

De rechtspositie van kinderen in Horizon, afdeling Besloten Groepen

*Stap 1 van het stapsgewijs toezicht op basis van het
Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg
Instellingsrapport*

Samenvatting

De Inspectie jeugdzorg doet de komende jaren stapsgewijs onderzoek naar de kwaliteit van de gesloten jeugdzorg. Het nieuwe zorgaanbod is nog in ontwikkeling, daarom richt de inspectie haar onderzoek stapsgewijs in.

Het toezicht stap 1 betreft de rechtspositie van de jongeren (lees hier voor Horizon: kinderen)¹. Een goede rechtspositie is in de gesloten jeugdzorg erg belangrijk omdat het gaat om kinderen die tegen hun wil in hun vrijheden beperkt kunnen worden.

In dit rapport geeft de inspectie antwoord op de vraag in hoeverre de instelling verantwoord omgaat met de rechtspositie van de kinderen. De inspectie is van oordeel dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg bij het thema rechtspositie van kinderen op ten minste operationeel niveau dienen te functioneren. 'Operationeel' wil zeggen dat er volledig, duidelijk en adequaat beleid is en dat de medewerkers in de instelling het beleid kennen en ernaar handelen. 'Geborgd' is de hoogst mogelijke score van de inspectie; dit betekent dat beleid en uitvoering periodiek geëvalueerd en zo nodig verbeterd worden.

Het eindoordeel van de inspectie luidt dat Horizon, afdeling Besloten Groepen *onvoldoende* verantwoord omgaat met de rechtspositie van de kinderen.

Actie van Horizon, afdeling Besloten Groepen is vooral nodig voor de volgende onderwerpen:

- De instelling gaat onvoldoende verantwoord om met het toepassen van maatregelen op kinderen. Vooral de toepassing van de maatregel holding baart de inspectie zorgen.
- Verlof maakt onvoldoende onderdeel uit van de behandelplannen en de instelling hanteert geen standaard criteria voor het toekennen van verantwoord verlof.
- De toegang van kinderen tot de klachtencommissie en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is onvoldoende geregeld.

De inspectie beveelt aan Horizon, afdeling Besloten Groepen aan:

- Staak *per direct* het inzetten van de maatregel holding om kinderen te disciplineren of als laatste fase na een proces waarbij de medewerkers de kinderen bewust uitdagen. De redenen voor het toepassen van holding moeten gelegen zijn in het zorgen voor veiligheid van het kind en zijn omgeving.
- Zorg ervoor dat alle indicatoren voor 1 februari 2010 operationeel zijn.

In bijlage 1 van dit rapport staat het plan van aanpak dat Horizon, afdeling Besloten Groepen in reactie op de aanbevelingen in het concept rapport op 17 november 2009 aan de Inspectie jeugdzorg heeft gestuurd.

¹ Horizon biedt gesloten jeugdzorg aan kinderen van 6-13 jaar. Daar waar het onderzoek over 'jongeren' spreekt dient voor Horizon 'kinderen' gelezen te worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 De rechtspositie van de kinderen in Horizon, afdeling Besloten Groepen	9
2.1 Maatregelen die de vrijheid van kinderen aantasten	9
2.2 Toekennen van verlof.....	14
2.3 Klachtregeling en vertrouwenspersoon.....	15
Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbeveling	17
3.1 Eindoordeel	17
3.2 Aanbeveling aan Horizon, afdeling Besloten Groepen	18
Bijlage 1 – Plan van aanpak Horizon, afdeling Besloten Groepen, van 17 november 2009	19
Bijlage 2 - Beoordelingskader inspectie	21
Bijlage 3 – Maatregelen die de vrijheid van een jongere aantasten	27
Bijlage 4 – Uitvoering van het inspectieonderzoek	29
Bijlage 5 – Notitie Toezicht op gesloten jeugdzorg	31

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Inspectie jeugdzorg doet de komende jaren stapsgewijs onderzoek naar de kwaliteit van de gesloten jeugdzorg. Gesloten jeugdzorg is een nieuw zorgaanbod dat is bedoeld voor jongeren (lees hier voor Horizon: kinderen)² met zware gedragsproblemen, bij wie het in verband met hun behandeling nodig kan zijn om maatregelen toe te passen die hun vrijheid aantasten.

Sinds 1 januari 2008 is gesloten jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg opgenomen. In september 2008 heeft de MOgroep Jeugdzorg het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg vastgesteld. Dit is opgesteld door afgevaardigden van de gesloten jeugdzorgaanbieders samen met de betrokken inspecties.³ Het nieuwe zorgaanbod is nog in ontwikkeling, daarom staan in het Kwaliteitskader drie stappen waarin de aanbieders van gesloten jeugdzorg moeten gaan voldoen aan de normen.

De inspectie houdt rekening met de ontwikkeling door haar onderzoek stapsgewijs in te richten en aan te sluiten bij de stappen uit het Kwaliteitskader. Het toezicht stap 1 betreft de rechtspositie van de jongeren/kinderen. Een goede rechtspositie is in de gesloten jeugdzorg erg belangrijk omdat het gaat om jongeren/kinderen die tegen hun wil in hun vrijheden beperkt kunnen worden.

De inspectie heeft in september 2009 onderzocht in hoeverre Horizon, afdeling Besloten Groepen verantwoord omgaat met de rechtspositie van kinderen.

Horizon is een instelling die jeugdigen van 0 tot 18 jaar met ernstige problemen behandelt, begeleidt en onderwijs geeft. Dit rapport gaat over de gesloten jeugdzorg die Horizon biedt aan een groep jonge kinderen van 6 tot 13 jaar met ernstige gedragsproblemen. Op het terrein van Horizon in Rotterdam bevinden zich twee groepen High Care en één groep Medium Care, waar jongens en meisjes gemengd worden behandeld.

Voordat de gesloten jeugdzorg in 2008 in de wet werd opgenomen, bood een aantal zorgaanbieders onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS een vorm van jeugdhulpverlening, waarbij verderstreckende maatregelen in het kader van de behandeling konden worden toegepast. Zij liepen daarmee vooruit op de wetgeving over gesloten jeugdzorg. Horizon behoorde tot deze groep. In 2006 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het project gesloten behandeling Horizon.⁴

Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* staan de bevindingen van de Inspectie jeugdzorg over de rechtspositie van de kinderen in de instelling.

In *hoofdstuk 3* staan het eindoordeel van de Inspectie jeugdzorg en de aanbeveling aan de instelling.

In *bijlage 1* staat het plan van aanpak dat Horizon, Besloten Groepen, heeft opgesteld naar aanleiding van het concept rapport van de Inspectie jeugdzorg. In *bijlage 2* staat het beoordelingskader. Hierin wordt het thema beschreven, waarop de inspectie toetst. Ook is aangegeven hoe de instelling

² Horizon biedt gesloten jeugdzorg aan kinderen van 6-13 jaar. Daar waar het onderzoek over 'jongeren' spreekt dient voor Horizon 'kinderen' gelezen te worden.

³ De Inspectie jeugdzorg heeft hierin samengewerkt met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en met de Inspectie van het Onderwijs.

⁴ "Een veilig behandelingsklimaat. Onderzoek naar het project gesloten behandeling Horizon", Utrecht september 2006.

presteert op het thema. In *bijlage 3* staan de maatregelen opgesomd die ingevolge de Wet op de jeugdzorg de vrijheid van de jongere mogen aantasten in instellingen voor gesloten jeugdzorg. In *bijlage 4* staat de onderzoeksopzet beschreven. In *bijlage 5* staat de notitie over het toezicht op de gesloten jeugdzorg die de Inspectie jeugdzorg in september 2008 heeft aangeboden aan het ministerie voor Jeugd en Gezin.

Hoofdstuk 2 De rechtspositie van de kinderen in Horizon, afdeling Besloten Groepen

Het onderzoeksthema kent drie criteria die de verwachtingen van de inspectie aangeven:

- *de instelling gaat verantwoord om met maatregelen die de vrijheid van een kind aantasten;*
- *de instelling gaat verantwoord om met het toekennen van verlof;*
- *de instelling gaat verantwoord om met de klachtregeling en de vertrouwenspersoon.*

Dit hoofdstuk bevat drie paragrafen die gewijd zijn aan de drie criteria. Elk criterium is uitgewerkt in een aantal indicatoren. De scores op de indicatoren geven aan in hoeverre een instelling aan de normen voldoet.

Elke paragraaf begint met een tabel met daarin de uitwerking van een criterium in indicatoren en de scores van de inspectie per indicator op een vierpuntsschaal: afwezig, aanwezig, operationeel en geborgd. Na elke tabel volgt een toelichting op het oordeel.

Deze scores houden kort gezegd⁵ in:

- afwezig: er is geen beleid of het aanwezige beleid is zo onvolledig, onduidelijk of inadequaats dat het beleid de medewerkers van de instelling geen informatie geeft die hen kan leiden;
- aanwezig: er is volledig, duidelijk en adequaat beleid, dat de medewerkers van de instelling voldoende informatie geeft die hen kan leiden;
- operationeel: het beleid is aanwezig én de medewerkers in de instelling kennen het beleid en handelen ernaar;
- geborgd: de leidinggevendenden in de instelling zorgen voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers én zorgen dat het beleid en de uitvoering periodiek geëvalueerd en zo nodig verbeterd wordt, dus dat de instelling op instellingsniveau leert van haar ervaringen; hiervoor is het nodig dat op onderdelen geregistreerd wordt wat er gebeurt. De score geborgd vooronderstelt dat het beleid voldoet en dat de medewerkers het beleid in de praktijk brengen.

De inspectie verwacht voor elke indicator ten minste een score operationeel.

2.1 Maatregelen die de vrijheid van kinderen aantasten

Scores per indicator

Criterion De instelling gaat verantwoord om met maatregelen die de vrijheid van een kind aantasten	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Indicatoren				
Welke maatregelen mogen worden toegepast		√		
Wanneer maatregelen mogen worden toegepast		√		
Wie maatregelen mogen toepassen			√	
Hoe medewerkers bij toepassing maatregelen dienen te handelen	√			
Instemming gedragswetenschapper bij toepassing maatregelen		√		
Toepassing maatregelen specifiek per kind	√			
Toepassing maatregelen door getrainde en geïnstrueerde medewerkers	√			

⁵ Een uitgebreide toelichting op de mogelijke scores staat in bijlage 2.

Toelichting

Welke maatregelen mogen worden toegepast

Horizon heeft haar beleid op het gebied van maatregelen in het voorjaar van 2009 aangepast. In dit beleid is een aantal wettelijke maatregelen uitgewerkt die in de Wet op de jeugdzorg worden genoemd, namelijk plaatsing in time-out ruimte, holding, fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon.⁶ In eerder beleid van voor 2009 stonden de maatregelen fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon niet genoemd.

Horizon heeft in haar beleid opgenomen dat het behandelplan van ieder kind standaard de maatregelen plaatsing in time-out ruimte en holding bevat. De andere maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon), die Horizon 'overige' maatregelen noemt, kunnen volgens het beleid van de instelling worden toegepast indien zich een noodsituatie voordoet. Daarnaast noemt de instelling in haar beleid nog een tweetal maatregelen die niet door de Wet op de jeugdzorg als wettelijke maatregel worden aangemerkt, maar wel beide in de gesloten jeugdzorg zijn toegestaan, namelijk het afsluiten van de deuren van de afdeling en geluidssignalering op de slaapkamerdeuren.

In de praktijk zijn medewerkers onvoldoende op de hoogte van alle binnen de instelling toepasbare wettelijke maatregelen. De instelling neemt standaard de volgende vier maatregelen in de voorlopige behandelplannen van alle kinderen op: plaatsing in de time-out ruimte, holding, afsluiten van deuren en geluidssignalering op slaapkamerdeuren (zie verder onder: *Toepassen maatregelen specifiek per kind*). Dit zijn ook precies de maatregelen die de medewerkers noemen als maatregelen, terwijl twee van deze maatregelen zoals opgemerkt geen wettelijke maatregelen zijn. Deze twee maatregelen zullen in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten worden.

Van de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon), die in het nieuwe beleid zijn toegevoegd, is het de medewerkers vrijwel niet bekend dat het wettelijke maatregelen zijn. De groepsleiders passen deze maatregelen toe zonder dat ze altijd herkennen dat het wettelijke maatregelen zijn.

Daarnaast passen medewerkers de maatregel kamerplaatsing op eigen kamer toe, terwijl de instelling deze maatregel niet opgenomen heeft in haar beleid.

Wanneer maatregelen mogen worden toegepast

De instelling heeft de algemene formuleringen uit de Wet op de jeugdzorg, die beschrijven wanneer maatregelen mogen worden toegepast, vertaald in haar beleid.

In de praktijk verschilt het per medewerker hoe vaak en wanneer maatregelen worden toegepast. Uit de dossiers blijkt dat de groepsleiders de maatregel holding regelmatig toepassen. Plaatsing in de time-out ruimte of op kamer komt minder vaak voor. Ook in de time-out ruimte passen groepsleiders holding toe op de kinderen. Op de maatregel holding wordt hieronder nadrukkelijker ingegaan.

De inspectie heeft geconstateerd dat de groepsleiders de maatregel holding om verschillende redenen op kinderen toepassen. Ten eerste passen groepsleiders holding toe wanneer de veiligheid van het

⁶ Zie bijlage 3 voor een verdere toelichting op de beperkende maatregelen.

kind of van anderen in gevaar is. Verder komt het voor dat groepsleiders holding toepassen als disciplineringsmaatregel, omdat een kind brutaal is of niet luistert. Ten slotte gebruiken groepsleiders holding als laatste fase in een proces van uitdagen van kinderen. Het komt voor dat groepsleiders een kind uitdagen en vervolgens holding toepassen wanneer het kind kwaad of agressief wordt. Naast de informatie uit de interviews heeft de inspectie van deze redenen voorbeelden in de onderzochte dossiers aangetroffen (zie verder onder: *Hoe medewerkers bij toepassing maatregelen dienen te handelen*). De geïnterviewde leidinggevenden en gedragswetenschappers geven aan dat alleen de veiligheid van het kind of van anderen een reden kan zijn wanneer groepsleiders holding mogen toepassen. In de andere gevallen is het volgens hen niet toegestaan.

Tevens verschilt de frequentie waarmee groepsleiders holding toepassen. De ene groepsleider past holding meer toe dan de andere groepsleider. De geïnterviewde leidinggevenden en gedragswetenschappers geven aan dat zij hier aandacht aan besteden en hierover spreken met de groepsleiders.

De inspectie beoordeelt deze indicator niet als operationeel, omdat de groepsleiders de maatregel holding in de praktijk ook toepassen vanwege redenen die niet legitiem zijn. De inspectie benadrukt dat alleen de eerste reden, namelijk de veiligheid van het kind of van anderen, een legitieme reden is om holding toe te passen. De gedragswetenschappers en leidinggevenden van Horizon onderschrijven dit.

Wie maatregelen mogen toepassen

Het beleid beschrijft dat het de groepsleiders zijn die de maatregelen uitvoeren. Verder staat vermeld dat bij plaatsing in de time-out ruimte en bij holding de groepsleider de gedragswetenschapper en afdelingscoördinator zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt. Voor de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon) geldt dat de groepsleiders deze maatregelen in noodsituaties kunnen toepassen na toestemming van de gedragswetenschapper. In de praktijk zijn het ook de groepsleiders die de maatregelen toepassen.

Hoe medewerkers bij toepassing maatregelen dienen te handelen

De instelling heeft beleid opgesteld over hoe medewerkers dienen te handelen bij het toepassen van maatregelen, maar dit beleid is niet voor elke maatregel volledig. De instelling heeft bijvoorbeeld wel beleid over hoe groepsleiders dienen te handelen voorafgaand aan holding, maar heeft geen beleid over het fysieke gedeelte van het toepassen van holding (zie verder onder: *Toepassing maatregelen door getrainde en geïnstrueerde medewerkers*). Ook wat betreft de maatregel kamerplaatsing heeft de instelling geen beleid opgesteld, terwijl groepsleiders deze maatregel wel toepassen. Wat betreft de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon) heeft de instelling, zij het beperkt, beschreven hoe de medewerkers dienen te handelen.

In de praktijk heeft de inspectie in een aantal dossiers beschrijvingen van groepsleiders gelezen over hoe zij een bepaalde maatregel hebben toegepast op een kind. Zonder te veel op de (persoonlijke) details in te gaan volgt hier een aantal voorbeelden:

- Kind is aangetroffen op kamer met touw om nek. Eerst strippen groepsleiders de kamer, maar kind wil dat niet en dreigt met weglopen. Kind moet met armen over elkaar in time-out ruimte zitten en moet vervolgens op 1 been staan. Volgens de incidentenregistratie is hiervan de bedoeling: luisteren, accepteren en niet zelf bepalen.
- Groepsleiding neemt kind in de holding. In de incidentenregistratie staan de volgende teksten: "Ik leg kind ruw in de holding, schreeuw kind toe, wanneer kind scheldt geef ik kind een pijnprikkel". Vervolgens moet het kind in de hoek staan en mag het kind niet bewegen. Dit gebeurt wel en de groepsleiding past vervolgens meerdere malen holding op het kind toe.
- Kind moet de hele avond in de hoek staan, terwijl er geen sprake is van escalatie of onveiligheid.
- Groepsleiding past op een kind met een achtergrond van seksueel misbruik op 1 dag meerdere keren holding toe. Eenmaal blijft een medewerker 20 minuten op het kind liggen. Volgens de beschrijving wel op zijn ellebogen, zodat er niet teveel druk op het kind komt. In de incidentenregistratie staat vermeld dat de groepsleider hierover alleen een collega heeft geïnformeerd en niet de gedragswetenschapper of afdelingscoördinator.
- Een groepsleider houdt de mond van een kind dicht tijdens holding, omdat het kind zo schreeuwt.
- Kind is kwaad na een partij tafeltennis, waarna de groepsleiding holding toepast. Groepsleider daagt kind daarna uit en kind wordt nog kwader. Dit loopt opnieuw uit op een holding.

De inspectie heeft een aantal van deze voorbeelden voorgelegd aan de geïnterviewde leidinggevenden. Zij herkenden niet alle voorbeelden en gaven aan dat het disciplineren van kinderen door middel van maatregelen niet is toegestaan binnen Horizon. De gedragswetenschappers gaven aan dat zij weten dat de groepsleiders wel eens met pijnprikkels werken maar dat dit niet is toegestaan bij Horizon.

Instemming gedragswetenschapper bij toepassing maatregelen

In het beleid van de instelling staat vermeld dat de instelling de maatregelen plaatsing in de time-out ruimte en holding in het individuele behandelplan van ieder kind vastlegt. Op deze manier stemt de gedragswetenschapper vooraf in met de maatregelen. Verder staat beschreven dat de gedragswetenschapper beslist of er sprake is van een noodsituatie. In het in 2009 aangepaste beleid is opgenomen welke van de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon) in dat geval toegepast mogen worden.

In de praktijk zijn de gedragswetenschappers altijd betrokken bij het vaststellen van de voorlopige behandelplannen van de kinderen, waarin de twee maatregelen plaatsing in de time-out ruimte en holding vermeld staan. In de daarop volgende behandelplannen worden deze twee maatregelen niet meer genoemd.

De medewerkers herkennen de 'overige' maatregelen vrijwel niet als wettelijke maatregelen (zie verder onder: *Welke maatregelen mogen worden toegepast*). De gedragswetenschappers nemen deze 'overige' maatregelen ook niet onder de wettelijke maatregelen in het behandelplan op. De

groepsleiders informeren veelal pas achteraf de gedragswetenschapper wanneer één van de 'overige' maatregelen is toegepast.

De inspectie concludeert dat doordat medewerkers de 'overige' maatregelen vrijwel niet herkennen als wettelijke maatregelen, de instemming van de gedragswetenschapper ook maar ten dele wordt gevraagd. De instemming beperkt zich vooral tot de twee maatregelen holding en plaatsing in een time-out ruimte.

Toepassing maatregelen specifiek per kind

In het beleid van de instelling staat vermeld dat de instelling de maatregelen plaatsing in de time out ruimte en holding standaard opneemt in het behandelplan van de jeugdige en dat de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon) alleen worden toegepast in noodsituaties, na toestemming van de gedragswetenschapper.

In de praktijk bevatten de voorlopige behandelplannen van alle kinderen dezelfde maatregelen, namelijk plaatsing in de time-out ruimte en holding. Daarbij is de motivatie om deze maatregelen in het behandelplan op te nemen voor de meeste kinderen hetzelfde. De 'overige' maatregelen staan niet onder de wettelijke maatregelen in de (voorlopige) behandelplannen vermeld. In verschillende behandelplannen komen deze 'overige' maatregelen bij de gemaakte afspraken terug. Daarnaast is het zo dat groepsleiders deze 'overige' maatregelen niet alleen toepassen in noodsituaties. Bepaalde maatregelen worden meerdere malen of zelfs structureel op kinderen toegepast. Voorbeelden die de inspectie hiervan in de dossiers heeft aangetroffen zijn het meeluisteren met telefoongesprekken en het fouilleren na verlof.

De inspectie is van mening dat de instelling door het standaard opnemen van de twee maatregelen niet het maatwerk levert dat de Wet op de jeugdzorg beoogt. Per kind dient de instelling af te wegen of de maatregel noodzakelijk is voor de behandeling van het kind. Maatwerk betekent ook dat de gedragswetenschapper de maatregel uit het behandelplan schrapt, wanneer blijkt dat de maatregel niet meer noodzakelijk is voor het kind. Ook is de inspectie van mening dat de instelling gemotiveerd dient af te wegen of de 'overige' maatregelen (fouilleren, doorzoeken kamer en beperken bezoek, post en telefoon) noodzakelijk zijn. Indien dit het geval is dient de instelling de maatregelen als wettelijke maatregelen op te nemen in het behandelplan van het kind.

Toepassing maatregelen door getrainde en geïnstrueerde medewerkers

De instelling heeft in haar beleid niets opgenomen over het trainen van haar medewerkers wat betreft het toepassen van de wettelijke maatregelen.

In de praktijk volgen nieuwe groepsleiders de interne Radar-training, met daarin een theoretisch en praktijkdeel. Niet alle groepsleiders hebben daarna nog een opfrustraining gevolgd.

De inspectie benadrukt het belang van een goede training, zeker omdat groepsleiders vooral de maatregel holding toepassen en niet altijd om de juiste reden en op de juiste manier (zie verder onder:

Wanneer maatregelen mogen worden toegepast & Hoe medewerkers bij toepassing maatregelen dienen te handelen).

2.2 Toekennen van verlof

 criterium De instelling gaat verantwoord om met het toekennen van verlof	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Indicatoren				
Verlof onderdeel van behandelplan		√		
Criteria toekenning verlof		√		
Instemming gedragswetenschapper			√	

Toelichting

Verlof onderdeel van behandelplan

In het beleid van de instelling staat dat de instelling individueel bekijkt of, hoe en wanneer een kind en zijn of haar ouders toe zijn aan verlof. Verder staat in het beleid vermeld dat de instelling per kind bekijkt hoe de verlofopbouw het beste vorm kan worden gegeven en dat de verlofstappen inclusief tijdspad individueel worden bepaald.

In de praktijk nemen de medewerkers verlof niet eenduidig en systematisch op in de behandelplannen van de kinderen. Uit de door de inspectie onderzochte behandelplannen wordt onvoldoende duidelijk wat de functie is van verlof in de behandeling van de kinderen. Ook heeft de inspectie geen duidelijke beschrijvingen van de verlofopbouw voor het betreffende kind in de dossiers aangetroffen. Wel heeft de inspectie verlofafspraken in de behandelplannen aangetroffen, maar deze bestaan vooral uit een opsomming van verlofdata en zijn verder weinig inhoudelijk gericht op de behandeling van de kinderen.

De kinderen blijken op de hoogte van hun verlofopbouw en ze weten dat verlofstappen afhankelijk zijn van of zij hun best doen en hoe zij zich gedragen. De kinderen krijgen leerdoelen mee tijdens hun verlof en evalueren ieder verlof met de groepsleiders.

Criteria toekenning verlof

In het beleid van de instelling is een aantal criteria opgenomen op basis waarvan de instelling bepaalt of een kind en zijn of haar ouders toe zijn aan verlof. Criteria die worden genoemd zijn: de huidige ontwikkeling van het kind op de groep, de competenties en opvoedingsvaardigheden van de ouders en de risicofactoren die meespelen in de instandhouding van de gedragsproblematiek van het kind. In de praktijk hanteren gedragswetenschappers geen vaste criteria of risicotaxatie-instrument om te bepalen of een kind en zijn of haar ouders toe zijn aan verlof en of het verantwoord is om een kind met verlof te laten gaan. De gedragswetenschappers geven aan dat het gedrag van het kind bepalend is voor hun afweging of verlof voor dat betreffende kind verantwoord is en hoe verlof het beste ingevuld kan worden. De inspectie heeft wat dit punt betreft geen informatie of afwegingen in de onderzochte dossiers aangetroffen.

Instemming behandelcoördinator

In het beleid van de instelling staat vermeld dat de instelling verlof bespreekt met de jeugdige, de ouders en de plaatsende instantie. Daarbij geeft de gedragswetenschapper een advies dat leidend is. De plaatsende instantie is eindverantwoordelijk voor het besluit om het kind met verlof te laten gaan en kan dit advies goedkeuren, bijstellen of afwijzen.

In de praktijk geven de gedragswetenschappers een leidend advies. Tijdens de behandelplan-besprekingen, waarbij de gedragswetenschapper aanwezig is, besluiten de deelnemende partijen gezamenlijk of een kind toe is aan verlof of aan een volgende verlofstap. De gedragswetenschapper is eindverantwoordelijk voor het verlofadvies, de (gezins)voogd beslist uiteindelijk over het verlof. In de onderzochte dossiers zijn de adviezen of motivaties van de gedragswetenschappers voor het verlof van een kind niet zichtbaar. Toch beoordeelt de inspectie deze indicator als 'operationeel', aangezien uit de interviews bleek dat de rol van de gedragswetenschapper overeenkomstig het beleid wordt ingevuld.

2.3 Klachtregeling en vertrouwenspersoon

 criterium De instelling gaat verantwoord om met de klachtregeling en de vertrouwenspersoon	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Indicatoren				
Toegang tot klachtregeling		√		
Toegang tot vertrouwenspersoon			√	
Beroepsmogelijkheid bij maatregelen en verlof		√		

Toelichting

Toegang tot klachtregeling

In het beleid van de instelling is een folder beschikbaar waarin staat dat kinderen en/of hun ouders een klacht kunnen indienen bij een onafhankelijke klachtencommissie. Van de kinderen wordt wel verwacht dat zij eerst zelf hun probleem proberen op te lossen door een gesprek aan te gaan met de persoon met wie zij het niet eens zijn, of anders met de leidinggevende van deze persoon.

In de praktijk blijkt geen van de geïnterviewde medewerkers voldoende op de hoogte te zijn van de mogelijkheid voor kinderen en hun ouders om een klacht in te dienen bij een onafhankelijke klachtencommissie. Ook de kinderen zijn niet bekend met deze mogelijkheid. De instelling heeft geen klachtenformulieren, noch bijvoorbeeld een brievenbus voor de klachtencommissie beschikbaar gesteld voor de kinderen.

In de praktijk gaat de instelling ervan uit dat de vertrouwenspersoon de kinderen en hun ouders wijst op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de klachtencommissie. Daarnaast geven de leidinggevenden aan dat de instelling mogelijke klachten in een vroeg stadium probeert te herkennen en op te lossen.

Toegang tot vertrouwenspersoon

In het beleid van de instelling staat beschreven dat kinderen en hun ouders een beroep kunnen doen op de vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ). Tevens is op de groepen informatie over de vertrouwenspersoon op een prikbord voor de kinderen beschikbaar.

In de praktijk kennen de kinderen de vertrouwenspersoon. Bij binnenkomst in de instelling krijgen de kinderen een kennismakingsgesprek met haar. De vertrouwenspersoon is wekelijks op het terrein van Horizon aanwezig. Op de groepen hangt een rooster waarop de kinderen kunnen zien wanneer zij op hun groep komt. De kinderen weten als het nodig is de vertrouwenspersoon te vinden.

Beroepsmogelijkheid bij maatregelen en verlof

Horizon heeft in de informatiefolder voor ouders en kinderen de mogelijkheden van beroep vastgelegd dat kinderen (of hun ouders) de mogelijkheid van beroep hebben als ze het niet eens zijn met beslissingen over vrijheidsbeperkende maatregelen.

Deze formulering is echter niet volledig. Het gaat niet alleen om beroep tegen een uitspraak van de klachtencommissie over vrijheidsbeperkende maatregelen, maar ook om beroep tegen een uitspraak over verlof.

In de praktijk zijn de groepsleiders en de kinderen niet op de hoogte van deze beroepsmogelijkheid.

Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbeveling

In dit hoofdstuk oordeelt de inspectie in hoeverre Horizon, afdeling Besloten Groepen verantwoord omgaat met de rechtspositie van de kinderen.

Paragraaf 3.1 bevat het eindoordeel. Daarna volgt in paragraaf 3.2 de aanbeveling aan Horizon, afdeling Besloten Groepen

3.1 Eindoordeel

Het eindoordeel van de inspectie luidt dat Horizon, afdeling Besloten Groepen onvoldoende verantwoord omgaat met de rechtspositie van de kinderen.

De instelling scoort 3 van de 13 indicatoren 'operationeel' en voldoet daarmee **onvoldoende** aan de verwachtingen van de inspectie⁷.

Actie van Horizon, afdeling Besloten Groepen is vooral nodig voor de volgende onderwerpen:

Horizon gaat onvoldoende verantwoord om met het toepassen van maatregelen op kinderen

Met betrekking tot het toepassen van maatregelen is er maar één indicator waarbij de medewerkers het beleid kennen en er ook naar handelen. De inspectie vindt dit zorgelijk. Vooral de toepassing van de maatregel holding, de maatregel die de instelling regelmatig op kinderen toepast, baart de inspectie zorgen. Het inzetten van holding als disciplineringsmaatregel dan wel in het proces van uitdagen van kinderen vindt de inspectie onacceptabel.

Verder handelen medewerkers niet altijd zoals het volgens de leidinggevenden en gedragswetenschappers van de instelling zou moeten, bijvoorbeeld door het geven van pijnprikkels. Onzorgvuldige toepassing van de ingrijpende maatregel holding kan leiden tot een onveilige situatie voor kinderen en tot een onveilig gevoel voor kinderen en zorgt ervoor dat de kinderen onnodig in hun vrijheid worden ingeperkt.

Daarnaast levert de instelling wat betreft de maatregelen onvoldoende maatwerk per kind en herkennen de medewerkers niet alle maatregelen als wettelijke maatregelen. Ook hierdoor lopen kinderen het risico dat hun rechten onnodig worden ingeperkt.

Verlof maakt onvoldoende onderdeel uit van de behandelplannen en de instelling hanteert geen standaard criteria voor het toekennen van verantwoord verlof

Horizon legt verlof niet eenduidig en systematisch vast in de behandelplannen van kinderen. Ook wordt uit de behandelplannen onvoldoende duidelijk wat de functie is van het verlof in de behandeling van het individuele kind. Op deze manier loopt de instelling het risico dat verlof niet aansluit op de specifieke behoeften van een kind.

⁷ In de inleiding van hoofdstuk 2 geeft de inspectie aan dat zij verwacht dat alle indicatoren ten minste operationeel zijn.

Verder hanteert Horizon geen standaard criteria voor het inschatten van risico's bij verlof. Hierdoor kan niet voldoende worden overzien of de verlofsituatie wel veilig is voor de kinderen en voor de omgeving, waardoor er meer risico bestaat op incidenten.

De toegang van kinderen tot de klachtencommissie en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is onvoldoende geregeld

In de gesloten jeugdzorg kunnen kinderen op verregaande wijze in hun grondrechten worden beperkt. Het is daarom erg belangrijk dat zij voor hun recht kunnen opkomen bij een onafhankelijk orgaan, in eerste instantie de klachtencommissie. Horizon heeft de vertrouwenspersoon centraal gesteld voor kinderen en hun ouders en probeert klachten in een vroeg stadium te herkennen en op te lossen. Dit vindt de inspectie echter niet voldoende. Kinderen en hun ouders dienen rechtstreeks toegang te hebben tot de klachtencommissie en goed geïnformeerd te zijn over de klachtencommissie en de mogelijkheden van beroep. Een belangrijke voorwaarde is dat groepsleiders goed bekend zijn met de mogelijkheden van de klachtencommissie. Dit is bij Horizon niet het geval.

3.2 Aanbeveling aan Horizon, afdeling Besloten Groepen

De inspectie is van oordeel dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg bij het thema *rechtspositie van kinderen* op tenminste operationeel niveau dienen te functioneren. Dit is bij Horizon, afdeling Besloten Groepen bij een belangrijk deel van de indicatoren nog niet het geval.

De inspectie beveelt daarom aan Horizon, afdeling Besloten Groepen aan:

- Staak *per direct* het inzetten van de maatregel holding om kinderen te disciplineren of als laatste fase na een proces waarbij de medewerkers de kinderen bewust uitdagen. De redenen voor het toepassen van holding moeten gelegen zijn in het zorgen voor veiligheid van het kind en zijn omgeving.
- Zorg ervoor dat alle indicatoren voor 1 februari 2010 operationeel zijn.

**Bijlage 1 – Plan van aanpak Horizon, afdeling Besloten Groepen,
van 17 november 2009**

Bijlage 2 - Beoordelingskader inspectie

Op basis van het toetsingskader komt de inspectie tot haar oordeel over de kwaliteit van het handelen van de instellingen op de onderzochte thema's per indicator. De instelling krijgt een score voor elke indicator in één van de volgende vier categorieën:

- afwezig;
- aanwezig;
- operationeel;
- geborgd.

Betekenis van de categorieën waarin de inspectie haar oordeel scoort per indicator:

afwezig wil zeggen dat er geen beleid is of dat het aanwezige beleid zo onvolledig, onduidelijk of inadequaat is dat het beleid de medewerkers van de instelling geen informatie geeft die hen kan leiden;

aanwezig wil zeggen dat er volledig, duidelijk en adequaat beleid is, dat de medewerkers van de instelling voldoende informatie geeft die hen kan leiden;

operationeel wil zeggen dat het beleid voldoende is (zie hierboven onder 'aanwezig') en dat de medewerkers in de instelling het beleid kennen en ernaar handelen; de score operationeel vooronderstelt dus dat het beleid voldoet aan de omschrijving onder 'aanwezig';

geborgd is een veelomvattend begrip, het wil idealiter zeggen dat de leidinggevenden of andere verantwoordelijken in de instelling:

- zorgen voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers,
- zorgen dat de medewerkers toegerust zijn voor hun werk (personeelsbeoordeling wordt geëvalueerd en leidt zo nodig tot opleidings- en ontwikkeltrajecten),
- zorgen dat medewerkers afwijkingen van het beleid melden bij leidinggevenden of op een centraal punt,
- zorgen dat het beleid en de uitvoering periodiek geëvalueerd en zo nodig verbeterd wordt, dus dat de instelling op instellingsniveau leert van haar ervaringen; hiervoor is het nodig dat op onderdelen geregistreerd wordt wat er gebeurt.

De inspectie heeft ervoor gekozen om bij 'geborgd' met name te toetsen op de vetgedrukte punten en de toerusting van het personeel alleen te betrekken waar dat nu al absoluut onontbeerlijk is.

De score geborgd vooronderstelt dat het beleid voldoet aan de omschrijvingen onder 'aanwezig' en 'operationeel', dus dat het beleid voldoende is en dat de medewerkers het beleid in de praktijk brengen.

Toelichting op scoreclassificaties per indicator. Score van Horizon is vetgedrukt.

Thema Rechtspositie jongeren				
Criterium: De instelling gaat verantwoord om met maatregelen die de vrijheid van jongeren aantasten				
<i>Indicator</i>	<i>Afwezig</i>	<i>Aanwezig</i>	<i>Operationeel</i>	<i>Geborgd</i>
Maatregelen: welke	Het beleid beschrijft niet welke maatregelen mogen worden toegepast, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat welke maatregelen mogen worden toegepast.	De medewerkers weten welke maatregelen mogen worden toegepast en handelen overeenkomstig.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel.
Maatregelen: wanneer	Het beleid beschrijft niet wanneer maatregelen mogen worden toegepast, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel mag worden toegepast.	Medewerkers weten wanneer de maatregelen mogen worden toegepast en handelen overeenkomstig.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De toepassing van de maatregelen wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Maatregelen: wie	Het beleid beschrijft niet wie een vrijheidsbeperkende maatregel mag toepassen, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat wie een vrijheidsbeperkende maatregel mag toepassen.	Medewerkers weten wie de maatregelen mag toepassen en handelen overeenkomstig.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De toepassing van de maatregelen wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Maatregelen: hoe	Het beleid beschrijft niet hoe (volgens welke procedures) de medewerkers dienen te handelen bij maatregelen en noodsituaties dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat hoe (volgens welke procedures) de medewerkers dienen te handelen bij maatregelen en noodsituaties.	Medewerkers weten hoe (volgens welke procedures) zij dienen te handelen bij maatregelen en noodsituaties en handelen overeenkomstig.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De toepassing van de maatregelen wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Maatregelen: instemming gedragswetenschapper	Het beleid beschrijft niet dat er voor de toepassing van een maatregel instemming van de gedragswetenschapper nodig is, welke vorm van instemming vereist is en hoe deze	In het beleid staat dat er voor de toepassing van een maatregel instemming van de gedragswetenschapper nodig is, welke vorm van instemming vereist is en hoe	Medewerkers weten dat de instemming van de gedragswetenschapper nodig is en in welke vorm deze verkregen moet worden. Zij passen geen maatregelen toe	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De toepassing van de maatregelen wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd. Zo nodig volgt

	instemming verkregen moet worden, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	deze instemming verkregen moet worden.	zonder deze instemming. De gedragswetenschapper zorgt ervoor dat hij steeds betrokken is bij beoordeling en instemming.	bijstelling.
Maatregelen: maatregelen specifiek per jongere	Het beleid beschrijft niet dat voor iedere jongere in zijn behandelplan specifiek wordt genoemd welke maatregelen genomen kunnen worden, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat voor iedere jongere in zijn behandelplan specifiek wordt genoemd welke maatregelen genomen kunnen worden.	Medewerkers weten dat ieder behandelplan specifieke maatregelen benoemt. Zij noemen per behandelplan specifieke maatregelen en passen alleen deze maatregelen toe wanneer er maatregelen nodig zijn. Zij informeren de jongeren hierover.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De toepassing van de maatregelen wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Maatregelen: toepassing door getrainde en geïnstrueerde medewerkers	Het beleid beschrijft niet dat medewerkers getraind en geïnstrueerd worden mbt het toepassen van maatregelen, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat de instelling de medewerkers traint en instrueert mbt het toepassen van maatregelen.	Medewerkers zijn getraind en geïnstrueerd in het toepassen van maatregelen.	De instelling evalueert periodiek de training van en instructies aan de medewerkers. Zo nodig volgt bijstelling.
Criterion: De instelling gaat verantwoord om met het toekennen van verlof				
Verlof: in behandelplan	Het beleid beschrijft niet dat verlof als inhoudelijk onderdeel wordt opgenomen in het behandelplan, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat verlof als inhoudelijk onderdeel wordt opgenomen in het behandelplan.	Medewerkers weten dat verlof een inhoudelijk onderdeel is van ieder behandelplan. Zij nemen verlof inhoudelijk op in de behandelplannen, informeren de jongeren en handelen overeenkomstig hetgeen in het plan is opgenomen.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De uitvoering van de verloven wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd op individueel niveau en op instellingsniveau. Zo nodig volgt bijstelling.
Verlof: criteria toekenning	Het beleid geeft niet aan welke criteria gelden voor het toekennen van verantwoord verlof, dan wel de criteria houden geen rekening met reden verblijf, hulpverlening en ontwikkeling van de jongere, dan wel de criteria maken geen taxatie van de risico's mogelijk, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat welke vaste criteria gelden voor het toekennen van verantwoord verlof en deze houden rekening met reden verblijf, hulpverlening en ontwikkeling van de jongere en maken een taxatie van risico's mogelijk.	Medewerkers weten welke vaste criteria gelden voor het toekennen van verlof en taxeren de risico's aan de hand van deze vaste criteria. Zij informeren de jongeren hierover.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De uitvoering van de verloven wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd op individueel niveau en op instellingsniveau. Zo nodig volgt bijstelling.
Verlof: instemming	Het beleid beschrijft niet dat de	In het beleid staat dat de	Medewerkers vragen volgens de	De instelling zorgt voor informatie,

gedragwetenschapper	gemotiveerde instemming van de gedragwetenschapper nodig is voorafgaand aan verlof, welke vorm van instemming vereist is en hoe deze instemming verkregen moet worden, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	gemotiveerde instemming van de gedragwetenschapper nodig is voorafgaand aan verlof, welke vorm van instemming vereist is en hoe deze instemming verkregen moet worden.	afgesproken procedure de instemming van de gedragwetenschapper voorafgaand aan het verlof. De gedragwetenschapper weegt iedere verlofaanvraag af en motiveert zijn beslissing.	controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. De uitvoering van de verloven wordt geregistreerd en periodiek geëvalueerd op individueel niveau en op instellingsniveau. Zo nodig volgt bijstelling.
 criterium: De instelling gaat verantwoord om met de klachtregeling en de vertrouwenspersoon				
Toegang tot klachtregeling	Het beleid beschrijft niet dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de klachtencommissie en de onafhankelijke vertrouwenspersoon en hoe de instelling de jongeren hierover informeert, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de klachtencommissie en de onafhankelijke vertrouwenspersoon en hoe de instelling de jongeren hierover informeert.	Medewerkers weten dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de vertrouwenspersoon, informeren de jongeren hierover zo nodig en stellen hen hiertoe in staat.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. Er is klachtregistratie, die periodiek wordt geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Toegang tot vertrouwenspersoon	Het beleid beschrijft niet dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de klachtencommissie en de onafhankelijke vertrouwenspersoon en hoe de instelling de jongeren hierover informeert, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de klachtencommissie en de onafhankelijke vertrouwenspersoon en hoe de instelling de jongeren hierover informeert.	Medewerkers weten dat en hoe jongeren rechtstreeks toegang hebben tot de vertrouwenspersoon, informeren de jongeren hierover zo nodig en stellen hen hiertoe in staat.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. Er is klachtregistratie, die periodiek wordt geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.
Beroepsmogelijkheid	Het beleid beschrijft niet dat jongeren in beroep kunnen gaan bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bij beslissingen mbt maatregelen en verlof, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	In het beleid staat dat en hoe jongeren in beroep kunnen gaan bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bij beslissingen mbt maatregelen en verlof.	Medewerkers weten dat en hoe jongeren in beroep kunnen gaan bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bij beslissingen mbt maatregelen en verlof, informeren de jongeren hierover en stellen hen hiertoe in staat.	De instelling zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de medewerkers op dit onderdeel. Er is klachtregistratie, die periodiek wordt geëvalueerd. Zo nodig volgt bijstelling.

Bijlage 3 – Maatregelen die de vrijheid van een jongere aantasten

A. vrijheidsbeperkende maatregelen

Artikel 29o Wet op de jeugdzorg (Wjz) bepaalt dat het hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige maatregelen kan bevatten op grond waarvan hij tegen zijn wil binnen een accommodatie in zijn vrijheden kan worden beperkt. Indien het plan zodanige maatregelen bevat, omschrijft het tevens de gevallen waarin en de termijn gedurende welke de maatregelen kunnen worden toegepast. Het gaat om de volgende maatregelen:

- a. het verbod zich op in het hulpverleningsplan aangegeven plaatsen te bevinden en zonodig de tijdstippen waarop dat verbod geldt;
- b. tijdelijke plaatsing in afzondering;
- c. tijdelijke overplaatsing binnen de accommodatie of naar een andere accommodatie voor gesloten jeugdzorg;
- d. het vastpakken en vasthouden.

De vrijheidsbeperkende maatregelen die in het hulpverleningsplan zijn opgenomen, kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijke jeugdzorg of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen.

Bovendien mogen de maatregelen onder b en c genoemd, worden toegepast voor zover dit nodig is voor de handhaving van de huisregels.

B. dwangmaatregelen

Artikel 29p Wjz bepaalt:

- a. dat het hulpverleningsplan hulpverleningsprogramma's kan bevatten waaraan de jeugdige moet meewerken;
- b. dat het hulpverleningsplan geneeskundige behandelmethoden (waaronder het toedienen van medicijnen) kan bevatten, die de jeugdige moet gedogen.

De hulpverleningsprogramma's en de geneeskundige behandelmethoden die in het hulpverleningsplan zijn opgenomen kunnen tegen de wil van een jeugdige worden toegepast voor zover dit nodig is om het met het verblijf beoogde doel te bereiken of – in het geval van de geneeskundige behandelmethode – voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen.

C. communicatiebeperkende maatregelen

Artikel 29q bepaalt dat het hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige, onverminderd de huisregels, kan bevatten:

- a. beperking van het brief- en telefoonverkeer of gebruik van andere communicatiemiddelen;

- b. beperking van bezoek (waaronder de bepaling dat bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden).

Deze beperkingen kunnen (kort gezegd) worden toegepast voor zover dit nodig is om te voorkomen dat het met het verblijf beoogde doel wordt tegengewerkt.

D. controlemaatregelen

Artikel 29r bepaalt dat een hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige controlemaatregelen kan bevatten. Het gaat om de volgende maatregelen:

- a. onderzoek aan lichaam of kleding;
- b. onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen;
- c. onderzoek van de kamer van de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen die hij niet in zijn bezit mag hebben;
- d. onderzoek van poststukken afkomstig van of bestemd voor de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen, doch slechts in aanwezigheid van de jeugdige.

De controlemaatregelen die in het hulpverleningsplan zijn opgenomen kunnen tegen de wil van de jeugdige of zijn ouder(s) worden toegepast voor zover dit nodig is om te controleren of hetgeen in het hulpverleningsplan is opgenomen, wordt nagekomen.

Bovendien kunnen alle controlemaatregelen worden toegepast voor zover dit nodig is voor de handhaving van de huisregels of voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdzorg aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt.

E. tijdelijke noodsituatie

Met artikel 29t voorziet de wet tevens in een regeling die het toepassen van alle hiervoor genoemde maatregelen mogelijk maakt als dit nodig is om tijdelijke noodsituaties te overbruggen. Volgens de Memorie van Toelichting is hiervan slechts sprake als zich incidenten voordoen die niet in het hulpverleningsplan zijn voorzien of als een jeugdige net is geplaatst en er nog geen hulpverleningsplan is vastgesteld. Volgens artikel 29t kan in zo'n geval een maatregel ten hoogste zeven opeenvolgende dagen worden toegepast.

Bijlage 4 – Uitvoering van het inspectieonderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de inspectie aan de instelling verzocht om de relevante beleidsdocumenten aan de inspectie op te sturen. De inspectie heeft deze beleidsdocumenten van de instelling voorafgaand aan het bezoek aan de instelling geanalyseerd.

Verder heeft de inspectie de meldingen van calamiteiten die zij van de instelling heeft ontvangen voorafgaand aan het bezoek aan de instelling geanalyseerd.

Tijdens het bezoek aan de instelling heeft de inspectie interviews gehouden met:

- twee groepen kinderen;
- twee groepen groepsleiders;
- twee gedragswetenschappers;
- een afdelingscoördinator en een sectormanager.

Daarnaast heeft de inspectie tijdens het bezoek aan de instelling een analyse gemaakt van acht willekeurig geselecteerde cliëntendossiers. In zeven van de acht willekeurig geselecteerde dossiers was sprake van de toepassing van maatregelen die de vrijheid van jongeren aantasten. Dit betreft casussen waarin de nieuwe bevoegdheden, die ingevoerd werden bij de wetwijziging 'gesloten jeugdzorg', zijn toegepast (zie hiervoor bijlage 3).

De volgorde in het onderzoek was zo gekozen dat de inspecteurs de informatie en eventuele signalen van de kinderen, de groepsleiders en de dossiers aan de orde konden stellen in de interviews met de gedragswetenschappers en de leidinggevenden. Zo konden de inspecteurs de informatie en signalen van kinderen en groepsleiders en die uit de dossiers checken.

Tijdens het bezoek aan de instelling, heeft de inspectie in een rondleiding door het gebouw de situatie in de instelling geobserveerd.

De inspectie heeft na het bezoek aan de instelling een rapportage van haar onderzoek gemaakt. In dit rapport spreekt de inspectie op basis van de bevindingen in de instelling haar oordeel uit en doet zij aanbevelingen. De inspectie vraagt de instelling of het concept rapport feitelijke onjuistheden bevat. Na verwerking van de reactie van de instelling stelt de inspectie de rapportages vast.

Als de inspectie de rapporten heeft vastgesteld, biedt zij deze aan de minister voor Jeugd en Gezin, de opdrachtgever van het onderzoek, en aan de instelling zelf aan. De provincie waarin de instelling ligt, krijgt een rapport ter kennisname.

De inspectie plaatst de vastgestelde rapporten op de internetsite van de Inspectie jeugdzorg.

Bijlage 5 – Notitie Toezicht op gesloten jeugdzorg

1. Aanleiding

De Inspectie jeugdzorg heeft in 2006 en 2007 toezicht uitgevoerd op de eerste vier projecten gesloten jeugdzorg. Het gaat om initiatieven om jongeren die daarvoor op civielrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen verbleven, gesloten te behandelen.

Het toezicht betrof Horizon (voor kinderen tussen 7 en 13 jaar te Rotterdam), Paljas Plus (Tender te Oosterhout), De Juiste Hulp (Hoenderloo Groep te Deelen) en Hand in Hand (samenwerkingsproject van Harreveld te Harreveld en Horizon te Alphen aan den Rijn).

Het ministerie voor Jeugd en Gezin wil de ontwikkeling van het zorgaanbod gesloten jeugdzorg nauwgezet volgen en heeft vanaf het eerste initiatief de inspectie verzocht om toezicht te houden op de veiligheid van het behandelklimaat in de nieuwe initiatieven.

Het is de bedoeling van het ministerie om tot en met 2010 het zorgaanbod gesloten jeugdzorg uit te breiden door justitiële jeugdinrichtingen (of locaties daarvan) om te vormen tot instellingen voor gesloten jeugdzorg en door nieuw te ontwikkelen zorgaanbod.

In januari 2008 heeft de inspectie op basis van het toezicht op de eerste vier initiatieven een overkoepelend rapport over de gesloten jeugdzorg gepubliceerd.⁸ Hierin staan onder andere aanbevelingen aan de minister naar aanleiding van het inspectieoordeel dat een correcte toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bij de jongeren onvoldoende gewaarborgd is.

Daarnaast heeft de inspectie in januari 2008 een rapport uitgebracht naar aanleiding van een calamiteitenonderzoek bij De Koppeling, die toen net gestart was met gesloten jeugdzorg.⁹ Tijdens een begeleid verlof was een pupil weggelopen en deze werd vervolgens verdacht van het doden van een avondwinkelier. In dit rapport heeft de inspectie de minister aanbevolen erop toe te zien dat de aanbieders van gesloten jeugdzorg concrete normen ontwikkelen voor het verlenen van verlof aan jongeren met gewelddadig en / of crimineel gedrag.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2008 heeft de minister voor Jeugd en Gezin op de beide inspectierapporten gereageerd. Zo heeft hij laten weten dat de Inspectie jeugdzorg vóór 1 september 2008 samen met een afvaardiging van de gesloten jeugdzorgaanbieders 'veldnormen' opstelt. De instellingen moeten per 1 september 2008 in ieder geval beleid hebben voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen en voor het toekennen van verlof. De minister heeft met de inspectie afgesproken dat de inspectie eind 2008 het beleid van de instellingen zal toetsen.

Ook de inspectie vindt toezicht op de gesloten jeugdzorg van groot belang, omdat het gaat om een risicovol zorgaanbod, waarin de grondwettelijke vrijheid van kinderen of jongeren wordt beperkt.

⁸ Veilige Behandeling in gesloten jeugdzorg: streven naar waarborgen. Utrecht, januari 2008.

⁹ Verlof bij gesloten jeugdzorg casus Amstelveen: omgaan met risico's. Utrecht, januari 2008.

2. Voorstel toezicht

Het voorstel van de Inspectie jeugdzorg over de verdere inrichting van het toezicht op de instellingen voor gesloten jeugdzorg bestaat uit drie onderdelen:

- het toezicht op nieuwe initiatieven en voormalige JJI's: entreetoets;
- stapsgewijs toezicht op *alle* instellingen voor gesloten jeugdzorg op basis van de 'veldnormen';
- niet gepland toezicht.

Na het voorstel volgt een toelichting.

Voorstel

Toezicht op nieuwe initiatieven en voormalige JJI's in de gesloten jeugdzorg: "entreetoets"

De inspectie toetst de veiligheid van het behandelklimaat bij het nieuwe zorgaanbod in een onderzoek vergelijkbaar met dat bij de eerste vier initiatieven gesloten jeugdzorg. Wel past de inspectie het eigen toetsingskader aan de nu ontwikkelde 'veldnormen' aan.

De nieuwe initiatieven betreffen:

1. De Koppeling in Amsterdam en Jeugdzorg Extra (Jeugdformaat Jutters Combinatie) in Den Haag
 - 2008. Rapportage winter 2008/2009.
2. Transferium te Heerhugowaard
 - 2009. Rapportage najaar 2009.
3. Nog onbekende zorgaanbieders Zuid-Holland / Haaglanden / Rotterdam
 - 2010. Rapportage najaar 2010.

De inspectie streeft ernaar de toezichtlast zo klein mogelijk te houden door overlappend toezicht te vermijden. De nieuwe initiatieven krijgen naast de entreetoets ook het jaarlijkse stapsgewijze toezicht op *alle* instellingen voor gesloten jeugdzorg (zie verderop). De thema's uit het stapsgewijze toezicht op alle instellingen worden zoveel mogelijk in één toezicht tegelijkertijd met de entreetoets bij de nieuwe initiatieven getoetst. In 2008-2009 gaat het stapsgewijze toezicht over de rechtspositie van de jongere en het toekennen van verlof.

De voormalige JJI's

De Inspectie jeugdzorg toetst de veiligheid in de voormalige justitiële jeuginrichtingen die inmiddels gesloten jeugdzorg aanbieden in het vervolgtoezicht JJI samen met drie collega inspecties: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Er is daarom geen aanleiding voor extra onderzoek naar de veiligheid na de start als instelling voor gesloten jeugdzorg.

Het betreft hier:

1. De eerste tranche: de O.G. Heldring Stichting in Zetten, Icarus (het Keerpunt in Cadier en Keer), Harreveld Alexandra in Almelo, Het Poortje in Groningen, en Rentray in Eefde, die per 1 januari 2008 een instelling voor gesloten jeugdzorg zijn.

2. De tweede tranche: De Heuvelrug Lindenhorst in Zeist en Den Engh in Den Dolder en Ossendrecht die per 1 januari 2009 (deels) een instelling voor gesloten jeugdzorg zijn.
3. De derde tranche: de nog onbekende (locaties van) justitiële jeugdinrichtingen die per 1 januari 2010 een instelling voor gesloten jeugdzorg zijn.

Stapsgewijs toezicht op basis van de 'veldnormen'

Inmiddels zijn de 'veldnormen' vastgelegd in het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg.¹⁰

Het nieuwe zorgaanbod is nog in ontwikkeling, daarom staan in het stuk *drie stadia* waarin de aanbieders van gesloten jeugdzorg moeten gaan voldoen aan de normen.

De inspectie volgt de stadia die zijn aangegeven en houdt toezicht op *alle* aanbieders van gesloten jeugdzorg in stadia, waarbij het accent ligt op de volgende thema's uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg:

1. gesloten leefomgeving¹¹, met name de rechtspositie van de jeugdige inclusief de toekenning van verlof:
 - 2008-2009, onderzoek naar beleid en praktijk. Rapportage voorjaar 2009.
2. behandel- en opvoedplanning, opvoeding en personeel¹²:
 - 2009-2010, onderzoek naar beleid en praktijk. Rapportage voorjaar 2010.
3. behandeling, dagprogramma en ketensamenwerking¹³:
 - 2011-2012, onderzoek naar beleid en praktijk. Rapportage voorjaar 2012.

Alle aanbieders van gesloten jeugdzorg houdt in dat in dit toezicht ook (locaties van) voormalige justitiële jeugdinrichtingen worden onderzocht. Om overlap te vermijden zal de inspectie nu bij voorkeur de locaties onderzoeken die nog niet op dat thema zijn onderzocht in het grote JJI onderzoek van de gezamenlijke inspecties.

Waar mogelijk en gewenst (met name in het derde stadium) werkt de Inspectie jeugdzorg ook in dit toezicht in de toekomst samen met collega inspecties.

Niet gepland toezicht

Uiteraard kan de Inspectie jeugdzorg te allen tijde naar aanleiding van klachten van burgers, signalen van professionals of meldingen van calamiteiten tussentijds een specifiek onderzoek naar één van de instellingen voor gesloten jeugdzorg instellen.

De inspectie analyseert en beoordeelt klachten, signalen en meldingen met het oog op de veiligheid van het kind. De inspectie verricht dit ongeplande toezicht met als doel dat de instellingen leren van wat er mis is gegaan en verbeteringen in de kwaliteit aanbrengen.

¹⁰ Het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg, MO Groep, Utrecht, september 2008.

¹¹ Thema 1 uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg

¹² Thema 2, 4 en 7 uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg; thema 2 behandel- en opvoedplanning betreft voorwaarden voor systematisch werken.

¹³ Thema's 3, 5 en 6 uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg

Toelichting op het voorstel

Toezicht op nieuwe initiatieven en voormalige JJI's in de gesloten jeugdzorg: "entreetoets"

De inspectie is met de minister voor Jeugd en Gezin van oordeel dat elk nieuw initiatief voor gesloten jeugdzorg na een startperiode door de inspectie dient te worden getoetst op de voorwaarden voor een veilige behandeling. Dit geldt voor de huidige instellingen die nog niet zijn getoetst en voor toekomstige instellingen.

Een aantal instellingen is al door de inspectie(s) getoetst:

- in 2006 en 2007 zijn vier projecten gesloten jeugdzorg getoetst op de voorwaarden voor een veilige behandeling (zie paragraaf 1);
- In 2007 is de veiligheid van alle justitiële jeugdinrichtingen getoetst door de Inspectie jeugdzorg in samenwerking met drie collega inspecties, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing.¹⁴ Hieruit zijn verbetertrajecten voortgevloeid waarop de samenwerkende inspecties vervolgtoezicht houden. Als een voormalige justitiële jeugdinrichting inmiddels een instelling voor Jeugdzorg is, laat dat onverlet dat de tekortkomingen die de inspecties in 2007 hebben geconstateerd, moeten worden opgeheven. De minister voor Jeugd en Gezin onderschrijft dit in de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer.

Stapsgewijs toezicht op veldnormen

Naar aanleiding van aanbevelingen van de Inspectie jeugdzorg, hebben afgevaardigden van de gesloten jeugdzorgaanbieders samen met de betrokken inspecties in de afgelopen maanden 'veldnormen' opgesteld. Inmiddels zijn de veldnormen vastgelegd in het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg¹⁵ en vastgesteld door de MOgroep. De inspectie heeft hierin ook samengewerkt met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en met de Inspectie van het Onderwijs.

Het nieuwe zorgaanbod is nog in ontwikkeling, daarom staan in het stuk *drie stadia* waarin de aanbieders van gesloten jeugdzorg moeten gaan voldoen aan de normen. De instellingen hoeven dus niet per 1 september 2008 aan alle normen te voldoen. Aan de eerste groep normen moeten de instellingen met ingang van 2008 voldoen, aan de tweede groep normen met ingang van 2009 en aan de derde groep normen uiterlijk in 2011.

Uiteraard dienen de instellingen te allen tijde te voldoen aan de normen die afkomstig zijn uit de Wet op de jeugdzorg. Dit geldt ook voor de voorwaarden die de instellingen moeten scheppen voor opvoeding en behandeling. Aan deze normen moet vanaf de aanvang van het aanbieden van gesloten jeugdzorg voldaan worden.

¹⁴ Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's. Utrecht september 2007.

¹⁵ Het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg, MO Groep, Utrecht, september 2008.

Aansluiten op eerder toezicht: vrijheidsbeperkende maatregelen en verlofregeling

De minister voor Jeugd en Gezin heeft naar aanleiding van de aanbevelingen die de inspectie in haar rapportages over de gesloten jeugdzorg in 2008 heeft gedaan, de inspectie verzocht om eind 2008 te rapporteren hoe de kwaliteit van het beleid op het gebied van vrijheidsbeperkende maatregelen en van het verlofbeleid in de gesloten jeugdzorg is.

De inspectie wil aan dit verzoek voldoen, mede omdat zij eraan hecht te onderzoeken of de instellingen verbeteringen aanbrengen naar aanleiding van haar toezicht.

Toekomstige ontwikkelingen in het toezicht

De inspectie wil op termijn het toezicht op de aanbieders van gesloten jeugdzorg vormgeven als 'toezicht op toezicht'. Dit sluit aan op het streefbeeld dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg in januari 2008 hebben uitgebracht. Hierin is sprake van het uitvoeren van pilot-audits in 2010 ter ondersteuning van het ontwikkelen van een instrument waarmee in 2011 alle instellingen getoetst kunnen worden.¹⁶ Over het vormgeven van het toekomstige inspectietoezicht als 'toezicht op toezicht' zal de inspectie eerst overleg voeren met het ministerie en met het 'veld'.

3. Informatiebronnen

Inspectie jeugdzorg

- Veilige Behandeling in gesloten jeugdzorg: streven naar waarborgen. Utrecht, januari 2008.
- Veiligheid in justitiële jeuginrichtingen: opdracht met risico's. Onderzoek van de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Utrecht, september 2007.
- Verlof bij gesloten jeugdzorg casus Amstelveen: omgaan met risico's. Inspectie jeugdzorg, januari 2008.
- Een veilig behandelingsklimaat. Onderzoek naar het project gesloten behandeling Horizon. Utrecht, september 2006;
- Een veilig behandelingsklimaat? Onderzoek naar het project gesloten behandeling Hand in Hand. Utrecht, januari 2008
- Een veilig behandelingsklimaat? Onderzoek naar het project gesloten behandeling De juiste Hulp? Natuurlijk de Hoenderloo groep. Utrecht, januari 2008
- Een veilig behandelingsklimaat? Onderzoek naar het project gesloten behandeling Paljas Plus/Tender. Utrecht, januari 2008

Ministerie voor Jeugd en Gezin

- Brief van minister Rouvoet aan de Tweede Kamer, JZ/GJ-2834004. Den Haag, 4 april 2008.

¹⁶ Streefbeeld JeugdZorg^{Plus} p. 16.

MOgroep

- Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg. Utrecht, september 2008.

Nederlandse instellingen voor gesloten jeugdzorg, in dialoog met de ministeries voor Jeugd en Gezin en Justitie

- Streefbeeld JeugdZorg^{Plus}. Méér dan gesloten Jeugdzorg. Januari 2008.