



Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Datum	4 februari 2021	Uw kenmerk	n.v.t.
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	3179323
Onderwerp	Advies wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdhulp		

Geachte heer Blokhuis, Geachte heer Dekker,

Op 15 september 2020 heeft de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) advies uitgebracht over het *Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstellingen*.¹ Eén van de primaire doelstellingen van dit wetsvoorstel was het zoveel mogelijk harmoniseren van de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen. Daartoe voorzag het wetsvoorstel in een integrale regeling voor de rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) en instellingen voor jeugdzorg^{plus}.² Inmiddels is gebleken dat de harmonisatie niet langer op deze manier doorgang zal vinden. Gekozen is voor twee separate wetgevingstrajecten: De rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp wordt aangepast via een wijziging van hoofdstuk 6 Jeugdwet en de rechtspositie van jeugdigen in JJI's via een wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

De bovengenoemde wijziging van hoofdstuk 6 Jeugdwet komt tot uitdrukking in het *Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdhulp*. Dit wetsvoorstel beoogt de rechtspositie van jeugdigen die gesloten zijn geplaatst in een instelling voor jeugdzorg^{plus} te verbeteren.³ In deze brief reageert de RSJ op de belangrijkste punten uit dit wetsvoorstel (versie van 15 januari 2021).

¹ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstellingen* (RSJ 2020).

² De gesloten plaatsing van een jeugdige in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg (ggz) viel buiten de strekking van dit wetsvoorstel, zie: Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstellingen (consultatieversie 2 juli 2020), p. 2 & 8.

³ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Algemeen deel, versie 15 januari 2021), p. 2.

1. Algemene opmerkingen vooraf

In het *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* concludeerde de RSJ dat de beoogde harmonisatie op de voorgestelde wijze niet optimaal zou worden gerealiseerd. Dit kwam onder meer door het niet betrekken van de rechtspositie van jeugdigen die gesloten zijn geplaatst in een (jeugd)ggz-instelling.⁴ In het onderliggende wetsvoorstel wordt deze harmonisatie, ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, verder beperkt. De RSJ is nog altijd voorstander van een harmonisatie van de rechtspositie van jeugdigen in geslotenheid en zou, met het oog op de versterking van deze rechtspositie, graag zien dat het niveau van rechtsbescherming dat geldt binnen justitieel kader, en geregeld is in de Bjj, eveneens wordt gewaarborgd binnen de instanties voor jeugdzorg^{plus}.⁵

De RSJ begrijpt dat naar aanleiding van de reacties op het oorspronkelijke wetsvoorstel voor twee gescheiden wetgevingstrajecten gekozen is,⁶ maar vreest dat de gewenste⁷ en ook breed gesteunde⁸ harmonisatie van de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instanties op deze manier niet, of onvoldoende, gerealiseerd wordt. Daardoor wordt onvoldoende onderkend dat kinderen die van hun vrijheid beroofd zijn, recht hebben op een gelijke mate van bescherming van hun rechtspositie. Dat de aanleiding voor de vrijheidsberoving verschillend is (strafrecht, jeugdbescherming of jeugd-ggz), doet hier niet aan af.

2. Gesloten jeugdhulp alleen met rechterlijke machtiging

Net als in het *Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* neemt dit wetsvoorstel als uitgangspunt dat jeugdigen alleen gesloten geplaatst kunnen worden op basis van een rechterlijke machtiging. De RSJ vindt het positief dat dit nu expliciet wordt opgenomen in de Jeugdwet, aangezien een gesloten plaatsing waaraan geen rechterlijke machtiging ten grondslag ligt in strijd is met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

3. Insluiting

In het actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd' en het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een verbod op separatuurruimtes in de gesloten jeugdhulp toegezegd.⁹ In het daaropvolgende wetsvoorstel (*Rechtspositie gesloten jeugdinstanties*) was insluiting in een daartoe bestemde ruimte echter nog steeds mogelijk. De RSJ heeft in het advies over dit

⁴ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 25.

⁵ Voor een volledige harmonisatie dient ook hetzelfde te gelden met betrekking tot jeugdigen die gesloten zijn geplaatst in de jeugd-ggz.

⁶ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Algemeen deel, versie 15 januari 2021), p. 2.

⁷ Zie hiervoor onder meer eerder verschenen adviezen van de RSJ: *Plaatsing van jeugdigen met strafrechtelijke en civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen* (RSJ 2018); *Advies Gekanteld perspectief* (RSJ 2015); *Lastig plaatsbare jongeren in instanties voor jeugdzorgplus en jeugd-ggz: zorg in de knel?* (RSJ 2015); *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020).

⁸ Dit blijkt onder meer uit: J. Legemaate e.a., *Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw 2014; *Kamerstukken II 2015/16, 25424*, nr. 323.

⁹ *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd* (2018), p. 30; *Actieplan De best passende zorg voor kwetsbare jongeren* (2019), p. 24.



wetsvoorstel geadviseerd deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel te schrappen.¹⁰ In het onderliggende wetsvoorstel is wederom niet gekozen voor een algeheel verbod op insluiting; jeugdigen kunnen nog steeds in een specifiek voor insluiting bestemde ruimte worden geplaatst.¹¹ De RSJ merkt hier het volgende over op:

- De mogelijkheid tot insluiten wordt in dit wetsvoorstel beperkt tot noodsituaties, voor de maximale duur van twee uur. In geval de insluiting niet binnen deze twee uur kan worden beëindigd, is de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper nodig.¹² De RSJ betreurt dat insluiting in een daartoe bestemde ruimte een mogelijkheid blijft op basis van dit wetsvoorstel.¹³
- Het is verder duidelijk dat insluiting in beginsel is beperkt tot de duur van twee uur. De RSJ vraagt zich echter af met welke duur deze maatregel (met instemming van de gedragswetenschapper) kan worden verlengd.¹⁴ Tevens is het de RSJ niet duidelijk hoe vaak de insluiting kan worden verlengd.
- Insluiting van jeugdigen jonger dan twaalf jaar is niet toegestaan op basis van dit wetsvoorstel. De RSJ is hiermee ingenomen, maar vraagt zich af waarom niet hetzelfde geldt voor de toepassing van de andere vrijheidsbeperkende maatregelen.¹⁵
- In de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben verschillende partijen gesteld dat het niet wenselijk is om jeugdigen in te sluiten in de eigen kamer, nu dit de enige 'eigen' plek van de jeugdige is. Om die reden is gepleit om prikkelarme kamers in te richten ten behoeve van insluiting: de zogeheten *comfortrooms*.¹⁶ Deze kamers moeten voldoen aan (nog op te stellen) nadere regels, waaruit duidelijk moet worden dat het gaat om meer kindvriendelijke alternatieven voor de 'traditionele separeerruimtes'.¹⁷ De RSJ merkt op dat het gebruik van een nieuwe term, zoals '*comfortroom*', de praktijk niet wezenlijk zal veranderen. Het zou gelezen kunnen worden als verkapte term voor de bestaande isoleercel of separatuurruimte. Jeugdigen zullen het verblijf in een dergelijke ruimte mogelijk ook niet anders ervaren. Nu nadere regelgeving op dit punt nog niet opgesteld is, is het verschil tussen deze 'te ontwikkelen' ruimtes en de reeds bestaande isoleercellen de RSJ niet duidelijk.
- In de toelichting bij artikel 6.2.6 van het wetsvoorstel staat dat een jeugdige verplicht kan worden tijdelijk in de eigen kamer of in een andere afzonderlijke ruimte te verblijven, zonder afsluiting van de deur. Aangezien de deur niet wordt afgesloten valt deze verplichting niet onder de definitie van insluiting.¹⁸ De RSJ

¹⁰ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 19.

¹¹ Artikel 6.3.5 wetsvoorstel.

¹² Artikel 6.3.5 wetsvoorstel.

¹³ Een verbod op insluiting sluit aan bij *guideline 96* van de *United Nations Guidelines for the alternative care of children* (2010): "All disciplinary measures and behavior management constituting torture, cruel, inhuman or degrading treatment, including closed or solitary confinement (...), must be strictly prohibited in conformity with international human rights law."

¹⁴ Artikel 6.3.5 lid 3 wetsvoorstel.

¹⁵ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 15.

¹⁶ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Algemeen deel, versie 15 januari 2021), p. 7-8.

¹⁷ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Artikelsgewijze toelichting, versie 15 januari 2021), artikel 6.3.5 tweede tot en met vierde lid.

¹⁸ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Artikelsgewijze toelichting, versie 15 januari 2021), artikel 6.3.5 eerste lid.



vraagt zich af in hoeverre deze maatregel in de praktijk uitvoerbaar is; wat gebeurt er wanneer een jeugdige weigert in de betreffende ruimte achter te blijven?

- In de toelichting bij artikel 6.2.6 lid 2 van het wetsvoorstel staat dat de jeugdige op eigen verzoek in een afzonderlijke en veilige ruimte kan verblijven, anders dan op de eigen kamer. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de inrichting en het gebruik van een dergelijke ruimte.¹⁹ Uit het algemene deel van de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat dit een andere ruimte betreft dan de ruimte bestemd voor insluiting (*comfortroom*). De RSJ vraagt zich af of, en zo ja waarom, hier onderscheid in wordt gemaakt.²⁰ Tevens vraagt de RSJ zich af of de jeugdige ook op eigen verzoek in de eigen kamer mag verblijven.

4. De beslissing tot toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen

In artikel 6.3.4 lid 2 van het wetsvoorstel staat dat een beslissing tot het toepassen van een vrijheidsbeperkende maatregel op schrift moet worden gesteld, voorzien van een motivering. Deze registratie van vrijheidsbeperkende maatregelen vormt een nieuwe verplichting ten opzichte van de huidige eisen die gelden op grond van hoofdstuk 6 Jeugdwet.²¹ De RSJ plaatst hierbij de volgende opmerkingen:

- De RSJ is het eens met de verplichte registratie van vrijheidsbeperkende maatregelen. Geadviseerd wordt deze registratie op uniforme wijze te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld via een standaard formulier dat ook voor de jeugdige voldoende begrijpelijk is opgesteld.²² Aanbevolen wordt op dit punt (dwingende) nadere regelgeving op te stellen.²³
- In het wetsvoorstel staat expliciet opgenomen dat de beslissing tot toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel aan de jeugdige moet worden uitgereikt.²⁴ Dit versterkt de rechtspositie van de jeugdige. Er wordt echter geen termijn genoemd voor de periode tussen het toepassen van de maatregel en het schriftelijk vastleggen hiervan. De RSJ adviseert om hier een termijn van maximaal vierentwintig uur voor te hanteren.²⁵
- De RSJ adviseert een rechtsmiddelenclausule op te nemen in artikel 6.3.4 van het wetsvoorstel. In kader van de verbetering van de rechtspositie van de jeugdige dient duidelijk te zijn op welke manier, bij welke instantie en binnen welke termijn de jeugdige over de aan hem uitgereikte beslissing kan klagen en beroep kan instellen.

¹⁹ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Artikelsgewijze toelichting, versie 15 januari 2021), artikel 6.2.6.

²⁰ "Tevens bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid dat jeugdigen op eigen verzoek in een afzonderlijke ruimte, anders dan hun eigen kamer, kunnen verblijven. Ook aan die ruimte zullen/kunnen nadere eisen en regels gesteld worden." Zie: Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Algemeen deel, versie 15 januari 2021), p. 8.

²¹ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Artikelsgewijze toelichting, versie 15 januari 2021), artikel 6.3.4 tweede en derde lid.

²² Dit sluit aan bij het concept van 'Child-friendly justice', zie: *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly justice*.

²³ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 17 (aanbeveling 15).

²⁴ Artikel 6.3.4 lid 3 Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp.

²⁵ *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 15 (aanbeveling 8).

5. Rechtsbijstand gedurende de gesloten plaatsing

In het wetsvoorstel heeft de vertrouwenspersoon een duidelijke positie. De RSJ acht het van belang dat de jeugdige, naast toegang tot een vertrouwenspersoon, ook toegang heeft tot een rechtsbijstandverlener. Met name waar het gaat om de uitoefening van het klachtrecht dient dit geregeld te worden.

- Met betrekking tot de artikelen 6.2.4 lid 5 sub c, 6.5.3, 6.2.10 lid 3 en 7 en artikel 6.3.7 lid 6 van het wetsvoorstel adviseert de RSJ om expliciet de toegang tot een rechtsbijstandverlener te noemen.²⁶

6. Overige aandachtspunten

- Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen een plaatsing in een kleinschalige voorziening en een plaatsing in een instelling voor jeugdzorg^{plus}; beide vormen worden gedefinieerd als een *gesloten accommodatie* in de zin van het wetsvoorstel. In de eerste plaats merkt de RSJ hierover op dat het opheffen van het onderscheid ertoe heeft geleid dat de kleinschalige voorziening niet nader wordt uitgewerkt in het wetsvoorstel. Hierdoor dreigt de kleinschalige voorziening buiten beeld te raken. In de tweede plaats vraagt de RSJ zich af hoe het *gesloten* karakter van een kleinschalige voorziening zich verhoudt met het lage(re) beveiligingsniveau van de kleinschalige voorziening en het feit dat de jeugdige vanuit de kleinschalige voorziening naar de eigen school en/of dagbesteding kan gaan.
- Het uitgangspunt van de RSJ dat de psychosociale problematiek leidend moet zijn bij plaatsing, en niet de justitiële titel,²⁷ zou in de praktijk tot uitdrukking komen via de gecombineerde kleinschalige voorzieningen. Nu dit in het wetsvoorstel niet meer aan de orde lijkt en/of geregeld wordt, raakt dit uitgangspunt buiten beeld. De RSJ betreurt dat en ziet dit als een gemiste kans.
- In het wetsvoorstel wordt de regeling omtrent de voorwaardelijke machtiging tot opname en verblijf in een gesloten accommodatie aangepast. Met name waar het gaat om de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen binnen een voorwaardelijke machtiging, acht de RSJ het positief dat dit expliciet wordt geregeld in wetgeving. Tegelijkertijd vindt de RSJ dat het regelen van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van de voorwaardelijke machtiging niet past binnen de strekking van dit wetsvoorstel. Een voorwaardelijke machtiging impliceert immers dat er *geen* sprake is van een gesloten plaatsing, terwijl dit wetsvoorstel ziet op de interne rechtspositie van jongeren *in* een gesloten accommodatie.
- De klachtencommissies die zijn aangesloten bij de instellingen voor jeugdzorg^{plus} verschillen van de commissies van toezicht die functioneren binnen de klachtenregeling van de Bjj. De commissies van toezicht zijn aangesloten bij het Kenniscentrum Commissie van Toezicht. Via dit kenniscentrum wordt objectieve

²⁶ Zie voor eenzelfde aanbeveling: *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 22.

²⁷ Zie ook: *Plaatsing van jeugdigen met strafrechtelijke en civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen* (RSJ 2018).



en actuele informatie verspreid en expertise gedeeld. Het Kenniscentrum draagt daarmee bij aan de transparantie van het toezicht op justitiële inrichtingen. De RSJ adviseert om de klachtencommissies van de instellingen voor jeugdzorg^{plus} te laten aansluiten bij dit Kenniscentrum, of om een eigen kenniscentrum op te richten.

- In de Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg (ZonMw 2014) is aanbevolen om de regeling met betrekking tot plaatsing in een residentiële instelling op te nemen in de Jeugdwet, in plaats van in het Burgerlijk Wetboek (BW).²⁸ In de memorie van toelichting bij het onderliggende wetsvoorstel wordt op deze aanbeveling ingegaan.²⁹ Hier wordt echter naar het verkeerde artikel verwezen, vermoedelijk vanwege het feit dat het BW sinds de publicatie van de Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg is gewijzigd. De RSJ veronderstelt dat er niet wordt bedoeld op artikel 1:262 BW (oud recht), maar op artikel 1:261 BW (oud recht).³⁰ De RSJ adviseert om de betreffende passage in de memorie van toelichting te herzien en in elk geval de foutieve verwijzing te herstellen.
- De strekking van het voorgestelde artikel 6.4.1 lid 5 lijkt beperkter dan die van het huidige artikel 6.4.1 lid 5 Jeugdwet wat betreft het wijzigen van de verlofvoorwaarden. Hierdoor lijkt het wijzigen van de verlofvoorwaarden niet meer vatbaar voor beklag en beroep. De RSJ adviseert om de strekking van het huidige artikel 6.4.1 lid 5 Jeugdwet in stand te laten.
- In artikel 6.3.4 lid 4 wetsvoorstel staat dat de jeugdhulpverantwoordelijke er zorg voor draagt dat de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel zo spoedig mogelijk wordt afgebouwd. De RSJ acht het wenselijk om hier een termijn aan te verbinden om te voorkomen dat middels het klachtrecht moet worden uitgemaakt of in een concrete zaak is voldaan aan het criterium 'zo spoedig mogelijk'.³¹

De RSJ is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter

²⁸ J. Legemaate e.a., *Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw 2014, aanbeveling 27.

²⁹ Memorie van toelichting Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp (Algemeen deel, versie 15 januari 2021), p. 5.

³⁰ *Stb.* 2014, 442.

³¹ Dit heeft de RSJ eerder geadviseerd in: *Advies Wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties* (RSJ 2020), p. 15.