

**De rechtspositie van jongeren in
de Hoenderloo Groep,
locatie de Kop van Deelen**

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

Inspectie jeugdzorg

Utrecht, augustus 2009

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. Een goede rechtspositie is in de gesloten jeugdzorg erg belangrijk omdat het gaat om jongeren 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 jongeren. De inspectie is van oordeel dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg bij het thema rechtspositie van jongeren 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.

Het eindoordeel van de inspectie luidt dat de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen *onvoldoende* verantwoord omgaat met de rechtspositie van de jongeren.

De instelling heeft het beleid onvoldoende geïmplementeerd. De instelling heeft op de meeste indicatoren beleid dat volledig, duidelijk en adequaat is, maar dit wordt in de praktijk vaak niet of onvolledig uitgevoerd, dan wel op iedere groep op een andere manier. Dit houdt risico's in voor alle onderzochte thema's.

Aandacht van de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen is vooral nodig voor de volgende onderwerpen:

- De maatregelen die de vrijheid van de jongeren aantasten worden onvoldoende op de individuele jongere afgestemd.
- Niet alle medewerkers kennen het protocol vasthouden en vastpakken of hebben de training fysieke weerbaarheid gevolgd.
- De instelling hanteert geen standaard criteria voor het toekennen van verantwoord verlof.
- Jongeren worden niet eenduidig ingelicht over de aanwezigheid van de klachtencommissie.

De inspectie is van oordeel dat de implementatie van het beleid thans op korte termijn dient te worden gerealiseerd, te weten voor 1 januari 2010.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 De rechtspositie van de jongeren	9
2.1 Maatregelen die de vrijheid van jongeren aantasten	9
2.2 Toekennen van verlof	12
2.3 Klachtregeling en vertrouwenspersoon	14
Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbeveling	15
3.1 Eindoordeel	15
3.2 Aanbeveling aan de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen	16
Bijlage 1 – Beoordelingskader inspectie	17
Bijlage 2 – Maatregelen die de vrijheid van een jongere aantasten	21
Bijlage 3 – Uitvoering van het inspectieonderzoek	25
Bijlage 4 – Notitie Toezicht op gesloten jeugdzorg	27

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 jeugdigen 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.¹ 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 jeugdigen. Een goede rechtspositie is in de gesloten jeugdzorg erg belangrijk omdat het gaat om jeugdigen die tegen hun wil in hun vrijheden beperkt kunnen worden.

De inspectie heeft onderzocht in hoeverre de locatie Kop van Deelen van de Hoenderloo Groep verantwoord omgaat met de rechtspositie van jongeren.

De Hoenderloo Groep is een organisatie voor 24-uurs zorg aan jongeren met complexe gedragsproblemen. 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. De Hoenderloo Groep gesloten jeugdzorg behoorde tot deze groep met het project De Juiste Hulp. De Inspectie jeugdzorg heeft hier in 2007 onderzoek gedaan.² Vanaf 1 januari 2008 is de Hoenderloo Groep naast een open instelling ook een instelling voor gesloten jeugdzorg. De gesloten jeugdzorg wordt aangeboden op twee locaties, namelijk sinds 1 januari 2008 op locatie de Kop van Deelen (voorheen onderdeel van De Juiste Hulp) en sinds 1 januari 2009 op locatie de Sprint (Wezep, voorheen Glen Mills School).

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op de locatie Kop van Deelen. Momenteel zitten er op de Kop van Deelen 48 jongeren verdeeld over de volgende groepen: Onyx (10 meisjes, gemengde leeftijd), Opaal (10 meisjes, gemengde leeftijd), Granaat (10 jongens, leeftijd 12-16) en Titaan (20 jongens, leeftijd 14-

¹ De Inspectie jeugdzorg heeft hierin samengewerkt met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en met de Inspectie van het Onderwijs.

² In 2007 heeft de Inspectie jeugdzorg ook onderzoek gedaan bij de Hoenderloo Groep, bij het project De Juiste Hulp; dit was een project dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS gesloten jeugdzorg aanbood al voor de wijziging van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2008 hiervoor een wettelijk kader verschaftte. Het onderzoek is uitgevoerd op de locaties Kop van Deelen en Hoenderloo. De rapportage van dit onderzoek is "Een veilig behandelingsklimaat? Onderzoek naar het project gesloten behandeling *De juiste Hulp? Natuurlijk de Hoenderloo Groep*", Utrecht januari 2008.

18). In de leefgroepen op de Kop van Deelen zitten alleen jongeren met een antisociale gedragsstoornis.

Bij locatie de Sprint zal, gezien de latere start, in 2010 de entreetoets gesloten jeugdzorg plaatsvinden. Meer informatie over de entreetoets en het stapsgewijze toezicht gesloten jeugdzorg staat in bijlage 4 van dit rapport.

Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* staan de bevindingen van de Inspectie jeugdzorg over de rechtspositie van de jongeren in de instelling. In *hoofdstuk 3* staan het eindoordeel van de Inspectie jeugdzorg en de aanbevelingen aan de instelling.

In *bijlage 1* staat het beoordelingskader. Hierin wordt het thema waarop de inspectie toetst, de rechtspositie van de jeugdige, uitgewerkt. Ook is vetgedrukt in het beoordelingskader aangegeven hoe de instelling presteert op het thema. In *bijlage 2* 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 3* staat de onderzoeksopzet beschreven. In *bijlage 4* staat informatie over het stapsgewijs toezicht gesloten jeugdzorg en de entreetoets. Het betreft 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 jongeren

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

- *de instelling gaat verantwoord om met maatregelen die de vrijheid van een jongere 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 gezegd³ in:

- afwezig: er is geen beleid of het aanwezige beleid is zo onvolledig, onduidelijk of inadequaaf 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 leidinggevenden 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 tenminste een score operationeel.

2.1 Maatregelen die de vrijheid van jongeren aantasten

Scores per indicator

Criterion De instelling gaat verantwoord om met maatregelen die de vrijheid van een jongere 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 jongere		√		
Toepassing maatregelen door getrainde en geïnstrueerde medewerkers		√		

³ Een uitgebreide toelichting op de mogelijke scores staat in bijlage 1.

Toelichting

Welke maatregelen mogen worden toegepast

In het beleid van de instelling zijn alle wettelijke maatregelen uitgewerkt die in de Wet op de jeugdzorg worden genoemd.⁴

In de praktijk vindt bij de Kop van Deelen afzondering plaats in de volgende varianten: plaatsing op de kamer waarbij de deur niet op slot is en plaatsing in een ruimte bij de groep, die niet speciaal voor afzondering is bedoeld en die ook niet op slot is, dit wordt time-out genoemd. Wanneer jongeren het nodig hebben om voor hun veiligheid in een afgesloten afzonderingsruimte geplaatst te worden (ook wel separeren genoemd) dan is dat binnen de Kop van Deelen niet mogelijk. Zij worden dan naar een andere instelling overgebracht waar deze mogelijkheid wel is. Dit komt vrijwel niet voor omdat jongeren met een dergelijk risico niet op de Kop van Deelen worden geplaatst.

De medewerkers kennen de maatregelen die de vrijheid van de jongeren beperken. De medewerkers noemen onder andere onderzoek aan lichaam en kleding, vastpakken en vasthouden (holding), meeluisteren van telefoongesprekken, controle van post, kamerinspectie, urinecontrole, time-out in 'het hok' (computerruimte met ramen), in de dojo (oefenlokaal voor vechtsporten/judo) of op kamer, in de hoek op een stoel en overplaatsing. In incidentele gevallen maakt de instelling gebruik van de 24-uurs kamerplaatsing voor maximaal drie dagen. Sinds 1 januari 2008 is dit eenmaal voorgekomen. Verder wordt bij een time-out in het hok, de dojo of op de kamer de deur niet op slot gedaan. Jongeren vertellen dat tijdens het intakegesprek door de teamleider en pedagogisch medewerkers met hen is besproken welke maatregelen op hen van toepassing zijn.

Wanneer maatregelen mogen worden toegepast

De instelling heeft de algemene formuleringen uit de Wet op de jeugdzorg vertaald in haar beleid. Zo worden bijvoorbeeld als redenen voor toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen de veiligheid van de jongeren of die van anderen, wegloop- of vluchtgevaar of ter handhaving van de huisregels genoemd. De vier vrijheidsbeperkende maatregelen (plaatsverbod, tijdelijke plaatsing in afzondering, tijdelijke overplaatsing en vastpakken en vasthouden) zijn verder uitgewerkt in een matrix.

In de praktijk weten medewerkers dat maatregelen mogen worden toegepast als deze in het behandelplan van de jongere zijn opgenomen.

De instelling probeert de inzet van maatregelen tot het minimum te beperken. Hiervoor hanteert de instelling het piramide conflictmodel. Een jongere krijgt daarbij volgens een standaard stappenprocedure de keus zijn (agressieve) gedrag aan te passen. Bij de laatste stap wordt een jongere vastgepakt en vastgehouden (holding). Volgens de medewerkers komt dit niet zo vaak voor, ongeveer eens in de paar maanden, afhankelijk van de leefgroep.

⁴ Zie bijlage 2 voor een verdere toelichting op de beperkende maatregelen.

Wie maatregelen mogen toepassen

In het beleid staat beschreven wie de maatregelen mogen toepassen, namelijk de pedagogisch medewerkers. In de matrix is opgenomen dat de pedagogisch medewerker het individuele behandelplan raadpleegt voor de exacte afspraken.

In de praktijk zijn de pedagogisch medewerkers op de hoogte van het beleid en passen ze de maatregelen toe.

Hoe medewerkers bij toepassing maatregelen dienen te handelen

Het beleid beschrijft hoe medewerkers dienen te handelen bij toepassing van de maatregelen en wat te doen in noodsituaties.

In de praktijk blijkt dit beleid niet voldoende geïmplementeerd.

Zo weten de medewerkers wel dat ze het individuele behandelplan van een jongere moeten raadplegen en dat er procedures en protocollen bestaan voor het toepassen van maatregelen, maar is het een aantal pedagogisch medewerkers niet bekend dat er een apart protocol bestaat voor de ingrijpende maatregel vastpakken en vasthouden (holding). Ook heeft niet iedere pedagogisch medewerker de training fysieke weerbaarheid gevolgd. Verder wisselt de uitvoering van sommige maatregelen per groep. Een voorbeeld hiervan is dat op sommige groepen de luidspreker van de telefoon aan moet staan wanneer een jongere in zijn eerste fase een telefoongesprek voert en dat op andere groepen geen gebruik wordt gemaakt van de luidspreker.

Bij noodsituaties weten de pedagogisch medewerkers hoe zij direct maatregelen dienen te nemen en welke. De behandelcoördinator wordt achteraf geïnformeerd, veelal per email of telefoon. Na het toepassen van een noodmaatregel wordt ook standaard de teamleider geïnformeerd.

De medewerkers weten dat alle uitgevoerde maatregelen geregistreerd moeten worden en dat de registraties opgenomen moeten worden in het dossier van de jongere. De inspectie heeft in de elf onderzochte dossiers slechts informatie van één specifieke maatregel aangetroffen. Het betrof hier een maatregel na een ingrijpend verlofincident.

Instemming gedragswetenschapper bij toepassing maatregelen

In het beleid van de instelling staat dat alleen die beperkende maatregelen mogen worden toegepast, die in het behandelplan van een jongere zijn opgenomen. Op deze manier stemt de behandelcoördinator vooraf in met de maatregelen. Het beleid noemt echter ook maatregelen waarbij niet de behandelcoördinator, maar de teamleider, expertisemanager of directeur besluit om een niet in het behandelplan opgenomen maatregel uit te voeren (onderzoek aan lichaam en kleding, beperken van post en beperken van bezoek).

In de praktijk zijn de behandelcoördinatoren altijd betrokken bij het vaststellen van behandelplannen, inclusief de beperkende maatregelen. Daarna kunnen pedagogisch medewerkers de genoemde maatregelen toepassen zonder voorafgaand overleg met een behandelcoördinator. Indien sprake is van een noodsituatie en er een maatregel is toegepast die niet in het behandelplan van de jongere is

opgenomen, informeert de pedagogisch medewerker de behandelcoördinator achteraf. Dit gebeurt veelal per email of telefoon.

Toepassing maatregelen specifiek per jongere

Het beleid van de instelling vermeldt dat alleen die beperkende maatregelen mogen worden toegepast die in het behandelplan van een jongere zijn opgenomen. Alleen noodsituaties vormen hierop een uitzondering.

In de praktijk werken de behandelcoördinatoren verschillend op dit punt. Zo zijn er behandelplannen waar een standaardlijst met (vrijwel) alle maatregelen is opgenomen, behandelplannen waarin alleen alle wetsartikelen over maatregelen worden genoemd zonder dat uitgelegd wordt wat in die artikelen staat en behandelplannen waarin volstaan wordt met de vermelding dat alle maatregelen zijn besproken. In alle drie de situaties zijn de maatregelen nog onvoldoende specifiek per jongere. Een van de behandelcoördinatoren heeft aangegeven het lastig te vinden om bij binnenkomst van jongeren te bepalen welke specifieke maatregelen bij een bepaalde jongere toegepast mogen gaan worden, aangezien ze over slechts beperkte voorinformatie van de jongeren beschikt. Dit leidt ertoe dat in ieder geval deze behandelcoördinator kiest voor een standaardlijst maatregelen. De inspectie toetste elf dossiers. In één individueel behandelplan zag de inspectie wel dat per maatregel gemotiveerd was afgewogen waarom de maatregel bij de betreffende jongere toegepast zou mogen worden. In dit behandelplan werd volstaan met vier maatregelen.

De inspectie is van mening dat de instelling door het opnemen van een standaardlijst maatregelen in een groot deel van de behandelplannen niet het maatwerk levert dat de Wet op de jeugdzorg beoogt.

Toepassing maatregelen door getrainde en geïnstrueerde medewerkers

In het beleid heeft de instelling opgenomen dat iedere pedagogisch medewerker verplicht is deel te nemen aan de training fysieke weerbaarheid. Het uitgangspunt is dat iedere pedagogisch medewerker deze cursus volgt en bijhoudt.

In de praktijk hebben niet alle pedagogisch medewerkers deze training fysieke weerbaarheid gevolgd.

2.2 Toekennen van verlof

Criterion 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 verlof opgenomen wordt in het behandelplan. Ook is er een format voor een verlofplan.

In de praktijk blijkt dit beleid nog niet te worden uitgevoerd. In slechts twee van de elf onderzochte dossiers heeft de inspectie een inhoudelijke beschrijving van verlof of verlofplan aangetroffen. De behandelcoördinator bevestigt dat de 'verlofregeling', het 'verlofplan' en de 'onderzoeksrapportage toekennen van verlof' nog niet standaard worden gehanteerd. Verder zijn er geen aparte doelen voor verlof, deze komen overeen met de doelen voor het verblijf op de groep.

De betrokken teamleiders, de pedagogisch medewerkers en de jongeren ervaren desondanks wel dat het verlof hoort bij de behandeling. Jongeren zijn in het begingsprek geïnformeerd over verlof en blijken goed op de hoogte wanneer zij in aanmerking kunnen komen voor verlof.

Criteria toekenning verlof

Het toekennen van verlof is volgens het beleid niet gekoppeld aan een bepaalde fase, maar wordt verleend op basis van een individueel verlofplan. In de eerste zes weken na plaatsing dienen er vijf observaties en een screening te hebben plaatsgevonden volgens een vast format: 'observatie en screening verlof'. De screening gebeurt volgens dit format op basis van de *Strengths & Difficulties Questionnaire (SDQ)* en zo nodig worden risico's getaxeerd middels de SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth).

In de praktijk worden deze formats nog minimaal gebruikt. De behandelcoördinator geeft aan dat er wel risico's worden getaxeerd tijdens de observatieperiode in de eerste zes weken. Hier zijn echter geen standaard criteria voor en ook geen standaard werkwijze. Er zijn dan ook geen vaste criteria om te bepalen of een jongere met verlof kan. In gesprekken met de teamleiders en de pedagogisch medewerkers wordt dit beeld bevestigd. Het toekennen van verlof hangt volgens hen af van de fase van verblijf en van de individuele jongere. Dit wordt per leefgroep verschillend ingevuld.

Instemming behandelcoördinator

In het beleid van de instelling staat vermeld dat in de zesde week na opname de 'onderzoeksrapportage toekennen van verlof' wordt voorgelegd aan de behandelcoördinator. Als deze instemt, wordt er een verlofplan opgesteld dat wederom wordt beoordeeld door de behandelcoördinator op basis van vaste criteria.

In de praktijk wordt de instemming van de behandelcoördinator per leefgroep verschillend ingevuld. Op de ene groep gebeurt dit mondeling tijdens een teamvergadering, terwijl het op andere groepen door ondertekening van het verlofplan of door opname in het behandelplan gebeurt.

Verder vinden de behandelcoördinatoren het lastig om te bepalen of een jongere al dan niet met verlof kan. Een van de behandelcoördinatoren heeft aangegeven dat de informatie waarop zij de beslissing baseert allemaal 'uit de tweede hand' is: van de pedagogisch medewerkers en van Bureau Jeugdzorg. De pedagogisch medewerkers observeren de jongeren, de behandelcoördinator ziet de jongere door de hoge case-load zelf niet standaard.

2.3 Klachtregeling en vertrouwenspersoon

Criterion De instelling gaat verantwoord om met de klachtregeling en de vertrouwenspersoon	Atwezig	Aanwezig	Operationeel	Geboord
Indicatoren				
Toegang tot klachtregeling		√		
Toegang tot vertrouwenspersoon			√	
Beroepsmogelijkheid bij maatregelen en verlof	√			

Toelichting

Toegang tot klachtregeling

In het beleid van de instelling staat de rechtstreekse toegang van jongeren tot de klachtencommissie beschreven. Uitgangspunt bij klachten is deze eerst te bespreken met betreffende personen binnen de instelling.

In de praktijk verschilt de informatie die de pedagogisch medewerkers geven aan de jongeren over de klachtenregeling per leefgroep. Door een aantal pedagogisch medewerkers wordt aangegeven dat er bewust niet aan jongeren meegedeeld wordt dat zij bij de klachtencommissie terecht kunnen.

Toegang tot vertrouwenspersoon

De toegang tot de vertrouwenspersoon staat in het beleid van de instelling beschreven.

In de praktijk weten de jongeren van het bestaan van de vertrouwenspersoon af middels folders en posters. Verder geven jongeren aan dat ze de vertrouwenspersoon kunnen bellen. Geen van de jongeren heeft de vertrouwenspersoon gezien, er zijn wel bezoeken aangekondigd. De medewerkers bevestigen dat de vertrouwenspersoon niet standaard op de groepen komt, zij heeft wel regelmatig een spreekuur op het terrein. Tijdens het terugkoppelingsgesprek wordt door het management herkend dat de vertrouwenspersoon niet voor alle jongeren voldoende zichtbaar is. Het management geeft aan dat de Hoenderloo Groep gezien de grootte van de instelling graag meer uren beschikbaar zou hebben om de fysieke aanwezigheid van de vertrouwenspersoon te vergroten. Onlangs is afgesproken dat de focus van de vertrouwenspersoon komt te liggen bij de gesloten jeugdzorg.

Beroepsmogelijkheid bij maatregelen en verlof

Wat er in het beleid staat over de mogelijkheid tot in beroep gaan van jongeren bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bij beslissingen met betrekking tot vrijheidsbeperkende maatregelen en verlof is onjuist en onvolledig.

In de praktijk kennen medewerkers noch jongeren deze mogelijkheid.

Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbeveling

In dit hoofdstuk oordeelt de inspectie in hoeverre de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen verantwoord omgaat met de rechtspositie van de jongeren.

Paragraaf 3.1 bevat het eindoordeel. Daarna volgt in paragraaf 3.2 de aanbeveling aan de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen.

3.1 Eindoordeel

Het eindoordeel van de inspectie luidt dat de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen, onvoldoende verantwoord omgaat met de rechtspositie van de jongeren.

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

De Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen heeft het beleid onvoldoende geïmplementeerd.

De Kop van Deelen heeft op de meeste indicatoren beleid dat volledig, duidelijk en adequaat is, maar dit wordt in de praktijk vaak niet of onvolledig uitgevoerd, dan wel op iedere groep op een andere manier. Dit houdt risico's in voor alle onderzochte thema's.

Over twee onderwerpen, namelijk individueel afgestemde maatregelen en verlof, heeft de Inspectie jeugdzorg bij eerder onderzoek in januari 2008⁵ al geoordeeld dat deze niet voldoende werden uitgevoerd. Dat deze onderwerpen ruim een jaar na dit onderzoek nog steeds niet voldoende zijn, acht de inspectie zorgelijk.

Hierna volgt een opsomming van de belangrijkste constatering:

De maatregelen die de vrijheid van de jongeren aantasten worden onvoldoende op de individuele jongere afgestemd

Door het opnemen van een standaardlijst maatregelen in een groot deel van de behandelplannen, levert de instelling niet het maatwerk dat de Wet op de jeugdzorg beoogt. Daardoor loopt de jongere het risico dat zijn rechten onnodig worden ingeperkt.

Niet alle medewerkers kennen het protocol vasthouden en vastpakken of hebben de training fysieke weerbaarheid gevolgd

⁵ In 2007 heeft de Inspectie jeugdzorg ook onderzoek gedaan bij de Hoenderloo Groep, bij het project De Juiste Hulp; dit was een project dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS gesloten jeugdzorg aanbood al voor de wijziging van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2008 hiervoor een wettelijk kader verschafte. Het onderzoek is uitgevoerd op de locaties Kop van Deelen en Hoenderloo. De rapportage van dit onderzoek is "Een veilig behandelingsklimaat? Onderzoek naar het project gesloten behandeling *De juiste Hulp? Natuurlijk de Hoenderloo Groep*", Utrecht januari 2008.

De instelling hanteert het piramide conflictmodel waarbij pedagogisch medewerkers in de laatste stap de ingrijpende maatregel vastpakken en vasthouden (holding) toepassen. Het is daarom essentieel dat pedagogisch medewerkers goed zijn geïnformeerd over en opgeleid voor het toepassen van deze maatregel. Dat niet alle medewerkers voldoende zijn getraind vergroot het risico op letsel, zowel bij de jongere als bij de medewerkers.

De instelling hanteert geen standaard criteria voor het toekennen van verantwoord verlof

In de praktijk wordt niet gewerkt met criteria voor het toekennen van verantwoord verlof die rekening houden met de reden van het verblijf, de behandeling en de ontwikkeling van de jongere.

De instelling gebruikt geen risicotaxatie-instrument voor het inschatten van risico's bij verlof. Hierdoor kan niet voldoende worden voorzien of de verlofsituatie wel veilig is voor de jongeren en voor de omgeving waardoor er meer risico is op incidenten.

Jongeren worden niet eenduidig ingelicht over de aanwezigheid van de klachtencommissie

De directe toegang tot de klachtencommissie wordt door medewerkers onvoldoende erkend en uitgedragen. Hierdoor ontstaat een risico dat jongeren niet voor hun rechten kunnen opkomen. Dit klemt des te meer nu zij in een gesloten setting verkeren en hun rechten op verregaande wijze kunnen worden beperkt.

3.2 Aanbeveling aan de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen

De inspectie is van oordeel dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg bij het thema rechtspositie van jongeren op tenminste operationeel niveau dienen te functioneren. Dit is bij de Hoenderloo Groep, locatie de Kop van Deelen bij het merendeel van de indicatoren nog niet het geval. Ruim anderhalf jaar geleden heeft de inspectie al aangedrongen op implementatie van beleid op het gebied van individueel afgestemde maatregelen en verlof. De inspectie is van oordeel dat de implementatie van het beleid thans op korte termijn dient te worden gerealiseerd, te weten voor 1 januari 2010.

Bijlage 1 – 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. De score van de Hoenderloo Groep, Kop van Deelen, 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 instemming verkregen moet worden, dan wel de omschrijving is zo onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.	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 deze instemming verkregen moet worden.	Medewerkers weten dat de instemming van de gedragswetenschapper nodig is en hoe en in welke vorm deze verkregen moet worden. Zij passen geen maatregelen toe zonder deze instemming. De gedragswetenschapper zorgt ervoor dat hij steeds betrokken is bij beoordeling en instemming.	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: 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 verlopen 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 gedragswetenschapper	Het beleid beschrijft niet dat de gemotiveerde instemming van de gedragswetenschapper 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.	In het beleid staat dat de gemotiveerde instemming van de gedragswetenschapper nodig is voorafgaand aan verlof, welke vorm van instemming vereist is en hoe deze instemming verkregen moet worden.	Medewerkers vragen volgens de afgesproken procedure de instemming van de gedragswetenschapper voorafgaand aan het verlof. De gedragswetenschapper weegt iedere verlofaanvraag af en motiveert zijn beslissing.	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.
Criterion: 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	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.

	onvolledig/onduidelijk dat deze niet informatief is.			
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 2 – 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 3 – 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.

Ook heeft de inspectie vooraf de vertrouwenspersoon van de instelling geïnterviewd.

Tenslotte 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 jongeren;
- twee groepen groepsleiders;
- een gedragswetenschapper;
- twee leidinggevendenden.

Daarnaast heeft de inspectie tijdens het bezoek aan de instelling een analyse gemaakt van 11 cliëntendossiers.

De inspectie heeft vanuit de analyse van incidentenverslagen een selectie gemaakt welke dossiers zij wilde analyseren. Daarnaast heeft zij willekeurig geselecteerde dossiers geanalyseerd.

Zo zijn ook dossiers geanalyseerd waarin sprake was 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 2).

De volgorde in het onderzoek was zo gekozen dat de inspecteurs de informatie en eventuele signalen van de vertrouwenspersoon, de jongeren en de groepsleiders en de informatie uit de incidentenregistratie en de dossiers aan de orde konden stellen in de interviews met de gedragswetenschappers en de leidinggevendenden. Zo konden de inspecteurs de informatie en signalen van vertrouwenspersoon, jongeren en groepsleiders en die uit de incidentenregistratie en 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 rapportage 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 4 – 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 daarvóór 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.⁶ 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.⁷ 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.

⁶ Veilige Behandeling in gesloten jeugdzorg: streven naar waarborgen. Utrecht, januari 2008.

⁷ 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 jeugdinrichtingen 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. Helderling 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.⁸

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 leefomgeving⁹, 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 personeel¹⁰:
 - 2009-2010, onderzoek naar beleid en praktijk. Rapportage voorjaar 2010.
3. behandeling, dagprogramma en ketensamenwerking¹¹:
 - 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.

⁸ Het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg, MO Groep, Utrecht, september 2008.

⁹ Thema 1 uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg.

¹⁰ Thema 2, 4 en 7 uit het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg; thema 2 behandel- en opvoedplanning betreft voorwaarden voor systematisch werken.

¹¹ 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.¹² 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 Jeugdzorg¹³ 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.

¹² Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's. Utrecht september 2007.

¹³ 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.¹⁴ 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 jeugdinrichtingen: 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.

¹⁴ 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