

Amsterdams Centrum voor

| Kinderstudies ACK

interdisciplinair onderzoek naar kinderen, ouders en samenleving

RECHTEN IN JUSTITIËLE JEUGDINRICHTINGEN Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen



RECHTEN IN JUSTITIËLE JEUGDINRICHTINGEN
Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

SAMENVATTING

Dr. mr. M.R. Bruning
Mr. T. Liefwaard
Mr. L.M.Z. Volf

vrije Universiteit *amsterdam*
Amsterdams Centrum voor Kinderstudies

Onder supervisie van:
Prof. dr. R.A.R. Bullens
Prof. mr. J.E. Doek

SAMENVATTING

1. Woord vooraf

Het verblijf van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen staat de laatste tijd volop in de (politieke) belangstelling. Het ministerie van Justitie heeft met betrekking tot dit thema in het afgelopen jaar een drietal onderzoeken laten uitvoeren. Naast het evaluatieonderzoek van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) is er onderzoek verricht naar de beleving van jeugdigen, hun ouders en professionals van samenplaatsing van jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel. Tevens is onderzoek gedaan naar de civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen. Het evaluatierapport 'Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen' (M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf, Amsterdam: ACK-VU 2004) is een weergave van de bevindingen van het evaluatieonderzoek naar de werking en betekenis van de Bjj en aanverwante regelgeving, waarin het verblijf van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen is geregeld.

2. Evaluatieonderzoek

Op 1 september 2001 is de Bjj in werking getreden. Deze wet vervangt het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming alsmede een gedeelte van de Wet op de jeugdhulpverlening en rechtspositiereglementen. Omdat sprake was van een verbrokkelde en ontoereikende regelgeving voor de justitiële jeugdsector en er daarom een groeiende behoefte bestond aan een integrale regeling van de materiële en formele aspecten van het verblijf in justitiële jeugdinrichtingen, is de Bjj als kaderwet voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming in justitiële jeugdinrichtingen opgesteld.

De Bjj sluit aan bij de Penitentiaire beginselenwet (1999) en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (1997), waarin ook de vrijheidsbeneming en het verblijf in een inrichting centraal staan. In de Bjj staat naast de beveiliging het belang van de opvoeding en de behandeling van jeugdigen centraal; op grond hiervan kunnen beperkingen worden gemaakt op grondrechten van jeugdigen die in justitiële jeugdinrichtingen verblijven. Behalve dat vrijheidsbeneming voor een jeugdige gepaard gaat met een beperking van grondrechten, betekent het ook dat de jeugdige bepaalde rechten krijgt die met de vrijheidsbeneming samenhangen. Te denken valt aan onderwijs en opvoeding binnen de inrichting, aan een verlofregeling, contacten met de buitenwereld, verzorging en beklagrecht.

De justitiële jeugdinrichtingen zijn in de eerste plaats bestemd voor jeugdigen die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen en te maken krijgen met voorlopige hechtenis, detentie en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ). Tevens worden zij gebruikt voor opname van voogdij- en gezinsvoogdijpupillen in het kader van een civielrechtelijke plaatsing. Jeugdigen kunnen met een ondertoezichtstelling (OTS) en machtiging uithuisplaatsing in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst of kunnen hier door de voogdij-instelling die de voogdij over hen uitoefent worden geplaatst. Jeugdigen op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel worden in dezelfde justitiële jeugdinrichtingen geplaatst en vallen onder hetzelfde regime. Er bestaan particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen. De inrichtingen zijn te onderscheiden in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen.

Een belangrijke doelstelling van de Bjj is om de rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen te versterken. Daartoe zijn rechten en plichten van deze jeugdigen in de Bjj duidelijk omschreven en controleerbaar. De rechten en plichten hebben betrekking op de belangrijkste doelstellingen van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (en derhalve op de functies van een justitiële jeugdinrichting), te weten beveiliging, opvoeding en resocialisatie. Om beperkingen op grondrechten te kunnen laten controleren is voor jeugdigen het klachtrecht in de Bjj opgenomen.

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de uitvoering van de regelgeving drie jaar na de inwerkingtreding van de Bjj gereed zou zijn. Hiertoe is toegezegd dat een wetsevaluatie zal worden uitgevoerd.

De evaluatie van de Bjj is opgezet aan de hand van zes deelonderzoeken waarbij een combinatie van verschillende methoden van dataverzameling is ingezet die per deelonderzoek zijn gepresenteerd. Er heeft een juridisch onderzoek, een statistische analyse, een dossieronderzoek, een ronde met schriftelijke enquêtes (onder jeugdinrichtingen, kinderrechtshouders, Openbaar Ministerie, gezinsvoogdij-

instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, gespecialiseerde advocatuur), een interviewronde (diepte-interviews met jeugdigen, directie en team- en groepsleiders en gezinsvoogden) en een expertmeeting plaatsgevonden.

Doel van het evaluatieonderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze van uitvoering van de Bjj en na te gaan of de doelstellingen van de wet worden bereikt. Tevens dient het evaluatieonderzoek naar aanleiding van de resultaten indien nodig uit te monden in aanbevelingen.

De tweeledige vraagstelling van het evaluatieonderzoek luidt als volgt:

- *Hoe is de implementatie van de Bjj verlopen en hoe werkt de Bjj in de praktijk?*
 - *Op welke wijze wordt de Bjj in de praktijk toegepast?*
 - *Voldoet dit aan de verbeteringen die met de Bjj zijn beoogd?*
 - *Zijn er door de wetgever niet voorziene knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Bjj te signaleren?*
- *Zijn met de Bjj de belangen van jeugdigen die verblijven in justitiële jeugdinrichtingen voldoende gewaarborgd?*

3. Samenvatting conclusies en bevindingen

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de Bjj redelijk functioneert. Zij wordt in elk geval gezien als een verbetering van de rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Dit neemt niet weg dat op verschillende onderdelen meer of minder grote problemen bestaan bij de uitvoering van de Bjj in de praktijk. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de meest in het oog springende bevindingen en knel- en aandachtspunten, waarop de aanbevelingen (zie onder 4.) zijn gebaseerd.

De inrichtingen (directie, team- en groepsleiders en Commissie van Toezicht) hebben aangegeven redelijk tot goed voorbereid te zijn op de komst van de Bjj. Dit geldt echter niet voor de ketenpartners (Raad voor de Kinderbescherming, gezinsvoogdij-instelling, kinderrechters, Openbaar Ministerie en jeugdreclassering): hun voorbereiding liet duidelijk te wensen over.

De jeugdigen zelf zijn met Bjj als zodanig weinig bekend, maar ze zijn over het algemeen goed bekend met hun rechten en de (huis- en groeps-)regels die gelden binnen de inrichtingen. Bij binnenkomst worden de jeugdigen volgens de directies en team- en groepsleiders in grote lijnen geïnformeerd over hun rechten en plichten.

Het algemeen oordeel over de Bjj kan positief worden genoemd. Over de wet als werkbaar instrument zijn de inrichtingen positief, maar de tevredenheid over implementatie van de Bjj als geheel is niet erg groot. Er lijkt een spanningsveld te bestaan tussen de wenselijkheid van duidelijke regels enerzijds en de behoefte aan voldoende ruimte voor passend pedagogisch optreden anderzijds. Het hanteren van dit spanningsveld vereist een zekere vaardigheid die van groepsleider tot groepsleider zal verschillen. Dit is voor de dagelijkse praktijk een belangrijk probleem dat nadere aandacht verdient.

Enkele bijzondere aspecten die verder aan de orde zijn gekomen zijn plaatsing, dossiervorming en statistische gegevens. Ten aanzien van de plaatsing zijn de inrichtingen en de gezinsvoogdij-instellingen over het algemeen redelijk tevreden over het functioneren van de selectiefunctionaris. De andere ketenpartners achten hun invloed van belang, maar geven aan weinig zicht te hebben op het functioneren van de selectiefunctionaris. De samenplaatsing van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten in dezelfde jeugdinrichting stuit met name bij de gezinsvoogdij-instellingen, de kinderrechters en de jeugdigen op grote bezwaren. De jeugdinrichtingen oordelen milder. Gewezen moet worden op de toename van het aantal jeugdigen jonger dan twaalf jaar (twaalf-minners) dat verblijft in de jeugdinrichtingen. Hoewel de Bjj bepaalt en de Minister van Justitie heeft benadrukt dat bij beslissingen ten aanzien van jeugdigen rekening moet worden gehouden met de plaatsingstitel, lijkt het niet aannemelijk dat dit in de praktijk voldoende bekend is of dat dit in de praktijk gebeurt.

Ten aanzien van de dossiervorming is gebleken dat ingeval een jeugdige wordt overgeplaatst, het dossier meestal niet wordt meegezonden. De structuur van het dossier komt meestal overeen met de

aanbeveling van de Dienst Justitiële Inrichtingen op basis van artikel 66 van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) en de inhoud van de dossiers voldoet grotendeels aan de eisen van artikel 63 Bjj, hetgeen niet met zekerheid kan worden gezegd van de eisen van artikelen 66 en 67 Rjj. Wat de verblijfs- en behandelplannen betreft, is niet altijd duidelijk wie er zijn betrokken bij de totstandkoming van de plannen. Omdat plannen en evaluaties vaak onderdeel uitmaken van een verslag van een behandelbespreking of van een voortgangsrapportage, is het plan moeilijk te onderscheiden van de evaluatie. Daarnaast is het niet altijd mogelijk geweest na te gaan of er wat de plannen betreft is voldaan aan de vereisten die zijn gesteld in de Bjj en het Rjj. Duidelijk is evenwel dat het begrip behandelplan door de jeugdinrichtingen verschillend wordt geïnterpreteerd.

Tenslotte is ten aanzien van de statistische gegevens komen vast te staan dat, hoewel er een zeer aanzienlijke hoeveelheid gegevens relevant voor inzicht in de toepassing van de Bjj bestaat, de bruikbaarheid op enkele aanzienlijke bezwaren stuit. Zo komen de gegevens uit verschillende bronnen die verschillende cijfers leveren, is een vergelijking tussen de periode 1999-2001 en 2002 niet goed mogelijk als gevolg van een beleidswijziging met betrekking tot de verzameling van kengetallen en is tot slot een aantal voor de toepassing van de Bjj belangrijke gegevens (nog) niet beschikbaar of onvindbaar in de bestaande bronnen. Uit de voor handen zijnde gegevens is wel naar voren gekomen dat het aantal scholings- en trainingsprogramma's (STP's) in het eerste volle jaar van de Bjj-toepassing (2002) achterblijft bij de planning, dat er een duidelijke toename van het aantal klachten lijkt te zijn en dat het totaal aantal opgelegde ordemaatregelen en disciplinaire straffen is toegenomen.

Gelet op de doelstellingen van de Bjj heeft de rechtspositie van jeugdigen bijzondere aandacht gekregen. De jeugdigen lijken over het algemeen redelijk tot goed bekend te zijn met hun rechten en plichten tijdens het verblijf in de inrichting. De (overige) ondervraagden zijn unaniem van mening dat een goede rechtspositie voor jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting van groot belang is. Verder zijn de meeste respondenten (en dat geldt in het bijzonder voor directies, team- en groepsleiders) de mening toegedaan dat met de Bjj de rechtspositie van jeugdigen is verbeterd. De regeling is duidelijker en meer toegankelijk voor jeugdigen dan onder het oude recht. De Bjj heeft ook geleid tot een groter besef van de rechtspositie van jeugdigen onder het personeel van de inrichtingen. Over het algemeen zijn de toegekende rechten waar te maken in de praktijk, hoewel zich op bepaalde punten praktische problemen voordoen.

Hierbij moet gedacht worden aan het uitgangspunt 'verblijf in de groep' en het dagprogramma, waarbij het minimum aantal uren op de groep als te star wordt ervaren en waarbij de verhouding tussen het onderwijzend personeel en de directie van de inrichting nadere aandacht behoeft. Het opstellen van een verblijfs- of behandelplan wordt van groot belang geacht. De wettelijk voorgeschreven termijn van zes weken voor het opstellen van een behandelplan wordt echter niet altijd gehaald en omdat er geen wettelijke termijn wordt gesteld voor een verblijfsplan, lijkt het opstellen hiervan in veel van de gevallen achterwege te blijven. Ten aanzien van het verlof zijn enkele knelpunten gesignaleerd, zoals een te vergaande bureaucratiesing als het gaat om de toestemming tot verlof bij niet-civielrechtelijk geplaatsten, de spanning tussen crisisplaatsing en de verlofregeling voor civielrechtelijk geplaatsten en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen directie van de inrichting en de gezinsvoogd. Hoewel het onderscheid tussen ordemaatregelen en disciplinaire straffen duidelijk wordt gevonden door de directies en de team- en groepsleiders, blijken de jeugdigen het verschil niet of nauwelijks te kennen. Als knelpunten worden ervaren: de regel dat in beginsel de directeur en niet de groeps- of teamleider een straf of maatregel mag opleggen, het horen van de jeugdige en de met de oplegging gepaard gaande administratieve rompslomp. Vanwege deze knelpunten wordt in de praktijk regelmatig gebruik gemaakt van de zogenaamde time-out maatregel. Over het algemeen vinden de jeugdigen dit wel een goede maatregel.

Het gebruik van de bemiddelingsprocedure bij klachten en geschillen wordt door de Commissies van Toezicht op verschillende manieren ingevuld. Dit lijkt het gevolg te zijn van onduidelijkheid in de wettelijke regeling. De procedure wordt bovendien te formeel en te tijdrovend gevonden. De jeugdigen hebben nauwelijks een beeld van de bemiddelingsprocedure en blijken die nogal eens te verwarren met het bezoek van de maandcommissaris.

De jeugdigen weten dat ze een klacht kunnen indienen, maar hebben weinig tot geen zicht op de procedure en zijn niet tot nauwelijks op de hoogte van beroepsmogelijkheden.

De beklagmogelijkheid lijkt weinig problemen op te leveren, hoewel er volgens sommigen wel eens te gemakkelijk gebruik van wordt gemaakt. Dit blijkt ook uit het toenemend aantal klachten dat door jeugdigen wordt ingediend. Het aantal ingetrokken klachten blijkt echter eveneens aanzienlijk te zijn toegenomen. Een vraag die gesteld, maar helaas niet beantwoord kan worden, is of het hoge aantal intrekkingen veroorzaakt wordt door geslaagde bemiddelingen.

Het aantal beroepszaken bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is ook aanzienlijk toegenomen. Desalniettemin is het absolute aantal beroepszaken niet bijzonder hoog. De nieuwe beroepsmogelijkheden (beroep inzake (over)plaatsing, verlof, proefverlof, deelname aan STP en strafonderbreking) lijken nog geen aftrek te vinden.

Tenslotte wordt door sommige respondenten het formele en voor jeugdigen te complexe karakter van de procedure als een bezwaar aangemerkt. De bemiddelings- en beklagprocedure is dan ook juridisch ingewikkeld en lijkt niet op alle punten duidelijk.

Op het terrein van het STP en het proefverlof laat de implementatie van de Bjj nog veel te wensen over. Hoewel het onderscheid tussen het STP en het proefverlof voor de meeste respondenten duidelijk is, wordt het onderscheid in de praktijk (inhoudelijk) niet of nauwelijks gemaakt. Het STP wordt in de praktijk nog maar betrekkelijk weinig toegepast. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat er nog te weinig STP-projecten zijn goedgekeurd, dat de samenwerking tussen ketenpartners te wensen overlaat en dat er onvoldoende financiële middelen zijn. Kinderrechters vinden het geen goede zaak dat de selectiefunctionaris over het STP beslist. Deze mening wordt ook door de meeste deelnemers aan de expertmeeting gedragen. Tevens is het noodzakelijk en in lijn met de bedoeling van het STP dat terugplaatsing in de oorspronkelijke inrichting in geval van voortijdige beëindiging van het STP kan plaatsvinden.

4. Aanbevelingen

De onderzoeksgroep heeft op basis van de conclusies en bevindingen een dertiental aanbevelingen geformuleerd die kunnen worden onderscheiden in twee groepen.

In de eerste groep ‘Algemene aanbevelingen’ worden aanbevelingen gedaan, waar onder het treffen van maatregelen om de bruikbaarheid en de toegankelijkheid van de tamelijk uitgebreide verzameling van gegevens te versterken en te vergroten, het gebruiken van de (negatieve) ervaringen met de implementatie en invoering van de Bjj als goede lessen voor de introductie van omvangrijke wetgeving zoals de Wet op de Jeugdzorg, het doen van nader onderzoek naar de vraag of er met de Bjj in pedagogisch opzicht voldoende kan worden opgetreden of dat met de Bjj pedagogisch optreden (teveel) wordt belemmerd, het nagaan op welke wijze de betrokkenheid van de ketenpartners kan worden vergroot, de herinvoering van de regeling dat jeugdigen op civielrechtelijke titel pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar in een justitiële jeugdinrichting kunnen worden geplaatst (twaalf-minners) en het vermijden van de samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in eenzelfde jeugdinrichting.

De tweede groep aanbevelingen concentreert zich op de rechtspositie van jeugdigen en kent aanbevelingen zoals het nagaan of en onder welke voorwaarden een flexibele uitvoering van het uitgangspunt ‘verblijf in de groep’ wenselijk is, het heroverwegen van beslissingsbevoegdheid in de verlofregeling voor niet-civielrechtelijk geplaatsten, het in alle gevallen, ook in de thans niet geregelde gevallen, opstellen van verblijfs- of behandelplannen, het nader onderzoeken van het (verschil van) gebruik van ordemaatregelen en disciplinaire straffen, het wettelijk regelen van de time-out maatregel, het nader onderzoeken van de uitvoering van de bemiddelingsprocedure, het vereenvoudigen van de wettelijke regeling rondom bemiddeling en beklag, het intensiveren en het verbeteren van de uitvoering van het STP, het heroverwegen van het onderscheid tussen STP en proefverlof, het ontwikkelen van nazorg en het meten van het effect van resocialisatie-instrumenten, zoals STP en proefverlof, op recidive.

Voor meer informatie: www.ack.vu.nl

