen op de groep met een zogeheten hoog forensisch profiel.[6] Deze maatregel is volgens Levvel nodig voor de veiligheid van zowel andere jeugdigen als de medewerkers. Ook Elker noemt het argument van bescherming van andere jeugdigen en medewerkers als reden voor het op slot doen van de eigen kamers van jeugdigen. iHub zegt in hun reactie dat het bieden van passende zorg en naleving van de wet dilemma's oplevert waarover het gesprek met de IGJ en de wetgever moet blijven worden gevoerd.[7]

Onderbouwing beleidskeuze om Jeugdwet en Besluit Jeugdwet te wijzigen

Doelstellingen wet rechtspositie gesloten jeugdhulp passen bij transformatie

Allereerst wil ik opmerken dat ik het niet met de aanbieders eens ben dat de Jeugdwet de transformatie in de weg zit. De doelen van de wet (verbeteren rechtspositie jeugdigen en minder vrijheidsbeperkingen) passen juist bij de doelen van de transformatie: kleinschalig en op weg

[4] Het vervolgtoezicht bestond uit een toets op drie wettelijke normen (geen insluitingen op de eigen kamer van de jeugdige, een veilige en afzonderlijke ruimte waarin jeugdigen zich vrijwillig kunnen terugtrekken en geen generieke vrijheidsbeperkende maatregelen in huisregel) en de veldnorm van een groepsgrootte van maximaal zes kinderen. Alleen afwijkingen van de normen geen insluitingen op de eigen kamer van de jeugdige en de groepsgrootte waren in combinatie meteen inschatting van de verbeterkracht van de gesloten jeugdhulpaanbieder reden voor het onder verscherpt toezicht plaatsen van die aanbieder.

[5] Jeugdzorg Nederland kritisch op bevindingen IGJ: «We hebben ruimte nodig om de JeugdzorgPlus te verbeteren» Jeugdzorg Nederland

[6] Dat zijn jeugdigen die als gevaarlijk voor hun omgeving worden ervaren, die een delict gepleegd hebben of daarvan verdacht worden of die delinquent of agressief gedrag vertonen. (Quickscan forensische doelgroep in de gesloten jeugdzorg, AEF 2024)

[7] De reacties van Levvel, iHUB en Elker zijn te vinden op www.igj.nl

naar nul gesloten plaatsingen. Aan de ene kant streven aanbieders ernaar om zo min mogelijk in te sluiten, maar tegelijkertijd constateer ik dat een deel van de jeugdigen (dagelijks 's nachts) op de eigen kamer worden ingesloten. Nog los van het feit dat insluiting in de eigen kamer geen wettelijke grondslag kent, is dit niet goed uit te leggen. Dat kan ten koste gaan van de rechtsbescherming van jeugdigen.

Naar mijn mening biedt de huidige wet medewerkers voldoende ruimte met een professioneel oordeel – gebaseerd op kennis, kunde en expertise – passende zorg te bieden. Dat laat onverlet dat ik de dilemma's begrijp waarvoor de aanbieders zich gesteld zien. In het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen heeft een aantal aanbieders al veel bereikt. Zij die hun vroegere separeerruimte hebben afgeschaft zien de verplichting van een afzonderlijke en veilige ruimte als een stap terug. Echter, deze zienswijze lijkt ten dele gebaseerd op een misvatting. Dit zal ik hieronder toelichten.

Eisen ruimte waar jeugdigen op eigen verzoek verblijven in lijn met transformatie

In de paragraaf «Wijzigingen Jeugdwet die op 1 januari 2024 zijn ingegaan» heb ik het huidige wettelijk kader geschetst. De in de Jeugdwet opgenomen verplichting om een veilige en afzonderlijke ruimte beschikbaar te hebben, is erop gericht te borgen dat jeugdigen die *op eigen verzoek* tijdelijk alleen in een ruimte – anders dan de eigen kamer – willen zijn daarvoor daadwerkelijk een ruimte ter beschikking hebben. In die situaties dient de deur van die ruimte ook juist open te blijven. Wel zie ik in dat niet iedere aanbieder in de gelegenheid is om daarvoor een afzonderlijke ruimte in te richten die aan alle huidige eisen voldoet. Omdat ik het belangrijk vind dat aanbieders hierin maatwerk kunnen leveren, ben ik voornemens om die eisen in het Besluit Jeugdwet aan te passen zodat die beter aansluiten op de gewenste transformatie naar kleinschaligheid.

Nachtelijke insluiting eigen kamer voor de veiligheid onder voorwaarden toestaan

De hierboven beschreven ruimte om *op eigen verzoek* te verblijven, is (dus) van een andere orde dan de insluitingsruimte waaraan de aanbieders in hun reactie refereren. Als aanbieders besluiten om de vrijheidsbeperkende maatregel van insluiting niet toe te passen, dan is er nu geen wettelijke verplichting voor aanbieders om te beschikken over een geschikte insluitingsruimte. De aanbieders hoeven in die situatie dus ook niet alsnog een dergelijke insluitingsruimte te realiseren. Deze situatie roept wel de vraag op hoe reëel het is dat een aanbieder wel de noodzaak voelt op veiligheidsgronden jeugdigen gedurende nacht in te sluiten in de eigen kamer, maar niet de noodzaak van een insluitingsruimte als zich een noodsituatie aandient. Over die vraag ga ik in overleg met de aanbieders zonder insluitingsruimte en gemeenten met als vraag hoe zij veilige zorg borgen als er een noodsituatie dreigt. Zolang aanbieders de vrijheidsbeperkende maatregel insluiten wel toepassen, ben ik van mening dat de vereisten van de insluitingsruimte onveranderd moeten blijven.

Dit betekent naar mijn mening dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de eisen voor een insluitingsruimte en voor een ruimte waar jongeren *op eigen verzoek* verblijven. Daarmee kom ik ook tegemoet aan jeugdigen die hebben aangegeven het niet fijn vinden dat als zij op eigen verzoek in een afzonderlijke ruimte willen verblijven, dat dit dan dezelfde afzonderlijke ruimte kan zijn waar zij tegen hun wil ingesloten kunnen worden. Dat begrijp ik en ook daarom lijkt aanpassing van de regelgeving mij de beste optie.

Het gedurende de nacht op slot doen van de eigen kamer van een jeugdige, hoewel niet toegestaan, blijkt soms onvermijdelijk te zijn voor de veiligheid van andere jeugdigen in de instelling en medewerkers. De aanbieders die kamerdeuren gedurende de nacht op slot doen, benoemen vooral jeugdigen met een zogeheten hoog forensisch profiel of fors seksueel grensoverschrijdend gedrag als de doelgroep bij wie het insluiten in de eigen kamer nodig kan zijn in verband met de veiligheid. Hun ervaringen zijn dat sommige van deze jeugdigen kamers van anderen binnengaan en bedreigend of gewelddadig gedrag vertonen: dit kan leiden tot gevaarlijke situaties, zoals manipulatie, afpersing, seksueel grensoverschrijdend gedrag en ronselen. In dit verband is het overigens belangrijk om op te merken dat uit het toezicht van de IGJ blijkt dat er ook aanbieders zijn die het insluiten in de eigen kamer niet (meer) toepassen.

Op grond van het bovenstaande ben ik tot de conclusie gekomen dat het in specifieke omstandigheden te rechtvaardigen is dat de deur van de eigen kamer gedurende de nachtelijke uren op slot gaat. Het is een dilemma waarin ik een afweging heb moeten maken tussen zo min mogelijk vrijheidsbeperkingen (m.a.w. geen nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel) en het borgen van de veiligheid van jeugdigen en medewerkers. We moeten onder ogen zien dat er jeugdigen zijn die een gevaar kunnen zijn voor anderen en daarom vind ik het noodzakelijk dat het mogelijk wordt om onder strikte voorwaarden bepaalde jeugdigen 's nachts in de eigen kamer insluiten. Dit betekent dat ik voorbereidingen zal treffen voor een wetsvoorstel. De aanbieders vinden ook dat dit uiteraard een zorgvuldige afweging op maat moet zijn. Ik begrijp de zorgen van ExpEx en anderen over. Ik zal deze zorgen uiteraard betrekken bij het wetsvoorstel.

Daarnaast moet de komende periode ook worden gewerkt aan een beter passend aanbod voor de groep voor wie nachtelijke insluiting in de eigen kamer nodig kan zijn. Op dit moment loopt er in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid nog een onderzoek naar de forensische doelgroep in de gesloten jeugdhulp. Daarnaast ontwikkelt het Landelijk Programmateam Transformatie gesloten jeugdhulp een zorginhoudelijk kader voor de forensische doelgroep. Dat samen moet ervoor zorgen dat we de komende jaren erin slagen voor deze doelgroep een beter passend aanbod te maken. Dat is essentieel omdat ik van zowel professionals als jeugdigen hoor dat het hier om een kleine groep gaat, maar dat die wel bepalend kan zijn voor het leefklimaat en de veiligheid in instellingen.

Dit alles laat onverlet dat aanbieders ervoor moeten zorgen dat hun medewerkers vakbekwaam zijn en blijven in het voorkomen dat vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn en als dat toch nodig is in het zorgvuldig toepassen daarvan. De komst van het project »Ik leer niet alleen» zie ik als bevestiging dat aanbieders de urgentie van het voorkomen van vrijheidsbeperkende maatregelen onderschrijven. De aanbieders kunnen ook baat hebben van de inzichten die het Consortium Kleinschaligheid heeft opgenomen in het position paper over relationeel werken.[8] Het verheugt mij te zien dat dat tot stand is gekomen mede dankzij de inzet van professionals uit de gesloten jeugdhulp.

De Jeugdwet niet aanpassen is naar mijn mening geen optie. Het alternatief is namelijk dat jeugdigen die een gevaar zijn voor anderen dan worden overgeplaatst naar andere instellingen met een hoger veiligheids-

[8] Persoonsgericht, relationeel werken in de kleinschalige residentiële jeugdzorg, Academische Werkplaats Risicojeugd

regime, zoals een justitiële jeugdinrichting. Dit is niet in het belang van deze jeugdigen en past niet in de ingezette transformatie.

Hoofdlijnen voor de wijzigingen en overgangsfase tot inwerkingtreding

Op dit moment stel ik mij voor het insluiten op de eigen kamer tijdens de nacht mogelijk te maken als (er een gegrond risico is dat) het gedrag van een jeugdige een ernstig gevaar vormt voor de gezondheid of de veiligheid van andere jeugdigen of medewerkers in de accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Aan de toepassing van deze vrijheidsbeperkende maatregel wil ik de nodige voorwaarden verbinden, zodat zeer zorgvuldig met deze maatregel wordt omgegaan. Ten eerste zal ook bij de toepassing van deze maatregel het nee, tenzij-beginsel altijd moeten gelden. Dat betekent onder andere dat eerst moet worden overwogen of het ernstig gevaar op een andere manier dan insluiten in de eigen kamer kan worden afgewend. Dat houdt concreet in dat de aanbieder ook de mogelijkheid van meer nabijheid en extra personeel moet bezien. Uit deze afweging moet ook blijken dat insluiting in de eigen kamer niet het gevolg is van het ontbreken van voldoende geschoolde medewerkers, een waakdienst in de nacht of de beschikbaarheid van passende hulp en begeleiding voor de individuele jeugdige. De maatregel moet worden opgenomen in het hulpverleningsplan van de betreffende jeugdige en net zoals bij andere vrijheidsbeperkende maatregelen is instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschaper daarbij vereist.
Voorts moeten de rechtswaarborgen die gelden bij de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel onverkort van toepassing zijn bij het nachtelijk insluiten op de eigen kamer.
In het wetsvoorstel werk ik de volgende voorwaarden nader uit:
– Alleen als gebleken is dat de betrokken jeugdige een ernstig gevaar is voor de veiligheid van andere jeugdigen in de instelling of de medewerkers.
– Alleen bij jeugdigen van twaalf jaar en ouder.
– Insluiten in de eigen kamer mag niet als de gezondheid of veiligheid van de jeugdige zelf in gevaar is, want dat kan juist risico's opleveren voor de jeugdige die wordt ingesloten.

Bij de voorbereiding betrek ik niet alleen de aanbieders, maar uiteraard ook professionals en jeugdigen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans