

*ENTRY*

# IMPACTANALYSE WETSVOORSTEL RECHTSPOSITIE GESLOTEN JEUGDINSTELLINGEN

*EXIT*

```
graph LR; A[RECEPT] --> B[INVOERING]; B --> C[INTERMET BSLUDDOE];
```

EEN ONDERZOEK NAAR DE  
ADMINISTRATIEVE LASTEN ALS GEVOLG  
VAN INVOERING VAN HET WETSVOORSTEL

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelen van het wetsvoorstel	3
1.3	Drie niveaus van geslotenheid binnen gesloten jeugdinstituten	3
1.4	Aanpak	4
1.5	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Het wetsvoorstel: de inhoudelijke verschillen</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding	6
2.2	Inhoudelijke verschillen uit het wetsvoorstel in vergelijking met de huidige wet	6
2.2.1	<i>Matching &amp; Screening, opname en behandelplan</i>	6
2.2.2	<i>Vrijheidsbeperkende maatregelen</i>	7
2.2.3	<i>Disciplinaire straffen</i>	9
2.2.4	<i>Calamiteiten en de inzet van geweld bij hulp</i>	9
2.2.5	<i>Overleg en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen</i>	10
2.2.6	<i>Verlof</i>	11
2.2.7	<i>Analyse en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen</i>	12
2.2.8	<i>Aandacht voor vrijheidsbeperkende maatregelen in beleid en (vastgestelde) werkwijze</i>	13
2.2.9	<i>Gegevensuitwisseling met GI's, andere instellingen en jeugdhulpaanbieders</i>	14
2.2.10	<i>De vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht</i>	14
<b>3</b>	<b>Administratieve lasten</b>	<b>16</b>
3.1	Inleiding	16
3.2	Schatting extra administratieve lasten cliëntgebonden	16
3.2.1	<i>Matching, screening, opname en behandelplan</i>	16
3.2.2	<i>Inzet vrijheidsbeperkende maatregelen</i>	17
3.2.3	<i>Disciplinaire straffen</i>	18
3.2.4	<i>Calamiteiten en de inzet van geweld bij incidenten</i>	18
3.2.5	<i>Verlof</i>	18
3.3	Schatting extra administratieve lasten voor niet cliëntgebonden activiteiten	18
3.3.1	<i>Analyse en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen</i>	18
3.3.2	<i>Aandacht voor vrijheidsbeperkende maatregelen in beleid en werkwijze</i>	19
3.3.3	<i>Gegevensuitwisseling met GI's, andere instellingen en jeugdhulpaanbieders</i>	19
3.3.4	<i>De vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht</i>	19
<b>4</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>20</b>



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De afgelopen jaren is gewerkt aan het wetsvoorstel *rechtspositie (jongeren in) gesloten jeugdinstellingen*. Deze is op dit moment in consultatie. Dit wetsvoorstel komt voort uit de wens om de rechtspositie voor jongeren, vooral ook in 'een gesloten setting', te versterken ten opzichte van de huidige, beperkt beschreven rechtspositie in de Jeugdwet. Ook is de bedoeling van het wetsvoorstel om verschillende rechtsposities, dus ook die in justitiële jeugdinrichtingen, te harmoniseren.

Voor de laatste aanpassingen en verdere behandeling van het wetsvoorstel is het van belang om inzicht te krijgen in de administratieve lasten die dit wetsvoorstel (naar verwachting) met zich meebrengt voor de gesloten jeugdzorg instellingen (niet zijnde justitieel). Dit moet worden beschreven in de volgende versie van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Deze wordt vervolgens beoordeeld door de Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ministerie van VWS heeft Significant Public gevraagd de te verwachten administratieve lasten voor gesloten jeugdinstellingen in kaart te brengen.

## 1.2 Doelen van het wetsvoorstel

In de Memorie van Toelichting behorende bij het wetsvoorstel, wordt genoemd dat het wetsvoorstel beoogt drie (primaire) doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen zijn:

- a. **Het verbeteren van de rechtspositie van jeugdigen in gesloten instellingen.** Binnen deze doelstelling wordt in het bijzonder beoogd om binnen de gesloten setting vrijheidsbeperking van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen.
- b. **Het zoveel mogelijk harmoniseren van de interne rechtspositie van jongeren die zich bevinden in een gesloten instelling als gevolg van een rechterlijke beslissing.** Onder harmoniseren verstaan wij niet het geheel gelijkschakelen van de rechtsposities. Het streven is de rechtspositie vergelijkbaar en verschillen in die rechtspositie uitlegbaar te maken en onnodige verschillen weg te nemen.
- c. **De ontwikkeling naar kleinschaligheid ondersteunen.** Deze doelstelling raakt aan het "zo thuis mogelijk laten opgroeien".

## 1.3 Drie niveaus van geslotenheid binnen gesloten jeugdinstellingen

Dit wetsvoorstel kent binnen de gesloten jeugdinstellingen een onderscheid naar de mate van geslotenheid. Het onderscheid in drie niveaus van geslotenheid is nieuw in vergelijking met de Beginstelenwet Justitiële Jeugdinrichtingen<sup>1</sup> en de Jeugdwet<sup>2</sup>. Het huidige stelsel van strafrechtelijke vrijheidsbeneming kent één type instelling waar jeugdigen met een strafrechtelijke titel gesloten geplaatst kunnen worden: de justitiële jeugdinrichting. Er is gegeven de groeiende diversiteit van de doelgroep behoefte aan meer maatwerk door gerichte screening en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit. Daarnaast kent de gesloten jeugdhulp formeel geen onderscheid in typen instellingen. Dat impliceert dat in elke geregistreerde accommodatie vrijheidsbeperkende maatregelen toegepast worden op basis van de machtiging gesloten jeugdhulp. Ook binnen de gesloten jeugdhulp is er de behoefte aan meer maatwerk.

---

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011756/2020-01-01>

<sup>2</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-07-01>

---

Concreet betekent dit dat er met het wetsvoorstel wordt toegewerkt naar een stelsel waarbij na een gerichte screening op basis van risicomanagement, strafrechtelijke jeugdigen in een kleinschalige voorziening dan wel een landelijke specialistische voorziening kunnen worden geplaatst.

Het huidige wetsvoorstel voorziet dus in drie verschillende regimes:

1. **Beperk gesloten regime** (met drie varianten):
  - i. Een strafrechtelijke kleinschalige voorziening waarin alleen jeugdigen op basis van een strafrechtelijke titel verblijven;
  - ii. Civiele kleinschalige voorzieningen waarin alleen jeugdigen op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp verblijven;
  - iii. Het huidige wetsvoorstel voorziet ook in een gecombineerde kleinschalige voorzieningen waar zowel strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen verblijven. Deze gecombineerde plaatsing (jongeren met een straf of maatregel en een machtiging gesloten jeugdhulp) is nieuw ten opzichte wat op basis van de huidige wettelijke kaders mogelijk is<sup>3</sup>.
2. **Gesloten regime**

De voorgestelde instellingen met een gesloten regime hebben een regime van vrijheidsbeperking dat overeenkomt met het regime van de huidige accommodaties voor gesloten jeugdhulp (Jeugdzorg Plus).
3. **Hoog beveiligd gesloten regime**

De derde categorie regime die wordt voorgesteld is dat van de hoog beveiligde instellingen. Hiervoor staan de bestaande JJI's model.

Deze impactanalyse gaat uit van deze uitwerking en zoals die verder staat omschreven in de Memorie van Toelichting.

#### 1.4 Aanpak

De aanpak van deze impactanalyse ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- a. In een eerste stap van deze impactanalyse hebben wij de verschillen tussen de huidige situatie en de situatie die wordt beschreven in het wetsvoorstel, op inhoud in kaart gebracht. Dit hebben we gedaan door middel van een combinatie van een documentenstudie (wetsvoorstel, memorie van toelichting) en een aantal gesprekken met de betrokken wetgevingsjurist(en), beleidsmedewerkers, et cetera.
- b. Met de uitkomsten uit stap 1 zijn we in gesprek gegaan met medewerkers van gesloten jeugdinstanties. Met hen hebben we de vertaling gemaakt van de inhoudelijke wijzigingen naar de effecten die dit heeft op de administratieve handelingen van uitvoerend professionals en andere betrokken medewerkers in gesloten jeugdinstanties. Hiertoe hebben wij een aantal individuele interviews met medewerkers gehouden en vervolgens hebben de uitkomsten hiervan gevalideerd en aangevuld in twee bijeenkomsten met de gehele groep (medewerkers gesloten jeugdinstanties, vertegenwoordigers van Jeugdzorg Nederland, en vertegenwoordigers van het ministerie van VWS).
- c. Vervolgens hebben we aan de hand van enkele interviews met medewerkers van gesloten jeugdinstanties gekeken naar de verwachte tijdsbesteding behorend bij de eerder vastgestelde handelingen / impactcomponenten. De uitkomsten hieruit hebben we samengebracht en gevalideerd in een tweede bijeenkomst met de betrokkenen (zowel medewerkers gesloten jeugdinstanties als vertegenwoordigers van VWS).

---

<sup>3</sup> Een gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak voor het plaatsen van kinderen op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting heeft geleid tot de "scheiding straf-civiel". Verschillende ontwikkelingen hebben er sindsdien toe bijgedragen dat over de mogelijkheid tot samenplaatsing weer wordt nagedacht. Er is een breed gedragen idee dat voor veel jeugdigen die in een instelling voor gesloten jeugdhulp of in een justitiële jeugdinrichting verblijven de problematiek waarmee zij te kampen hebben overlappend is. Dat idee gaat vaak gepaard met de opvatting dat niet de (justitiële) titel, maar de behoefte aan zorg en aan veiligheid grondslag voor plaatsing in een gesloten instelling moet zijn.

- 
- d. In een volgende stap hebben wij gegevens opgevraagd om inzicht te krijgen in de aantallen die tegen de ingeschatte tijdsinvestering gezet moeten worden en dus nodig zijn om de impact te kunnen bepalen. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal maal dat een vrijheidsbeperkende maatregel wordt ingezet. Tevens hebben wij gevraagd om de omvang van de instelling / locatie in termen van capaciteit, bezetting en (unieke) cliënten, zodat de berekende impact kan worden afgezet tegen een vaste eenheid.
  - e. De uitkomsten van alle stappen hebben wij verwerkt tot deze rapportage.

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, gaan we in op de belangrijkste inhoudelijke verschillen die in het wetsvoorstel worden genoemd, en bespreken daarbij of op de betreffende punten mogelijke In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, gaan we in op de belangrijkste inhoudelijke verschillen die in het wetsvoorstel worden genoemd, en bespreken daarbij of op de betreffende punten een impact in termen van administratieve lasten kunnen verwacht. In hoofdstuk 3 gaan we per onderdeel in op de verwachte impact van het wetsvoorstel op de administratieve lasten. Tot slot, in hoofdstuk 4, geven we als onderzoekers een korte beschouwing.

---

## 2 Het wetsvoorstel: de inhoudelijke verschillen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoudelijke verschillen tussen het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstellingen en de huidige Jeugdwet en de huidige Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen die mogelijk een impact hebben op de (omvang van de) administratieve lasten. De verschillende thema's van het wetsvoorstel lopen wij in de volgorde van artikelen na en stellen daarbij vast wat de relevante punten zijn voor deze impactanalyse. In hoofdstuk 3 bepalen wij vervolgens in hoeverre deze nieuwe elementen zullen leiden tot een toename van administratieve lasten.

### 2.2 Inhoudelijke verschillen uit het wetsvoorstel in vergelijking met de huidige wet

#### 2.2.1 *Matching & Screening, opname en behandelplan*

Een goede matching en screening voorafgaand aan een plaatsing in een gesloten instelling is van belang. Hierdoor kan zo spoedig mogelijk een passende plek gevonden worden en zijn er zo min mogelijk (onnodige) overplaatsingen. Dit is ook het doel wat wordt nagestreefd. In het wetsvoorstel staan drie verschillende regimes (artikel 1.6), wat betekent dat er bij de matching en screening een dimensie (namelijk de regimekeuze) bij komt.

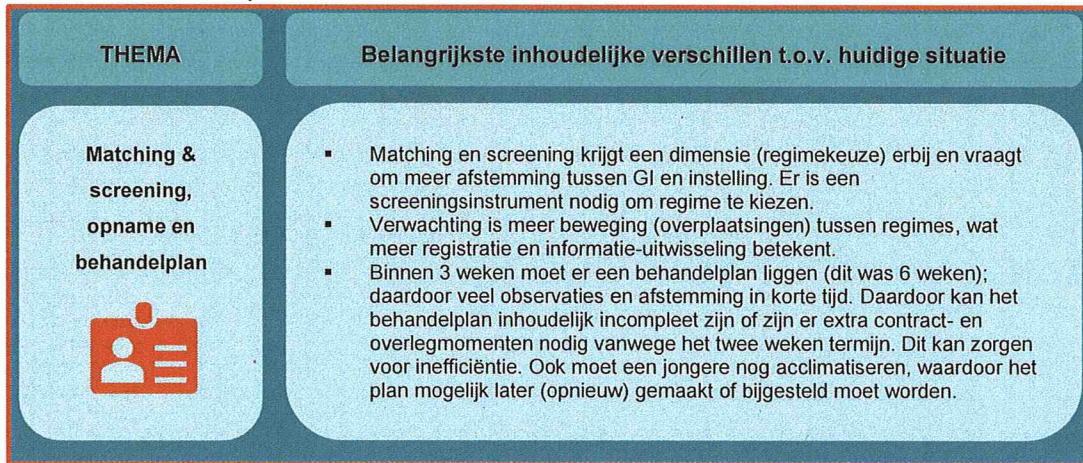
De regie bij de plaatsing ligt bij de jeugdzorgprofessional in het jeugdteam, wijkteam of bij de gezinsvoogd van een gecertificeerde instelling. Deze schakelen voor de plaatsing één van de vijf plaatsingscoördinatiepunten in. De plaatsingscoördinatie is het schakelmoment tussen het afgeven van de machtiging gesloten jeugdhulp en de opname bij een gesloten instelling. Deze plaatsingscoördinatie is gericht op inhoudelijke en logistieke matching. Doordat er in het wetsvoorstel wordt gesproken over een derde regimekeuze, uiten instellingen de zorg dat dit zal leiden tot meer overplaatsingen. Deze zorg zou voortkomen uit het feit dat er een "beperkt gesloten" regime bijkomt. Het beperkt gesloten regime brengt met zich mee dat de jeugdige aan minder vrijheidsbeperkende maatregelen kan worden onderworpen dan in de andere twee typen gesloten jeugdinstellingen. Het gevolg zou zijn dat, bijvoorbeeld in het geval van een tijdelijke crisis, er een overplaatsing nodig is naar een zwaarder regime zodat bepaalde noodzakelijke maatregelen (tijdelijk) kunnen worden ingezet die niet in het beperkt gesloten regime kunnen worden ingezet.

Hoewel bij gesloten jeugdhulpinstellingen (met het gesloten regime uit het wetsvoorstel) de insteek al is om zo min mogelijk vrijheidsbeperkende maatregelen in te zetten, is het nog wel soms noodzakelijk om de jeugdige tijdelijk in de eigen kamer in te sluiten. In het nieuwe, beperkt gesloten regime, is de duur dat deze insluiting met afsluiting van de kamerdeur toegestaan is, beperkt. In het gesloten regime zijn hiertoe meer mogelijkheden. Een dergelijke noodzaak zou dan een reden kunnen zijn van een overplaatsing van een beperkt gesloten regime naar een gesloten regime. Op die manier kan het zo zijn dat er sprake is van meer beweging tussen de drie regimes en dus tussen instellingen, dan nu het geval is. Bij elke overplaatsing komt er papierwerk kijken, wat een zekere (extra) administratieve last betekent. Dit kan betekenen dat hiervoor meer registratie en informatie-uitwisseling voor nodig is.

In het wetsvoorstel wordt genoemd dat het behandelplan voor een jeugdige binnen drie weken moet worden vastgesteld door de directeur (artikel 3.12). De huidige jeugdwet bepaald dat het hulpverleningsplan uiterlijk binnen zes weken moet worden vastgesteld (Jeugdwet artikel 4.1.3.). Doordat de termijn wordt verkort, kan het zijn dat het vaker een inhoudelijk incompleet behandelplan wordt gevormd, wat op een later moment opnieuw moet worden bijgesteld of zelf opnieuw moet worden gemaakt, mede doordat jeugdigen tijd nodig hebben om te kunnen acclimatiseren. Daarnaast moeten

mogelijk (extra) contact- en overlegmomenten korter op elkaar worden ingepland vanwege de voorgestelde termijn van drie weken.

In figuur 1 hieronder zijn de belangrijkste inhoudelijke verschillen van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie nogmaals kort weergegeven.



Figuur 1. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van matching, screening, opname en behandelplan

### 2.2.2 Vrijheidsbeperkende maatregelen

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel staat: "een voor dit wetsvoorstel relevante veranderopgave is het terugdringen van gedwongen insluiten en het stimuleren van een ontwikkelgericht klimaat. [...] In lijn met de reactie van de minister van VWS van 18 juni 2019<sup>4</sup>, worden bepalingen voorgesteld over wanneer nog het gebruik van afzonderingsruimten is toegestaan en over een wettelijke rapportageplicht voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en het melden van calamiteiten [...]". Leidende uitgangspunten voor de uitvoerders van dit wetsvoorstel zijn het ultimatum remedium beginsel en de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit, doelmatigheid, veiligheid en wederkerigheid (hoofdstuk 3.3 uit Memorie van Toelichting). Uitvoerders van gesloten jeugdhulp zullen hun (voorgenomen) beslissingen dus ook aan de hand van deze uitgangspunten moeten motiveren.

In paragraaf 4.2 *Vrijheidsbeperkende maatregelen in alle gesloten jeugdinstanties* van het wetsvoorstel (artikel 4.6 tot en met 4.10), wordt benoemd welke vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden ingezet in gesloten jeugdinstanties en op welke manier dit dient te verlopen. Daarnaast worden in paragraaf 4.3 *Maatregelen in instanties met een gesloten en hoog beveiligd gesloten regime* van het wetsvoorstel (artikelen 4.11 tot en met 4.13) beschreven met welke maatregelen, in aanvulling op de maatregelen bedoeld in paragraaf 4.2, de directeur of een jeugdhulpverantwoordelijke de bewegingsvrijheid van een jeugdige gedurende het verblijf in een gesloten jeugdinstantie met een gesloten of hoog beveiligd gesloten regime kan beperken.

Ten opzichte van de huidige wetten zijn er inhoudelijk weinig verschillen of nieuwe elementen in het wetsvoorstel op het thema 'Vrijheidsbeperkende maatregelen' voor de instanties voor gesloten jeugdhulp. Een verschil met de huidige situatie is dat de verantwoordelijkheid voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen belegd is bij de directeur van de gesloten instantie. Zoals in artikel 4.3 lid 2 wordt genoemd: *De directeur draagt er zorg voor dat de werkwijze wordt toegepast bij de voorbereiding, uitvoering, evaluatie, wijziging en beëindiging van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdinstantie*. Bovendien staat in artikel 4.4 lid 2 dat: *De directeur of jeugdhulpverantwoordelijke stelt een beslissing op het toepassen van een maatregelen op schrift en voorziet de*

<sup>4</sup> Kamerstukken 2018/19, 31839, nr. 675.


*beslissing van een schriftelijke motivering.* In het wetsvoorstel zal de verantwoordelijkheid en het takenpakket van de directeur worden uitgebreid. Het beleggen van deze verantwoordelijkheid bij de directeur sluit aan bij de wetgeving en regime die van toepassing zijn voor de JJI's, maar niet voor de regimes voor gesloten jeugdhulp (jeugdzorg plus). De wetgever beoogt echter niet om deze verantwoordelijkheden zoals die momenteel belegd zijn in gesloten jeugdhulp instellingen te veranderen en gaat uit van gedelegeerde verantwoordelijkheden.

Bij het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen moet een motivatie worden toegevoegd bij de beslissing. In de Memorie van Toelichting staat: *Voor elke afzonderlijke vrijheidsbeperkende maatregel zal op grond van het afwegingskader moeten worden afgewogen of die maatregel gezien de omstandigheden van het concrete geval de toets aan het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel kan doorstaan en dus als noodzakelijk beschouwd moet worden.* In de huidige situatie gebeurt deze registratie van de motivatie, afhankelijk van de instelling, deels al op groepsniveau. Wanneer dit per individueel geval moet worden gedaan, zal dit een extra werk zijn voor de jongerenwerkers en gedragsdeskundigen.

De directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke neemt een beslissing tot het toepassen van een maatregel niet dan nadat hij met de betrokken jeugdige over de voorgenomen beslissing overleg heeft gevoerd in een voor de jeugdige begrijpelijke en toegankelijke taal (artikel 4.4). Dit 'hoor-wederhoor' uit het wetsvoorstel is nieuw ten opzichte van de huidige situatie op basis van de huidige wetgeving, maar er zijn instellingen die dit reeds - al dan niet expliciet - toepassen.

Een ander mogelijk verschil dat het wetsvoorstel met zich meebrengt is dat de directeur de GI (indien deze de gezinsvoogdij uitoefent) of de ouders of pleegouders over de toepassing van de maatregelen. Wanneer een jongere zestien jaar of ouder is, is instemming van de jeugdige hiervoor vereist.

In figuur 2 hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke verschillen ten aanzien van het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen nogmaals beknopt weergegeven.

THEMA	Belangrijkste inhoudelijke verschillen t.o.v. huidige situatie
<p data-bbox="320 1413 448 1514"><b>Vrijheidsbeperkende maatregelen</b></p> 	<ul data-bbox="571 1402 1270 1787" style="list-style-type: none"><li>▪ Verantwoordelijkheid voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen is belegd bij de directeur in plaats van bij de gedragswetenschapper. Dit kan vragen om een aanpassing van het mandaat en het hierbij horende administratieve proces.</li><li>▪ Motivatie toevoegen bij beslissing. Dit gebeurt nu al, maar deels op groepsniveau in plaats van op individueel niveau.</li><li>▪ Hoor-wederhoor bij oplegging vrijheidsbeperkende maatregel (in heat of the moment onmogelijk)</li><li>▪ Informeren ouders/GI over toepassen bepaalde vrijheidsbeperkende en het vragen van toestemming bij jeugdigen van 16 jaar of ouder maatregel</li></ul>

Figuur 2. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van vrijheidsbeperkende maatregelen




### 2.2.3 Disciplinaire straffen

Het wetsvoorstel noemt dat in een *gesloten jeugdinstelling met een beveiligd gesloten regime* een directeur een *disciplinaire straf kan opleggen aan een jeugdige indien een jeugdige betrokken is bij een feit dat onverenigbaar is met de orde of de veiligheid in die instelling* (artikel 5.1).

Op dit moment geldt dat op basis van de Jeugdwet disciplinaire maatregelen niet mogen worden toegepast in de gesloten jeugdzorg. In het wetsvoorstel wordt er alleen gesproken over het opleggen van disciplinaire straffen in het beveiligd gesloten regime (de Justitiële jeugdinrichting). Op dit punt zal er dus geen inhoudelijk verschil zijn tussen de huidige situatie en de situatie die het wetsvoorstel beoogd.

In de gesloten jeugdinstellingen mogen maatregelen die een disciplinair karakter hebben niet worden ingezet als straf, maar deze maatregelen kunnen wel worden opgenomen als onderdeel van een behandelplan (met een pedagogisch karakter). In de huidige situatie is dan ook de directeur eindverantwoordelijke voor het introduceren van een dergelijke maatregel. Echter, in de huidige praktijk is de inhoudelijke verantwoordelijkheid lager in de organisatie belegd, namelijk bij de jeugdhulpverantwoordelijke. Dit kunnen verschillende functies betreffen, zoals gedragswetenschappers (verzamelterm), behandelcoördinator, et cetera. Bovendien staat in de Memorie van Toelichting ook bij dit punt niet helder beschreven wat de definitie van disciplinaire straffen precies is. De eventuele impact op de administratieve lasten, is ook hier afhankelijk van de definitie. Wanneer de huidig bekende definities worden aangehouden, zijn er ook op dit punt dus geen inhoudelijke verschillen tussen de huidige situatie en de situatie die het wetsvoorstel beoogd (zie figuur 3).

THEMA	Belangrijkste inhoudelijke verschillen t.o.v. huidige situatie
<b>Disciplinaire straffen</b> 	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Inhoudelijk geen/weinig verschillen. Uitgangspunt is niet straffen.</li><li>▪ Het opleggen van straffen is belegd bij de directeur (maar in de praktijk is de inhoudelijke verantwoordelijkheid al lager in de organisatie belegd)</li></ul>


Figuur 3. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van disciplinaire straffen (voor gesloten jeugdzorginstellingen)

### 2.2.4 Calamiteiten en de inzet van geweld bij hulp

In artikel 2.4 van het wetsvoorstel wordt genoemd dat *de directeur de ongeoorloofde afwezigheid van een jeugdige en andere bijzondere voorvallen meldt aan de ingevolge deze wet met het toezicht belaste ambtenaren alsmede aan degene die het gezag uitoefent over die jeugdige en de gecertificeerde instelling indien deze de gezinsvoogdij uitoefent*. In de Memorie van Toelichting staat als toelichting hierop dat *voorgesteld wordt te bepalen dat ongeoorloofde afwezigheid en bijzondere voorvallen gemeld moeten worden. Met de term bijzondere voorvallen wordt niet uitsluitend op calamiteiten gedoeld. Alle niet reguliere voorvallen, ook als het niet een calamiteit is, zullen gemeld moeten worden*.

Op basis van de huidige wetgeving zijn instelling voor gesloten jeugdzorg al verplicht om calamiteiten te melden bij de toezichthouder en bij degene die het gezag uitoefent over de jeugdige. Doordat in het wetsvoorstel niet alleen over calamiteiten wordt gesproken, maar ook over bijzondere voorvallen en ongeoorloofde afwezigheid, impliceert dit een verbreding van de scope op dit punt. In de gesprekken met de jeugdzorginstellingen in het kader van deze impactanalyse, werd duidelijk dat er onduidelijkheid bestaat over de definities van een calamiteit en een incident. Volgens de betrokkenen staat dit niet helder in het wetsvoorstel en/of in de huidige Memorie van Toelichting. De definities zijn direct van invloed op de administratieve last die het wetsvoorstel met zich mee kan brengen.

Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting gesproken over *ongeoorloofde afwezigheid*. Hierbij wordt bedoeld op uitval (dus wanneer een jongere niet terugkeert) en niet op het te laat terugkeren van een jongere. Op dit moment registreren medewerkers calamiteiten, maar niet alle bijzondere voorvallen en ongeoorloofde afwezigheid. Indien toch niet alleen de calamiteiten, maar ook alle niet reguliere voorvallen moeten worden vermeld, zou dit vragen om een extra tijdsinvestering, voornamelijk wanneer er een onderzoek naar het vooral noodzakelijk is. De wetgever geeft echter aan geen verbreding van de scope te beogen, wat zou betekenen dat er op dit punt geen extra administratieve lasten te verwachten zijn (zie figuur 4).

THEMA	Belangrijkste inhoudelijke verschillen t.o.v. huidige situatie
<p data-bbox="293 674 470 734"><b>Calamiteiten/inzet geweld bij hulp</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="544 674 1075 701">▪ Het melden van calamiteiten aan de IGJ is niet nieuw.</li> <li data-bbox="544 712 1254 772">▪ Melden van ongeoorloofde afwezigheid en bijzondere voorvallen is nieuw (wanneer moet iets gemeld worden, en wat vindt de IGJ hiervan?).</li> </ul>

Figuur 4. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van calamiteiten en/of inzet van geweld bij hulp

### 2.2.5 Overleg en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen


In de gesloten jeugdhulp instellingen wordt momenteel regelmatig met jongeren gesproken over hun voortgang in relatie tot de doelen die in het perspectiefplan worden gesteld. In het perspectiefplan staan onder andere de afspraken die zijn gemaakt rondom vrijheidsbeperkende maatregelen. Het wetsvoorstel noemt in artikel 3.14 dat *de directeur of de jeugdhulpverantwoordelijke elke twee weken overlegt met een jongere over de voortgang van de uitvoering van het perspectiefplan op deze wijze*. De Memorie van Toelichting noemt hierbij dat dit gesprek ervoor kan zorgen dat tijdig bepaalde aandachtspunten worden besproken en er kan worden overlegd of er wellicht aanvullingen op het plan nodig zijn of er juist meer vrijheden binnen het plan mogelijk zijn. In de praktijk worden zowel formele (door de gedragswetenschapper) en informele (door de mentor/jongerenwerker) gesprekken gevoerd met jongeren waarin het thema vrijheidsbeperkende maatregelen aan de orde komt.

De bij deze impactanalyse betrokken instellingen noemen dat veel gesprekken over de voortgang van een jongere informeel plaatsvinden, bijvoorbeeld tijdens het koken, en dat deze gesprekken niet worden gerapporteerd. De informele gesprekken worden niet per se vastgelegd, maar de inhoud ervan kan wel onderdeel zijn van de overdracht van de dienst. De formele gesprekken worden wel vastgelegd. Wanneer er een tweewekelijks moment gaat plaatsvinden om het perspectiefplan met de jongere expliciet te bespreken, zal dit extra administratieve handelingen betekenen. Maar ook als punten met betrekking tot vrijheidsbeperkende maatregelen uit informele gesprekken moeten worden vastgelegd. De medewerkers van de in dit onderzoek betrokken instellingen geven aan dat de last voornamelijk zal toenemen wanneer het perspectiefplan naar aanleiding van dat gesprek moet worden aangepast. Het plan moet dan vervolgens ook nog eens worden teruggekoppeld aan de ouders of de GI. Het is de verwachting dat naar gelang er vaker expliciet met de jongere wordt gesproken over vrijheidsbeperkende maatregelen, dat er ook vaker aanleiding zal zijn om aanpassingen te doen in het perspectiefplan. Dit betekent een administratieve lastenverzwaring ten opzichte van de huidige wetgeving en praktijk.

In paragraaf 2.2.2. hebben we de belangrijkste inhoudelijke verschillen rondom het thema 'vrijheidsbeperkende maatregelen' toegelicht. Naast de veranderingen die het wetsvoorstel hierbij impliceert, noemt het wetsvoorstel in artikel 9.2 daarbovenop dat *de directeur eens per zes maanden een rapportage verstrekt over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen [...] aan de gecertificeerde instelling indien deze de gezinsvoogdij uitoefent alsmede de ouders indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld of pleegouders*.

Momenteel vindt er al eens per zes weken een voortgangsoverleg plaats met de (gezins)voogd en/of ouders, waarin ook zaken als vrijheidsbeperkende maatregelen worden teruggekoppeld en besproken. Indien er eens per zes maanden een terugkoppeling (in de vorm van een niet nader gespecificeerde rapportage) moet komen, zoals het wetsvoorstel beoogd, betekent dit niet per se een verzwaring van de administratieve lasten, omdat dit gecombineerd kan worden met een van de vier voortgangsoverleggen die momenteel al halfjaarlijks plaatsvinden.

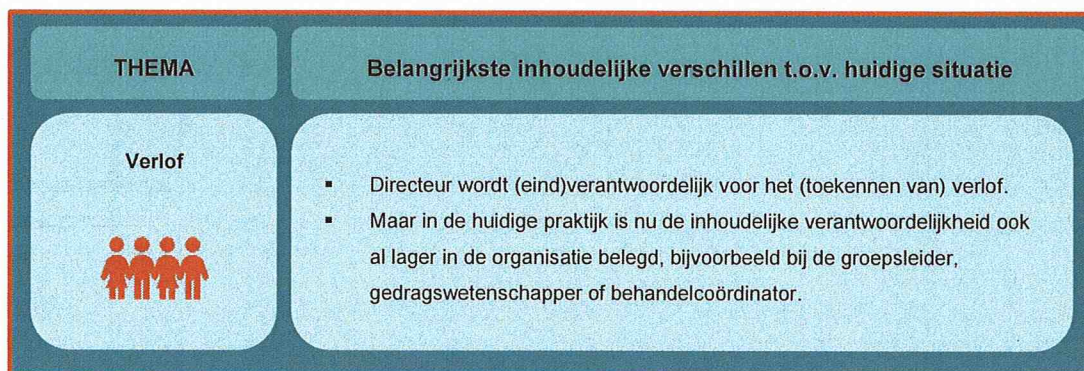
De Memorie van Toelichting beschrijft overigens niet in detail wat er in deze rapportage moet worden beschreven. Afhankelijk van wat er in de rapportage moet worden opgenomen, zal dit een extra administratieve last kunnen betekenen, voornamelijk wanneer de rapportage moet worden onderbouwd met cijfers. Bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen worden (nog) niet vastgelegd in de systemen en moeten uit dossiers worden gehaald (of moet het systeem zo worden ingericht dat alle vrijheidsbeperkende maatregelen hierin zijn terug te vinden). Indien instellingen informatie uit dossiers moet opzoeken ten behoeve van deze rapportage, betekent dit een extra administratieve last. De inhoudelijke verschillen zijn weergegeven in figuur 5.

THEMA	Belangrijkste inhoudelijke verschillen t.o.v. huidige situatie
<p data-bbox="300 909 456 1077"><b>Overleg en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="564 909 1246 1043">▪ Tweewekelijks gesprek met jongere door gedragswetenschapper over het perspectiefplan en de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Gesprekken hebben momenteel hogere frequentie, vaak informeel en vrijheidsbeperkende maatregelen geen expliciet onderwerp.</li> <li data-bbox="564 1055 1238 1115">▪ Halfjaarlijkse rapportage over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen aan ouders, pleegouders of GI's.</li> </ul>

Figuur 5. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van overleg en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen

### 2.2.6 Verlof

Evenals bij disciplinair straffen, ligt de verantwoordelijkheid bij het toekennen van verlof bij de directeur. Volgens artikel 6.1 *kan de directeur een jeugdige verlof verlenen om een instelling tijdelijk te verlaten. Aan het verlof kan de directeur voorwaarden verbinden.* Dat de directeur eindverantwoordelijk is voor het toekennen van verlof is in het huidige wetsvoorstel vooral geijkt op de huidige situatie in de JJI's, maar niet in de huidige gesloten jeugdhulp instellingen. Bij de gesloten jeugdhulp instellingen is de gedragswetenschapper hiervoor verantwoordelijk. In de Jeugdwet staat genoemd dat verlof niet kan worden verleend nadat een gekwalificeerde gedragswetenschapper daarmee heeft ingestemd (artikel 6.4.1.) De wetgever beoogt echter niet om deze verantwoordelijkheid omtrent verlof voor gesloten jeugdhulpinstellingen te veranderen. Daarmee is er op dit punt geen impact wat betreft administratieve lasten te verwachten voor de gesloten jeugdhulp instellingen (zie figuur 6).

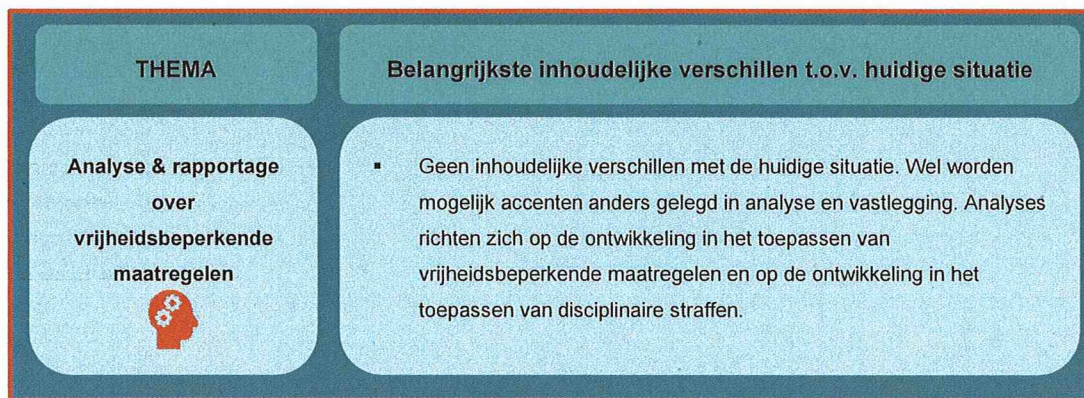


Figuur 6. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van verlof

### 2.2.7 Analyse en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen

In paragraaf 2.2.5 is het rapporteren over de vrijheidsbeperkende maatregelen aan ouders of gezaghebbenden al aan bod gekomen. In artikel 9.5 van het wetsvoorstel wordt genoemd dat daarnaast *in aanvulling op het overzicht van gegevens ten aanzien van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en disciplinaire straffen zal de directeur van een gesloten jeugdinstituut jaarlijks een analyse over de vrijheidsbeperkende maatregelen die in die periode in de instelling zijn toegepast aan de toezichthouder moeten verstrekken. De analyse geeft in ieder geval inzicht in de eventuele stijging of daling van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen met een verklaring voor die daling of stijging [...]*. Op dit moment is het analyseren en rapporteren niet verplicht. Sommige instellingen voeren dergelijke analyses wel uit, maar het wetsvoorstel impliceert dat dit een verplichting wordt. Bovendien is het verstrekken van deze analyse aan de toezichthouder nieuw. De gesloten jeugdhulp instellingen die wij hebben gesproken in het kader van dit onderzoek, geven hierbij aan dat de administratieve impact hiervan zeer afhankelijk is van de precieze invulling van deze analyse. De administratieve last is anders wanneer er alleen over aantallen moet worden gerapporteerd of wanneer er ook onderbouwingen bij gevoegd moeten worden. Het gaat echter om een jaarlijkse analyse, dus is het niet de analyse zelf waar significante administratieve last uit voortvloeit (zie figuur 7).

In hoeverre dit punt een administratieve last is, hangt vooral af van in hoeverre de benodigde gegevens beschikbaar zijn. Oftewel, het hangt af van de mate waarin en de manier waarop gegevens over vrijheidsbeperkende maatregelen momenteel worden vastgelegd in de systemen. Op dit moment bevat het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD) bij instellingen veel documentatie over het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen, omdat dit vaak wordt vastgelegd. De instellingen geven aan dat het lastig is om in te schatten wat er momenteel al in het EPD staat en wat er (nog) in dossiers wordt gerapporteerd. Bovendien, wanneer een maatregel meer pedagogisch van aard is, wordt deze niet altijd vastgelegd in het EPD. Als dergelijke "maatregelen" in dat geval ook onderdeel moeten zijn van de analyse, betekent dit dat er vaker dan nu het geval is informatie moet worden vastgelegd – ten behoeve van die analyse.

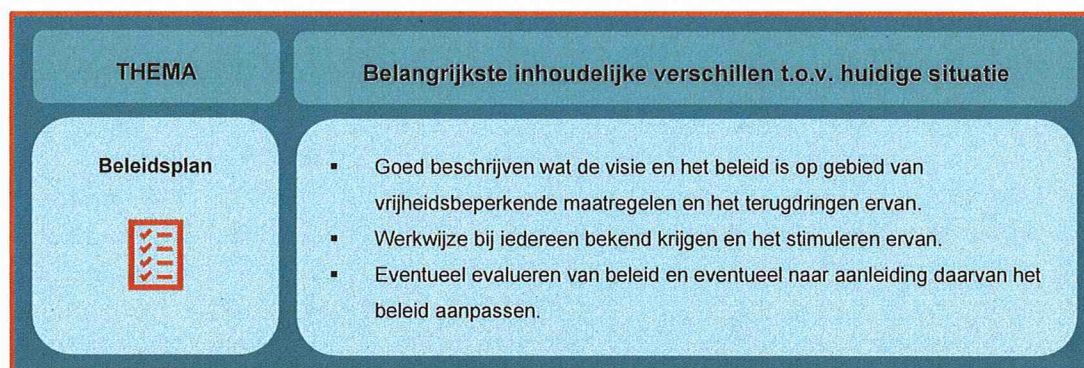


Figuur 7. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van analyse en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen

### 2.2.8 Aandacht voor vrijheidsbeperkende maatregelen in beleid en (vastgestelde) werkwijze

Veel instellingen werken momenteel al toe naar het afbouwen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het wetsvoorstel heeft hier ook aandacht voor. In artikel 4.3 wordt genoemd dat er *een werkwijze moet worden opgesteld over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen waarin doormiddel van alternatieven de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdinstelling zoveel mogelijk worden voorkomen*. Daarnaast moet een instelling vastleggen *hoe in de instelling wordt omgegaan met het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen en de afbouw van die maatregelen*. Concreet betekent dit dat er beleid moet worden gemaakt over het omgaan van vrijheidsbeperkende maatregelen en de afbouw hiervan. Daarnaast moeten instellingen hier intern toezicht op uitvoeren. Het beleid moet worden vastgesteld en medewerkers van de instelling moet bekend raken met het 'nieuwe' beleid. Voor de werkwijze over het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen geldt hetzelfde, waarbij in de opgestelde werkwijze ook aandacht moet worden besteed aan het beschrijven van alternatieven voor vrijheidsbeperkende maatregelen.

Uit de sessies die wij met de instellingen hebben georganiseerd, blijkt dat veel instellingen al actief bezig zijn met het afbouwen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen en dat dit vaak ook al in beleid een speerpunt is geworden. Voor deze instellingen zal het wetsvoorstel voor weinig verandering zorgen. De gesproken instellingen wijzen daarbij wel op het feit dat het beleid dat door dit wetsvoorstel moet worden aangepast of worden opgesteld, ook geëvalueerd en mogelijk aangepast moeten worden. Dit zou vervolgens wel een impact kunnen hebben in termen van incidentele administratieve lasten eens in de zoveel tijd (zie figuur 8).

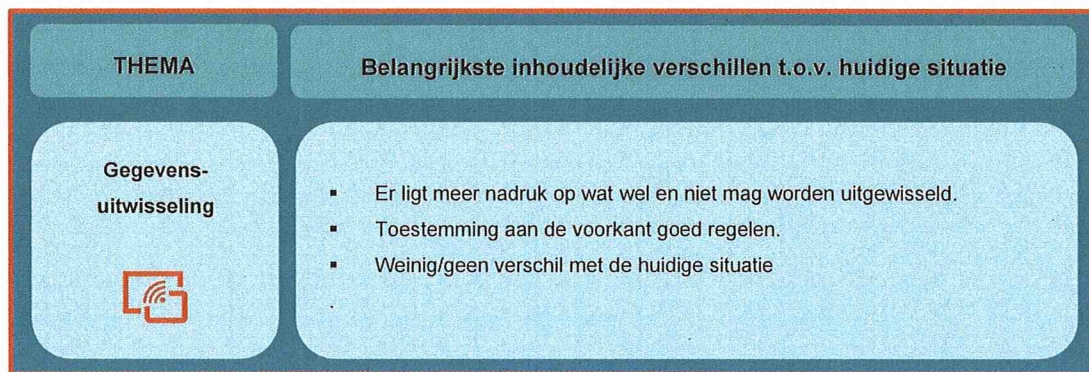


Figuur 8. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van het beleidsplan

## 2.2.9 Gegevensuitwisseling met GI's, andere instellingen en jeugdhulpaanbieders

In hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel wordt ingegaan op de gegevensverwerking die noodzakelijk is ter uitvoering van deze nieuwe rechtspositiewet. In het hoofdstuk wordt nadrukkelijk benoemd wat wel en wat niet uitgewisseld mag worden met anderen. Uit de gesprekken die wij gevoerd hebben blijkt dat er op dit thema hoogstwaarschijnlijk weinig verschillen zullen zijn met de huidige situatie. Momenteel kan er al veel informatie worden uitgewisseld via de verwijzer. Vermoedelijk gaat het wetsvoorstel op dit thema weinig veranderen in de praktijk.

Voor de gegevensuitwisseling is er toestemming van de jeugdige nodig, indien de jeugdige ouder is dan 16 jaar. De betrokken instellingen noemen dat toestemmingsverklaringen vaak in het startgesprek wordt meegenomen. Hierbij geven de instellingen aan dat zij hierbij de toestemmingsverklaring voor gegevensuitwisseling eenvoudig kunnen toevoegen, zodat zij hier niet op een later moment opnieuw aandacht aan hoeven te besteden. Daarmee blijft de impact top de administratieve last klein (zie figuur 9).




Figuur 9. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van gegevens-uitwisseling

## 2.2.10 De vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht

In het wetsvoorstel worden drie thema's genoemd die op instellingsniveau spelen, namelijk de vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht. Hoofdstuk 7 uit het wetsvoorstel gaat in op de thema's vertrouwenspersoon en de medezeggenschap. Hierin wordt gesteld dat *een jeugdige, dienst ouders of pleegouders in een gesloten jeugdinstantie een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon*. Daarnaast wordt er over de medezeggenschap genoemd dat *de directeur regelmatig overlegt met de jeugdigen over zaken die rechtstreeks met hun verblijf raken*. Uit de sessies met de medewerkers uit de gesloten jeugdinstanties blijkt dat de aanwezigheid en betrokkenheid van een vertrouwenspersoon in de praktijk al geborgd is. Hetzelfde geldt voor het inrichten van de medezeggenschap. Op beide thema's verwachten de medewerkers uit de instellingen dan ook weinig impact op de administratieve lasten. Volgens hen gaat het om een formalisering van wat er momenteel al in de praktijk gebeurt (zie figuur 10).

Hoofdstuk 8 uit het wetsvoorstel richt zich op het klachtrecht. Hierin wordt genoemd dat *een jeugdige, dienst ouders of pleegouders zich mondeling of schriftelijk kunnen wenden tot de vertrouwenspersoon met het verzoek te bemiddelen ter zake van een klacht over de wijze waarop de directeur, een jeugdhulpverantwoordelijke of andere medewerker van de gesloten jeugdinstantie zich jegens hen heeft gedragen*. Vervolgens staat er in de wet uitgeschreven hoe het klachtrecht ingericht dient te zijn. Ook hierbij geven de gesproken medewerkers van de gesloten jeugdinstanties aan dat de huidige praktijk al aansluit bij het in de wetsvoorstel beoogde situatie.

THEMA	Belangrijkste inhoudelijke verschillen t.o.v. huidige situatie
<p data-bbox="300 389 517 488">Vertrouwenspersoon, medezeggenschap en klachtrecht</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="603 389 1273 456">▪ In de praktijk zijn de vertrouwenspersoon, het medezeggenschap en het klachtrecht al geborgd zoals in het wetsvoorstel beoogd</li> <li data-bbox="603 461 1187 488">▪ Dit komt overeen met zoals het in de jeugdwet is verankerd</li> </ul>

Figuur 10. Inhoudelijke verschillen ten aanzien van de vertrouwenspersoon, medezeggenschap en klachtrecht

# 3 Administratieve lasten

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen qua administratieve lasten tussen de situatie zoals beoogd in het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstellingen en de situatie onder de huidige Jeugdwet en de huidige Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). Dit hoofdstuk sluit aan bij het vorige hoofdstuk, waar de inhoudelijke verschillen met mogelijke impact op de administratieve lasten zijn besproken. In dit hoofdstuk maken we een inschatting van de omvang van het verschil in administratieve last, waarbij we waar mogelijk aangeven waar in de organisatie en bij welke functies deze toename in administratieve last te verwachten is.

## 3.2 Schatting extra administratieve lasten cliëntgebonden

Voor de inhoudelijk beschreven verschillen uit hoofdstuk 2 met een mogelijke impact in termen van administratieve lasten, hebben wij als onderdeel van deze impactanalyse de volgende inschattingen gemaakt:

- Hoeveel tijd kost het gemiddeld per onderwerp (extra) voor wat betreft de administratieve lasten? En wie (welke functies) binnen de instellingen zijn hierbij betrokken?
- Hoe vaak komt het voor dat medewerkers te maken krijgen met deze extra administratieve lasten?
- Op basis van bovenstaande kunnen we per onderwerp een voorzichtige inschatting maken van de impact: de extra administratieve lasten (extra tijd x frequentie).

Thema	Impact administratieve lasten			
	Jongerenwerker	Gedragsdeskundige	Hoofdbehandelaar	Directie
Matching, screening, opname en behandelplan		2 tot 3 uur per overplaatsing		
Vrijheidsbeperkende maatregelen	1,5 uur per maatregel	30 min. per maatregel		
Disciplinaire straffen	Afhankelijk van de definitie van disciplinaire straffen. Mogelijk geen impact.			
Calamiteiten en incidenten (inzet geweld bij hulp)	30 min. per calamiteit of incident	Minimaal 10 min. per calamiteit of incident		
Overleg & rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen		20 min per 6 maand		
Verlof	Geen impact			

Figuur 11. Inschatting van de extra tijdsbesteding per overplaatsing, maatregel, calamiteit of incident, et cetera

Op basis van enkele groepsbijeenkomsten, interviews en een aanvullende gegevensvraag komen wij tot de volgende inschatting (zie figuur 11 hierboven voor een samenvatting). Hieronder gaan we onderdeel in op de impact in termen van administratieve lasten.

### 3.2.1 Matching, screening, opname en behandelplan

Er wordt bij dit onderwerp vooral een extra administratieve last verwacht op het moment dat er meer overplaatsingen nodig zijn, bijvoorbeeld indien er een zwaarder regime nodig is dan aanvankelijk is gekozen. Een overplaatsing vraagt de nodige administratieve handelingen, vooral bij de gedragsdeskundige die is betrokken bij de jeugdige. Zowel aan de overplaatsende als de ontvangende kant (meestal de instelling met het gesloten regime, de huidige jeugdzorgplus instellingen) vraagt dit om administratieve inspanningen. De verwachting is dat dit 2 tot 3 uur vraagt aan administratieve inspanningen per overplaatsing, per partij (dus in totaal twee keer voor de overplaatsende en ontvangende partij samen).



---

Het is echter op dit moment moeilijk in te schatten of het nieuwe wetsvoorstel daadwerkelijk tot meer overplaatsingen leidt. Vooral vanwege het gegeven dat de huidige instellingen voor gesloten jeugdhulp steeds meer inzetten op het verder terugdringen van het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen, betekent dit dat de praktijk binnen het regime van gesloten plaatsing veel lijkt op (de mogelijkheden tot vrijheidsbeperkende maatregelen die er zijn binnen) het beperkt gesloten regime. Daarnaast hangt de mate waarin overplaatsingen nodig zijn ook af van de kwaliteit van de matching en screening. Momenteel bestaat het beperkt gesloten regime nog niet. In de nieuwe situatie (op basis van het nieuwe wetsvoorstel) kan in de matching en screening een extra afweging worden gemaakt met betrekking tot de kans dat bij een jeugdige extra vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn, die bijvoorbeeld niet mogelijk zijn binnen een beperkt gesloten regime. Tot slot is het op het moment van het schrijven van deze rapportage onduidelijk of een derde regime (beperkt gesloten regime) daadwerkelijk onderdeel gaat zijn van het uiteindelijke wetsvoorstel.

Alles bij elkaar genomen is onze inschatting momenteel dat de impact van het wetsvoorstel op de administratieve lasten beperkt is. Een belangrijke aanname / conditie is wel dat er geen significante toename gaat zijn van het aantal overplaatsingen. In hoeverre er sprake is van extra overplaatsingen hangt (nog) van veel zaken af, concreet bewijs dat dit extra zal plaatsvinden, is er niet.

### 3.2.2 Inzet vrijheidsbeperkende maatregelen

Een belangrijk doel van het wetsvoorstel is dat de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen wordt teruggedrongen. Het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen wordt met het nieuwe wetsvoorstel qua administratieve lasten op verschillende punten verzwaaard. Zo zal voor elke afzonderlijke vrijheidsbeperkende maatregel op grond van het afwegingskader moeten worden afgewogen of de maatregel gezien de omstandigheden van het concrete geval de toets aan het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel kan doorstaan en dus als noodzakelijk beschouwd moet worden. Dit vraagt impliciet niet alleen om een vastlegging van een dergelijke maatregel, maar ook om een onderbouwing ervan. Ook moet op basis van het wetsvoorstel hoor en wederhoor met de jongere plaatsvinden en moet de GI en/of de ouders over het inzetten van een vrijheidsbeperkende maatregel worden geïnformeerd. Tezamen leidt dit al snel tot een administratieve last van 1,5 uur voor de jongerenwerker en 0,5 uur voor de gedragsdeskundige, per maatregel.

Het is echter moeilijk in te schatten hoe vaak vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingezet, omdat:

- a. Instellingen voor gesloten jeugdhulp momenteel werken aan het terugdringen van het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen.
- b. Instellingen als gevolg hiervan pas recent (steeds meer en uitgebreider) de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen zijn gaan registreren en monitoren.
- c. Instellingen onderscheid maken tussen geplande en niet geplande vrijheidsbeperkende maatregelen. Bij geplande vrijheidsbeperkende maatregelen gaat het bijvoorbeeld om vast *rustmomenten* waarin de gehele groep voor een bepaalde periode op de kamer moet verblijven (met de deur niet op slot). In bepaalde instellingen is dit onderdeel van een standaard dag. Dergelijke *maatregelen* vallen volgens het wetsvoorstel onder vrijheidsbeperkende maatregelen, maar deze worden niet altijd individueel geregistreerd dan wel onderbouwd. Niet geplande vrijheidsbeperkende maatregelen volgen meestal op incidenten.
- d. De meeste instellingen registreren momenteel gedwongen afzonderingen, maar geen andere vormen van vrijheidsbeperkende maatregelen.

Bovenstaande maakt dat het lastig is om een inschatting te maken van hoe vaak vrijheidsbeperkende maatregelen (zoals beschreven in het wetsvoorstel) plaats zullen vinden. Op basis van (moeilijk vergelijkbare) cijfers van instellingen komen wij op een bandbreedte van 1 tot 3 niet geplande vrijheidsbeperkende maatregelen per jeugdige gedurende verblijf in de gesloten jeugdinstantie. Op een locatie met ongeveer 55 bedden (en een bezetting van tussen de 99% en 100%) komt dit neer op tussen de 160 en 480 vrijheidsbeperkende maatregelen op 160 unieke cliënten in een jaar. Indien we uitgaan van een administratieve last van 2 uur per maatregel, betekent dit voor een dergelijke instantie (met een capaciteit van 55 bedden en 160 cliënten per jaar) tussen de 320 en 920 uren aan extra administratieve lasten per

jaar. En dan hebben we het nog niet over de geplande afzonderingen die voor de gehele groep gelden, omdat deze niet goed in de bestaande cijfers zijn opgenomen.

### 3.2.3 *Disciplinaire straffen*

Disciplinaire straffen zijn in de huidige situatie niet onderdeel van het regime van gesloten jeugdhulp. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook alleen relevant voor het hoog beveiligde gesloten regime. In deze impactanalyse verwachten we voor de instellingen voor gesloten jeugdhulp geen impact.

### 3.2.4 *Calamiteiten en de inzet van geweld bij incidenten*

Indien er sprake is van een calamiteit, vraagt dit ook om een administratieve afhandeling. De inschatting is dat per calamiteit of incident er sprake is van 30 minuten aan administratieve last voor de jongerenwerker, en 10 minuten voor de gedragsdeskundige. Dit hangt mede af van in hoeverre het noodzakelijk is om verdergaande onderzoeken te doen (maar het onderzoek an sich zien wij niet als administratieve last). Zolang op basis van het nieuwe wetsvoorstel de scope van wat moet worden gemeld aan de toezichthouder niet wordt verbreed, is er op dit punt echter geen impact qua administratieve last te verwachten van het nieuwe wetsvoorstel. Hoewel de huidige Memorie van Toelichting niet heel duidelijk is over de scope (van ongeoorloofde afwezigheid en andere voorvallen), laat de wetgever weten dat er geen verbreding van de scope wordt beoogd voor zover het gaat om hetgeen dat moet worden gemeld bij de toezichthouder.

### 3.2.5 *Verlof*

Hier verwachten wij geen impact van het wetsvoorstel op de administratieve lasten.

## 3.3 **Schatting extra administratieve lasten voor niet cliëntgebonden activiteiten**

Naast thema's die cliëntgebonden zijn, bevat het wetsvoorstel ook onderwerpen die niet-clientgebonden zijn, maar die zich meer richten op de instelling in zijn geheel. Ook voor deze thema's hebben we bekeken wat de impact kan zijn op de administratieve lasten (zie figuur 12). Hierbij maken wij geen uitsplitsing naar impact op de administratieve lasten per functie.

	Thema	Impact administratieve lasten			
		Jongerenwerker	Gedragsdeskundige	Hoofdbehandelaar	Directie
Niet-clientgebonden	Analyse & rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen	Een eenmalige investering en een jaarlijks terugkomende last			
	Aandacht voor vrijheidsbeperkende maatregelen in beleid werkwijze	Een eenmalige investering, mogelijk met terugkomende evaluatie momenten (inclusief hieruit volgende aanpassingen)			
	Gegevensuitwisseling met GI's, andere instellingen en jeugdhulpaanbieders	Een eenmalige investering			
	De vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht	Geen impact			

Figuur 12. Inschatting effect op administratieve lasten voor niet cliëntgebonden activiteiten

### 3.3.1 *Analyse en rapportage over vrijheidsbeperkende maatregelen*

Zoals in hoofdstuk 2 al is benoemd, is de impact op de administratieve lasten op dit onderwerp sterk afhankelijk van de gevraagde analyses en de invulling of inhoud van de rapportage. Wanneer instellingen moeten rapporteren over alleen aantallen of wanneer ze deze aantallen ook moeten onderbouwen, maakt een wezenlijk verschil voor de daadwerkelijke impact op de administratieve lasten. Daarbij verschilt het per instelling in hoeverre benodigde gegevens over vrijheidsbeperkende maatregelen momenteel vastgelegd worden en of deze daardoor gemakkelijk beschikbaar zijn.

---

Op dit moment bevat het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD) bij instellingen veel documentatie over het inzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen, omdat dit vaak wordt vastgelegd. Als instellingen vervolgens met een *query* kunnen opvragen hoe vaak gedwongen afzonderingen worden ingezet, dan valt de administratieve last ten behoeve van analyse en rapportage mee. Wanneer (de aantallen) vrijheidsbeperkende maatregelen niet op een dergelijke manier uit de systemen gehaald kunnen worden, ligt het voor de hand dat instellingen dossiers moeten raadplegen, wat een grote extra administratieve last zou betekenen. Aangezien alle instellingen met een EPD (of vergelijkbare systemen) werken, zou deze situatie niet snel aan de orde zijn. Hooguit moeten instellingen nog (eenmalig) het nodige inregelen om de juiste gegevens uit de systemen te halen – mits de vrijheidsbeperkende maatregelen wel goed in de systemen worden vastgelegd.

Na de uitvraag die wij bij de instellingen hebben gedaan, blijkt dat het voor instellingen lastig is te schatten wat er momenteel al in het EPD staat en wat er (nog) in dossiers wordt gerapporteerd. Om deze reden is het moeilijk om een inschatting te geven van de impact op de administratieve lasten. Wel wordt duidelijk dat het maken van een dergelijke (jaarlijkse) rapportage op dit moment geen verplichting is, wat betekent dat daar ieder jaar een administratieve last bijkomt. Qua administratieve lasten zal dit voor instellingen naar verwachting ongeveer één dag kosten, afhankelijk van of de instellingen de gegevens gemakkelijk uit systemen kan halen. Mochten instellingen de gegevens niet uit systemen kunnen halen en moeten ze hiervoor dossieronderzoek moeten gaan doen, is het eerder een kwestie van weken dan van dagen.

### 3.3.2 *Aandacht voor vrijheidsbeperkende maatregelen in beleid en werkwijze*

Het afbouwen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen is in veel instellingen al een onderwerp waar veel aandacht voor is, evenals voor de bijbehorende werkwijze. Uit de sessies die wij met de instellingen hebben georganiseerd, blijkt dat veel instellingen al actief bezig zijn met het afbouwen van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. In de praktijk zal door het wetsvoorstel daardoor weinig veranderen wat betreft extra administratieve lasten. Het zal vooral een bekrachtiging betekenen van reeds ingezet beleid van de instellingen. Wel zal er tijd geïnvesteerd moeten worden in het opstellen of aanpassen (expliciteren) van een beleidsplan en werkwijze. Dit kan worden gezien als een administratieve last. Medewerkers van gesloten jeugdinstanties wijzen daarbij op de eventuele evaluaties die zullen volgen na het opstellen van een nieuw beleidsplan, wat op zichzelf tot een extra administratieve last leidt. Bovendien kunnen evaluaties aanleiding zijn tot het aanpassen van beleid, wat vervolgens eveneens een extra administratieve last is.

Bij het aanpassen van het beleid zal het gaan om een eenmalige investering. De grootte van deze investering is mede afhankelijk van hoe instellingen momenteel al invulling geven aan hun beleidscyclus en in hoeverre het beperken van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen hier al een onderdeel van is. Bij sommige instellingen zal het slechts gaan om een verschuiving van de prioriteiten binnen het beleidsplan richting de afbouw van de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. Voor andere instellingen zou dit kunnen betekenen dat zij dit thema moeten gaan opnemen in hun beleidsplan en bijbehorende werkwijze. Vermoedelijk komt dit laatste weinig voor.

### 3.3.3 *Gegevensuitwisseling met GI's, andere instellingen en jeugdhulpaanbieders*

Er wordt op dit thema weinig impact op de administratieve last verwacht. De gesproken instanties geven aan dat zij nu bij de intake al alle zaken rondom benodigde toestemmingsverklaringen regelen. De verklaring voor de gegevensuitwisseling kan hier, volgens hen, eenvoudig aan toegevoegd worden. De extra administratieve last is dan laag, omdat men het dan maar eenmaal hoeft te regelen in plaats van dat de instelling telkens opnieuw toestemming voor gegevensuitwisseling moet vragen.

### 3.3.4 *De vertrouwenspersoon, de medezeggenschap en het klachtrecht*

Hier verwachten wij geen impact van het wetsvoorstel op de administratieve lasten.

---

## 4 Beschouwing

In deze impactanalyse hebben wij getracht in kaart te brengen wat de impact is van het wetsvoorstel rechtspositie (jongeren in) gesloten jeugdinstellingen op de administratieve lasten. We hebben daarbij ook gekeken naar de factoren die (nog) van invloed kunnen zijn op deze impact. Er blijkt een aantal factoren te zijn die de nodige onzekerheid met betrekking tot deze impact met zich meebrengen.

Een deel van deze onzekerheid hangt samen met onduidelijkheid voor wat betreft de interpretatie van het wetsvoorstel. Er heeft wel een pre-consultatiebijeenkomst plaatsgevonden, maar er is geen sprake geweest van een proces van 'co-creatie' samen met de uitvoeringspraktijk in het proces van voorbereiding van het wetsvoorstel. We hebben in deze impactanalyse, samen met betrokkenen uit het veld en de wetgever deze onduidelijkheid zoveel mogelijk proberen weg te nemen door het gesprek tussen wetgeving en beleid enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds te faciliteren. Daarbij blijkt de impact op een aantal punten uiteindelijk erg mee te vallen (zie hoofdstuk 2 en 3). Dit betekent onder andere dat wij een voorschot hebben genomen op enkele toelichtingen en aanpassingen die in een volgende versie van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting worden verwacht.

Een ander deel van de onzekerheid heeft te maken met het ontbreken van cijfers op cruciale onderdelen. Zo kunnen we op voorhand moeilijk inschatten of en zo ja hoeveel extra overplaatsingen er zullen zijn als gevolg van het wetsvoorstel waarin drie regimes worden beschreven. Er zijn verschillende factoren van invloed op dit punt (zie 3.2.1).

Dan het onderdeel waar verreweg de grootste impact op administratieve lasten wordt verwacht. Op dit punt hebben we geen eenduidig beeld van de huidige aantallen vrijheidsbeperkende maatregelen die worden ingezet. De aantallen zijn zeer bepalend voor het totale extra administratieve lasten. Zeker ook omdat de verwachting is dat dit aantal, mede naar aanleiding van het nieuwe wetsvoorstel, de komende periode zal afnemen. De noodzaak tot registratie van vrijheidsbeperkende maatregelen is daarmee juist ook een belangrijke 'interventie' in de bewustwording in de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. De noodzakelijke afweging, motivering en registratie van deze vrijheidsbeperkende maatregelen helpt naar verwachting bij het verminderen van de toepassing ervan.

We zien ook dat de uitvoeringspraktijk per instelling kan verschillen voor wat betreft de mate waarin vrijheidsbeperkende maatregelen op dit moment al worden vastgelegd in systemen. Zo lopen er momenteel trajecten (zoals: "ik laat je niet alleen) die met zich meebrengen dat instellingen op een andere manier met vrijheidsbeperkende maatregelen omgaan en onder andere al meer zijn gaan registreren. De mate waarin instellingen in staat zijn om met behulp van de huidige systemen alle uit het nieuwe wetsvoorstel voortvloeiende gegevens vast te leggen en op te vragen, is dan ook zeer bepalend voor de extra administratieve lasten die het gevolg zijn van het wetsvoorstel. De impact zal dan ook per instelling flink kunnen verschillen.