



Aan de minister voor Rechtsbescherming  
De heer S. Dekker  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum : 22 februari 2018  
Contactpersoon : drs. M. Kruissink  
Doorkiesnummer : 06-52872158  
E-mail : m.kruissink@minvenj.nl  
Uw kenmerk : 2139200  
Ons kenmerk : RSJ/101/3002/2018/MK/TvV  
Onderwerp : Aanbieding advies

Geachte heer Dekker,

Naar aanleiding van uw verzoek van 13 oktober 2017, bied ik u het advies aan over de plaatsing in gesloten voorzieningen van jeugdigen met civielrechtelijke titel en jeugdigen met strafrechtelijke titel.

Uitgangspunt in het advies is dat de psychosociale problematiek van de jongere leidend dient te zijn voor het bepalen van de benodigde behandeling en beveiliging. Met dit advies bouwt de Afdeling advisering van de RSJ voort op het advies *Gekanteld perspectief* uit 2015, waarin voorstellen zijn gedaan voor een ander stelsel van vrijheidsbeneming van jeugdigen met een strafrechtelijke titel.

Uiteraard zijn wij bereid het advies in een gesprek toe te lichten.

Namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter

# Plaatsing van jeugdigen met strafrechtelijke en jeugdigen met civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen

## Samenvatting

In het advies *Gekanteld perspectief* uit 2015 deed de RSJ voorstellen voor een ander stelsel van vrijheidsbeneming van jongeren met een strafrechtelijke titel. Dat stelsel kenmerkt zich door een groot aantal kleinschalige voorzieningen in grote steden en verschillende regio's, met een beperkt niveau van beveiliging. Uitgangspunt daarbij is dat de aard en ernst van de psychosociale problematiek van de jongere leidend is voor de vraag welke behandeling en beveiliging nodig zijn.

In het voorliggende advies wordt die lijn doorgetrokken naar jongeren met een civielrechtelijke titel, te weten jongeren die – in de huidige situatie – verblijven in de Jeugd-GGZ (op grond van de Wet BOPZ) en jongeren in Jeugdzorgplusinstellingen (op grond van de Jeugdwet). Naar het oordeel van de afdeling advisering van de RSJ dient ook bij deze jongeren de psychosociale problematiek leidend te zijn voor het bepalen van de benodigde behandeling en beveiliging. Dit veronderstelt gedegen screening en diagnostiek in een vroeg stadium, op grond waarvan een indicatie wordt verkregen van de aangewezen behandeling en beveiliging en de plaats/voorziening waar die het beste geboden kunnen worden. De problematiek staat voorop, niet de justitiële titel. Dit impliceert dat jongeren met een strafrechtelijke en jongeren met een civielrechtelijke titel in dezelfde inrichting of groep geplaatst kunnen worden, omdat aard en ernst van de problematiek daartoe aanleiding geven. Het impliceert tevens dat, hoewel het om gesloten voorzieningen gaat, deze voorzieningen ontdaan moeten zijn van 'strafrechtelijke' elementen en kenmerken (zoals tralies en hoge hekken). In sommige gevallen kan plaatsing van jongeren met een strafrechtelijke en jongeren met een civielrechtelijke titel in dezelfde instelling of groep op bezwaren stuiten. Bij de besluitvorming over plaatsing moet daarom een aantal aspecten worden betrokken, zoals het belang van het strafrechtelijk onderzoek, (te) grote verschillen in leeftijd, problematiek en ontwikkeling van de jongeren en de relatie dader-slachtoffer. Ook gevoelens omtrent (on)rechtvaardigheid van de plaatsing en perceptie van het risico van 'criminele besmetting' moeten daarbij in ogenschouw worden genomen. Zo nodig kunnen deze overwegingen aanleiding geven tot plaatsing elders.

## 1. Inleiding

### Adviesaanvraag

Vanuit de ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport is eind 2017 aan de Afdeling advisering van de RSJ (verder: Afdeling advisering) een verzoek gedaan te adviseren over de mogelijkheden tot plaatsing van jeugdigen met een strafrechtelijke titel en jeugdigen met een civielrechtelijke titel, in het kader van het beleidsprogramma *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ)*. Daarbij is verzocht in te gaan op vier mogelijke scenario's die zijn geschetst in het rapport VIV JJ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Van Alphen, Jeroen van, Vicky Drost & Wouter Jongebreur (2015), *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd VIV JJ*, (Bureau Significant), Barneveld; zie een schets van de scenario's op pp. 47-49. De scenario's variëren van enerzijds het bij elkaar in een groep plaatsen van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren tot anderzijds een volledige scheiding van deze groepen, alsmede twee tussenvormen.

### *Materiaalverzameling*

In dit adviestraject is materiaal uit diverse bronnen bijeengebracht. Er is gebruik gemaakt van literatuur, cijfermateriaal en er zijn vijftien deskundigen uit praktijk, wetenschap en beleid geraadpleegd (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde deskundigen).

### *Instream in jeugdinrichtingen*

Jaarlijks worden honderden jongeren gedwongen gesloten geplaatst in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's), Jeugdzorgplusinstellingen (JZP-instellingen) en instellingen voor Jeugd-GGZ (op grond van de wet BOPZ).

In 2016 werden 1.442 jongeren op strafrechtelijke titel in een JJI geplaatst. Het merendeel hiervan, 1.243 gevallen, betrof plaatsing in het kader van voorlopige hechtenis; 169 keer ging het om jeugddetentie en 30 plaatsingen betroffen de maatregel tot Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel). De instroom van jongeren met een strafrechtelijke titel in de JJI's is in de afgelopen jaren sterk gedaald, van 1.869 in 2012 tot 1.442 plaatsingen in 2016<sup>2</sup>; de capaciteit is daarop aangepast door inrichtingen te sluiten. Het aantal plaatsingen in JZP-instellingen schommelt tussen de 1.600 en de 1.850 per jaar.<sup>3</sup> In 2016 bedroeg het aantal plaatsingen 1.824. Het aantal jongeren dat jaarlijks in een instelling voor Jeugd-GGZ wordt geplaatst op grond van de Wet Bopz bedraagt 400 à 500. In 2015 werden 495 plaatsingen gerealiseerd, in 2016 bedroeg het aantal plaatsingen 435 en in de eerste helft van 2017 werd 220 keer een jeugdige op grond van de Wet BOPZ in een instelling voor Jeugd-GGZ geplaatst.<sup>4</sup>

### *Jeugdigen met strafrechtelijke titel*

Jeugdigen hebben een strafrechtelijke titel wanneer zij worden verdacht van het plegen van strafbare feiten, dan wel door de rechter zijn veroordeeld vanwege het plegen van strafbare feiten. Wanneer zij in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) verblijven, hebben zij een van de volgende titels: voorlopige hechtenis, (vervangende) jeugddetentie of maatregel tot Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel).

### *Jeugdigen met civielrechtelijke titel*

Jeugdigen met een civielrechtelijke titel zijn jeugdigen aan wie de kinderrechter vanwege ernstige opgroei- of opvoedingsproblematiek een machtiging gesloten jeugdhulp heeft gegeven.

Tot 1 januari 2008 was het mogelijk deze jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting te plaatsen; de kinderrechter toetste daartoe de noodzaak en verstreekte een machtiging gesloten plaatsing. Vanaf 1 januari 2008 worden deze jongeren geplaatst in een Instelling voor gesloten jeugdzorgplus (JZP-instelling).

Een speciale categorie onder de jeugdigen met een civielrechtelijke titel wordt gevormd door jeugdigen die gedwongen zijn opgenomen in een (jeugd-)instelling voor Geestelijke Gezondheidszorg (Jeugd-GGZ) op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz).

<sup>2</sup> *DJI in getal 2012-2016* (2017), p. 81

<sup>3</sup> Jeugdzorg Nederland, *Jeugdzorgplus instroomgegevens 2016* (factsheet)

<sup>4</sup> Bron: CBS Statline

## 2. Visie van de Afdeling advisering van de RSJ

### *Gekanteld perspectief*

De ontwikkelingen rondom de instroom en capaciteit van justitiële inrichtingen geven al enige tijd aanleiding tot een herbezinning op het stelsel van vrijheidsbeneming van jeugdigen. In 2015 bracht de RSJ het advies *Gekanteld perspectief* uit.<sup>5</sup> In *Gekanteld perspectief* schetste de Afdeling advisering van de RSJ een stelsel van een groot aantal kleinschalige voorzieningen in grote steden en verschillende regio's, met een beperkt niveau van beveiliging. Uitgangspunt daarbij is dat ernst van de psychosociale problematiek van de jongere leidend is voor de vraag welke behandeling en beveiliging nodig zijn. Behandeling, onderwijs en nazorg geschieden door of in samenwerking met lokale voorzieningen en organisaties. Plaatsing dicht bij huis biedt de mogelijkheid om de ouders en het sociaal netwerk te betrekken bij de begeleiding, behandeling en voorbereiding op het vertrek uit de inrichting en de terugkeer naar huis.

Er zijn ook jongeren die te maken hebben met zodanig ernstige problemen dat gespecialiseerde, intensieve behandeling nodig is én een hoog niveau van beveiliging ter bescherming van de samenleving en van henzelf. Een dergelijk niveau van behandeling en beveiliging zou geboden kunnen worden in een klein aantal centrale landelijke specialistische voorzieningen. De in *Gekanteld perspectief* uiteengezette ideeën zijn terug te vinden in het programma *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming (VIV JJ)* van het ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>6</sup>

### *Problematiek is leidend, ook bij jongeren met civielrechtelijke titel*

De in *Gekanteld perspectief* uitgezette lijn trekt de Afdeling advisering nu door naar jongeren die in aanmerking komen voor gesloten plaatsing in een inrichting voor Jeugd-GGZ of in een inrichting voor Jeugdzorgplus. Dat betekent dat ook voor deze groepen de ernst van de problematiek leidend is voor de vraag welke zorg/behandeling en beveiliging nodig zijn. Ook deze groepen zouden naar het oordeel van de Afdeling advisering in aanmerking moeten komen voor de in *Gekanteld perspectief* geschetste regionale kleinschalige voorzieningen of - indien nodig - voor plaatsing in een van de landelijke specialistische voorzieningen voor jeugdigen met een hoge zorgbehoefte en beveiligingsnoodzaak. De bedoelde kleinschalige voorzieningen zijn nadrukkelijk geen 'strafinrichtingen'. Het zijn gesloten voorzieningen zonder strafelementen zoals tralies en prikkeldraad, die primair zijn gericht op behandeling. Behandeling en andere activiteiten (bijvoorbeeld school) worden zo veel mogelijk betrokken van bestaande voorzieningen uit de omgeving/regio.

De Afdeling advisering sluit met deze benadering aan bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In artikel 3, lid 1 is gesteld: "Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere

<sup>5</sup> *Gekanteld perspectief* (2015), Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

<sup>6</sup> Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2015 een verkenning laten uitvoeren: *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ)*. Het doel hiervan was een flexibel stelsel van vrijheidsbeneming voor justitiële jeugd te verkennen. Inmiddels heeft de verkenning geleid tot een programma VIV JJ dat is gericht op het realiseren van regionale klein-schalige voorzieningen (KV's) en regionale inkoop van bedden voor justitiële jeugdigen met een lage zorg- en beveiligingsbehoefte met daarnaast landelijke specialistische voor-zieningen (LSV) voor jeugdigen met een hoge zorg- en beveiligings-behoefte. Uitgangspunt is het leveren van maatwerk voor de jeugdige met zijn of haar individuele behoefte aan zorg en beveiliging, met inachtneming van de kaders en doelstellingen van het jeugdstrafrecht. Inmiddels vinden pilots plaats in zes proeftuinen. De in VIV JJ neergelegde plannen en het RSJ-advies *Gekanteld perspectief* sluiten inhoudelijk goed op elkaar aan. Zie: Van Alphen, Jeroen van, Vicky Drost & Wouter Jongebreur (2015), *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd VIV JJ*, (Bureau Significanc), Barneveld.

instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging".<sup>7</sup>

Dit uitgangspunt van de Afdeling advisering veronderstelt dat passende behandeling en begeleiding uitsluitend geboden kunnen worden wanneer deze voorafgegaan worden door uitgebreide screening en diagnostiek in de ruimste zin van het woord, resulterend in een profiel dat informatie bevat over culturele achtergrond, gezinssituatie, verstandelijke vermogens, sociale ontwikkeling, opleidingsniveau, psychische problematiek en de aard van de noodzakelijke behandeling.

#### *Verschillende aspecten meewegen bij plaatsing*

Wanneer de psychosociale problematiek en de benodigde behandeling en beveiliging het uitgangspunt vormen, impliceert dit dat de justitiële titel niet bepalend is voor de keuze van de voorziening waar de jeugdige wordt geplaatst. De Afdeling advisering is zich er van bewust dat dit kan betekenen dat jongeren met een strafrechtelijke titel in dezelfde voorziening of groep geplaatst kunnen worden als jongeren met een civielrechtelijke titel. De Afdeling advisering wijst er daarom met nadruk op dat de voorgestelde gesloten voorzieningen niet alleen een beperkt niveau van beveiliging kennen, maar ook uiterlijk ('gebouwelijk') alsmede wat betreft bejegening en omgang met de jeugdigen geen 'strafinrichtingen' zijn. Dat betekent onder andere geen tralies, hoge muren of prikkeldraad en ook geen geüniformeerde beveiligers. Alhoewel het om gedwongen plaatsingen gaat, moet het strafkarakter ervan worden vermeden.

In sommige gevallen kan plaatsing van jongeren met een strafrechtelijke en jongeren met een civielrechtelijke titel in dezelfde instelling of groep onwenselijk zijn. Om dat te voorkomen dient bij elke plaatsingsbeslissing een aantal aspecten te worden meegewogen, zodat eventueel een plaatsing elders kan worden gerealiseerd. Onder meer de scenario's die in VIV JJ worden geschetst, kunnen hier uitkomst bieden.<sup>8</sup> De Afdeling advisering spreekt geen voorkeur uit voor een van de scenario's. De keuze voor een scenario is afhankelijk van lokale situaties.

De bedoelde aspecten worden hieronder besproken.

#### *Belang van het strafrechtelijk onderzoek*

Een formeel-juridisch punt is het belang van het strafrechtelijk onderzoek. Ongeveer drie kwart van de populatie jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen verblijft daar in voorlopige hechtenis.<sup>9</sup> De voorlopige hechtenis kan om verschillende redenen worden ingezet. Eén daarvan is om te voorkomen dat het strafrechtelijk onderzoek naar het feit waarvan de jeugdige wordt verdacht, wordt gehinderd. Het gaat dan met name om een jongere die (in verband met collusiegevaar) in strafrechtelijke beperkingen is geplaatst, dat wil zeggen dat

<sup>7</sup> Zie ook General comment 14 "on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration" (United Nations Committee on the Rights of the Children, 29 mei 2013). Zie tevens General comment 10 waarin o.a. is gesteld dat vrijheidsbeneming van jeugdigen een uiterste maatregel is. Er moet altijd eerst worden gekeken naar alternatieve sancties, herstelrecht of mogelijkheden om zaken buitengerechtelijk af te doen. Vrijheidsbeneming moet daarom een uiterste maatregel zijn en mag alleen toegepast worden voor de kortst mogelijke duur. (United Nations Committee on the Rights of the Children, 25 april 2007).

<sup>8</sup> Zie de VIV JJ-rapportage van Bureau Significant, pp. 47-49.

<sup>9</sup> *DJI in getal 2012-2016*, (2017).

hij geen contact met anderen mag hebben, ook niet met andere jeugdigen in de inrichting (ongeacht de titel van deze jongeren). Met deze omstandigheid dient bij plaatsing rekening te worden gehouden.<sup>10</sup>

#### *Verschillen in leeftijd, problematiek, ontwikkeling en verblijfsduur*

In de praktijk wordt geconstateerd dat civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren in veel opzichten met elkaar overeenkomen, maar ook dat er tegenwoordig meer verschillen zijn. Dat geldt met name voor leeftijd en ook voor gedrags- en ontwikkelingsproblematiek. Waar in het recente verleden de leeftijd van zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke jongeren varieerde van 12 tot 18 jaar (met een uitloopmogelijkheid bij laatstgenoemde categorie tot 21 jaar), loopt onder de strafrechtelijke jongeren de leeftijdsrange tegenwoordig van 12 tot 23 jaar. Die langere leeftijdsrange is een gevolg van de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014; in de statistieken is vanaf dat jaar een plotselinge sterke stijging van 18-plussers in JJI's waarneembaar<sup>11</sup>. Het adolescentenstrafrecht maakt het mogelijk om adolescenten tot de leeftijd van 23 jaar volgens het jeugdstrafrecht te vervolgen en berechten. Het lijkt erop dat dit de gemiddelde leeftijd van de populatie in de JJI's doet stijgen, terwijl civielrechtelijke jongeren onveranderd in de categorie van 12 tot 18 jaar vallen omdat de gesloten jeugdzorg voor jongeren in civiel kader nu eenmaal stopt zodra zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

Plaatsing in dezelfde groep van jonge (bijvoorbeeld 12-15-jarigen) en oudere jeugdigen (bijvoorbeeld 18-plussers) acht de Afdeling advisering ongewenst.

In samenhang met dit verschil in leeftijd constateren professionals in de praktijk grotere verschillen dan voorheen tussen strafrechtelijke en civiele jongeren wat betreft (delict)gedrag, verslavingsproblematiek en ontwikkelingsfase. De al wat oudere groep strafrechtelijk geplaatste jongeren zou over het algemeen zwaardere problemen hebben, ernstiger delicten plegen en soms al in een andere ontwikkelingsfase verkeren. De Afdeling advisering is van oordeel dat dergelijke verschillen tussen jongeren bij plaatsingsbeslissingen moeten worden meegewogen. Zij kunnen plaatsing in dezelfde voorziening/groep in de weg staan en eventueel aanleiding vormen andere plaatsingsmogelijkheden te zoeken.

De verblijfsduur is een ander aspect om rekening mee te houden. De jongeren in JZP-inrichtingen verblijven daar aanzienlijk langer dan jongeren in de Jeugd-GGZ (op grond van de Wet BOPZ) en eveneens langer dan degenen die een jeugddetentie uitzitten of voorlopig gehecht zitten in een JJI. Blijkens gegevens van Jeugdzorg Nederland is de gemiddelde verblijfsduur in JZP-inrichtingen 210 à 225 dagen.<sup>12</sup> Volgens cijfers van DJI<sup>13</sup> is de gemiddelde verblijfsduur bij jeugddetentie ongeveer 100 dagen. Bij de voorlopig gehechten is dat veel korter (gemiddeld 45 tot 49 dagen) en bij de PIJ-ers aanzienlijk langer (gemiddeld 1.359 dagen). Jongeren in de Jeugd-GGZ verblijven daar gemiddeld bijna 5

<sup>10</sup> Overigens hecht de Afdeling advisering eraan op te merken dat het aanbeveling verdient om de toepassing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen zoveel mogelijk terug te dringen. Zie: RSJ-advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing; Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, Den Haag: RSJ, 12 oktober 2016.

<sup>11</sup> Zie *DJI in getal 2012-2016*, (2017), p. 82 en 83.

<sup>12</sup> Jeugdzorg Nederland (2017) *Jeugdzorgplus plaatsingsgegevens 2017-1* (factsheet).

<sup>13</sup> *DJI in getal 2012-2016*, (2017).

maanden (ongeveer 145 dagen).

De Afdeling advisering acht het aangewezen om bij plaatsing van jongeren onderscheid te maken naar kort- en langverblijvenden.<sup>14</sup>

#### *Dader-slachtofferproblematiek*

Er moet bij plaatsing rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een jongere in dezelfde instelling terecht komt als de dader waarvan hij of zij het slachtoffer was. Als dit dreigt te gebeuren moeten passende maatregelen worden genomen zodat ongewenste confrontaties worden voorkomen. Tevens kan het van belang zijn in dergelijke situaties mee te wegen hoe het is gesteld met eventuele herstelactiviteiten richting het slachtoffer, of plannen daartoe.

#### *Overige aandachtspunten: gevoelens van (on)rechtvaardigheid en criminele besmetting, financiering en rechtspositie*

##### *- GEVOELENS VAN (ON)RECHTVAARDIGHEID EN CRIMINELE BESMETTING*

Aandachtspunten van heel andere orde zijn 'gevoelens van (on)rechtvaardigheid' en 'criminele besmetting'. Als aard en ernst van de psychosociale problematiek leidend zijn voor plaatsing, en niet de justitiële titel, kan het voorkomen dat jongeren die een delict hebben gepleegd in dezelfde instelling of groep verblijven als jongeren die geen delict hebben gepleegd. Met name bij civielrechtelijk geplaatste jongeren (en hun ouders) kan dit gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen, omdat zij daardoor hun plaatsing als straf kunnen ervaren. Het gesloten karakter van de plaatsing kan daartoe aanleiding geven, en helemaal als daar jongeren verblijven die 'gestraft' zijn.

In dit verband wordt ook wel gewezen op de mogelijkheid van 'criminele besmetting': niet-delinquente jongeren leren de verkeerde dingen van hun delinquente groepsgenoten, dan wel hebben het idee dat zij een crimineel imago krijgen en ervaren de plaatsing als een straf.

Uit onderzoek<sup>15</sup> is bekend dat ervaren onrechtvaardigheid van invloed kan zijn op het uiteindelijke (behandel)resultaat. Dat betekent dat ervaren onrechtvaardigheid zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Naar het oordeel van de Afdeling advisering valt dat te realiseren door de voorziening (instelling) zoveel mogelijk te ontdoen van uiterlijke straffenmerken en daar ook in de bejegening rekening mee te houden.

De onderzoeksliteratuur biedt geen uitsluitsel over het bestaan van criminele besmetting noch over de mate waarin dit zich zou voordoen, maar dat laat onverlet dat het door de betrokkenen (jeugdigen, ouders) kan worden ervaren als een factor die een rol speelt. Alhoewel een dergelijke ervaring niet zomaar kan worden weggenomen, is het naar het oordeel van de Afdeling advisering ook met het oog hierop noodzakelijk om de fysieke (gebouwelijke) omgeving zoveel mogelijk te ontdoen van repressieve of strafelementen (prikkeldraad, hoge hekken, tralies) en daar ook in de bejegening van jeugdigen (en hun ouders) rekening mee te houden.

Het door de Afdeling advisering voorgestane stelsel van kleinschalige regionale voorzieningen met een (zeer) beperkt niveau van beveiliging komt hieraan tegemoet en kan

<sup>14</sup> Zoals dat in de huidige JJl's gebeurt.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld o.a. Van den Bos, Kees & E. Allen Lind (2002) *Uncertainty management by means of fairness judgments*; In: M.P. Zanna (Red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34). San Diego, CA: Academic Press.



de indruk wegnemen dat 'geharde' criminelen in dezelfde instelling verblijven als kwetsbare jongeren. Jeugdigen die zware beveiliging nodig hebben, kunnen in de centrale landelijke specialistische voorziening worden geplaatst.

- *FINANCIERING*

Een factor die de plaatsing van jeugdigen met verschillende titels compliceert, is de financiering. Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet op 1 januari 2015 is de jeugdzorg gedecentraliseerd en zijn de gemeentelijke overheden in plaats van de Rijksoverheid en de provincies verantwoordelijk voor (onder meer) de gesloten jeugdzorgplusinstellingen en de financiering daarvan. Het verblijf in justitiële jeugdinrichtingen bleef gefinancierd door het Rijk. Deze financiële belangen kunnen een inhoudelijke afweging vertroebelen. Om die reden acht de Afdeling advisering het noodzakelijk dat de financieringssystematiek van civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsingen wordt vereenvoudigd en geharmoniseerd.

- *RECHTSPOSITIE VAN DE JEUGDIGEN*

Er zijn grote verschillen tussen de interne rechtspositie van jongeren in een JJI en die van jongeren in JZP-instellingen en instellingen voor Jeugd-GGZ. In alle drie de situaties is sprake van vrijheidsbeneming op wettelijke basis, maar de regels in JJI, JZP-instelling en Jeugd-GGZ verschillen in aantal, karakter en intensiteit (zie bijlage 2 voor een overzicht van de regelgeving). In JZP-instellingen gelden minder wettelijk vastgelegde regels dan in JJI's en instellingen voor Jeugd-GGZ, waardoor JZP-instellingen relatief veel vrijheid hebben bij de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Hierdoor kunnen verschillen tussen jeugdhulpaanbieders ontstaan.

De Afdeling advisering acht een harmonisatie van de rechtspositie van jongeren met verschillende juridische titels van groot belang teneinde de rechtsgelijkheid te versterken, en constateert dat wetgeving dienaangaande inmiddels in ontwikkeling is.

### **3. Resumerend**

In de visie van de Afdeling advisering en indachtig het RSJ-advies *Gekanteld perspectief* uit 2015 is de psychosociale problematiek van de jeugdige leidend: de behoefte aan behandeling van de jongere alsmede het wenselijk geachte niveau van beveiliging staan voorop bij de beslissing over de plaatsing, en niet de justitiële titel. Dit impliceert dat jongeren met een civielrechtelijke titel in dezelfde voorziening of groep kunnen worden geplaatst als jongeren met een strafrechtelijke titel. Dat vereist tevens dat de instellingen niet worden gekenmerkt door de aanwezigheid van 'strafelementen' (zoals tralies) en de bejegening geen repressieve elementen kent. Er zijn gevallen denkbaar waarin plaatsing van jongeren met civielrechtelijke en jongeren met strafrechtelijke titel in dezelfde voorziening of groep ongewenst is. Om dat te voorkomen dient bij de plaatsingsbeslissing een aantal aspecten te worden meegewogen, zodat zonodig gekozen kan worden voor plaatsing elders. De in het rapport *VIV JJ* geschetste scenario's kunnen hier uitkomst bieden. De Afdeling advisering spreekt geen voorkeur uit voor één van de scenario's.



## Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde personen

- mw. mr. A.A. de Back,  
officier van Justitie, Openbaar Ministerie, Amsterdam
- dhr. drs. F.H. Candel,  
strategisch adviseur Andersson Elffers Felix (AEF), Utrecht
- mw. dr. V.I. Eichelsheim,  
onderzoeker Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR),  
Amsterdam
- dhr. mr. J.G.A. Fetter,  
plv. hoofdinspecteur Jeugd Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o., Utrecht
- mw. M. Franssens,  
GZ-psycholoog Lentis/Jonx, Groningen
- mw. M.P.A. van Genabeek,  
pedagogisch directeur Rijks Justitiële Jeugdinrichting, Amsterdam
- mw. B. Haasbroek,  
directeur Intermetzo JZP, Zeist
- mw. mr. drs. Y.M. Hokwerda,  
jurist Defence for Children, Leiden
- mw. mr. E.A.A. van Kalveen,  
rechter rechtbank Midden-Nederland
- dhr. drs. R.R. Kooistra,  
gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming, Den Haag
- mw. dr. E.A. Mulder,  
programmaleider Academische Werkplaats RisicoJeugd (AWRJ), Zutphen
- mw. prof. dr. Ch. van Nieuwenhuizen,  
behandelaar bij De Catamaran, kliniek voor forensische jeugdpsychiatrie en  
orthopsychiatrie, Eindhoven
- dhr. R. Nix,  
ouder/lid expertpanel Stichting Horizon Jeugdzorg en Speciaal onderwijs, Rotterdam
- mw. K. Schotel,  
bestuurder Stichting Horizon Jeugdzorg en Speciaal onderwijs, Rotterdam
- mw. S. Terweij,  
hoofd behandeling Transferium Jeugdzorg, Heerhugowaard

## Bijlage 2: Rechtspositie in JJI, JZP en Jeugd-GGZ

### *Rechtspositie in Justitiële jeugdinrichtingen*

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) bevatten samen circa 150 artikelen. Daarnaast zijn er 20 relevante circulaires en huisregels die per JJI verschillen. De huisregels van JJI's zijn bepaald aan de hand van het Reglement model huisregels justitiële jeugdinrichtingen waardoor een zekere mate van uniformiteit wordt bereikt. De regels voor de rechtspositie van jongeren bij verblijf in een JJI zijn van oorsprong primair gericht op vrijheidsbeneming en resocialisatie, niet op opvoeding of heropvoeding van de jongeren. De reden daarvan is dat zij zijn afgeleid van de regels voor volwassenen in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Wel is sinds 2011 in de wet geregeld dat voor alle jeugdigen die drie weken of langer in de JJI verblijven een 'perspectiefplan' wordt opgesteld. Sinds die tijd staat behandeling en opvoeding ter voorkoming van recidive steeds meer centraal. Er wordt gewerkt met de opvoedingsmethode YouTurn.

De Bjj bevat onder andere regels over bewegingsvrijheid binnen de inrichting (artikelen 22-31 Bjj), controle en geweldgebruik (artikelen 32-40 Bjj), disciplinaire straffen (artikelen 54-59 Bjj) en beklag (artikelen 65-73 Bjj). In de Bjj staat concreet en duidelijk beschreven welke beperkingen opgelegd kunnen worden, ook de maximale duur van de maatregel of straf, bijvoorbeeld opsluiting in een strafcel of andere ruimte ex. artikel 55 eerste lid onder a, Bjj. Jongeren kunnen een klacht indienen bij de beklagcommissie van de JJI en bij de Afdeling rechtspraak van de RSJ schorsing vragen van de straf of maatregel en hoger beroep instellen tegen de beslissing van de beklagcommissie.<sup>16</sup>

### *Rechtspositie in Jeugdzorgplusinstellingen*

De rechtspositie van jongeren die verblijven in een Jeugdzorgplus-instelling (accommodatie voor gesloten jeugdhulp) is geregeld in de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet die samen ongeveer 40 regels bevatten. Daarnaast zijn er huisregels die per instelling verschillen. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet stelt de wetgever dat de vrijheidsbeperkende maatregelen in een JZP-instelling een ander doel dienen dan die in een JJI.<sup>17</sup> In een JJI staan de beperkende maatregelen vooral in het teken van orde en veiligheid en een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De Jeugdwet gaat uit van vrijheid. Bij gesloten jeugdhulp zijn de beperkingen noodzakelijk voor de behandeling en opvoeding van jongeren; zij passen binnen het eerder vastgestelde hulpverleningsplan (artikel 6.1.4. zesde lid Jeugdwet). De jeugdzorgaanbieder moet 'verantwoorde zorg' bieden en krijgt de ruimte om dit zelf in te vullen in een op maat gesneden hulpverleningsplan.

Elke jeugdzorgplus-instelling dient zelf in een regeling vast te leggen welke personen welke maatregelen, methode of beperkingen kunnen inzetten (artikel 6.2.4. eerste lid Jeugdwet). Daarmee zijn geen rechtsbeschermende waarborgen in de Jeugdwet zelf opgenomen. Dat is wel wenselijk in verband met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij vrijheidsbeperking. Met een enkele verwijzing naar het hulpverleningsplan wordt veel vrijheid aan de

<sup>16</sup> Zie: Uit Beijerse, J. (2016), *Jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplus: gescheiden, maar ook een andere rechtspositie?*, FJR 2016, p. 32-38; zie ook: M.J.C. Koens (2017), *Het klachtrecht van jongeren in beroep*, FJR 2017, p. 254.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2005-06, 30 644, nr. 3 p. 15.

instellingen gegeven.<sup>18</sup> Mogelijke maatregelen in het kader van vrijheidsbeperking worden wel limitatief in de wet opgesomd, te weten: het verbod zich op te houden op bepaalde plaatsen, tijdelijke plaatsing in afzondering, tijdelijke overplaatsing (intern en extern) en bepalingen over het pakken en vasthouden van een jongere (artikel 6.3.1 tweede lid Jeugdwet). Echter, nadere bepalingen over bijvoorbeeld afzondering (maximale duur, procedure, manier van toepassing, toegang arts) ontbreken in de wet. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd controleert achteraf (steekproefsgewijs) of de regels juist zijn toegepast. Jongeren die verblijven in gesloten jeugdzorginstellingen kunnen in beroep bij de RSJ tegen uitspraken van de klachtencommissie over vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 6.5.3. Jw).

### *Rechtspositie in instellingen voor Jeugd-GGZ*

De rechter mag ten aanzien van een jeugdige van 12 jaar of ouder een rechterlijke machtiging afgeven als de jeugdige een psychiatrische stoornis heeft, deze gevaar veroorzaakt en dit gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Dit is geregeld in de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Bij een onder toezicht gestelde minderjarige gelden van toepassing zijnde Bopz-titels als een civielrechtelijke machtiging uithuisplaatsing (in de zin van artikel 1:265 BW).

De interne rechtspositie van de betrokken patiënten is geregeld in de Wet Bopz. Zo spoedig mogelijk na opname in de Jeugd-GGZ dient een behandelplan te worden opgesteld; ten aanzien van dit plan zijn regels gesteld. Verder mogen volgens de Wet Bopz middelen en maatregelen worden toegepast in noodsituaties die het gevolg zijn van de stoornis van de geestvermogens van de patiënt. De maatregelen die toegepast mogen worden, zijn omschreven in het Besluit Middelen en Maatregelen Bopz. Het gaat om: separatie, afzondering, fixatie, medicatie en de toediening van vocht en voeding. De toepassing is aan regels gebonden.

In de Wet Bopz is ook het klachtrecht geregeld. Er kan geklaagd worden over onder meer: dwangbehandeling, het toepassen van middelen of maatregelen, het achterwege blijven van zaken die in het behandelplan zijn overeen gekomen. Klachten moeten worden ingediend bij het bestuur van de instelling; een commissie behandelt de klachten en neemt hierover beslissingen. In elke instelling is een patiëntenvertrouwenspersoon aangesteld. De Wet Bopz wordt over enige tijd vervangen door de Wet Verplichte geestelijke gezondheidszorg. Verder gelden binnen de psychiatrische instellingen huisregels; in de sector GGZ bestaat daar een model voor.

### *Harmonisatie*

In het Rapport Thematische Wetsevaluatie Gedwongen Zorg van ZonMw uit 2014 wordt het zoveel mogelijk harmoniseren van de rechtsposities van jongeren in JJI's, JZP-instellingen en instellingen voor Jeugd-GGZ aanbevolen.<sup>19</sup> Ook wordt aanbevolen om tot een standaardmodel huisregels te komen. Inmiddels is wetgeving in ontwikkeling. Een argument dat pleit voor harmonisatie is het feit dat de 'European Rules for juvenile

<sup>18</sup> Liefwaard, T. (2010) *De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen*, Delikt en Delinkwent, Afl. 9/70, p. 1129

<sup>19</sup> Legemaate, J. e.a. (2014) *Thematische Wetsevaluatie Gedwongen Zorg*, Den Haag: ZonMw, p. 359-360.

offenders subject to sanctions or measures' van de Raad van Europa van toepassing zijn op verblijf in zowel JJI's, JZP-instellingen en instellingen voor Jeugd-GGZ.

Een ander argument voor harmonisatie betreft het feit dat – zoals hierboven reeds vermeld - de interne rechtspositie van jongeren in JZP-instellingen niet in de Jeugdwet is geregeld waardoor de instellingen zelf veel vrijheid krijgen en afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid binnen de gesloten jeugdhulp. Met de harmonisatie zouden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid versterkt kunnen worden.