

Vergaderjaar 2005–2006

30 644

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De jeugdzorg kent een variëteit aan hulpvormen, die lopen van ambulante hulp thuis in verschillende intensiteiten tot zeer zware residentiële zorg met zeer specifieke behandelprogramma's. De jeugdzorg zoekt steeds weer naar trajecten om jongeren weer in het goede spoor te krijgen, zowel op school, als thuis, als in de rest van zijn sociale omgeving. Soms zijn deze jeugdigen te helpen vanuit de jeugdzorg alleen, soms is daarvoor een aanpak nodig waarbij ook de geestelijke gezondheidszorg of de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten wordt betrokken. De Wet op de jeugdzorg heeft deze intersectorale aanpak mogelijk gemaakt. Deze aanpak begint steeds meer vorm te krijgen. Omdat door deze aanpak jeugdigen met een zeer zware problematiek binnen de jeugdzorg geholpen kunnen worden en een groot deel van deze jeugdigen de neiging heeft zich aan de benodigde zorg te onttrekken is behoefte ontstaan aan gedwongen opnemings, gesloten verblijf en de toepassing van maatregelen, waaronder gedwongen behandeling binnen de jeugdzorg die onder de Wet op de jeugdzorg valt. De Wet op de jeugdzorg kent deze mogelijkheden echter nog niet. Door het ontbreken van wettelijke mogelijkheden binnen de jeugdzorg, wordt een steeds groter wordende groep jeugdigen met zeer ernstige problemen thans op basis van een door de kinderrechter gegeven machtiging uithuisplaatsing op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting geplaatst. Anders gezegd, er zijn jeugdigen met ernstige gedragsproblemen welke problemen noodzaken tot verblijf gedurende dag en nacht in een voorziening waar hen jeugdzorg in de vorm van behandeling en opvoeding wordt geboden. Een groot aantal van deze jeugdigen heeft een aanpak nodig waarbij zij in hun bewegingsvrijheid kunnen worden beperkt en gedwongen kunnen worden, mee te werken aan een behandeling. Ook zijn voor deze jeugdigen controlemaatregelen nodig. Een dergelijke aanpak kan momenteel alleen in een justitiële jeugdinrichting geboden worden, omdat dat de enige plaats buiten de psychiatrie is waar vrijheidsontneming mogelijk is en waar de nodige vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast omdat daar de Beginselenwet justitiële

jeugdinstellingen (Bij) geldt. De behoefte aan een dergelijke aanpak geldt niet alleen voor jongeren van 12 jaar of ouder, maar in toenemende mate ook voor jongere kinderen. Deze worden slechts bij hoge uitzondering in een justitiële jeugdinstelling geplaatst. Dit gebeurt om aan te sluiten bij het jeugdstrafrecht, dat een minimumleeftijdsgrens kent van twaalf jaar. Soms gaat het ook om jeugdigen die zeer dringend verblijf gedurende het etmaal en behandeling en opvoeding nodig hebben, zonder dat daarvoor een beperking van de vrijheid nodig is. Omdat er te weinig verblijfs- en behandel mogelijkheden voor deze jeugdigen zijn, worden ook deze thans met een machtiging in een justitiële jeugdinstelling geplaatst.

Alhoewel de scheidslijn tussen strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vaak dun is, wordt het samenplaatsen van de civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten naar huidige maatschappelijke opvattingen als ongewenst beschouwd. Dit, hoewel het gaat om jeugdigen van wie noch de problematiek, noch de oplossingen daarvoor wezenlijk verschillen van die van jeugdigen die op strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinstellingen worden geplaatst. Zo gaf onderzoek van Verwey-Jonker (2004) aan dat jongeren en ouders, maar ook groepsleiders het niet eerlijk vonden dat jeugdigen op strafrechtelijk en civielrechtelijke titel bij elkaar waren geplaatst. De justitiële jeugdinstellingen werden als gevangenis ervaren.

Wij verbinden hieraan de conclusie dat jeugdigen, waarbij op moment van plaatsing geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling die leidt tot plaatsing in een justitiële jeugdinstelling, niet onder een strafregime horen te vallen, maar in een zorgvoorziening thuis horen.

Bij brief van 18 april 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 28 741, nr. 12) hebben wij de Tweede Kamer een plan van aanpak toegestuurd inzake jeugdigen met ernstige gedragsproblemen die op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinstelling worden geplaatst.

In die brief is aangekondigd dat de Wet op de jeugdzorg (Wjz) wordt aangepast in die zin dat gesloten jeugdzorg op basis van die wet mogelijk zal worden voor jeugdigen, waaronder kinderen die nog geen 12 jaar oud zijn, die een dergelijke zorg nodig hebben. Het begrip gesloten jeugdzorg omvat zowel de gedwongen opnemings, het gesloten verblijf als de toepassing van maatregelen, waaronder gedwongen behandeling. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe op basis van een in de Wjz geregelde rechterlijke machtiging gesloten jeugdzorg mogelijk te maken buiten de justitiële jeugdinstellingen in accommodaties die op basis van de Wjz zijn aangewezen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt maakt het wetsvoorstel behandeling en opvoeding in een gesloten accommodatie mogelijk, na het verkrijgen van een indicatie van het bureau jeugdzorg en een machtiging voor gesloten behandeling van de kinderrechter. Tevens wordt het mogelijk voor een gesloten jeugdzorgaanbieder om in een hulpverleningsplan vrijheidsbeperkende maatregelen op te nemen en deze in voorkomende gevallen toe te passen.

Naast het creëren van wettelijke mogelijkheden is voldoende zorgaanbod nodig.

Voor het ontwikkelen van dat aanbod is gekozen voor een zogenoemd ingroeimodel, dat al gestart is en dat loopt tot 1 januari 2010. De capaciteitsuitbreiding in de jeugdzorg komt in de eerste plaats tot stand door toevoeging van nieuw zorgaanbod dat adequaat over Nederland is gespreid. In 2005 is onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gestart met het creëren van dit nieuwe zorgaanbod. Op dit moment zijn er 140 residentiële plaatsen beschikbaar en dit aantal zal worden uitgebreid tot ten minste 350 van dergelijke plaatsen in 2009. Deze worden met name in de Randstad gerealiseerd omdat daar de behoefte het grootst is.

In de tweede plaats komt de capaciteit voor gesloten jeugdzorg tot stand door overheveling van (delen van) justitiële jeugdinrichtingen van Justitie naar VWS. Dat gebeurt in twee tranches. De eerste tranche justitiële jeugdinrichtingen wordt uiterlijk per 1 januari 2008 formeel omgezet naar zorgaanbod onder de Wet op de jeugdzorg. In 2006 en 2007 worden daartoe voorbereidingen getroffen. De tweede tranche justitiële jeugdinrichtingen volgt in de periode tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010. Voor deze justitiële jeugdinrichtingen is meer tijd nodig om de overheveling adequaat voor te bereiden. Deze voorbereiding wordt zo spoedig mogelijk gestart en wordt eind 2009 formeel afgerond.

Het ligt in de bedoeling bij de overdracht een zo goed mogelijke spreiding van de justitiële jeugdinrichtingen in stand te houden, alsmede een zo goed mogelijk gespreid gesloten jeugdzorgcircuit te bewerkstelligen. Het aanbod zal aansluiten op de regionale vraag. Bedacht dient daarbij overigens te worden dat het om een relatief kleine groep gaat, met een combinatie van uiteenlopende zware gedragsproblemen die vragen om een daarop aansluitende specialistische behandeling. De behandelende inrichtingen hebben voldoende schaalgrootte nodig om zich te kunnen specialiseren (bijv. in zedenproblemen of in zorg voor licht verstandelijk gehandicapten) en om rendabel te kunnen zijn.

Naast de ontwikkeling van residentiële zorg wordt de ontwikkeling van intensief ambulante programma's als multi system therapy (MST) en functional family therapy (FFT) gestimuleerd. Met deze intensieve programma's beogen we te bereiken dat een aantal jeugdigen dat thans nog op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting verblijft, ambulant geholpen kan worden.

Gelet op het ingroeimodel is tot 1 januari 2010, naast de uitzonderingsmogelijkheid die deze wet biedt in artikel 29k lid 2 Wvz, een inbreuk mogelijk op het uitgangspunt dat in een justitiële jeugdinrichting alleen strafrechtelijke plaatsingen zullen plaatsvinden. Waar een jeugdige wordt geplaatst, zal in die overgangsperiode afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van geschikte plaatsen.

Met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal de verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de opvang en behandeling van jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, die hun groei naar volwassenheid ernstig belemmeren, in principe niet meer uitsluitend die van de Minister van Justitie zijn. Deze categorie jeugdigen valt immers, op een enkele uitzondering na, niet langer onder de reikwijdte van de Bjj. De jeugdzorg die thans aan deze jeugdigen wordt verleend in de justitiële jeugdinrichtingen gaat tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie behoren, aangezien de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van deze ministers. Bovendien wordt deze jeugdzorg, zij het op termijn, jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg (Wvz). Daarnaast blijft het pedagogische karakter van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen voor jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen onverkort het uitgangspunt.

Voor een overgangsperiode van zes jaar wordt voorzien in een verantwoordelijkheid van het Rijk voor aan jeugdigen in een aangewezen accommodatie, gedurende de looptijd van de machtiging, geboden verblijf en de tijdens dat verblijf geboden jeugdzorg. De jeugdige heeft gedurende de eerste drie jaar van deze periode, in afwijking van het gewone systeem van de wet, geen aanspraak op verblijf en de gedurende het verblijf geboden jeugdzorg. Daarna heeft een jeugdige tot 1 januari 2013 voor deze zorg een aanspraak jegens het Rijk. De zorgaanbieders die een aangewezen accommodatie in stand houden, ontvangen voor het verlenen van verblijf in een dergelijke accommodatie en voor de gedu-

rende dat verblijf aan de jeugdige verleende jeugdhulp een subsidie van het Rijk. Het onderhavige wetsvoorstel legt de Rijksverantwoordelijkheid, uitgaande van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2007, gedurende zes jaar vast in een overgangsbepaling (artikel VII, zesde en zevende lid). Na afloop van de zesjarentermijn, zullen de provincies subsidie verlenen in de kosten van het verblijf en de jeugdzorg van jeugdigen die met een machtiging in een accommodatie van een zorgaanbieder verblijven, en zullen de provincies daarvoor een bijdrage van het Rijk ontvangen volgens de ook voor de andere vormen van jeugdzorg geldende regelen op grond van artikel 39 van de wet. Geruime tijd voor de afloop van de zesjarentermijn zal overleg gevoerd worden met de provincies over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de overgang zal plaatsvinden. Voorzien is in de mogelijkheid om de overgangperiode bij koninklijk besluit te verlengen, indien dit door provincies en Rijk noodzakelijk wordt geacht.

Zoals hierboven al opgemerkt is ervoor gekozen deze vorm van jeugdzorg te integreren in de Wet op de jeugdzorg en het daaronder functionerende systeem. De gehele Wet op de jeugdzorg is daarmee van toepassing op de gesloten jeugdzorg. Hiermee wordt het ook mogelijk intersectorale zorg te bieden aan jeugdigen in de gesloten jeugdzorg. Het begrip gesloten jeugdzorg omvat zowel de gedwongen opnemings, het gesloten verblijf als de toepassing van maatregelen, waaronder gedwongen behandeling. De extra eisen die aan gesloten jeugdzorg gesteld worden en de afwijkingen die in dit kader nodig zijn, worden met dit wetsvoorstel aan de Wet op de jeugdzorg toegevoegd.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt, het is hiervoor reeds opgemerkt, geen wijziging in de regeling van het zorgaanbod. Het maakt slechts mogelijk dat jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg kan worden uitgevoerd in een gesloten kader.

Ongewijzigde handhaving van de wet ook voor jeugdzorg in gesloten kader betekent dat op deze zorg aanspraak zal bestaan, zij het dat de aanspraak gedurende een overgangperiode niet zal gelden. Ook aan deze aanspraak moet een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg ten grondslag liggen en moet aan alle eisen voor de indicatiestelling worden voldaan (denk aan de inbreng van de jeugdige bij het indicatiebesluit). Verder blijft dat de aanspraak op jeugdzorg, na afloop van de hiervoor geschetste overgangsregeling tot gelding moet worden gebracht bij een door een provincie gesubsidieerde zorgaanbieder. Het is een wettelijke taak van het bureau jeugdzorg om bijstand te verlenen bij het tot gelding brengen van een aanspraak. Deze taak geldt ook voor de plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Het systeem van centrale plaatsing, zoals dat voor de justitiële jeugdinrichtingen geldt, is derhalve in het voorgestelde systeem niet meer van toepassing. De onverkorte toepassing van de Wet op de jeugdzorg betekent ook dat de voor deze zorg gesubsidieerde zorgaanbieders een acceptatieplicht hebben en dat de zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen die wet aan elke zorgaanbieder stelt, namelijk dat verantwoorde zorg moet worden geboden. Bij de beoordeling of sprake is van verantwoorde zorg moet wel worden bedacht dat de geslotenheid en de omstandigheid dat het gaat om jeugdigen met ernstige problemen, specifieke eisen meebrengen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de omvang en de kwalificaties van het personeel. Ook de bepalingen in de Wjz over medezeggenschap en de rol van de cliëntenvertrouwenspersoon zijn op de gesloten jeugdzorg volledig van toepassing.

Zoals hiervoor al is aangestipt voorziet het wetsvoorstel, hoewel de scheiding het uitgangspunt is, voor uitzonderingsgevallen in de mogelijkheid jeugdigen met een machtiging op grond van de Wet op de jeugdzorg in een justitiële jeugdinrichting te plaatsen. Indien sprake is van bijzondere

omstandigheden die ertoe leiden dat plaatsing in een justitiële jeugd-inrichting in het belang van het kind is, kan een rechter dat bepalen.

Een ontwerp van het wetsvoorstel is, na afstemming met het Interprovinciaal overleg, aan verschillende organisaties ter advisering aangeboden. Voorafgaande aan dit ontwerp heeft een uitgebreide oriëntatieronde plaatsgevonden, tijdens welke zowel de huidige justitiële jeugd-inrichtingen, de bureaus jeugdzorg, de rechterlijke macht, zorgaanbieders op het terrein van de jeugdzorg, de kinder- en jeugdpsychiatrie en de zorg voor licht verstandelijke gehandicapten hun visie op dit onderwerp hebben gegeven. De informatie die uit deze bijeenkomsten naar voren kwam, heeft als bouwsteen gediend voor het onderhavige wetsvoorstel. Adviezen over het ontwerp zijn ontvangen van: de Raad voor Strafrechts-toepassing en Jeugdbescherming, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het Cliëntenplatform, de MO-groep en de Nederlandse Orde van Advocaten. Voorts zijn reacties ontvangen van de Inspectie jeugdzorg, de raad voor de kinderbescherming en de justitiële jeugdinrichtingen. Het College van Procureurs-Generaal zag in het wetsvoorstel geen aanleiding om te adviseren. Alle instanties zien het nut en de noodzaak in van een regeling van gesloten jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg. Wel hebben verschillende instanties ons er nogmaals op gewezen dat de groep civielrechtelijke geplaatsen wat betreft gedragsproblematiek en antecedenten veelal sterke overeenkomsten laat zien met de groep strafrechtelijk geplaatsen. Een belangrijk punt voor veel adviseurs was het wegvallen van de koppeling van de machtiging tot gesloten jeugdzorg van de ondertoezichtstelling. Zij pleitten voor handhaving van de koppeling. De argumenten hiervoor waren het wegvallen van de automatische hulp en steun aan ouders die in het kader van een ondertoezichtstelling gewaarborgd is. Verder wordt aan de gezinsvoogd een toegevoegde waarde toegekend als belangenbehartiger van een kind in een situatie waarin deze in gesloten setting verblijft. Ten slotte wordt de gezinsvoogd gezien als een belangrijk communicatiekanaal tussen de zorgverlener en de ouders. Ondanks deze argumenten houden wij vast aan de loskoppeling. Op de redenen daarvoor wordt in paragraaf 3 onder het kopje «Machtiging al dan niet in combinatie met een ondertoezichtstelling» uitvoerig ingegaan. Een aantal adviseurs miste in het wetsvoorstel onderdelen, die nadrukkelijk wel zijn opgenomen in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Dit is enerzijds het gevolg van de keuze om de gesloten jeugdzorg onderdeel te laten uitmaken van de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg, die meebrengt dat alle bepalingen van die wet van toepassing zijn op gesloten jeugdzorg, tenzij anders is bepaald. Anderzijds heeft dit te maken met het loslaten van de strafrechtelijke oriëntatie op de zorg. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3 onder het kopje «De maatregelen die mogelijk zijn en de criteria voor de toepassing ervan». Ten slotte gaan wij op deze plaats in op de opmerkingen die gemaakt zijn over het criterium dat de grond vormt voor gesloten jeugdzorg. Verschillende adviseurs misten een duidelijke verwijzing naar de noodzaak van bescherming van de jeugdige als grond voor gedwongen jeugdzorg. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het criterium aangepast, zodat uit de tekst van de bepaling thans duidelijk blijkt dat, ook als bescherming de reden is om een machtiging te vragen, deze kan worden verleend. Uiteraard moet het altijd gaan om jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. Een louter bedreigende situatie zonder dat van het hiervoor genoemde sprake is kan geen grond zijn voor het verlenen van een machtiging.

2. Relatie met het EVRM, IVKR en de Grondwet

Het onderhavige voorstel van wet maakt dat vrijheidsbenemende- en dwangmaatregelen ook binnen het kader van jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wjz, mogelijk worden. Deze jeugdzorg krijgt dan te maken met jeugdigen met zeer ernstige problemen die zorg nodig hebben die moet worden verleend in een gesloten kader waarbinnen het mogelijk is verdere vrijheidsbenemende en -beperkende maatregelen toe te passen en dwang uit te oefenen.

Bij gesloten hulpverlening zijn, zoals gezegd, de Grondwet, het EVRM en het IVKR in het geding. Zowel de Grondwet als het EVRM eisen in dit verband een wettelijke grondslag. De wet en de toepassing ervan moeten voorzienbaar en toegankelijk zijn. Deze uitgangspunten hebben hun weer-slag gevonden in het onderhavige wetsvoorstel. Het EVRM noemt in artikel 5, eerste lid, de gronden waarop vrijheidsbeneming mogelijk is. Een van de gronden waarop een minderjarige in zijn bewegingsvrijheid kan worden beperkt is «toe te zien op zijn opvoeding» (artikel 5, eerste lid, onder d, EVRM). Opvoeding betekent in dit verband dat aan een jeugdige een programma moet worden geboden ten behoeve van een zo goed mogelijke opvoeding. De opvoeding is erop gericht jeugdigen, ook al hebben ze op enig moment ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die hun ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, zover te brengen dat zij kunnen functioneren in de samenleving. Het gaat er met andere woorden om, met de inzet van jeugdzorg de problemen zodanig weg te nemen of te verminderen dat deze niet in de weg staan aan een verantwoord maatschappelijk functioneren van de jeugdige. Het EVRM definieert niet wat onder een «minderjarige» moet worden verstaan. Om een persoon overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder d van zijn vrijheid te beroven dient hij evenwel minderjarig te zijn. Daarvoor wordt de nationale wetgeving tot uitgangspunt genomen; in Nederland is die grens op 18 jaar gesteld. Het EVRM laat evenwel enige ruimte voor een aansluitende periode van vrijheidsontneming na het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd in gevallen van een overbruggingsfase. In die context dient de voorgestelde mogelijkheid tot voortzetting van de behandeling na het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd te worden bezien. Ingevolge het EVRM zal de vrijheidsontneming na het bereiken van de 18-jarige leeftijd ook steeds derhalve proportioneel en subsidiair moeten zijn: de vrijheidsontneming moet in redelijke verhouding staan tot het doel dat men er mee wenst te dienen. Zo zal van vrijheidsbeneming alleen sprake mogen zijn als van jeugdzorg in een open setting onvoldoende verbetering van de situatie kan worden verwacht.

Naast een wettelijke grondslag die voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, eisen de Grondwet en het EVRM bemoeienis van de rechter. Het voorstel van wet voorziet in rechterlijke tussenkomst in de vorm van een rechterlijke machtiging als voorwaarde voor de opneming. De keuze dat gedwongen verblijf moet berusten op een daartoe strekkende rechterlijke machtiging sluit aan bij de bestaande regelgeving om jeugdigen in het kader van een ondertoezichtstelling in een justitiële jeugdinrichting te plaatsen en bij de systematiek van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Met betrekking tot de rechterlijke tussenkomst bij de toepassing van beperkende maatregelen en uitoefening van dwang tijdens het verblijf is gekozen voor toetsing achteraf.

Het voorstel van wet voldoet aan de eisen die het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt. Zo ligt het uitgangspunt dat kinderen, zeker jonge kinderen, behoren op te groeien in gezinsverband en dat al het mogelijke moet worden gedaan om (het behoud van) de gezinsband te bevorderen, ook aan het voorstel van wet ten grondslag.

Helaas moet geconstateerd worden dat de gezinssituatie niet voor alle kinderen zodanig is dat hen daarmee een veilige plek wordt geboden. In verband hiermee is het thans al mogelijk jeugdigen, waaronder hele jonge kinderen uit huis te plaatsen. We moeten bovendien constateren dat een aantal jeugdigen, waaronder kinderen die nog geen twaalf jaar zijn, dermate grote gedragsproblemen hebben dat deze alleen in een intramurale voorziening kunnen worden behandeld. Daarbij is het soms nodig dat de behandeling en opvoeding in gesloten setting plaatsvindt om te voorkomen dat het kind zich aan de behandeling en opvoeding onttrekt. Het criterium voor de gesloten zorg is zodanig dat in deze gevallen sprake kan zijn van de noodzaak tot gesloten behandeling en opvoeding.

De mogelijkheid tot het verlenen van een machtiging betreft in het wetsvoorstel niet alleen degenen die ingevolge artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek minderjarig zijn. Tot uitbreiding van de kring van personen waarvoor de mogelijkheid geldt, is gekozen omdat in de huidige situatie een hulpverleningsproces aan jongeren in gedwongen kader (plaatsing in een justitiële jeugdinrichting) abrupt wordt afgebroken op het moment dat de jongere meerderjarig wordt. Bij het meerderjarig worden eindigt immers de ondertoezichtstelling en de daaraan gekoppelde gedwongen hulpverlening. Dit leidt ertoe dat thans jongeren van zestien en zeventien jaar al niet meer gedwongen worden opgenomen omdat die hulpverlening binnen de relatief korte termijn die nog rest, niet kan worden afgemaakt waardoor de hulpverlening enorm aan effectiviteit inboet. In die gevallen wordt doorgaans helemaal geen behandeltraject opgestart. Het voorgaande brengt mee dat jongeren met zeer ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen van hulp verstoken blijven, hetgeen niet in het belang is van die jongere. Momenteel wordt de algemene wettelijke meerderjarigheidsgrens als absolute grens aangehouden. Deze benadering staat aldus aan de voornoemde belangen van de jeugdigen boven de 18 in de weg. De huidige benadering om geen jeugdzorg te verlenen aan jeugdigen van 18 jaar en ouder, is bovendien niet in het belang van de samenleving, die geconfronteerd wordt met de gevolgen van de handelingen die voortvloeien uit de ernstige gedragsproblemen van de jeugdigen. Met de mogelijkheid tot het voortzetten van eenmaal ingezette jeugdzorgtrajecten voor jeugdigen tussen achttien en eenentwintig jaar worden deze jeugdigen beter voorbereid op een terugkeer in de samenleving. Gezien de kwetsbaarheid van deze jongeren betekent bijvoorbeeld een jaar langer begeleiding in de vorm van jeugdzorg een grote winst zowel voor de persoonlijke vorming van de jeugdige in kwestie als voor de samenleving.

Zoals hiervoor al is aangegeven biedt het EVRM de ruimte om de vrijheid van minderjarigen te beperken teneinde toe te zien op zijn opvoeding. Deze mogelijkheden tot vrijheidsontneming zijn onder omstandigheden ook in het belang van jeugdigen van 18 jaar en ouder, die nog opvoedkundige begeleiding nodig hebben, alsook in het belang van de samenleving die op deze manier wordt beschermd. Bij voortzetting van de behandeling na het bereiken van de 18-jarige leeftijd dient de beslissing aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit te worden getoetst. De gedachte achter de voortgezette behandeling van jeugdigen ouder dan 18 jaar is dat opvoeding nodig is om kinderen te doen uitgroeien tot volwassenen die volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Het voorgaande wordt van zodanig belang geacht dat dit een beperking van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon onder omstandigheden rechtvaardigt. Hiertoe dient steeds een afweging te worden gemaakt die in ieder geval rekening houdt met de belangen van de jeugdige en van de samenleving. Ook dient te worden aangegeven, welke vooruitzichten op korte termijn bestaan met de voortzetting van het behandeltraject en wanneer het traject wordt afgerond.

De regeling staat evenmin op gespannen voet met artikel 37, onderdeel c van het IVRK, dat bepaalt dat het kind dat van zijn vrijheid is beroofd,

gescheiden wordt gehouden van volwassenen. Het gaat hier immers niet om plaatsing van minderjarige kinderen tussen volwassenen, maar om verlengd verblijf van een inmiddels 18 jaar geworden persoon tussen de minderjarigen, omdat dat in het kader van zijn opvoeding noodzakelijk wordt geacht.

Het ERVM spreekt over minderjarigen, zonder concrete leeftijds-aanduiding. De leeftijd is de gebruikelijke meerderjarigheidsleeftijd van de nationale wetgeving. In Nederland is deze grens in artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek vastgelegd op 18 jaar. De wet kent echter verschillende mogelijkheden om, weliswaar in andere context – meest betrekking hebbend op handelingsbevoegdheid – af te wijken van deze grens. Juist ook in de context van de jeugdzorg kan het hanteren van een flexibele benadering noodzakelijk zijn. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd betekent in het geval van jeugdzorg niet per definitie dat de noodzaak en mogelijkheid tot opvoeding voorbij is. Ouders houden immers ook niet ogenblikkelijk op met opvoeden als hun kind meerderjarig wordt. Hulpverlening in een vrijwillig kader kan als daarvan nog positieve effecten kunnen worden verwacht, doorlopen tot de leeftijd van 23 jaar. Uitgaande van opvoedingsmogelijkheden óók van jongeren die al 18 jaar zijn, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de leeftijd tot welke jeugdigen kunnen worden gedwongen jeugdzorg te ondergaan op te rekken tot 21 jaar. In verband met het proportionaliteitsvereiste is van groot belang hierbij aan te tekenen dat deze oprekking uitsluitend geldt voor zover het gaat om *voortzetting* van jeugdzorg in gedwongen kader die is aangevangen vóór het bereiken van de algemene meerderjarigheidsleeftijd én nog steeds sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, die nog steeds noodzaken tot gesloten zorg. Het gaat hier dus om cumulatieve vereisten.

De voorgestelde regeling biedt een oplossing voor de hiervoor geschetste problemen die een gevolg zijn van de huidige koppeling van gedwongen hulpverlening aan de ondertoezichtstelling.

Verschillende adviezen vroegen om een bredere aanpak van de problematiek die het bereiken van de meerderjarigheid in een aantal gevallen meebrengt. Wij kiezen op dit moment voor een beperkte regeling, die slechts betrekking heeft op de voortzetting van jeugdzorg in gesloten setting. Niet geregeld is een voortzetting van de ondertoezichtstelling na het bereiken van de meerderjarigheid en evenmin een algemene verlengde minderjarigheid. Regeling van die onderwerpen hebben zo veel ingrijpende gevolgen dat zij het bestek van het onderhavige wetsvoorstel verre te buiten gaan. Als we in het kader van dit wetsvoorstel een dergelijke regeling zouden willen treffen, zouden wij het betere tot vijand van het goede maken. Niets regelen op dit punt in afwachting van een bredere regeling zou de onbevredigende situatie dat zorg die voor de jeugdige van wezenlijk belang is, moet worden afgebroken, in stand houden.

De keuze voor de leeftijd van 21 jaar is gebaseerd op de ervaring dat een effectieve behandeling binnen een beperkt aantal jaren afgerond is. Door het mogelijk maken van het doorlopen van gesloten jeugdzorg tot de jeugdige 21 is, kan ook bij opnemings van een 17 jarige, nog tenminste een programma van drie jaar worden afgewerkt. In aansluiting hierop kan nog tot de jeugdige 23 wordt, op vrijwillige basis nazorg in de vorm van jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg, worden geboden.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Rechterlijke machtiging

Voor opnemings en verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder waarbinnen jeugdzorg in een gesloten kader wordt geboden en waar-

binnen verdere vrijheidsbenemende maatregelen mogen worden toegepast, is ingevolge het voorstel van wet een rechterlijke machtiging vereist. De voorgestelde regeling bevat, anders dan in de Wet Bopz, geen leeftijd waaronder het machtigingsvereiste niet geldt (in de Wet Bopz 12 jaar). Dit betekent dat ook voor jongere kinderen een machtiging gesloten jeugdzorg is vereist, ook bij instemming van de ouders. Wij menen dat dit voor jonge kinderen met opgroei- en opvoedingsproblemen, waarvan de oorzaak soms gelegen is in de aard van het kind, maar soms ook in de opvoedingsonmacht van ouders, de best werkbare regeling is. Het begrip machtiging houdt in dat een jeugdige, of hij daartoe bereid is of niet, kan worden opgenomen in een daartoe aangewezen accommodatie van een zorgaanbieder en verplicht kan worden daar te verblijven. De machtiging leidt niet automatisch tot vrijheidsbeneming en dwang binnen (en rondom) de accommodatie. In hoeverre de machtiging in een individueel geval daadwerkelijk tot vrijheidsbeneming en dwang tijdens het verblijf leidt, hangt af van het hulpverleningsplan. Hierop komen wij later terug.

De voorgestelde machtiging kan niet leiden tot gedwongen opname in de jeugd-ggz. Die is alleen mogelijk op grond van de Wet Bopz. Deze wet regelt gedwongen opname en (gedwongen) behandeling in de psychiatrie, de zorg voor verstandelijk gehandicapten en de psychogeriatric. Voor opname (en behandeling) op grond van de Wet Bopz zonder bereidverklaring van een jeugdige geldt, naast de algemene voorwaarden, een leeftijdsgrens van 12 jaar of ouder. De rechter mag alleen een rechterlijke machtiging afgeven als is voldaan aan de voorwaarden dat de jeugdige een geestesstoornis heeft, deze geestesstoornis gevaar veroorzaakt en dit gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Voor het toepassen van dwangbehandeling is vereist dat de behandeling volstrekt noodzakelijk is om gevaar voor de patiënt of anderen binnen de inrichting, voortvloeiende uit de geestesstoornis, af te wenden.

Het kabinet is voornemens om, in het licht van het onderhavige wetsvoorstel en in het kader van de wetgeving om de kindbeschermingsmaatregelen te verbeteren, de regeling van de Wet Bopz voor jeugdigen aan te passen. Bij jeugdigen met een psychische stoornis is ook vaak sprake van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die hun ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. In de Wet Bopz jeugdigen ontbreekt de mogelijkheid om op pedagogische gronden maatregelen te nemen. Daaraan bestaat wel behoefte. Het gaat om jeugdigen die zich nog aan het ontwikkelen zijn. Naast behandeling van hun psychische stoornis moet ook opvoeden tot het pakket behoren dat de jeugdige zo nodig onder dwang moet ondergaan. Bij de voorgenomen wijziging van de Wet Bopz zal uiteraard het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke leidraad zijn. De in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde mogelijkheden zullen worden vertaald naar jeugdigen met een psychiatrische problematiek, die zijn aangewezen op een psychiatrische behandeling in het kader van de Wet Bopz. Los hiervan staat de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde wijziging van de Wet Bopz, die de verhouding tussen een machtiging op grond van de Wet Bopz en een machtiging uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling verheldert (artikel IV).

De jeugdigen die voor een machtiging in aanmerking komen

Het gaat om jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, die hun ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om jongeren die hun agressie niet kunnen reguleren en daardoor voor fikse problemen zorgen. Het gaat ook om jongeren die in het criminele circuit terecht dreigen te komen. Soms is alcohol- of drugsmisbruik onderdeel van de bredere problematiek van de jeugdige. Deze problemen maken dat opname en verblijf bij een zorgaanbieder die

jeugdzorg biedt, waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wjz, geboden is. Deze jeugdigen komen alleen in aanmerking voor een machtiging als de vrijheidsontneming nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de voor hem noodzakelijke hulpverlening. Het gaat enerzijds om jeugdigen die problemen voor anderen veroorzaken, maar ook om jeugdigen die ernstige problemen hebben die worden veroorzaakt door kwalijke invloeden van buitenaf. Gedacht kan worden aan jeugdigen die gemakkelijk te beïnvloeden zijn en die onder invloed van anderen problemen veroorzaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om meisjes die zich onder invloed van een zogenaamde loverboy in de problemen raken. Voor deze groepen jeugdigen kan gesloten jeugdzorg nodig zijn. Dit is het geval als zij zich niet zelfstandig aan de kwalijke invloeden kunnen onttrekken, maar daarbij hulp nodig hebben en bovendien van de buitenwereld moeten worden afgeschermd. Bij de groep jeugdigen waarbij de problemen zijn veroorzaakt door invloeden van buitenaf, moet niet te snel aan gesloten opvang worden gedacht. Als negatieve beïnvloeding van buitenaf kan worden voorkomen met vrijwillige hulpverlening, bijvoorbeeld in voorzieningen gelijkend op een blijf-van-mijn-lijf-huis, is gesloten opvang niet nodig. Dan mag ook geen machtiging worden verleend omdat niet wordt voldaan aan het criterium dat gesloten opvang alleen mogelijk is als er geen andere mogelijkheid is de kwalijke invloeden te weren.

Machtiging al dan niet in combinatie met een ondertoezichtstelling

In het huidige wettelijke systeem kan alleen sprake zijn van jeugdzorg in een gesloten setting met betrekking tot jeugdigen die onder toezicht zijn gesteld. Alleen in het kader van de ondertoezichtstelling is immers een machtiging (uithuis)plaatsing in een justitiële jeugdinrichting mogelijk. Wij hebben ons afgevraagd of deze automatische koppeling gehandhaafd zou moeten blijven en hebben deze vraag ontkennend beantwoord. Wij menen dat de omstandigheid dat een jeugdige jeugdzorg in een gedwongen kader nodig heeft, niet per definitie zou moeten leiden tot het uitspreken van een ondertoezichtstelling waarmee het gezag van de ouders kan worden beperkt. De eisen van subsidiariteit en proportionaliteit brengen mee dat dwang alleen mag worden toegepast als op vrijwillige basis geen oplossingen meer voorhanden zijn en dat dan met zo min mogelijk dwang moet worden volstaan. Als hulpverlening zonder ondertoezichtstelling mogelijk is, moet er geen sprake zijn van dwang jegens de ouders en behoeft er geen kinderschermingsmaatregel getroffen te worden die het gezag van de ouders kan beperken. In verband hiermee bepaalt het wetsvoorstel dat de machtiging als rechtsgevolg heeft dat opnemings- en verblijfs van een jeugdige kan plaatsvinden, ongeacht of hij daar mee instemt of niet. De machtiging maakt als zodanig geen inbreuk op het (ouderlijk) gezag. Als degene of degenen die het gezag over de jeugdige uitoefenen met de gesloten jeugdzorg instemmen, kan het bij een machtiging blijven. Verzetten deze personen (of één daarvan) zich hiertegen, dan is een ondertoezichtstelling noodzakelijk om het gezag van de ouders op dit punt te kunnen beperken. De machtiging tot opnemings- en verblijfs die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, geldt in die gevallen als een machtiging uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling.

Overigens geldt ook het omgekeerde. Een ondertoezichtstelling alleen kan niet het (ouderlijke) gezag zodanig doorbreken dat de ondertoezichtstelling voldoende zou zijn voor een gesloten plaatsing. Hiervoor is een machtiging als bedoeld in artikel 29b van het wetsvoorstel vereist, zoals ook voor andere uithuisplaatsingen een rechterlijke machtiging is vereist.

Verschillende adviesinstanties hebben ervoor gepleit – wij vermeldden dit al hiervoor – om de automatische koppeling van de ondertoezichtstelling

en de machtiging in stand te houden. De argumenten die zij bij deze wens aangaven, hadden voornamelijk het oog op de zekerheid dat het gezin bij een ondertoezichtstelling altijd hulp van een gezinsvoogd ontvangt en op de bemiddelende rol die de gezinsvoogd thans vervult tussen de ouders, de jeugdige en de inrichting waarin hij is opgenomen. In een situatie waarin de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft zal inderdaad veelal ook jeugdzorg voor de ouders nodig zijn. In het merendeel van de gevallen zal dit aanleiding zijn voor een ondertoezichtstelling. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is dit voor ons geen aanleiding om in alle gevallen dat voor een jeugdige jeugdzorg in gesloten kader nodig is, een ondertoezichtstelling te eisen. In de situatie waarin de ouders instemmen met het gedwongen verblijf van hun kind, zal de benodigde jeugdzorg aan de ouders veelal los van een ondertoezichtstelling kunnen plaatsvinden, omdat het gaat om ouders die inzien dat er problemen zijn en die bereid zijn mee te werken aan een oplossing, ook als naast de gesloten zorg begeleiding van de ouders nodig is. Loskoppeling van de gesloten jeugdzorg van de ondertoezichtstelling betekent niet dat de ouders de benodigde hulp niet meer ontvangen. De wijze waarop het bureau jeugdzorg moet bezien in hoeverre een cliënt behoefte heeft aan jeugdzorg of andere zorg, waarborgt dat niet alleen naar de jeugdige wordt gekeken, maar ook naar de ouders. Zeker als een jeugdige jeugdzorg in gesloten setting nodig heeft, zal behoefte aan jeugdzorg voor ouders aan de orde zijn. De behoefte aan jeugdzorg voor ouders zal in het indicatieproces naar boven komen. In gevallen waarin ouders niet willen inzien dat ook zij steun en hulp bij de opvoeding nodig hebben, dan kan een ondertoezichtstelling worden uitgesproken op de gronden die daarvoor in het Burgerlijk Wetboek zijn gegeven. In alle gevallen geldt dat het de moeite waard is te investeren in het behoud of herstel van de relatie tussen ouders en kinderen. Wat daarbij tot de mogelijkheden behoort, is echter afhankelijk van het individuele geval.

Een ondertoezichtstelling houdt in dat aan ouders hulp en steun wordt verleend. Het kan echter zijn dat naast deze hulp en steun nog jeugdzorg nodig is, waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wjz. Deze jeugdzorg kan (ambtshalve) worden geïndiceerd. De ouders kunnen deze hulp vrijwillig aanvaarden, maar in geval van een ondertoezichtstelling ook tot het aanvaarden van deze hulp worden gedwongen met een schriftelijke aanwijzing van een gezinsvoogdijwerker. Aldus bestaat er een sluitend systeem dat garandeert dat ouders die hulp krijgen die ze nodig hebben bij de opvoeding van hun kinderen en wordt met het systeem van de Wjz in samenhang met het Burgerlijk Wetboek voldaan aan de in artikel 18, tweede lid, van het IVRK neergelegde verplichting, passende bijstand te verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen.

Opgemerkt zij nogmaals dat verwacht wordt dat in het merendeel van de gevallen waarin gesloten plaatsing nodig zal zijn, sprake zal zijn van een ondertoezichtstelling.

De bemiddelende rol van de gezinsvoogd neemt overigens de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder voor het onderhouden van de nodige contacten met de ouders, niet weg. Als niet het behouden of het verbeteren van de verstandhouding tussen ouders en een jeugdige onderdeel is van de jeugdzorg kan moeilijk gesproken worden van verantwoordelijke zorg. Dit betekent dat de zorgaanbieder op deze wijze voorziet in de steun die ouders nodig kunnen hebben, maar die zodanig is dat er behoefte is aan hulp en steun zoals deze in het kader van een ondertoezichtstelling wordt geboden.

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de gevallen waarin degenen die het gezag uitoefenen hun aanvankelijk gegeven instemming met het gedwongen verblijf intrekken. In die gevallen kan de jeugdige, zonder ondertoezichtstelling, gedurende een periode van ten hoogste veertien

dagen gedwongen worden tegen de wil van de ouder of voogd in de accommodatie te blijven. In die periode zal een (voorlopige) ondertoezichtstelling moeten worden verkregen als basis voor het verblijf tegen de zin van degene die het gezag over de jeugdige heeft. Deze regeling beoogt te voorkomen dat het hulpverleningsproces wordt verstoord door ouders die – soms onder druk van hun kind – hun instemming intrekken.

Voor meerderjarigen aan wie ingevolge het wetsvoorstel een machtiging is gegeven, is er uiteraard geen sprake meer van een koppeling met de ondertoezichtstelling. Dit is ook niet nodig, omdat in het voorgestelde systeem in ieder geval het gebrek aan instemming van de jeugdige wordt doorbroken en de ondertoezichtstelling alleen nodig is als degene die het gezag heeft niet met de plaatsing instemt. Bij meerderjarigen is geen sprake meer van (ouderlijk) gezag. Van de hulp en steun die onder de titel van ondertoezichtstelling wordt verleend, is bij meerderjarigen vanzelfsprekend geen sprake meer. Van jeugdhulp aan de ouders van meerderjarigen op vrijwillige basis kan wel sprake zijn.

Het ontbreken van een ondertoezichtstelling betekent voor de jeugdige dat hij niet meer in dat kader hulp en steun krijgt van een gezinsvoogdijwerker. Dat behoeft geen groot bezwaar te zijn omdat de jeugdige al hulp krijgt (verblijf in gesloten kader in combinatie met jeugdhulp). De jeugdhulp die gedurende het verblijf of aansluitend daarop aan de meerderjarige jeugdige wordt geboden, zal veelal gericht zijn op zelfstandig wonen, maar kan ook gericht zijn op een terugkeer naar het ouderlijk huis. Als terugkeer niet aan de orde is, kan de jeugdhulp zijn gericht op het bereiken of het behouden van een goede verstandhouding van de zelfstandig wonende jeugdige met zijn ouders.

De plaats van de machtiging in een trajectmatige aanpak van jeugdzorg

Het systeem van machtigingen impliceert dat een jeugdige ongeacht wat hij zelf wil en zo nodig tegen de wil van zijn ouders – hiervoor is een ondertoezichtstelling nodig – gedwongen kan worden in een accommodatie te verblijven en daar de nodige jeugdzorg te ondergaan. De tenuitvoerlegging van de machtiging is echter geen plicht. Dit betekent dat een jeugdige, ook wanneer een machtiging aanwezig is, jeugdzorg in een geheel open setting kan krijgen. Het beleid is er op gericht een trajectaanpak binnen de gesloten sfeer mogelijk te maken, door het beleid met betrekking tot de aanwijzing van accommodaties. Het is de bedoeling zodanige differentiatie binnen en tussen de aangewezen accommodaties aan te brengen dat er afdelingen zullen ontstaan waar meer en afdelingen waar minder strenge regimes worden gehanteerd. Dit maakt een trajectmatige aanpak binnen de gesloten sfeer mogelijk. Van een trajectaanpak is ook sprake wanneer dit begint met gesloten opvang die, als de ontwikkelingen van de jeugdige dit mogelijk maken, wordt gevolgd door jeugdzorg in een open setting. De tenuitvoerlegging van de machtiging wordt op het moment van plaatsing in een open setting geschorst en kan als dat nodig mocht blijken worden hervat. Hierdoor kan de jeugdige die in een open setting verblijft (tijdelijk) terug worden geplaatst in de geslotenheid. Deze opzet past geheel in het aansprakensysteem van de Wet op de jeugdzorg. Een voorwaarde voor een machtiging gesloten plaatsing is immers dat de jeugdige een aanspraak heeft op verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder. Als niet alleen de aanspraak verblijf tot gelding wordt gebracht, maar tevens de machtiging gesloten plaatsing ten uitvoer wordt gelegd, is verblijf in een aangewezen accommodatie nodig. Als de tenuitvoerlegging van de machtiging is geschorst, kan de aanspraak verblijf tot gelding worden gebracht in een niet aangewezen accommodatie, al dan niet van dezelfde zorgaanbieder. Deze regeling biedt alle ruimte voor de ontwikkeling van een fijnmazig netwerk van voorzieningen, dat zich uitstrekt van gesloten voorzieningen met de

mogelijkheid van een zeer gesloten en een wat milder klimaat, via open (regionale) voorzieningen naar ambulante vormen van jeugdzorg.

De maatregelen die mogelijk zijn en de criteria voor de toepassing ervan

Het voorstel van wet bevat de beperkende maatregelen die binnen de gesloten accommodatie jegens de jeugdige kunnen worden toegepast. Hierboven is aangegeven dat het gaat om jeugdigen ten aanzien van wie opnemings in een accommodatie nodig is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. Zij hebben zorg nodig die moet worden verleend in een gesloten kader waarbinnen het mogelijk is verdere vrijheidsbenemende en -beperkende maatregelen toe te passen en dwang uit te oefenen. Welke maatregelen onder dwang toegepast kunnen worden is geregeld in paragraaf 3 van het voorgestelde hoofdstuk IVA. De wijze waarop deze maatregelen worden uitgevoerd moet voldoen aan de algemene eis van verantwoorde zorg die is neergelegd in artikel 25 van de Wet op de jeugdzorg. Verantwoorde zorg is geen absoluut begrip; het is mede afhankelijk van het individuele geval. Zo zal verantwoorde zorg ten aanzien van heel jonge jeugdigen een andere invulling moeten krijgen dan zorg bij een jeugdige van 16 jaar of ouder. Het begrip verantwoorde zorg houdt in dit verband in ieder geval in dat een groep van deze jeugdigen nooit zonder toezicht kan worden gelaten. Het heeft bijvoorbeeld ook consequenties voor het al dan niet aanwezig zijn van personeel bij afzondering en de plek waar dit gebeurt. Verder geldt dat naar mate de maatregelen die binnen de accommodatie toegepast worden ingrijpender zijn, de eisen die ten aanzien van het personeel voortvloeien uit het begrip verantwoorde zorg, stringenter zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat de eis van verantwoorde zorg meebrengt dat het personeelsbestand moet zijn afgestemd op de doelgroep, in dit geval jeugdige met zeer ernstige problemen. In het verlengde van het voorgaande is, anders dan in de Bjj, niet expliciet aangegeven welke functionaris binnen de accommodatie bevoegd is de beslissing te nemen. Ook op dat punt zal de eis van verantwoorde zorg nadere invulling geven. In verband met de kenbaarheid van de bevoegdheden van het personeel wordt in het wetsvoorstel aan de zorgaanbieder wel de verplichting opgelegd een regeling vast te stellen, waarin is aangegeven welke personeelsleden tot het nemen van welke beslissingen bevoegd zijn en welke procedures daarbij gevolgd moeten worden (artikel 29n). Voor bepaalde medische verrichtingen geldt op grond van Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (wet BIG) dat zij alleen mogen worden toegepast door daarvoor gekwalificeerde personen. De eisen die voor de accommodatie gelden, komen verder in deze toelichting aan de orde.

De regels in paragraaf 3 geven aan welke maatregelen en methoden kunnen worden toegepast zonder dat de instemming van de jeugdige of degenen die het gezag over hem uitoefenen is vereist. Een wettelijke regeling hiervan is noodzakelijk omdat het om inbreuken op grondrechten gaat. Naast een omschrijving van de maatregelen en methoden die kunnen worden toegepast, wordt bepaald op welke gronden een beslissing tot toepassing kan worden genomen. Die gronden zijn toegespitst op de onderscheiden maatregelen en methoden en verschillen dan ook van elkaar. Hieronder zal nader op de beperkingsgronden worden ingegaan.

De uitgewerkte wettelijke regeling op grond waarvan inbreuk kan worden gemaakt op fundamentele rechten van jeugdigen, brengt niet mee dat daarnaast geen enkele dwang of drang uitgeoefend mag worden. Opvoedkundige reacties in de sfeer van «vanavond geen televisie kijken» of «als je je eten niet op eet, krijg je geen toetje» blijven mogelijk. Bij dergelijke reacties zijn geen grondrechten in het geding die om een wette-

lijke grondslag vragen. Deze bejegeningaspecten vallen onder het gewone klachtrecht van de Wet op de jeugdzorg.

De maatregelen van paragraaf 3 die in een individueel geval kunnen worden toegepast zijn verbonden aan het hulpverleningsplan. Dit plan, dat voor iedere jeugdige individueel en toegespitst op zijn zorgbehoefte wordt opgesteld en dat alle hulp omvat die de jeugdige gezien zijn problematiek nodig heeft, is niet alleen de basis voor het verlenen van hulp, maar ook de basis voor het toepassen van maatregelen. In het hulpverleningsplan zal moeten worden aangegeven welke maatregelen in welke situaties toegepast kunnen worden. In het hulpverleningsplan zal tevens moeten worden aangegeven hoe lang de maatregel kan duren. Omdat de opgroei- of opvoedproblemen van de jeugdigen verschillen, ligt het voor de hand dat de voorziene gevallen en de te nemen maatregelen ook verschillen. Dit uitgangspunt betekent dat niet gewerkt kan worden met standaard hulpverleningsplannen, zij het dat hulpverleningsplannen voor jeugdigen met een vergelijkbare problematiek wel veel overeenkomsten zullen vertonen. De individuele behoefte van de jeugdige moet de leidraad van het hulpverleningsplan zijn. Hulpverleningsplannen zijn niet bedoeld voor het stellen van huisregels, die algemeen gelden. Het gaat bij huisregels om regels die een ordelijke gang van zaken binnen de accommodatie waarborgen. Te denken valt aan het schoonhouden van de eigen kamer, het verbieden van muziek na een bepaald tijdstip of het uitvoeren van corveeverplichtingen. De huisregels zullen naast het individuele hulpverleningsplan een functie binnen de accommodatie vervullen voor alle daar verblijvende jeugdigen.

De voorgestelde regeling wijkt af van de regeling zoals die in de Beginselenwet justitiële jeugdigen (Bjj) is gegeven. De uitgangspunten van de Bjj zijn vrijheidsbeneming en resocialisatie van jeugdigen, waarbij de opvoeding van de jeugdige centraal staat tijdens het verblijf in de inrichting. In de toelichting op de Bjj staat, dat het in overeenstemming met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is om in een wettelijke regeling, die zich richt op personen in een bijzonder afhankelijke positie zoals jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting, zoveel mogelijk te omschrijven welke concrete beperkingen op de rechten die jeugdigen aan de Grondwet ontnemen, kunnen worden gemaakt. Hoewel de toelichting aangeeft, dat dit strikt genomen niet noodzakelijk is, aangezien in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet, reeds de bevoegdheid is neergelegd om ten aanzien van hen wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, de uitoefening van grondrechten te beperken voor zover die uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsbeneming, is hiervoor niettemin gekozen. Dit vierde lid is zodanig geredigeerd dat het enerzijds de nodige beleidsruimte laat zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is vereist, en anderzijds de eis wordt gesteld dat de grondrechten uitsluitend mogen worden beperkt voor zover de uitoefening van die grondrechten zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming.

In de Bjj wordt de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel, met handhaving van het karakter van de straf of maatregel, aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij.

Jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting worden slechts aan beperkingen onderworpen, die in noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming (waaronder begrepen hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan en de handhaving van de orde en veiligheid in de justitiële jeugdinrichting). In de Bjj en daaraan verwante regelingen, wordt aandacht besteed aan de rechtspositie van de jeugdige. Vrijheidsbeneming legt de overheid namelijk ook verplichtingen op. Daarnaast geeft de Bjj regels ten aanzien van de

mogelijkheid voor de inrichtingen om de jeugdige te beperken in zijn grondrecht (herstel van de orde of opleggen disciplinaire straf). Ten slotte regelt de Bjj tal van organisatorische aspecten, zoals de invulling aan het dagprogramma, de bestemming van de inrichting, de selectie en plaatsing van jeugdigen, de bevoegdheden van de directeur, personeel en Minister van Justitie.

In dit voorstel van wet staat alleen het pedagogische- en zorgkarakter van de opnemings- en verblijfsinstellingen centraal. Immers, de jeugdigen die geplaatst worden op grond van de Wjz hebben een civielrechtelijke titel. De Wjz heeft daarmee een andere opzet. De noodzaak van verblijf in de accommodatie houdt verband met de opgroei- en opvoedingsproblemen en is gericht op behandeling en opvoeding. Daarbij past een systeem waarbij het rechtsgevolg van een machtiging slechts is dat betrokkene in principe in de accommodatie moet zijn. De machtiging brengt geen verdere beperkingen in de vrijheid van betrokkene aan. De wet behoeft dan ook geen rechten toe te kennen, doch slechts te bepalen in welke gevallen, welke inbreuken op de rechten die iedere burger toekomen mogen worden gemaakt. Aantasting van rechten is dan ook alleen mogelijk, voor zover dit voor zijn behandeling en opvoeding noodzakelijk is, of om de veiligheid binnen de voorziening te waarborgen.

De in deze paragraaf opgenomen maatregelen vertonen desondanks tot op zekere hoogte overeenkomsten met de maatregelen die op grond van de Bjj mogelijk zijn. Qua aard zijn ze nagenoeg gelijk. Aangezien het om een groep jeugdigen gaat die thans omdat zij gesloten zorg nodig hebben, in een justitiële jeugdinrichting worden opgenomen, ligt dit ook voor de hand. Voor wat betreft de systematiek is evenwel voor een regeling gekozen die beter past bij de structuur van de Wjz. Dat betekent bijvoorbeeld dat maatregelen met een vergelijkbaar karakter in één bepaling zijn samengevoegd. Anders gezegd de Bjj is mede geschreven vanuit het blikveld van tenuitvoerlegging van straffen, waarbij overigens pedagogische aspecten een belangrijke rol spelen. Dat blikveld brengt mee dat het uitgangspunt is dat de vrijheid beperkt is als direct gevolg van een rechterlijk vonnis in een strafzaak. Hieraan inherent is een systeem dat de wet binnen die vrijheidsbeperking aan de jeugdige bepaalde rechten geeft, bijvoorbeeld het recht op verblijf in de groep voor een wettelijk bepaald aantal uren. Aan deze rechten kunnen op grond van de Bjj vervolgens beperkingen worden opgelegd in verband met de orde of de veiligheid of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Dit heeft geleid tot een aantal regels waarin minutieus wordt opgesomd in welke gevallen welke beperkingen mogen worden opgelegd.

De gesloten jeugdzorg zoals wordt voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel heeft een andere invalshoek. Het gaat om jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben en tot het ondergaan daarvan gedwongen moeten worden, omdat zij ernstig ontspoord zijn of het risico daarop erg groot is. Het wetsvoorstel richt zich dan ook op hulpverlening en de voor die hulpverlening noodzakelijke dwang. Vandaar dat het wetsvoorstel niet een loutere opsomming geeft van beperkende maatregelen die mogelijk zijn, maar altijd een verbinding legt met het hulpverleningsplan. Het voorstel van wet geeft precies aan welke beperkende maatregelen in een hulpverleningsplan mogen worden opgenomen en wanneer deze mogen worden toegepast. Door de verbinding aan het hulpverleningsplan gaat het altijd om maatregelen die noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsontneming, namelijk behandeling en opvoeding.

Het gaat in het hulpverleningsplan om jeugdzorg, waarvan de wet bepaalt dat deze verantwoord moet worden uitgevoerd. Deze kwaliteitsnorm stelt de nodige beperkingen aan de toepassing van maatregelen die daarom niet meer afzonderlijk in de wet hoeven te worden vermeld. Zo wordt anders dan in de Bjj niet uitgewerkt hoe lang de afzondering mag duren gerelateerd aan de leeftijd van de jeugdige. De norm verantwoorde zorg

brengt al mee dat jongere kinderen slechts bij hoge uitzondering en dan alleen gedurende hele korte tijd mogen worden afgezonderd.

Het voorstel van wet maakt de volgende maatregelen mogelijk: beperking van de bewegingsvrijheid binnen de instelling, tijdelijke afzondering, tijdelijke overplaatsing binnen de accommodatie of daar buiten, vastpakken en vasthouden, dwangmedicatie, beperking van het brief- en telefoonverkeer, van e-mail en internet en beperking van bezoek, onderzoek aan lichaam en kleding, urineonderzoek en onderzoek van de kamer en van poststukken. Voor de toepassing van de verschillende maatregelen zijn in het voorstel van wet op die maatregel toegesneden criteria opgenomen. Zo kunnen de maatregelen beperking van de bewegingsvrijheid binnen de accommodatie, tijdelijke afzondering, tijdelijke overplaatsing binnen de accommodatie of daar buiten en de maatregel vastpakken en vasthouden worden toegepast als dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijke jeugdzorg. Deze maatregelen die beperking van de bewegingsvrijheid behelzen, zijn gerelateerd aan het aspect van het opnamecriterium, dat erop gericht is te voorkomen dat de jeugdige zich aan de noodzakelijke zorg zal onttrekken. Voorts kan zijn bewegingsvrijheid worden beperkt als dat nodig is voor de veiligheid van de jeugdige zelf of van anderen. Ook dwangmedicatie kan worden toegepast als dat nodig is voor de veiligheid van de jeugdige zelf of van anderen en vervolgens wanneer dit nodig is om het met het verblijf beoogde doel (het opheffen of verminderen van de gedragsproblematiek) te doen slagen. Beperking van het brief- en telefoonverkeer, van e-mail en internet en beperking van bezoek mag indien dit nodig is om te voorkomen dat het doel van het verblijf wordt tegengewerkt. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om de jeugdige af te schermen tegen slechte invloeden van buiten.

Onderzoek aan lichaam en kleding, urineonderzoek, onderzoek van de kamer en van poststukken kan tegen de wil van betrokkene plaatsvinden als dit nodig is om te controleren of de met hem gemaakte afspraken worden nagekomen. Een reden voor dit onderzoek kan ook zijn het voorkomen dat de jeugdzorg aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt. Als bijvoorbeeld de verdenking bestaat dat een jeugdige drugs voor een andere jeugdige binnen de accommodatie brengt of heeft gebracht, kan op grond van dit criterium ook onderzoek aan diens lichaam en kleding of van zijn kamer plaatsvinden. Ten aanzien van het onderzoek van poststukken is bepaald dat dit slechts in aanwezigheid van de jeugdige mag plaatsvinden.

Naast dwang in relatie tot de te verlenen jeugdzorg is dwang mogelijk ter handhaving van de huisregels. Dit geldt slechts voor tijdelijke plaatsing in afzondering, tijdelijke overplaatsing en beperking van bezoek en communicatie met de buitenwereld. Controlemaatregelen kunnen eveneens worden toegepast als dit nodig is voor de handhaving van de huisregels.

Voorts voorziet het voorstel van wet in een regeling die het toepassen van de hiervoor genoemde maatregelen mogelijk maakt als dit nodig is om tijdelijke noodsituaties te overbruggen. Daarvan is sprake als zich incidenten voordoen die niet in het hulpverleningsplan zijn voorzien. Er kan ook sprake van zijn wanneer het hulpverleningsplan nog niet is vastgesteld omdat de jeugdige net is opgenomen. Deze toepassingen zijn per definitie tijdelijk en verbonden aan een maximumduur van zeven dagen. Dit brengt mee dat binnen die termijn een (voorlopig) hulpverleningsplan moet worden vastgesteld of dat, indien wordt verwacht dat een herhaling van de situatie zich kan voordoen, het hulpverleningsplan moet worden aangepast.

De regeling van de beperkende maatregel kent geen afzonderlijke bepalingen over het horen en (schriftelijk) mededelen van de beslissingen, zoals die thans wel in de Bij zijn opgenomen. Op deze beslissingen zijn de algemene bepalingen van de Awb van toepassing. De uitzondering van de toepassing van de Awb voor de strafrechtelijke inrichtingen zoals verwoord in artikel 1:6 van die wet, geldt niet voor de gesloten accommodaties in de zin van het onderhavige wetsvoorstel.

Rechtsbescherming bij toepassing van maatregelen

Het voorstel van wet bevat een regeling op grond waarvan betrokkenen kunnen opkomen tegen (onterechte) toepassing van maatregelen. De regeling moet in verband met de Grondwet en het EVRM in elk geval uitmonden in een mogelijk beroep op de rechter. De voorgestelde regeling houdt in dat de jeugdige kan klagen bij een klachtencommissie. Hiervoor is aangesloten bij de bestaande klachtregeling in de Wet op de jeugdzorg, die een klachtencommissie eist. Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om de samenstelling van de klachtencommissie speciaal voor de behandeling van deze klachten en de wijze waarop de klachten moeten worden behandeld te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het gaat om diep ingrijpende beslissingen die extra rechtsbescherming eisen. Mede daarom wordt ook aangegeven wat de beslissing van de klachtencommissie in dit geval kan inhouden. Ten slotte wordt de regeling (in artikel 29y) gecompleteerd met de mogelijkheid van beroep op de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), welke commissie wordt beschouwd als onafhankelijke rechter in de zin van het EVRM. Het indienen van een klacht heeft geen schorsende werking. Bij de voorzitter van de beroepscommissie wordt in het voorstel van wet de bevoegdheid neergelegd een beslissing waartegen de klacht is gericht te schorsen. Het zij op deze plaats nogmaals benadrukt dat de overige regelingen van de Wjz die op rechtsbescherming van de jeugdige zien, onverkort van toepassing zijn. Zo zal ook in de gesloten accommodaties een cliëntenvertrouwenspersoon functioneren en zal in medezeggenschap van cliënten moeten worden voorzien. Voorts is de reguliere klachtenprocedure van toepassing op de klachten die anders dan op grond van de speciale regeling kunnen worden ingediend.

Plaats waar de machtigingen ten uitvoer kunnen worden gelegd

Op een zeer beperkte uitzonderingsmogelijkheid na zullen machtigingen ten uitvoer moeten worden gelegd in aangewezen accommodaties van jeugdzorgaanbieders. Omdat het gaat om vrijheidsontneming (verplicht verblijven binnen de muren en het omringende terrein) is er altijd een accommodatie in het geding. Die accommodatie moet geschikt zijn voor de uitvoering van de maatregelen die mogelijk zijn. Daarom bepaalt het voorstel van wet dat een machtiging alleen ten uitvoer kan worden gelegd in een daartoe door de ministers van VWS en van Justitie gezamenlijk aangewezen accommodatie van een zorgaanbieder. De aanwijzing kan pas plaatsvinden na overleg met de provincie. De geschiktheid van een accommodatie wordt voorafgaand aan de aanwijzing getoetst aan het in het voorstel van wet opgenomen criterium dat zij zodanig moet zijn dat de veiligheid binnen de accommodatie en de maatschappelijke veiligheid daarbuiten gewaarborgd zijn. De wet bevat geen specifieke eisen op dit punt, noch een grondslag voor lagere regelgeving daarvoor. Het uitgangspunt dat de jeugdigen binnen de accommodatie en het terrein vastgehouden moet kunnen worden en dat alle maatregelen die in de accommodatie mogelijk zijn, verantwoord toegepast moeten kunnen worden, brengt een aantal aan de accommodatie te stellen eisen mee. De eisen

kunnen verschillen, mede afhankelijk van de doelgroep (bijvoorbeeld jonge of oudere kinderen).

Het zij nogmaals gezegd dat de uitvoering verantwoord moet kunnen gebeuren. De wettelijke kwaliteitseisen (hoofdstuk 4, paragraaf 3 Wjz), zoals deze gelden voor alle jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg omvatten immers evenzeer de jeugdzorg die onder een machtiging wordt verleend. Hiervoor werd al ingegaan op de gevolgen hiervan voor de personele bezetting van de accommodatie. Een zorgaanbieder waarvan een accommodatie kan worden aangewezen kan ook zijn een rechtspersoon die een justitiële jeugdinrichting in stand houdt. (De Staat als het gaat om rijksinrichtingen, de privaatrechtelijke rechtspersoon als het gaat om particuliere inrichtingen.) Het op grond van de Wet op de jeugdzorg aangewezen deel van de accommodatie van die zorgaanbieder is geen justitiële jeugdinrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De Bij is dan ook binnen die accommodatie niet van toepassing. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal (behoudens de overgangsregeling en de uitzonderingssituatie van artikel 29k, tweede lid) geen jeugdige met een machtiging kunnen worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting.

4. Financiële gevolgen van het voorstel van wet

Het wetsvoorstel impliceert een verschuiving in verantwoordelijkheid tussen Justitie en VWS. VWS moet de jeugdigen met civielrechtelijke titel zorg gaan bieden. Om deze verschuiving vorm te geven zal de aansturing van een deel van de justitiële jeugdplaatsen worden overgedragen aan VWS. Verondersteld is dat de verschuiving budgetneutraal kan plaatsvinden, m.u.v. frictiekosten in de overgangperiode.

Vooruitlopend op dit wetsvoorstel is VWS alvast begonnen met het creëren van nieuw zorgaanbod. Vooralsnog is uitgegaan van 350 benodigde extra plaatsen. Voor deze plaatsen is € 34 mln structureel beschikbaar op de VWS-begroting. Dit is inclusief een structurele reeks die bij de begroting 2007 extra is toegekend en inclusief van Justitie overgeheveld groeimiddelen, € 12 mln in 2005 oplopend naar € 14 mln vanaf 2006 en nog eens € 8 mln vanaf 2007. Voor de nieuw in te richten personele bezetting bij VWS is overigens structureel € 0,5 mln afgezonderd van het beleidsbudget. Medio 2006 zijn inmiddels 140 van de 350 extra plaatsen gefinancierd, voor de overige 210 plaatsen zijn plannen in ontwikkeling.

In 2005 waren er ongeveer 1 250 plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen bezet door jeugdigen met een civielrechtelijke titel. Het budget bij Justitie voor deze groep omvat circa € 150 mln. In paragraaf 1 van deze Memorie van toelichting is beschreven op welke wijze capaciteit van Justitie naar VWS wordt overgeheveld. Met de overheveling van capaciteit komt het daarmee samenhangende budget eveneens over naar VWS. Met het beschikbare budget voor het creëren van nieuw zorgaanbod vormt dit het totale budget om aan de wettelijke aanspraak op gesloten jeugdzorg te kunnen voldoen. Jaarlijks wordt in de begrotingsvoorbereiding bekeken of op basis van prognoses uitbreiding van de capaciteit aan de orde is.

5. Administratieve lasten

De onderhavige wetswijziging moet gesloten jeugdzorg mogelijk maken. Gesloten jeugdzorg is een zeer ingrijpende zaak, die dan ook dient te zijn voorzien van de nodige waarborgen en rechtsbescherming. Deze waarborgen en rechtsbescherming leiden in sommige gevallen tot administratieve lasten die ons inzien onvermijdbaar zijn, maar waarbij altijd gekozen is voor het minst belastende alternatief.

De voorgestelde wijziging brengt niet zo zeer een toename als wel een verschuiving van administratieve lasten met zich mee. Onder de huidige wettelijke regeling van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen zijn de justitiële jeugdinrichtingen voor het bepalen van de administratieve lasten «overheid». Daarom zijn administratieve voorschriften geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Met de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de Wet op de jeugdzorg worden deze instellingen tot het bedrijfsleven (zorgaanbieder) gerekend. Dientengevolge worden de handelingen wel tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven gerekend.

In kaart is gebracht welke administratieve lasten voortvloeien uit deze wijziging voor zowel bedrijven als de jongere. Hierbij gaan wij ervan uit dat er per jaar 1650 jeugdigen met een machtiging gesloten behandeling zijn. Voor bedrijven betekent de wijziging een toename van € 146 000 en voor de burger 275 uur.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel D

De voorgestelde wijziging strekt er toe dat de zorgaanbieder verplicht wordt in het verslag waarin hij ingevolge artikel 27 jaarlijks verantwoording aflegt van het kwaliteitsbeleid, ook verantwoording af te leggen van de maatregelen die hij heeft toegepast en van de omstandigheden die daartoe noopten. Tevens dient hij in te gaan op de klachten die omtrent de toepassing van de maatregelen zijn ingediend en de beslissingen die daarop zijn genomen. Hierdoor wordt de zorgaanbieder gedwongen zich eens per jaar af te vragen hoe hij omgaat met de mogelijkheden die de wet hem geeft. Dit kan er toe leiden dat hij zijn beleid bijstelt. De wijze waarop een zorgaanbieder het begrip verantwoorde zorg invult heeft een nauwe relatie met het toepassen van maatregelen. Het beleid zal er op gericht moeten zijn de toepassing van dwang zo veel als mogelijk te voorkomen. Door het afleggen van verantwoording in het kader van het kwaliteitsjaarverslag wordt de verbinding tussen verantwoorde zorg en dwang gelegd.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 29a

Op dit moment wordt het als een groot manco in de wetgeving ervaren dat jeugdigen die op grond van een kindbeschermingsmaatregel gedwongen zijn jeugdzorg te ontvangen, zich daaraan kunnen onttrekken zodra zij meerderjarig worden. Omdat de uithuisplaatsing in gedwongen kader (plaatsing in een justitiële jeugdinrichting) gebonden is aan de ondertoezichtstelling die afloopt als de jeugdige 18 wordt is dwang na het meerderjarig worden in dit kader niet mogelijk. De behoefte aan de mogelijkheid van voortgezette jeugdzorg in gedwongen kader wordt al geruime tijd gevoeld. Vaak immers is een behandeling nog niet afgerond. Bij deze categorie jeugdigen bestaat weinig bereidheid de hulpverlening op vrijwillige basis voort te zetten, terwijl zij die hulpverlening hard nodig hebben. Om gedwongen hulpverlening tijdens de meerderjarigheid voort te kunnen zetten, bepaalt het onderhavige artikel dat het hoofdstuk dat de gesloten plaatsing regelt niet alleen van toepassing is op minderjarigen, maar ook op jeugdigen ten aanzien van wie op het tijdstip waarop meerderjarig wordt, een machtiging gold. Hoewel jeugdzorg tot het 23e jaar kan doorlopen is voor gesloten jeugdzorg gekozen voor een grens van 21 jaar. De jeugdige in de leeftijdscategorie tussen 18 en 21 jaar die met een

machtiging is opgenomen, blijft vanzelfsprekend meerderjarig. Dit betekent dat de regels die het BW kent voor minderjarigen niet meer van toepassing zijn op deze groep.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat een jeugdige van 12 jaar en ouder of een jeugdige die jonger is maar in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, bekwaam is in rechte op te treden. Dit garandeert de betrokkenheid van de jeugdige zelf in de procedure. Voor jongere kinderen en voor jeugdigen die niet in staat zijn hun belangen te behartigen blijft degene die met het gezag over hem is belast bevoegd.

Artikel 29b

Dit artikel regelt de rechterlijke machtiging, die nodig is om een jeugdige ongeacht of hij dit wil op te nemen en te doen verblijven in een intramurale voorziening (accommodatie) van een zorgaanbieder. Het gaat om een accommodatie waarin jeugdzorg wordt geboden waarop op termijn aanspraak bestaat ingevolge de Wjz. De zinsnede «ongeacht of hij daar mee instemt» is opgenomen om te voorkomen dat jeugdigen, eenmaal in de accommodatie opgenomen zijnde, hun instemming kunnen intrekken met als gevolg dat zij vrij zijn de voorziening te verlaten. In dit systeem beperkt de machtiging de mogelijkheid van de jeugdige zich door intrekking van de instemming te onttrekken aan de zorg die hij nodig heeft. In deze zin is ook bij instemmende jeugdigen sprake van een gedwongen opneming, gesloten verblijf. De machtiging beperkt de vrijheid van de jeugdige in die zin dat hij verplicht is te verblijven binnen de accommodatie en het daarbij behorende terrein, tenzij hij toestemming krijgt om het terrein te verlaten, bijvoorbeeld om een buiten het terrein gelegen school te bezoeken of om te gaan werken. De machtiging maakt voorts mogelijk dat jegens de jeugdige, zonder zijn toestemming of die van degene of degenen die het gezag over de jeugdige hebben, maatregelen worden toegepast, waaronder het meewerken aan behandeling, die zijn vrijheden verder aantasten.

Het tweede lid geeft aan dat een machtiging alleen kan worden verleend als het gaat om een jeugdige die ofwel onder toezicht is gesteld, of onder voogdij staat van de stichting, ofwel ten aanzien van wie de ouders met het gedwongen verblijf instemmen. In het algemeen deel is hier reeds op ingegaan.

Het voorgestelde derde lid bevat het criterium dat geldt voor het verlenen van een machtiging. Zoals in het algemene deel van deze toelichting al is gesteld, kan een machtiging worden verleend als het gaat om jeugdigen met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. De problemen moeten noodzaken tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet. Minimaal gaat het om verblijf, veelal zal ook jeugdhulp nodig zijn. De problemen moeten bovendien de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig moeten belemmeren. Verder moet de gesloten setting nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan die zorg of daaraan door anderen wordt onttrokken. Dit laatste noodzaakt in ieder geval tot gedwongen gesloten verblijf, maar zal ook vaak noodzaken tot jeugdzorg gericht op het weerbaar maken van de jeugdigen tegen de negatieve invloeden van buitenaf (vgl. de loverboy problematiek).

Een voorwaarde voor het verlenen van een machtiging is een indicatiebesluit dat strekt tot verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder en een verklaring dat zich een in het derde lid beschreven situatie voordoet (vierde lid). Omdat het gaat om een ingrijpende maatregel stelt het voorgestelde vijfde lid de eis dat de verklaring moet zijn voorzien van de instemming van een gedragswetenschapper behorend tot een categorie die bij nadere regeling zal worden aangewezen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan orthopedagogen. Deze gedragswetenschapper moet in eigen persoon de jeugdige kort tevoren hebben onderzocht. De gedragswetenschapper moet toetsen of de geslotenheid inderdaad noodzakelijk

is. Ook deze eis wordt in verband met de ingrijpendheid van de maatregel gesteld. In het voorstel van wet wordt geen nadere termijn gesteld voor de invulling van «kort tevoren». Het is van belang dat de actualiteitswaarde van het advies van de gedragswetenschapper hoog is. Dat kan per situatie verschillen. Het stellen van een termijn zou aan de actualiteitswaarde van het advies juist afbreuk kunnen doen en bovendien leiden tot onnodige bureaucratie in geval een advies net buiten een gestelde termijn is gegeven.

De voorgestelde regeling laat onverlet dat, ingevolge de eisen die aan de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg worden gesteld, er altijd een gedragswetenschapper naar het indicatiebesluit moet kijken. Bij die beoordeling gaat het erom of terecht wordt geconstateerd dat een bepaalde vorm van jeugdzorg nodig is, in dit geval verblijf. Bij het onderzoek dat aan de verklaring, bedoeld in het vierde lid, vooraf moet gaan, gaat het erom dat bekeken wordt of de jeugdige voldoet aan het criterium voor een machtiging. Omdat beide aspecten in elkaars verlengde liggen, ligt een keuze voor het doen uitvoeren van beide taken door één en dezelfde persoon voor de hand.

Het voorgestelde zesde lid heeft betrekking op het geval waarin niet de stichting maar de raad voor de kindbescherming om een machtiging zal verzoeken, omdat de stichting weigert een indicatiebesluit te nemen en de raad van oordeel is dat gesloten plaatsing nodig is. In een dergelijk geval kan de raad zich, zonder een indicatiebesluit, tot de rechter wenden voor afgifte van een machtiging. Dit sluit bij artikel 261, vierde lid van Boek 1 van het BW, waarin aan de raad een vergelijkbare bevoegdheid is toegekend in geval van uithuisplaatsing. Het gaat om gevallen waarin de jeugdige onder toezicht is gesteld, of waarin gelijktijdig een ondertoezichtstelling wordt verzocht, dan wel waarin de jeugdige onder voogdij staat van de instelling.

Het voorgestelde zevende lid ziet op de situatie waarin de machtiging wordt verleend met betrekking tot een jeugdige die onder toezicht is gesteld. Ingevolge artikel 258 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kan een onder toezichtgestelde minderjarige, tenzij de ouders dat zelf regelen en de stichting, als uitvoerder van de ondertoezichtstelling daarmee instemt, alleen buiten het gezin worden geplaatst door de rechter. Dit moet dan gebeuren volgens artikel 261 van dat boek. Omdat de machtiging er toe strekt de jeugdige in een accommodatie van een zorgaanbieder te doen verblijven is sprake van plaatsing als bedoeld in artikel 258 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Omdat het criterium voor de gesloten plaatsing strenger is dan dat voor uithuisplaatsing op grond van eerder genoemd artikel 261, wordt geen machtiging uithuisplaatsing vereist naast de machtiging van het onderhavige artikel. Het voorgestelde zevende lid, regelt dat.

Omdat denkbaar is dat ouders hun aanvankelijk gegeven toestemming intrekken, is in het achtste lid voorzien in een mogelijkheid om de jeugdige ondanks het ontbreken van ouderlijke toestemming in de accommodatie (gedwongen) te laten verblijven. Dit kan voor een maximale duur van 14 dagen. Die periode zal voldoende zijn om een (voorlopige) ondertoezichtstelling te vragen waarmee het gezag van de ouders op dit punt kan worden doorbroken. Deze regeling voorkomt derhalve dat de jeugdzorg die geboden wordt, in een dergelijke situatie, abrupt moet worden afgebroken.

Het voorgestelde negende lid biedt de mogelijkheid om het criterium dat de grond vormt voor een gedwongen opnemings- en verblijfsmaatregel van bestuur uit te werken. Deze mogelijkheid is opgenomen om de uitwerking van het criterium zoals deze door de kinderrechters zal worden gegeven op enig moment in regelgeving te kunnen verankeren, als dit vanuit oogpunt van eenheid en duidelijkheid gewenst is.

Artikel 29c

Als snel handelen geboden is, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die het voorgestelde artikel 29c biedt voor het verlenen van een voorlopige machtiging. Deze machtiging kan worden verleend als onmiddellijke verlening van jeugdzorg nodig is en een machtiging van artikel 29b niet kan worden afgewacht. Anders dan bij een gewone machtiging behoeft nog niet te worden aangetoond dat de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die noodzaken tot gesloten jeugdzorg. Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat daarvan sprake is. Dat daarvan sprake is zal degene die de machtiging verzoekt voor de rechter aannemelijk moeten maken. Evenmin hoeft er al een indicatiebesluit te zijn dat strekt tot verblijf. Wel is een verklaring van het bureau jeugdzorg vereist, dat het ernstige vermoeden bestaat dat aan het voor het verlenen van de machtiging geldende criterium is voldaan. Ook deze verklaring behoeft de instemming van een gedragswetenschapper. Ook hier geldt de eis dat hij de jeugdige tevoren heeft onderzocht. Dat kan in deze situatie waarin haast is geboden, achterwege blijven als onderzoek feitelijk onmogelijk is.

Artikel 29d

Dit artikel bevat een regeling van degenen die de rechter kunnen verzoeken een machtiging te verlenen. Het gaat in de eerste plaats om het bureau jeugdzorg. Dit ligt voor de hand nu voor afgifte van de machtiging een indicatiebesluit (of in spoedeisende situaties een verklaring) van dit bureau vereist is. In de tweede plaats wordt de raad voor de kindbescherming genoemd. Dit sluit aan bij de huidige regeling van de verzoeken om een machtiging uithuisplaatsing. Over de onderlinge taakverdeling zijn reeds afspraken gemaakt. Optreden van de raad is in ieder geval aan de orde in een geval zoals omschreven in artikel 29b, zesde lid. Het gaat dan om gevallen waarin het bureau jeugdzorg geen indicatiebesluit af geeft, terwijl de raad dit wel nodig vindt. Dit sluit aan bij de huidige regeling van artikel 261 van Boek 1 van het BW, waarin de raad een vangnetfunctie heeft ten aanzien van onder toezicht gestelde of onder voogdij van de stichting geplaatste jeugdigen. Ouders zijn niet opgenomen bij de personen die om een machtiging kunnen verzoeken. De keuze om ouders niet de mogelijkheid te geven een verzoek om een machtiging in te dienen is gebaseerd op de gedachte dat ouders kunnen vragen om een indicatiestelling van het bureau jeugdzorg. Omdat ouders op deze wijze hun betrokkenheid vorm kunnen geven, is een directe mogelijkheid van aanvraag van een machtiging niet nodig. Bovendien zouden ouders in een buitengewoon moeilijke positie geplaatst worden. Het is erg moeilijk in de hulpverlening weer een goed contact tussen ouders en kind op te bouwen als ouders zelf de geslotenheid voor hun kind hebben verzocht. Het voorgestelde tweede lid verklaart de procedure die geldt voor het verkrijgen van een ondertoezichtstelling van overeenkomstige toepassing voor het verkrijgen van een machtiging.

Artikel 29e

Aan de basis van een machtiging moet een indicatiebesluit liggen van het bureau jeugdzorg dat strekt tot verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder. Dit vereiste geldt ook gedurende de overgangsperiode waarin nog geen aanspraak bestaat. Tevens zal het bureau jeugdzorg, bij monde van een gedragswetenschapper die de jeugdige kort tevoren heeft onderzocht, moeten verklaren dat de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die noodzaken tot dat verblijf en verder dat aan de andere criteria voor het verlenen van een machtiging is voldaan.

Zonder dat een dergelijk indicatiebesluit of verklaring is overgelegd kan de rechter geen machtiging verlenen. In crisissituaties kan geen indicatiebesluit worden overgelegd, dan volstaat het overleggen van een verklaring van het bureau jeugdzorg (tweede lid). Wordt het verzoek gedaan door de raad voor de kindbescherming, dan verplichten het tweede en derde lid ook de raad tot het overleggen van een verklaring waaruit blijkt dat een machtiging is vereist.

Artikel 29f

De procedure tot het verkrijgen van een machtiging is, als gevolg van het opnemen van de woorden «op verzoek» in de artikelen 29b en 29c, de verzoekschriftprocedure van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing, waaronder de speciale procedure van de eerste afdeling van de zesde titel van Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Het onderhavige artikel bevat een aantal aanvullingen op die regeling die recht doen aan de ingrijpendheid van de maatregel. Zo wordt aan de rechter niet de vrijheid gelaten de jeugdige al dan niet te horen. Het eerste lid vereist dat de rechter de jeugdige en de stichting (of in voorkomende gevallen de raad) hoort. Dit geldt zowel wanneer een machtiging wordt verzocht als wanneer een voorlopige machtiging wordt verzocht. Van het horen kan slechts worden afgezien als de rechter vaststelt dat de persoon niet bereid is zich te laten horen. Met het oog op de ingrijpendheid van de beslissing verplicht het voorgestelde tweede lid voorts tot ambtshalve toevoeging van een raadsman aan de jeugdige.

Artikel 29g

Deze bepaling regelt de informatieverstrekking over de machtiging aan alle betrokkenen.

Artikel 29h

Eveneens in afwijking van de algemene regeling in Rv wordt het niet aan de rechter overgelaten te bepalen of zijn beschikking uitvoerbaar bij voorraad is. Het gaat om jeugdigen die dringend behoefte hebben aan zorg. Het zou onverantwoord zijn hen gedurende een beroepstermijn deze zorg te onthouden. Om gelijke reden vervalt de machtiging wanneer deze niet binnen de geldende termijn van dertien weken waarbinnen een aanspraak tot gelding moet worden gebracht, ten uitvoer is gelegd.

Het voorgestelde tweede lid vraagt om overlegging van een machtiging aan de zorgaanbieder bij de opneming. Zonder machtiging kan de jeugdige niet gedwongen worden tot opneming en verblijf. Het vasthouden zonder machtiging levert wederrechtelijke vrijheidberoving op in de zin van de artikelen 282 en 283 van het Wetboek van Strafrecht. Vandaar dat de zorgaanbieder er zeker van moet zijn dat een machtiging is verleend. Het is aan de rechter de geldigheidsduur van de machtiging te bepalen, zij het dat deze gebonden is aan de maximale duur van het indicatiebesluit. Dit is ten hoogste één jaar. De rechter zal van geval tot geval moeten bezien voor welke periode de aard van de problemen van de jeugdige en de noodzaak deze in een gesloten setting aan te pakken, een machtiging rechtvaardigen. De duur kan ingevolge het derde lid worden verlengd. Deze mogelijkheid geldt in situaties waarin de machtiging wordt verleend voor een kortere duur dan de geldigheidsduur van het indicatiebesluit. Het ligt voor de hand dat de termijn gedurende welke een machtiging zal gelden korter wordt indien de behandeling in een afrondende fase verkeert. Als de machtiging is verlopen omdat de termijn van het indicatiebesluit is verstreken, dan dient een nieuwe machtiging gevraagd te worden. Het vierde lid heeft betrekking op de situatie dat de behandeling is afgerond binnen de duur van het indicatiebesluit. Het bureau kan

dan het indicatiebesluit intrekken, waarmee de grondslag onder de machtiging wegvalt. Ingevolge het vijfde lid bedraagt de looptijd van de voorlopige machtiging ten hoogste de termijn gedurende welke de jeugdige aanspraak heeft op het verblijf zonder een daartoe strekkend besluit van het bureau jeugdzorg (maximaal 4 weken). Zij vervalt in elk geval als er een beslissing op een machtigingsverzoek is genomen. Is die beslissing het verlenen van een machtiging dan is de voorlopige machtiging overbodig. Wordt de machtiging niet verleend dan is er geen rechtsgrond meer voor gesloten jeugdzorg.

Met het opnemen van termijnen geeft de voorgestelde regeling invulling aan het EVRM dat regelmatige toetsing van de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming voorschrijft. Verlenging van het verblijf in de gesloten accommodatie na de duur van een jaar is mogelijk. Hiertoe dient een nieuwe machtiging te worden aangevraagd.

Het zesde lid geeft invulling aan de trajectaanpak zoals in het algemeen deel van deze toelichting werd beschreven. Indien de jeugdige in een open vorm van jeugdzorg wordt geplaatst, wordt de tenuitvoerlegging van de machtiging geschorst. De machtiging blijft wel «boven de markt hangen». Dit betekent dat de tenuitvoerlegging – eventueel tijdelijk – kan worden hervat als de jeugdige een terugval heeft. Als criterium voor hervatting geldt vanzelfsprekend dat de tenuitvoerlegging nodig moet zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen wordt onttrokken. Tegen een beslissing tot hervatting van de tenuitvoerlegging kan de jeugdige klagen ingevolge artikel 29w.

De niet tenuitvoerlegging van de machtiging verandert niets aan de termijn gedurende welke de machtiging geldt. De termijn kan dus aflopen in de periode dat de tenuitvoerlegging is geschorst. Is het nodig om de mogelijkheid van terugplaatsing te houden dan zal een nieuwe machtiging moeten worden gevraagd. Daarbij zal de rechter zeer kritisch moeten bezien of de machtiging nog wel nodig is als het gaat om een jeugdige waarvan de vorige machtiging al geruime tijd is geschorst en dus al geruime tijd buiten de gesloten accommodatie verblijft.

Het voorgestelde zevende lid regelt de onderlinge informatie-uitwisseling.

Artikel 29i

Dit artikel regelt dat degene die het gezag over de jeugdige heeft en de verzoeker op de hoogte worden gesteld van de opnemings. Op deze plaats wordt voor alle duidelijkheid geregeld dat het bureau jeugdzorg op de hoogte wordt gesteld, hoewel dit in algemene zin al geregeld is in artikel 20 Wvz. Het bureau zorgt, op basis van artikel 12 Wvz, ook voor de benodigde melding aan het LBIO in verband met de inning van de ouderbijdrage.

Artikel 29j

Dit artikel opent de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot het verzoekschrift en de verschillende verklaringen. Zo nodig kan hiermee uniformiteit worden bereikt.

Artikelen 29k en 29l

In het algemeen deel is al aangegeven dat de bouwkundige voorziening zodanig moet zijn dat de machtiging daar op verantwoorde wijze kan worden ten uitvoer gelegd. Door de aanwijzingssystematiek wordt een accommodatie vooraf beoordeeld op dit aspect. Het gaat daarbij niet alleen om de veiligheid, maar ook om de bouwkundige voorzieningen die maken dat de accommodatie geschikt is voor opvoedkundige doeleinden. Van zowel de aanwijzing als de intrekking wordt mededeling gedaan in de

Staatscourant. Het voorgestelde artikel 29k vereist overleg met de provincie waarin de accommodatie ligt, alvorens de aanwijzing geschiedt. Het spreekt vanzelf dat voorafgaand aan de aanwijzing ook andere betrokken provincies bij de besluitvorming worden betrokken. Daarvan zal sprake zijn omdat, gezien het gespecialiseerde karakter van de in de accommodatie geboden zorg, deze veelal zal worden verleend aan jeugdigen uit verschillende provincies.

Bij ministeriële regeling kunnen criteria worden uitgewerkt omtrent de geschiktheid van de accommodatie (artikel 29l, tweede lid).

De eis dat een zorgaanbieder verantwoorde zorg moet leveren geldt uiteraard onverkort voor de zorgaanbieders die gesloten jeugdzorg bieden. Deze eis brengt onder meer mee dat de bouwkundige voorziening afgestemd is op de moeilijke doelgroep en dat er voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is. Deze norm wordt niet vooraf getoetst maar is onderwerp van permanent toezicht.

Het tweede lid van artikel 29k bevat de uitzondering op de regel dat een machtiging alleen ten uitvoer kan worden gelegd in een aangewezen accommodatie.

Bij jeugdigen van 12 jaar of ouder kan de machtiging op verzoek van bureau jeugdzorg of de raad voor de kindbescherming ten uitvoer worden gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Het betreft hier een zorginhoudelijke overweging die kan leiden tot een uitzondering op de hoofdregel. Deze zorginhoudelijke overweging hoort door bureau jeugdzorg of de raad voor de kindbescherming gemaakt te worden.

Ten uitvoerlegging van een machtiging gesloten jeugdzorg in een justitiële jeugdinrichting kan alleen als de rechter dit in zijn beschikking inzake de machtiging uitdrukkelijk bepaalt en indien de plaatsing in een justitiële jeugdinrichting in het belang van de jeugdige is. Bij belang van de jeugdige kan gedacht worden aan de aard van de problematiek, de geschiedenis van de jeugdige, eerdere ontsnappingen uit gesloten jeugdzorginstellingen of bijvoorbeeld de behoefte aan een zeer specialistische behandeling die maar op één of enkele plek(ken) in het land word(t)(en) geboden. Bij het bepalen of het belang van de jeugdige tot een uitzondering op de hoofdregel kan leiden, dient speciale aandacht te worden besteed aan de eventuele kwetsbaarheid van een jeugdige. Een indicatie voor de kwetsbaarheid van een jeugdige kan onder andere gevonden worden in de afwezigheid van een strafrechtelijk verleden. Onder belang van de jeugdige verstaan wij niet eventuele capaciteitsproblemen in de jeugdzorg.

Omdat het hier een uitzondering op de hoofdregel betreft mag de kinderrechter van bureau jeugdzorg of de raad voor de kindbescherming verlangen dat gemotiveerd onderbouwd wordt waarom het belang van de jeugdige een tenuitvoerlegging van de machtiging gesloten jeugdzorg in een justitiële jeugdinrichting vereist.

De verwijzing naar de Bij zorgt ervoor dat op de tenuitvoerlegging de Bij en niet de Wjz van toepassing is.

De uitzonderingssituatie van art. 29k, tweede lid hoeft niet te gelden voor de situatie waarin een strafrechtelijk geplaatste jeugdige in een gesloten jeugdzorg instelling geplaatst moet worden. Immers, met een indicatie van bureau jeugdzorg en een machtiging gesloten jeugdzorg kan een jeugdige, niettegenstaand het feit dat deze een strafbaar feit heeft gepleegd, in de gesloten jeugdzorg geplaatst worden. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de straf of strafrechtelijke maatregel afgerond is.

Artikel 29m

Deze bepaling stelt buiten twijfel dat een leerplichtige jeugdige ook gedurende de tenuitvoerlegging van de machtiging aan zijn leerplicht moet voldoen. Aangezien de ouders of verzorgers de op hun rustende verplich-

tingen ingevolge de Leerplichtwet niet in kunnen vullen, moet die verplichting berusten bij de zorgaanbieder waar de jeugdige verblijft. De zorgaanbieder kan op verschillende wijze invulling geven aan deze plicht. Hij kan de jeugdige in de gelegenheid stellen naar een reguliere school te gaan. Hij kan ook binnen de accommodatie of op het daarbij behorende terrein zelf in scholing voorzien. Deze scholing dient vanzelfsprekend aan de onderwijswetgeving te voldoen.

Artikel 29n

Uit de ingewonnen adviezen bleek behoefte aan een bepaling die ingaat op huisregels en regels omtrent de bevoegdheden voor het nemen van beperkende beslissingen binnen de accommodatie. Artikel 29n voorziet hierin. Het eerste lid geeft aan dat de zorgaanbieder een regeling opstelt waarin is opgenomen wie tot het nemen van welke beslissing bevoegd is en welke procedure daarbij gevolgd dient te worden.

Het tweede en derde lid betreffen de huisregels. De zorgaanbieder moet voor de accommodatie huisregels vaststellen die de ordelijke gang van zaken en de veiligheid betreffen. Het derde lid somt een aantal zaken op die verplicht in de huisregels moeten zijn opgenomen. Het gaat om de bezoektijden, de wijze waarop bezoekers kunnen worden ontvangen (waaronder bijvoorbeeld legitimatie en onderzoek van de kleding of bagage) en een regeling over de voorwerpen waarvan het bezig de jeugdige binnen de accommodatie verboden worden.

Artikel 29o

In deze bepaling zijn de maatregelen opgenomen die beperking van de bewegingsvrijheid in en rond de accommodatie inhouden. Het hulpverleningsplan dient aan te geven hoe lang, en wanneer welke maatregelen toegepast kunnen worden. Het tweede lid somt de maatregelen op. Onderdeel a betreft beperking van de bewegingsvrijheid in en rond de accommodatie. Denkbaar zijn maatregelen die inhouden dat de jeugdige op een bepaalde tijd niet meer van de kamer of afdeling af mag. Onderdeel b biedt de mogelijkheid om de jeugdige voor een bepaalde periode in afzondering te plaatsen. De wet bepaalt niet dat afzondering moet plaatsvinden in een specifieke ruimte. Het kan gaan om een speciale afzonderingsruimte, maar ook om de eigen kamer van de jeugdige. De verantwoorde zorg zal de omstandigheden bepalen waaronder afzondering kan plaatsvinden. Zo zal bij zeer jonge kinderen tijdens de afzondering altijd een personeelslid aanwezig moeten zijn. Interne overplaatsing of overplaatsing naar een andere accommodatie is eveneens mogelijk (onderdeel c). Ten slotte kan de maatregel van vastpakken en vasthouden worden toegepast. Dat wil zeggen fixeren zonder toepassing van mechanische middelen. Anders dan de Bjj is toepassing van mechanische middelen tijdens een situatie van afzondering niet mogelijk. Deze middelen worden in de justitiële jeugdinrichtingen zelden of nooit toegepast. Indien dergelijke middelen nodig zijn zal er veelal sprake zijn van een zodanige geestelijke stoornis dat de jeugdige beter geholpen kan worden in een psychiatrisch ziekenhuis.

De in het onderhavige artikel genoemde maatregelen kunnen slechts worden toegepast voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijk geachte jeugdzorg of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen.

Van de toepassing van de plaatsing in afzondering en de (tijdelijke) overplaatsing wordt ingevolge het vierde lid melding gedaan aan de gezinsvoogd en de ouders als de jeugdige niet onder toezicht staat.

Artikel 29p

Deze bepaling biedt het kader voor het tegen de wil van de jeugdige toepassen van geneeskundige behandelmethoden. Onder behandelmethoden valt onder meer het toedienen van medicijnen. Behandelmethoden kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is om het doel van het verblijf te bereiken of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen. Ook deze methoden dienen beschreven te zijn in het hulpverleningsplan. Op het voorschrijven en toedienen van medicijnen zijn de wet BIG en de Wet op de geneesmiddelenvoorziening onverkort van toepassing. Dit betekent dat alleen degenen die ingevolge die wetgeving bevoegd zijn tot het voorschrijven en toedienen van medicijnen deze maatregel kunnen toepassen. Zo is bijvoorbeeld het toedienen van injecties een voorbehouden handeling voor verpleegkundigen en artsen. De regeling van het onderhavige artikel vormt een *lex specialis* ten opzichte van de regeling van de behandelovereenkomst in de Wgbo. Dit betekent dat het toestemmingsvereiste van de Wgbo niet geldt. Dit geldt zowel voor toestemming door de jeugdige als van degene die het gezag over hem heeft. Van de toepassing wordt ingevolge het derde lid melding gedaan aan de gezinsvoogd en de ouders als de jeugdige niet onder toezicht staat. Tevens dient melding te worden gedaan aan de inspectie voor de geestelijke gezondheidszorg van psychiatrische behandelingen onder dwang.

Artikel 29q

Beperkingen in het contact met de buitenwereld kunnen nodig zijn om te voorkomen dat het doel van het verblijf van de jeugdige wordt tegengewerkt. Zo kan briefwisseling worden onderschept van en aan meisjes die slachtoffer zijn geworden van zogenaamde *loverboys*. Ook de huisregels kunnen beperkingen bevatten van het contact met de buitenwereld, zo kan worden bepaald dat na een bepaald tijdstip niet meer gebeld mag worden. Met hetzelfde doel kan tot beperking worden besloten van telefoonverkeer of communicatie via andere middelen (bv. internet). Bezoek kan eveneens worden beperkt. Het hulpverleningsplan kan bepalen dat bepaalde personen (bv. de hierboven genoemde *loverboy*) niet op bezoek mogen komen. Ook contacten met ouders kunnen door de zorgaanbieder worden beperkt als zwaarwegende belangen van de jeugdige zich tegen bezoek verzetten. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de gezinsvoogd tot beperking van contacten van een onder toezicht gestelde jeugdige met zijn ouder(s). Beperkingen kunnen voorts worden aangebracht in de duur van het bezoek of er kan worden bepaald dat er toezicht bij bezoek aanwezig is. Alhoewel het niet goed denkbaar is dat briefverkeer met personen, die in de Bjj als geprivilegieerd zijn aangemerkt, het doel van het verblijf kunnen tegenwerken, verklaart het vierde lid de dienaangaande bepalingen van de Bjj van overeenkomstige toepassing.

Artikel 29r

Het hulpverleningsplan biedt het kader voor de te verlenen jeugdzorg en de in dat verband toe te passen maatregelen. Omdat nagegaan moet kunnen worden of hetgeen in het hulpverleningsplan is opgenomen, wordt nageleefd is er behoefte aan controlemaatregelen. Ook deze controlemaatregelen moeten in het hulpverleningsplan worden opgenomen. Controlemaatregelen kunnen ook worden toegepast om te voorkomen dat de jeugdzorg aan anderen wordt tegengewerkt. Op deze wijze kan voorkomen worden dat de jeugdige zonder verslavingsproblematiek drugs invoert voor een jeugdige met zodanige problematiek. Ten slotte kunnen de controlemaatregelen worden toegepast om te bezien of de huisregels worden nageleefd. De controlemaatregelen kunnen inhouden

onderzoek aan lichaam en kleding, onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen, onderzoek van de kamer van de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen alsmede onderzoek van poststukken afkomstig van of bestemd voor de jeugdigen op de aanwezigheid van voorwerpen. Controle kan plaatsvinden of het hulpverleningsplan met of zonder instemming van de jeugdige tot stand is gekomen.

Artikel 29s

De maatregelen, behandelmethoden en controlemiddelen, die ingevolge de artikelen 29o tot en met 29r kunnen worden opgenomen in het hulpverleningsplan, behoeven niet de instemming van de jeugdige of degene die het gezag over hem heeft. In zoverre wijkt deze regeling af van artikel 24, vijfde lid, tweede volzin, Wjz. Wel geldt de algemene regel dat over het hulpverleningsplan wordt overlegd met de jeugdige. In het voorgestelde eerste lid is aangegeven dat de «dwangelementen» van het hulpverleningsplan wel de instemming behoeven van een gedragswetenschapper. Bij ministeriële regeling zal nader worden aangegeven welke gedragswetenschappers dit zullen zijn. In ieder geval zullen dat de gedragswetenschappers zijn die worden genoemd in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Het is de taak van de gedragswetenschapper om te bewaken dat de in het hulpverleningsplan opgenomen mogelijkheden toegespitst zijn op de persoon van de jeugdige en zijn problematiek. Het hulpverleningsplan mag immers geen algemeen document worden dat het karakter van huisregels heeft. Het tweede lid eist in geval van gesloten jeugdzorg dat het hulpverleningsplan ten minste viermaal per jaar wordt geëvalueerd. Een regelmatige evaluatie van hulpverleningsplannen is een eis die al rechtstreeks voortvloeit uit de kwaliteitsnorm dat verantwoorde zorg moet worden geboden. Gezien de ingrijpende consequenties die in dit geval aan het hulpverleningsplan zijn verbonden, wordt een periodieke evaluatie rechtstreeks in de wet verplicht gesteld.

Artikel 29t

Deze bepaling biedt een regeling voor het toepassen van de in de artikelen 29o tot en met 29r genoemde maatregelen, behandelmethoden of beperkingen ter overbrugging van tijdelijke noodsituaties. Bij opnemings is niet meteen een hulpverleningsplan is opgesteld, terwijl ook denkbaar is dat het hulpverleningsplan niet in een situatie heeft voorzien. Ook hier geldt vanzelfsprekend dat de toepassing van behandelmethoden soms onderworpen is aan andere wetten. Zo gelden, het is eerder opgemerkt, bij het toedienen van medicijnen de wet BIG en de Wet op de geneesmiddelenvoorzieningen. Het artikel bepaalt dat maatregelen in noodsituaties slechts zeven dagen achtereen kunnen worden toegepast. De termijn van zeven dagen moet voldoende zijn om het hulpverleningsplan aan te passen, indien het nemen van deze maatregelen ook structureel nodig lijkt. Dat is ook het geval indien nog geen hulpverleningsplan is opgesteld. De termijn moet voldoende zijn om een voorlopig hulpverleningsplan op te stellen. Nadere invulling kan zo spoedig mogelijk daarna volgen. De maatregelen die genomen worden, dienen te worden gemeld bij een gedragswetenschapper. Dat kan dezelfde persoon zijn als genoemd in de toelichting op artikel 29s. De gedragswetenschapper moet binnen 24 uur met de maatregel instemmen. Doet hij dit niet dan moet de toepassing worden beëindigd.

Artikel 29u

Deze bepaling regelt de administratieve afhandeling van de toepassing van de artikelen 29o tot en met 29r en 29t. Degene die de beslissing heeft genomen tot toepassing van een van deze artikelen vermeldt dit, ingevolge het eerste lid, zo spoedig mogelijk in het dossier van de betrokken jeugdige. Daarbij wordt aangegeven welke de omstandigheden waren die daartoe aanleiding gaven. Dit maakt de toepassing van deze maatregelen achteraf toetsbaar.

Artikel 29v

In deze bepaling is het verlof voor jeugdigen die in een aangewezen accommodatie verblijven geregeld. De jeugdige kan de accommodatie verlaten als dit onderdeel uitmaakt van het hulpverleningsplan. Zo kan daarin bijvoorbeeld zijn opgenomen dat de jeugdige voor het volgen van onderwijs naar een school gelegen buiten het terrein van de accommodatie gaat. Ook het volgen van bepaalde therapieën kan betekenen dat de jeugdige hiervoor de accommodatie moet verlaten. Aanvullend op deze mogelijkheden regelt artikel 29v dat de jeugdige ook om andere redenen verlof kan worden verleend als dit gelet op de reden van zijn verblijf in de accommodatie verantwoord is. Dit criterium knoopt aan bij de verlofbepalingen die in de Bjj gelden voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Anders dan in de Bjj wordt voor deze groep jeugdigen thans niet gekozen voor een recht op verlof dat in bepaalde omstandigheden beperkt kan worden (vgl. het huidige artikel 29 Bjj). Naar huidig inzicht verdraagt een dergelijk recht zich moeilijk met de noodzaak de jeugdige zijn vrijheid te ontnemen. Wij kiezen er thans voor om verlof mogelijk te laten zijn als dit vanuit hulpverleningsoogpunt verantwoord wordt geacht. Voor de beoordeling daarvan zal de ontwikkeling van de jeugdige binnen de accommodatie bepalend zijn. De mogelijkheid verlof te krijgen kan de jeugdige stimuleren tot medewerking aan zijn hulpverlening en kan een stimulerende uitwerking hebben op zijn gedrag. Gedurende het verlof kunnen voorwaarden gelden die gerelateerd zijn aan de verleende jeugdzorg en het gedrag van de jeugdige. Richt de jeugdzorg zich bijvoorbeeld op de behandeling van verslavingsproblematiek van de jeugdige, dan kan op basis van het voorgestelde tweede lid worden aangegeven dat de jeugdige gedurende het verlof geen drugs mag gebruiken. In het derde lid wordt aangegeven dat alleen wanneer de jeugdige kennelijk bereid is de voorwaarde na te leven, het verlof wordt verleend. Deze formulering biedt de praktijk de nodige ruimte. Een (al dan niet schriftelijke) bereidverklaring van de jeugdige is niet vereist. Het derde lid verplicht tot een gewogen oordeel van de accommodatie of de jeugdige zich al dan niet aan de voorwaarden zal houden. De beslissing tot verlenen van verlof kan eerst worden genomen indien een gedragswetenschapper daarmee heeft ingestemd (vierde lid).

In het voorgestelde vijfde lid wordt de bevoegdheid tot het intrekken van het verlof en wijziging van de voorwaarden waaronder het verlof is verleend, geregeld. De regeling verplicht de zorgaanbieder het verlof in te trekken als verblijf buiten de accommodatie niet langer verantwoord is en biedt hem de mogelijkheid tot intrekking als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Dit laatste omdat niet ieder overtreding van de voorwaarden onmiddellijk behoeft te leiden tot intrekking. Voorts is voorzien in de mogelijkheid om de voorwaarden gedurende het verlof aan te passen. Ontslag van de jeugdige wordt overigens in dit voorstel van wet niet geregeld. In de huidige regeling is dit evenmin het geval. Als de jeugdzorg in gesloten kader kan worden afgerond, maar wel verder verblijf in een open accommodatie nodig is, moet de zorgaanbieder de machtiging schorsen. Als geen verblijf meer nodig is moet het bureau jeugdzorg het indicatiebesluit intrekken dan wel een ander indicatiebesluit nemen indien

de zorg in ander verband moet worden voortgezet. De zorgaanbieder kan zulks adviseren aan het bureau jeugdzorg, een wettelijke regeling is hiervoor niet nodig. Het spreekt voor zich dat bij het toekennen van verlof alsook de voorbereiding van het ontslag de ouders of gezinsvoogd nauw betrokken zullen zijn. Veelal zal de jeugdige immers het verlof bij de ouders doorbrengen, maar ook als dit elders geschiedt, is het zaak de ouders daarbij zoveel mogelijk te betrekken.

Artikel 29w

Paragraaf 5 regelt het klachtrecht terzake van beslissingen die binnen de accommodatie jegens de jeugdige worden genomen. Het klachtrecht heeft betrekking op de daadwerkelijke toepassing van de in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen tegen de wil van de jeugdige, zoals geregeld in paragraaf 3, en dus om een feitelijke handeling. Voorts omvat het klachtrecht de mogelijkheid te klagen over de duur van een opgelegde maatregel. Voorstelbaar is immers dat een jeugdige het op zich wel eens is met de opgelegde maatregel, doch dat het hem te lang duurt voordat deze wordt opgegeven. Ook dergelijke zaken zijn klachtwaardig. Over het hulpverleningsplan zelf kan men niet klagen (vgl. artikel 29s). Wel zal het in de praktijk zo zijn dat bij een klacht het desbetreffende onderdeel van het plan aan de orde komt omdat beargumenteerd moet worden welk deel in een concrete situatie mag worden toegepast. Voorts zal moeten worden aangegeven dat de in het hulpverleningsplan omschreven situatie zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Te ruime mogelijkheden in het hulpverleningsplan tot toepassing van maatregelen worden op deze wijze ingeperkt.

Ingevolge het eerste lid dient de klacht schriftelijk te worden ingediend. Afhankelijk van de leeftijd en de ontwikkeling van de jeugdige mogen hier geen al te hoge eisen aan gesteld worden. Wel zal uit duidelijk moeten zijn op welke maatregel de klacht betrekking heeft. Opgemerkt zij dat de cliëntenvertrouwenspersoon hierbij een ondersteunende rol kan spelen. Dit zal, gezien de eis dat de klacht schriftelijk moet worden ingediend, bij jongere kinderen bijna altijd nodig zijn. Klachten moeten binnen een redelijke termijn worden ingediend. Bewust is afgezien van een in de wet gefixeerde termijn. De flexibele termijn maakt mogelijk dat een jeugdige die hulp bij het klagen nodig heeft daar langer over kan doen. Ook biedt het de mogelijkheid aan jeugdigen die aanvankelijk bang zijn te klagen dit alsnog te doen op een later moment. De terminologie redelijke termijn houdt anderzijds in dat de jeugdige als hij lang wacht met klagen moet aantonen dat voor dat lange wachten een goede reden bestond. Het tweede lid biedt een grondslag voor het stellen van regels over de samenstelling van de klachtencommissie wanneer deze oordeelt over de klachten over toepassing van de maatregelen. Anders dan bij de afhandeling van andere klachten is de uitspraak van de commissie in deze gevallen bindend. In verband hiermee kunnen eisen worden gesteld aan de samenstelling van de commissie die voor de andere gevallen achterwege kunnen blijven. Gedacht kan worden aan het eisen van een gedragswetenschapper en een jurist.

De termijn waarbinnen de klachtencommissie moet reageren is maximaal vier weken (derde lid). Beslist de klachtencommissie niet binnen die tijd dan heeft dit, net als in de Bjj, als rechtsgevolg dat de jeugdige direct beroep kan instellen bij de beroepscommissie. De beroepscommissie wordt bij artikel 29y nader toegelicht.

Het vierde lid somt de beslissingen op die de commissie op de klacht kan nemen. Indien de klachtencommissie de klacht gegrond verklaart (geheel of gedeeltelijk), vernietigt zij de beslissing waarover werd geklaagd (vijfde lid). Door de vernietiging worden de rechtsgevolgen die aan de beslissing waren verbonden eveneens vernietigd. Een achtergehouden brief dient

alsnog te worden uitgereikt of te worden verzonden; een geweigerd bezoek kan alsnog plaatsvinden.

De klachtencommissie kan, in het geval zij een klacht gegrond verklaart, degene die de beslissing had genomen opdragen een nieuwe beslissing te nemen. Alles wat tijdens de behandeling heeft gespeeld zal daarbij betrokken worden. De klachtencommissie kan voor het nemen van de nieuwe beslissing een termijn stellen (zesde lid). Voorts kan de klachtencommissie enige tegemoetkoming aan de jeugdige toekennen voor zover de gevolgen van de beslissing niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden (zevende lid). In lijn met de vaste jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) gaat het hier nadrukkelijk niet om een schadevergoeding. De tegemoetkoming beoogt enige verzachting aan te brengen van het nadeel van de jeugdige heeft geleden. Een tegemoetkoming kan zeer wel in natura worden verstrekt. Het zevende lid biedt ook de mogelijkheid om een financiële tegemoetkoming vast te stellen.

Artikel 29x

Analoog aan de regeling in de Bjj voorziet de klachtregeling ingevolge dit hoofdstuk in de mogelijkheid van schorsing van een beslissing. De voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ is hiertoe bevoegd.

Artikel 29y

Tegen de beslissing van de klachtencommissie wordt staat ingevolge deze bepaling beroep open bij de beroepscommissie van de RSJ. In deze ingrijpende zaken is beroep op de rechter vereist. Zowel de jeugdige als de zorgaanbieder kunnen de beslissing van de klachtencommissie voorleggen aan de beroepscommissie van de RSJ. De procedure voor behandeling van het beroepsschrift is gelijk aan die in de Bjj.

Artikel II

Deze bepaling strekt tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze wijziging is een gevolg van het sluiten van de justitiële jeugdinrichtingen voor de civielrechtelijk geplaatsten. Allereerst wordt bepaald dat een machtiging van artikel 29b of 29c nodig is voor de gesloten plaatsing van een onder toezicht staande jeugdige. Verder is geregeld dat aan die machtiging de rechtsgevolgen verbonden zijn die ook verbonden zijn aan een machtiging uithuisplaatsing op grond van het eerste lid van artikel 261 van Boek 1 van het BW. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid om na een uithuisplaatsing een ontheffing of ontzetting uit het gezag uit te spreken.

Artikel III

Ook de Bjj wordt aangepast aan de omstandigheid dat de civielrechtelijk geplaatsten, met uitzondering van de gevallen bedoeld in artikel 29k, tweede lid, niet meer in de inrichtingen geplaatst zullen worden. De elementen die daarop betrekking hebben worden in de diverse bepalingen gewijzigd.

Artikel IV

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een onduidelijkheid in de verhouding tussen de ondertoezichtstelling (en met name de machtiging uithuisplaatsing) en de machtiging op grond van de Wet Bopz weg te nemen. En machtiging uithuisplaatsing kan niet strekken tot opnemings in een psychiatrisch ziekenhuis in de zin van de Wet Bopz. Dit blijft ongewij-

zigt. Het BW vereist, ook in gevallen dat een Bopz-machtiging is verleend, een machtiging uithuisplaatsing. Een machtiging op grond van de Bopz maakt een machtiging uithuisplaatsing overbodig omdat de Bopz-machtiging al zowel de instemming van de jeugdige als die van degene die het gezag over hem heeft, overbodig maakt. De voorgestelde wijziging van de Wet Bopz maakt een machtiging uithuisplaatsing naast een Bopz-machtiging of een andere titel tot opnemning in een psychiatrisch ziekenhuis overbodig. Dit laatste wordt met de voorgestelde wijziging van de Bopz voor de machtigingen en de beschikkingen die strekken tot opnemning met zoveel woorden in de wet neergelegd. De Bopz-machtiging wordt met een machtiging uithuisplaatsing in de zin van artikel 261 van Boek 1 van het BW gelijk gesteld. Dit betekent dat de Bopz-machtiging voor de toepassing van de artikelen 258, derde lid, 268, tweede lid, 269, eerste, onder d, en 327, eerste lid, onder g, hetzelfde effect heeft als een machtiging uithuisplaatsing.

Artikel V

Deze wijziging betreft een redactionele aanpassing aan de machtiging gesloten plaatsing zoals die in dit voorstel van wet wordt geregeld.

Artikel VI

In deze bepaling wordt de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht aangepast. Tot nu toe werden de beslissingen die jegens jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen werden genomen van de toepassing van de Awb uitgezonderd vanwege het bepaalde in artikel 1:6, onderdeel c, Awb. Tenuitvoerlegging van de machtiging tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting vond immers plaats in inrichtingen die een voornamelijk strafrechtelijke bestemming hadden. Deze uitzondering zal nog steeds gelden het enkele geval waarin ingevolge het overgangsrecht een jeugdige met een machtiging op grond van artikel 29b Wjz in een justitiële jeugdinrichting wordt geplaatst. Voor het merendeel van de gevallen, namelijk die waarin de jeugdigen in een accommodatie in de zin van dit wetsvoorstel worden geplaatst, wordt via aanvulling van de bijlage van de Awb geregeld dat die wet niet van toepassing is, voor zover het om beslissingen gaat die de interne rechtspositie en verloop van de jeugdige betreffen. Het voorstel van wet voorziet immers zelf in een regeling, waaronder een klachtprocedure.

Artikel VII

Het overgangsrecht valt in verschillende delen uiteen.

Het eerste lid regelt dat aanhangige verzoeken voor een machtiging tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting worden behandeld als verzoeken om een machtiging als bedoeld in artikel 29b van de Wjz.

Het tweede lid bepaalt dat bestaande machtigingen tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting als machtiging op grond van artikel 29b Wjz gelden.

Het derde lid bepaalt dat een dergelijke machtiging ten uitvoer wordt gelegd in een justitiële jeugdinrichting, net als een opvolgende machtiging. Voor dit laatste is wel de instemming van de jeugdige en degene die het gezag over hem heeft, vereist. Deze regeling maakt mogelijk dat een in een justitiële jeugdinrichting aangevangen behandeling ook in die justitiële jeugdinrichting kan worden afgerond. Omdat het mogelijk moet zijn jeugdigen gedurende de periode dat de in een machtiging op grond van de Wet op de jeugdzorg omgezette machtiging plaatsing in een justitiële jeugdinrichting geldt, over te plaatsen naar een accommodatie, is bepaald dat dit mogelijk is, als het bureau jeugdzorg dat de indicatie heeft gesteld die aan de machtiging ten grondslag ligt, dit bepaalt.

Het vierde lid maakt mogelijk dat jeugdigen tot 1 januari 2010 nog in een justitiële jeugdinrichting kunnen worden geplaatst. Deze bepaling is opgenomen omdat de overgang van justitiële jeugdinrichtingen naar de jeugdzorg waarop aanspraak ingevolge de Wjz bestaat gefaseerd zal gaan plaatsvinden en pas op 1 januari 2010 zal zijn afgerond. Dit brengt mee dat de capaciteit buiten de justitiële jeugdinrichtingen gefaseerd beschikbaar zal komen. Voor de gevallen van het tweede tot en met vierde lid regelt het vijfde lid dat de bepalingen van de Bjj van toepassing zijn zoals die voor de inwerkingtreding van deze wet voor de onder toezicht gestelde jeugdigen golden. De van toepassingverklaring van de Bjj is van belang om te voorkomen dat binnen de justitiële jeugdinrichtingen twee verschillende rechtspositieregelingen gelden. De verwijzing naar de Bjj zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel heeft ook hier als achtergrond dat met name de artikelen die de relatie met de gezinsvoogd betreffen, komen te vervallen, terwijl deze noodzakelijk zullen zijn voor de met een machtiging op grond van de Wjz opgenomen jeugdigen die onder toezicht zijn gesteld.

Het voorgestelde zesde en zevende lid regelt de aanspraak op jeugdzorg onder de vigeur van een machtiging. In het algemeen deel is hierop al uitvoerig ingegaan.

Het achtste en negende lid regelen de doorwerking van de aanspraak jegens het Rijk op de regeling van de Inspectie jeugdzorg en van de cliëntenvertrouwenspersoon.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner