

Vergaderjaar 2000–2001

26 016

Vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen)

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2000

Bij de mondelinge behandeling van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen op 16 maart van dit jaar, nam uw Kamer een motie aan, ingediend door mw. Duykers, die luidde: «Overwegende dat het onwenselijk is als civielrechtelijk geplaatsen en strafrechtelijk geplaatsen in dezelfde inrichting onder hetzelfde strafregime vallen, verzoekt de regering een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om aan deze situatie het hoofd te bieden en de Kamer hierover binnen een half jaar te rapporteren» (kamerstukken II 1999/2000, 26 016, nr. 13).

Bij deze brief informeer ik u over het naar aanleiding van de motie door mij ingestelde onderzoek en de daaraan verbonden conclusie.

De motie is met name ingegeven door de vraag of het wenselijk is dat jongeren met opvoedingsproblemen in aanraking komen met jongeren met criminele antecedenten. Er wordt gevreesd voor «besmetting» als onder toezicht gestelde jongeren worden geconfronteerd met strafrechtelijk geplaatsen. Ook de werking van het door mevrouw Duykers genoemde «straf»regime voor de civielrechtelijk geplaatsen maakt onderdeel uit van de motie. «Het strafregime mag voor strafrechtelijk geplaatsen zo streng zijn als de wet voorschrijft, maar niet voor civielrechtelijk geplaatsen». Vanuit deze optiek is mij de vraag voorgelegd om een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om aan deze situatie het hoofd te bieden.

Juridische uitgangspunten

De Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (verder te noemen BJJI) is een kaderwet waarin de regelgeving is opgenomen van onder de Minister van Justitie ressorterende jeugdinrichtingen. De BJJI is de laatste in een reeks wetten waarin de regelgeving van de justitiële inrichtingen is vastgelegd. In de systematiek van de wet is aansluiting gezocht bij de wetgeving van gevangenis en inrichtingen voor tbs-gestelden. Door sommigen wordt erop gewezen dat de wet vooral beperkende bepalingen

bevat en dat in de wet zelf het pedagogische karakter onderbelicht is. Ik deel deze mening niet. De beginselenwetten lijken op elkaar qua systematiek en opbouw. In de bepalingen zelf alsmede in de uitvoering verschillen zij in grote mate. In de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden staat de verpleging en de behandeling centraal, de Penitentiaire beginselenwet is vooral gericht op beheersing van de orde en veiligheid in de inrichting, alsmede de reïntegratie. In de BJJl staat de opvoeding en de behandeling centraal. Voorstelbaar is dat, men, de BJJl lezende, een beeld krijgt van vele beperkingsmogelijkheden voor de directeur van de inrichting en weinig rechten voor de jeugdigen. Dit vloeit voort uit het feit dat juist beperkingen op grondrechten vastgelegd moeten worden in wetten in formele zin. Het bijzondere karakter van de jeugdinrichtingen komt in de eerste plaats tot uitdrukking in artikel 2 van de BJJl. Met name het tweede en vierde lid, geven aan dat bij de tenuitvoerlegging het karakter van de straf of de maatregel tot uitdrukking komt. Op deze wijze kan in de praktijk indien nodig goed ingespeeld worden op de juridische titel van plaatsing van de jeugdige. Voorts komt het pedagogische karakter met name tot uiting in de lagere regelgeving, waarin de pedagogische doelstellingen voor jeugdigen worden uitgewerkt.

De vrijheidsbeneming betreft zowel de civielrechtelijk als de strafrechtelijk geplaatste minderjarigen. De regels omtrent de rechtspositie zijn afgestemd op beide groepen minderjarigen. Uitgangspunt van de Beginselenwet is dat alle jeugdigen, ongeacht de titel waarop ze in een jeugdinrichting verblijven, gelijke rechten en plichten hebben en grondrechtelijke beperkingen opgelegd kunnen krijgen. Deze regeling is in overeenstemming met artikel 5, eerste lid sub d van het EVRM. Beperking van grondrechten is slechts legitiem, indien iemand rechtmatig zijn/haar vrijheid is ontnomen. Dat is in ons rechtssysteem voor zowel de civielrechtelijk in de justitiële inrichting geplaatsten als de strafrechtelijken het geval. Immers voor beide groepen ligt een rechterlijke uitspraak ten grondslag aan de plaatsing. Voor beide groepen geldt dan ook dat niet lichtzinnig besloten wordt tot een vorm van vrijheidsbeneming. In dit verband hecht ik eraan te benadrukken dat een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting voor civielrechtelijke pupillen geen direct voor de hand liggende stap in een hulpverleningsproces is. Voor deze jongeren zijn geen adequate voorzieningen meer voorhanden. Voor de reguliere jeugdhulpverlening is de problematiek te ernstig. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is voor zowel de gezinsvoogd als de kinderrechter ultimum remedium.

Er is sprake van één regime, waarbij op onderdelen, gerelateerd aan de rechtspositie, onderscheid wordt gemaakt tussen beide categorieën. Zo komt het verschil in de rechtspositie tussen de strafrechtelijke en de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen onder andere tot uitdrukking in de verschillende verlobbepalingen. Daarnaast is in de wet en de onderliggende regelgeving ten aanzien van de civielrechtelijk geplaatsten een grote rol weggelegd voor zowel de (gezins)voogd als de ouders.

Onderzoek

Gegeven de in de motie genoemde rapportagetermijn van een half jaar heb ik ervoor gekozen het onderzoek op pragmatische wijze vorm te geven, de conclusies hebben derhalve ook een pragmatisch karakter. Los daarvan is wel aandacht besteed aan enkele principiële noties, met name daar waar de juridische uitgangspunten en de verhouding tot andere regelgeving zijn geschetst. Ik heb bij de inventarisatie zowel het vraagpunt van de (on)wenselijkheid van samenplaatsing betrokken als de mogelijkheden hieraan het hoofd te bieden.

Op grond van de volgende inventarisaties is de vraag naar de (on)wenselijkheid van door elkaar plaatsing van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten onderzocht, zijn de mogelijkheden om te splitsen bekeken en zijn conclusies getrokken. De zes eerstgenoemde inventarisaties hebben betrekking op de (on)wenselijkheidsvraag, de laatste op de mogelijkheden om te splitsen.

1. Inventarisatie van de huidige situatie, in termen van omvang van beide categorieën en verblijfsduur;
2. Inventarisatie van de doelgroepkenmerken van de populatie in de jeugdinrichtingen¹;
3. Inventarisatie van praktijkervaringen in de inrichtingen;
4. Analyse van adviezen op het wetsvoorstel BJJI van organisaties en instanties op het gebied van jeugdstrafrecht en jeugdbescherming, voor zover relevant voor de onderzoeksvraag;
5. Vergelijking van de uitwerking van het Nederlandse systeem van samenplaatsing met de omliggende landen;
6. Gebruik gemaakt is van de WODC onderzoeksnotitie «Recidive na verblijf in een JBI».²
7. Inventarisaties van de organisatorische, bestuurlijke, financiële, en kwalitatieve consequenties die kunnen worden genoemd als de huidige situatie – gemengde groepen – zou worden omgezet in gescheiden groepen met aangepast regime;

Op basis hiervan heb ik een concept-standpunt bepaald. Dit concept-standpunt heb ik voor advies voorgelegd aan het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming (verder te noemen: CAJK). Het advies van het CAJK treft u als bijlage 1 aan.³ In het vervolg van deze brief zal ik bij verschillende onderdelen ingaan op het uitgebrachte advies.

1. Inventarisatie van de huidige situatie, in termen van omvang en verblijfsduur

Op **30 mei jl.** verbleven er 1684 jeugdigen in de justitiële opvang- en behandelinrichtingen, namelijk 678 jongeren in de opvang (12% civielrechtelijk) en 1006 in de behandelinrichtingen (van wie 57% civielrechtelijk).

Jeugdigen met een strafrechtelijke titel verblijven gemiddeld langer in een justitiële jeugdinrichting dan jeugdigen met een civielrechtelijke titel. Het verschil loopt op van bijna drie maanden bij jeugdigen die alleen in een open behandelinrichting hebben gezeten, tot ruim negen maanden bij jeugdigen die vanuit de gesloten behandeling zijn overgeplaatst naar een open behandelinrichting. Bij laatstgenoemd traject zitten de jeugdigen met een strafrechtelijke titel zelfs bijna twee keer zo lang gesloten als de jeugdigen met een civielrechtelijke titel (te weten 14 maanden versus 7,3 maanden). Ook het open behandeldeel van de strafrechtelijken duurt gemiddeld (nog eens) twee maanden langer dan dat van de civielrechtelijken.

Dit houdt onder andere verband met het feit dat een strafrechtelijke maatregel voor twee jaar wordt opgelegd en onder omstandigheden verlengbaar is tot maximaal zes jaar, terwijl een civielrechtelijke maatregel voor één jaar wordt opgelegd, waarna deze verlengbaar is. De plaatsing van civielrechtelijk geplaatste jongeren eindigt van rechtswege bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd (of zoveel eerder als de jeugdige meerderjarig wordt), terwijl dit voor strafrechtelijk geplaatsten niet het geval is. Bovendien wordt vanwege het karakter van de civielrechtelijke maatregel het verblijf beëindigd zodra dit verantwoord is. Bij strafrechtelijk geplaatsten ligt dit anders.

¹ «Jeugdigen in justitiële behandelinrichtingen». Van Dijk, Van Soomen en Partners BV, september 2000.

² Recidive na verblijf in een JBI. Onderzoeksnotitie 2000/6 WODC. N. van der Heiden-Attema en B. S. J. Wartna.

³ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2. Doelgroepkenmerken

In opdracht van het Ministerie van Justitie is een onderzoek uitgevoerd naar kenmerken van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Het betreffende rapport treft u als bijlage 2 aan.¹

Het doel van het onderzoek was een actueel beeld te krijgen van de psychische en gedragsproblematiek van de jongeren in de JJI's en de vraag te beantwoorden of jongeren die op civiele, dan wel strafrechtelijke titel geplaatst zijn, verschillen met betrekking tot hun psychische en gedragsproblematiek. Het vorige onderzoek naar doelgroepkenmerken was in 1993 uitgevoerd door L. Boendermaker (1995, 1999).

In de periode 1 januari–1 april 2000 zijn in totaal 128 jongeren in de justitiële behandelinrichtingen ingestroomd: 102 jongeren van deze groep² zijn gezien op achtergrondkenmerken, 66 civielrechtelijke jongeren en 36 jongeren met een strafmaatregel. Deze verdeling is over de afgelopen paar jaar als representatief aan te merken. Naar geslacht gaat het om 41 jongens en 25 meisjes met civielrechtelijke achtergrond en 33 jongens en 3 meisjes met strafrechtelijke achtergrond.

In het onderzoek is vooral gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten in de inrichtingen, als het gaat om aard en ernst van de psychische en gedragsproblematiek (dossieronderzoek), en de aard en omvang van eerdere politiecontacten (HKS onderzoek).

Ook is gekeken naar eventuele verschuivingen ten opzichte van eerdere onderzoeksresultaten door vergelijkingen te maken met analyses van L. Boendermaker (1995).

Het CAJK uit in zijn advies kritiek op de gebruikte onderzoeksmethode. Met name het gebruik van de zgn. COM-procedure, een methode om uitspraken te kunnen doen over de problematiek van jongeren, wordt bekritiseerd. Ik ben mij ervan bewust dat in wetenschappelijke kringen kritiek bestaat op de COM-procedure, hoewel deze ook tegenwoordig nog veelvuldig voor onderzoeken wordt gebruikt³. Dit is destijds in het WODC rapport van L. Boendermaker ook onderkend. Vanwege de beperkingen zijn in haar onderzoek destijds aanvullende vragen opgenomen. Ik heb desalniettemin gekozen voor dezelfde methodiek omdat een andere methodiek een vergelijking in de tijd onmogelijk zou maken. Door toch gebruik te maken van de COM-procedure kan beoordeeld worden in hoeverre de problematiek van jongeren in justitiële behandelinrichtingen in de afgelopen zeven jaren is veranderd.

Uitkomsten

Overeenkomsten

Alle civielrechtelijke en strafrechtelijk geplaatsten hebben een uitgebreide carrière in de residentiële en semi-residentiële hulpverlening achter de rug voordat zij in de justitiële behandelinrichtingen zijn geplaatst. De jongeren hebben allen stoornissen in de emotionele en sociale ontwikkeling en hebben geleden onder pedagogische of affectieve verwaarlozing. De stoornis die het meest genoemd wordt is de gedragsstoornis, gevolgd door ADHD, de persoonlijkheidsstoornis en de borderline stoornis.

Een vergelijking met de jongeren uit het onderzoek in 1993 laat zien dat de problematiek van de jongeren op een aantal punten zwaarder is geworden; er worden meer stoornissen in de cognitieve, emotionele, sociale en gewetensontwikkeling genoemd in het persoonlijkheids-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² De groep bestaat dus uit jongeren in de behandelinrichting en niet in opvanginrichtingen. Dit heeft te maken met het feit dat het aantal jeugdigen dat met een maatregel in de opvanginrichting verblijft relatief klein is en kort in de opvang verblijft, in afwachting van opname in een behandelinrichting of vanwege een crisisplaatsing.

³ Onder andere wordt bij de evaluatie van de Glen Mills methode door Mesman Schultz, Universiteit van Leiden, eveneens van deze methodiek gebruik gemaakt.

onderzoek. Hiernaast vallen de hogere percentages psychiatrische klachten en hyperactiviteit bij de jongeren in dit onderzoek op. Het verschil tussen het gemiddeld aantal delicten per leeftijdsklasse tussen 12 en 16 jaar tussen ondertoezichtgestelde jongeren (hierna OTS-ers te noemen) en jongeren die de strafrechtelijke maatregel van Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen opgelegd hebben gekregen (hierna PIJ-ers te noemen) is relatief beperkt. Het lijkt er op dat de verschillen in delictgedrag tussen OTS-ers en PIJ-ers pas beginnen na het 16e jaar.

Verschillen

Op de meeste aspecten die in de persoonlijkheidsonderzoeken worden genoemd zijn de verschillen tussen de OTS-ers en PIJ-ers gering. Voor de PIJ-ers worden in de persoonlijkheidsonderzoeken vaker jongeren met stoornissen in de cognitieve, gewetens- en agressieontwikkeling en stoornissen in het gevoelsleven genoemd dan voor de OTS-ers. Bij de OTS-ers worden juist vaker faalangst en aandacht vragend gedrag genoemd in de persoonlijkheidsonderzoeken.

Jeugdigen die civielrechtelijk zijn geplaatst zijn over het algemeen jonger, hebben vaker een Nederlandse afkomst, en hebben voorafgaand aan de opname iets minder delicten gepleegd dan de jeugdigen met een strafmaatregel.

Als het gaat om de aard en ernst van de gedragsproblematiek dan springt alleen in het oog dat civielrechtelijken als opname-indicatie problemen thuis en op school hebben en de strafrechtelijken diefstal en agressie.

Als het om delictgedrag gaat treden de verschillen tussen civielrechtelijken en strafrechtelijken het meest pregnant na het 16e jaar: in die leeftijdscategorie onderscheiden strafrechtelijk geplaatsten zich van de civielrechtelijken door een gemiddeld hoger aantal gepleegde delicten.

3. Inventarisatie van praktijkervaringen in de inrichtingen

Aan alle directeuren van de justitiële jeugdinrichtingen is tijdens een conferentie in juni 2000 mondeling een aantal vragen voorgelegd:

1. Hoe ziet de praktijk rond OTS en strafrechtelijke pupillen op dit moment er in uw inrichting uit en waarom is deze zo ingericht?
2. Welke wenselijke en onwenselijke consequenties van die praktijk kunnen worden genoemd?
3. Welke, zowel theoretische als praktische mogelijkheden kunnen worden genoemd om een wenselijke situatie rond OTS-ers in te richten? Op korte termijn? Op lange termijn?

In geen van de justitiële jeugdinrichtingen wordt een organisatorisch onderscheid gemaakt naar civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten. Het scheiden van groepen wordt als kunstmatig ervaren. In de bejegening is de behandelingsvraag en niet de verblijfstitel leidend. Omdat de behoefte van beide groepen jeugdigen aan een gestructureerd programma niet wezenlijk van elkaar verschilt, wordt eenzelfde programma aangeboden, zonder onderscheid naar titel. De geslotenheid van het regime wordt regelmatig voor civielrechtelijk geplaatsten noodzakelijk geacht om de veiligheid van de jeugdige te kunnen waarborgen. Er valt in de inrichtingspraktijk nauwelijks onderscheid waar te nemen tussen civielrechtelijken en strafrechtelijk geplaatsten in termen van gedrag en/of kwetsbaarheid. Sommige jeugdigen zijn wel kwetsbaarder dan andere, en worden dientengevolge meer in bescherming genomen tegen groepsgegoten. Maar die kwetsbaarheid staat los van de plaatsingstitel. Een kwetsbare jongere is bijvoorbeeld een zedendelinquent.

4. Analyse van adviezen op het wetsvoorstel

De volgende instanties zijn bij het voorstel van de BJJl gevraagd advies op de wet te geven.

- College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming
- Vedio
- Raad voor de Kinderbescherming
- Kinderrechters
- Jeugdofficieren van Justitie
- Stichting Reclassering Nederland
- Nederlandse Orde van Advocaten
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming

De geraadpleegde instanties en organisaties bestrijken gezamenlijk het gehele spectrum van de jeugdstrafrechts- en jeugdbeschermingsketen. De door deze instanties uitgebrachte adviezen op het voorstel voor een Beginselenwet JJI zijn met het oog op de onderzoeksvraag nog eens geanalyseerd op de kwestie van samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijke groepen.

In verreweg de meeste van de destijds uitgebrachte adviezen wordt geen steun gevonden voor de in de motie naar voren komende opvatting omtrent de ongewenstheid van samenplaatsing van strafrechtelijke en civielrechtelijke jongeren in dezelfde inrichtingen onder hetzelfde regime.

Kanttekeningen worden geplaatst door de inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Deze meent dat de strafrechtelijke oriëntatie van de wet en de vergaande mate waarin inbreuken op grondrechten mogelijk worden gemaakt, de regeling minder geschikt maken voor civielrechtelijke jeugdigen. Bij de juridische uitgangspunten ben ik hier reeds op ingegaan.

5. Vergelijking van ons systeem met de omliggende landen

In een korte internationale inventarisatie (bijlage 3)¹ naar de wijze waarop in het buitenland met het onderwerp wordt omgegaan hebben de volgende vragen centraal gestaan:

- Worden minderjarigen op civiel- en strafrechtelijke titel samen geplaatst in één inrichting?
- Wat voor soort inrichtingen betreft dit? Is dit bijvoorbeeld een jeugdgevangenis of is sprake van een jeugdzorginstelling?
- Indien sprake is van samenplaatsing, hoe zijn de ervaringen daarmee?

De inventarisatie heeft het volgende opgeleverd:

In verschillende landen worden civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren samen geplaatst. In andere landen daarentegen niet. In alle onderzochte systemen – inclusief het Nederlandse – zijn opvoedkundige beginselen en hulpverlening leidend in de bejegening van de in de instellingen opgenomen jongeren.

Het Nederlandse systeem wijkt af als het gaat om de leeftijd waarop een jongere strafrechtelijk verantwoordelijk is, die leeftijdsgrens voor strafbaarstelling ligt in sommige andere landen hoger. Hierin kan ook de verklaring liggen dat de plaatsing in andere landen eerder op civielrechtelijke titel dan op strafrechtelijke titel plaatsvindt. Er is in die landen immers geen vergelijkbare strafrechtelijke aansprakelijkheid voor jongere minderjarigen. Daar staat tegenover dat er ook landen zijn waar de strafrechtelijke leeftijdsgrens lager is dan in Nederland. Ook het type instelling waar de jongeren verblijven varieert.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In mijn concept-standpunt concludeerde ik dat het systeem in de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen specifiek is maar qua uitwerking niet opvallend afwijkt van de systemen in een aantal van de ons omringende landen.

Het CAJK schrijft in zijn advies dat deze conclusie niet zonder meer te trekken is. Naar zijn mening zijn de verschillen in de diverse systemen van dien aard dat hieraan moeilijk conclusies verbonden kunnen worden. In reactie op dit oordeel van het CAJK heb ik gemeend bij het vaststellen van mijn eindconclusie mij dan ook niet al te zeer te moeten laten leiden door deze internationale vergelijking.

6. Recidive na verblijf in een jeugdbehandelinrichting

Het WODC heeft recent een studie afgerond naar recidive door jongeren na verblijf in een justitiële behandelinstelling¹. Hoewel dit onderzoek niet opgezet is als onderzoek naar «crimineel besmettingsgevaar», heb ik de uitkomsten bij mijn overwegingen betrokken.

De onderzoekspopulatie bestond uit 383 jongeren die in 1993 in één van de justitiële jeugdbehandelinrichtingen waren opgenomen². Van deze jongeren was 80% geplaatst (306) op grond van een civielrechtelijke plaatsingstitel en 20% (77) op grond van een strafrechtelijke plaatsingstitel.

In de periode voor opname stonden 211 jongeren, zijnde 55% van de populatie geregistreerd in het Herkenningsdienst systeem (HKS). Zij pleegden samen 1714 delicten. Een klein deel stond meer dan 10 keer geregistreerd. Van de in HKS geregistreerde delicten had 73% betrekking op een vermogensdelict, 13% op een delict waarbij geweld werd gebruikt (tasjesroof, overval, mishandeling, doodslag), 8% op vernielingen en 3% op een zedendelict. De geweldsdelicten, de ernstige vermogensdelicten en de zedendelicten waren voornamelijk gepleegd door jongens die een strafrechtelijke maatregel opgelegd hebben gekregen.

Voor opname kwamen 202 jongeren, zijnde 53% van de jongeren voor in de justitiële documentatie. De overige 47%, waarvan de meeste op grond van een civielrechtelijke titel geplaatst waren (ca. 90% van deze 47%) had voor opname geen justitiecontact opgebouwd.

Bij de jongeren met een strafrechtelijk verleden hebben jongeren die op een strafrechtelijke titel geplaatst waren meer justitiecontacten dan jongeren op een civielrechtelijke titel.

Bij de laatste meting (de jongeren waren toen gemiddeld 42 maanden na vertrek gevolgd) hadden 225 jongeren gerecidiveerd, meer dan de helft van de populatie dus. Hiervan was 70% ook voor opname al bekend bij de justitiële documentatie. Onder de civielrechtelijk geplaatsten bedroeg dit percentage 48%, onder de strafrechtelijk geplaatsten 77%. Een andere bevinding van het onderzoek is dat 43% van de civielrechtelijk geplaatste jongeren zowel voor opname als na vertrek geen justitiële contacten had.

Met andere woorden: van de civielrechtelijk geplaatste jongeren kwam 48% zowel voor opname als na vertrek voor in de justitiële documentatie. Van de civielrechtelijk geplaatste jongeren recidiveert 57% na verblijf in een inrichting (van de strafrechtelijk geplaatsten 71%). Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat 9% van de civielrechtelijk geplaatsten voor het eerst met justitie in contact komt na verblijf in een JJI.

Jongens hebben een bijna tweemaal zo grote kans te recidiveren als meisjes. Jongeren met een strafrechtelijk verleden lopen meer risico om te recidiveren dan jongeren die voor opname niet met justitie in aanraking

¹ Recidive na verblijf in een JBI, WODC, N. van der Heiden-Attema en B. S. J. Wartna, 2000.

² Dezelfde onderzoekspopulatie als gebruikt in de WODC-studie van L. Boendermaker, Jongeren in een justitiële behandelinstelling.

zijn geweest. Zoals uit het voorafgaande blijkt hebben veel van de civielrechtelijk geplaatste jongeren voor opname ook contacten met justitie gehad. Civielrechtelijk geplaatste jongeren met een strafrechtelijk verleden recidiveerden echter even vaak als strafrechtelijk geplaatste jongeren met een strafrechtelijk verleden. Van de opgenomen jongeren was 22% voor de eerste maal uit huis geplaatst voor het twaalfde jaar. Hoe jonger de jeugdige was op het moment van eerste uithuisplaatsing, hoe groter de kans op latere recidive.

In het WODC-rapport worden verklarende variabelen genoemd voor het ontstaan van recidive. De beste voorspellende variabelen zijn

- geslacht,
- justitieel verleden,
- aantal justitiecontacten voor opname,
- leeftijd ten tijde van de eerste uithuisplaatsing
- en de totale score op grond van Youth Self report gegevens.

Nadrukkelijk zij aangetekend, daarop heeft ook het CAJK terecht gewezen, dat het onderzoek naar recidive onder jongeren na verblijf in een justitiële behandelinrichting niet opgezet was om naar «crimineel besmettingsgevaar» te kijken. Een dergelijke vraagstelling zou op zichzelf een ander type onderzoek geveerd hebben. Dit laat onverlet dat ik u de informatie niet wilde onthouden.

Tussenconclusie

Op grond van de zes hierboven beschreven inventarisaties kom ik tot de conclusie dat geen sprake is van een onwenselijke samenplaatsing.

7. Inventarisaties van de organisatorische, bestuurlijke, financiële en kwalitatieve consequenties die kunnen worden genoemd als de huidige situatie – gemengde groepen – zou worden omgezet in gescheiden groepen met aangepast regime

In de motie wordt gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken van scheiding. Om zicht te krijgen op de praktische consequenties van een eventuele scheiding zijn de huidige uitgangspunten die bij de exploitatie van justitiële jeugdinrichtingen worden gehanteerd, afgezet tegen een situatie waarin de groepen worden gescheiden met aangepast regime.

De huidige uitgangspunten zijn:

- Wettelijke uitgangspunten voor de sector JJI en beleidsafspraken;
- Bestuurlijke en organisatorische uitgangspunten die binnen de bestemmingen- en capaciteitsvraagstukken¹ zijn geformuleerd.

De hierna omschreven uitgangspunten zijn in sommige gevallen wettelijk verankerd (BJJI) en in andere gevallen door de sector vastgesteld beleid.

- Een functioneel onderscheid tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen ;
- Opvanginrichtingen zijn gesloten, evenals ruim de helft van de behandelplaatsen;
- Gescheiden opvang van jongens en meisjes in de opvanginrichtingen;
- Gescheiden opvang van jongens en meisjes in de gesloten behandelinrichtingen;
- Inrichtingen zijn te onderscheiden in mate van beveiliging;
- Vaste minimum groeps grootte in de opvang- en behandelcapaciteit: 12 jeugdigen per groep in de opvanginrichtingen en 10 jeugdigen per groep in de behandelinrichtingen.

¹ Zie hiervoor het «Masterplan JJI», als een product van het project bestemmingen en capaciteit JJI dat in januari 2000 is afgerond. Dit project is een onderdeel van een groter project Masterplan DJI, waarin de Minister van Justitie de hoofd directeur van DJI de opdracht heeft gegeven om een plan op te stellen waarin de financiële, personele, materiële en gebouwelijke consequenties van de capaciteitsreducties, herbestemmingen, uitbreidingen en overige maatregelen ter invulling van de f 115,- miljoen ombuigings taakstelling inzichtelijk worden gemaakt en in een samenhangend geheel gepresenteerd worden. Een samenvatting van het Masterplan JJI is opgenomen in het rapport Masterplan DJI van 19 januari 2000.

Verder is er vanuit bestemmingen en capaciteitsvraagstukken sprake van de volgende beleidsintensiveringen:

- Het tegemoetkomen aan de voorziene groei aan capaciteitbehoefte bij de jeugd, waarbij herbestemming van gevangenis capaciteit nadrukkelijk als mogelijkheid wordt meegenomen. Zoals tijdens het debat in uw Kamer over het Masterplan DJI op 27 september jl. al aan de orde is gekomen, hecht ik eraan de totale inrichtingscapaciteit van DJI als één geheel aan te merken en het herbestemmen tussen de drie sectoren (gevangeniswezen, TBS en Justitiële jeugdinrichtingen) te vergemakkelijken om op die wijze optimaal gebruik te kunnen maken van de capaciteit.
- Het terugbrengen van het aantal inrichtingsorganisaties van 19 naar 8 à 12, zowel uit het oogpunt van efficiency als om de span of control voor de sector directeur JJI meer werkbaar te maken. Hierbij is besloten dat een inrichtingsorganisatie zoveel mogelijk alle producten en productfasen dient te kunnen bieden **en** dat de schaalgrootte niet onder de 120 plaatsen mag liggen.

Beoogd wordt hiermee te kunnen komen tot clustering van de justitiële jeugdinrichtingen over het gehele land. De bedoeling is dat hiermee zowel de bestuurlijke draagkracht van de JJI's als hun oriëntatie op regionale netwerkpartners wordt vergroot. Oogmerk is om zowel in het aanbod (spreiding van voorzieningen en functies, netwerkvorming), als in de vraag (plaatstoewijzing) de geografische component meer aandacht te geven. Het beoogde eindresultaat is een meer vraaggestuurd aanbod: een zodanige dekking van producten en programma's dat voor elke jeugdige zoveel mogelijk binnen de eigen regio een compleet zorgprogramma kan worden geleverd dat de totale duur van zijn straf of maatregel bestrijkt. Dit biedt meer kansen om het sociale systeem van de jeugdige bij de behandeling te betrekken en om vaste regionale netwerken op te bouwen en deze te benutten in het kader van de resocialisatie.

Consequenties extra differentiatie

Toepassing van de uitgangspunten van de motie, gevoegd bij de overige uitgangspunten levert categorieën jeugdigen op die niet met elkaar of met andere categorieën gemengd zouden mogen worden, en elk voor zich te klein zijn. Het betreft de categorieën:

- Strafrechtelijke meisjes/opvang
- Civielrechtelijke jongens/opvang
- Civielrechtelijke meisjes/opvang
- Strafrechtelijke meisjes/gesloten behandeling
- En (in mindere mate) civielrechtelijke meisjes/gesloten behandeling

Consequentie van het scheiden van groepen zou zijn, dat vanwege de kleine aantallen per categorie de beleidsuitgangspunten «regionale spreiding» en «de minimale groeps grootte», onder druk komen te staan. Regionale spreiding nastreven betekent afzien van de minimale groeps grootte, in welk geval er aanzienlijke financiële gevolgen zijn. Het betekent dan onder meer dat er meer groepsleiders, leerkrachten e.d. noodzakelijk zijn.

De minimale groeps grootte handhaven betekent geen regionale spreiding. In plaats daarvan moet worden gedacht aan een landelijke voorziening per categorie. In de situatie van landelijke voorzieningen wordt het in veel gevallen onmogelijk om, zoals met name in de opvangfuncties (voorlopige hechtenis en crisisopvang) en de eindfasevoorzieningen van belang wordt gevonden, de inschakeling van de relevante maatschappe-

lijke verbanden van de jeugdige in het milieu van herkomst of van bestemming, te garanderen.

Alle uit de wet en de motie voortvloeiende differentiaties zijn elk voor zich te klein om te kunnen voldoen aan een minimale groepsgrootte en tevens de regionale spreiding te garanderen.

De vetgedrukte cijfers in de navolgende tabel – stand van 31 december 1999 – geven dit weer.

Verblijfstitel	Bestemming			Totaal
	Gesloten opvang	Gesloten behandeling	Open behandeling	
Strafrechtelijke jongens	466	240	71	777
Strafrechtelijke meisjes	23	16	–	39
Civielrechtelijke jongens	19	138	171	328
Civielrechtelijke meisjes	35	67	144	246
Sub-totaal	543	459	385	1 387

Tussenconclusie

Op grond van capacitaire, bestuurlijke en financiële overwegingen acht ik het aanbrengen van een scheiding tussen inrichtingen niet mogelijk.

Samenvattend

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de volgende conclusies:

1. Conclusies ten aanzien van de doelgroep

De groep civielrechtelijke jeugdigen in de inrichtingen maakt om en nabij de helft van de totale populatie in de justitiële inrichtingen uit. De groep bestaat voor de helft uit meisjes.

De civielrechtelijke jeugdigen bevinden zich in overgrote meerderheid in de behandelinrichtingen. Van alle civielrechtelijke jeugdigen in de behandeling bevindt het merendeel zich in de *open* behandelinrichtingen. Civielrechtelijken verblijven gemiddeld korter in de justitiële jeugdinrichting dan jeugdigen met een strafrechtelijke titel.

2. Conclusies ten aanzien van de doelgroepenkenmerken

De achtergrondkenmerken in termen van gedragsproblematiek van de onderscheiden groepen verschillen niet of nauwelijks. Voor alle jeugdigen geldt: – en daarvan is de rechter ook klaarblijkelijk overtuigd – dat zij gezien hun achtergrond gebaat zijn bij opvoeding, verdere ontwikkeling, hulp en eventueel behandeling. Voor wat betreft de achterliggende problematiek van de jeugdigen lijkt er in vergelijking met 1993 sprake te zijn van een verzwaring. Het betreft met name problemen met betrekking tot druggebruik, psychische en psychosomatische ziektebeelden en achterstanden in de ontwikkeling op sociaal, emotioneel en cognitief gebied. De verzwaring geldt zowel voor de strafrechtelijke als de civielrechtelijke geplaatsten.

De strafrechtelijke achtergrond van jongeren die zich in de jeugdinrichtingen bevinden is de afgelopen jaren verder verzwaard, ongeacht de rechtstitel. Een vergelijking met de jongeren in het onderzoek van Boendermaker uit 1993 wijst uit dat de jeugdigen in 2000 voor meer delicten staan geregistreerd dan de justitiële jongeren in 1993. Als de hele groep jeugdige geplaatsten in ogenschouw wordt genomen dan hebben PIJ'ers ten opzichte van de OTS'ers meer en zwaardere delicten gepleegd. Dit fenomeen doet zich echter voor in de oudere leeftijdsgroep (na het 16e jaar). Tussen de OTS-ers en PIJ-ers van 16 jaar en jonger zijn veel minder verschillen in delictgedrag gevonden.

3. Conclusies ten aanzien van de praktijkervaringen:

In de inrichtingspraktijk onderscheidt de groep civielrechtelijken zich niet van de strafrechtelijke jongeren. In de bejegening is de voor de jongere geïndiceerde behandeling leidend. Omdat de behoefte van beide groepen jeugdigen aan een gestructureerd programma niet wezenlijk van elkaar verschilt, wordt eenzelfde programma aangeboden, zonder onderscheid naar titel.

4. Conclusies ten aanzien van de adviezen op het wetsvoorstel BJJJ

In zeven van de uitgebrachte adviezen komt het onderwerp van ongewenste samenplaatsing niet aan de orde. In één van de destijds uitgebrachte adviezen wordt de samenplaatsing aan de orde gesteld.

5. Conclusies ten aanzien van de vergelijking van het Nederlandse systeem met de omliggende landen

In alle onderzochte systemen – inclusief het Nederlandse – zijn opvoedkundige beginselen en hulpverlening leidend in de bejegening van de in de instellingen opgenomen jongeren.

Het Nederlandse systeem wijkt af als het gaat om de leeftijd waarop een jongere strafrechtelijk verantwoordelijk is, die leeftijdsgrens voor strafbaarstelling ligt in sommige andere landen hoger. Hierin kan ook de verklaring liggen dat de plaatsing in andere landen eerder op civielrechtelijke titel dan op strafrechtelijke titel plaatsvindt. Er is in die landen immers geen vergelijkbare strafrechtelijke aansprakelijkheid voor minderjarigen. Daar staat tegenover dat er ook landen zijn waar de strafrechtelijke leeftijdsgrens lager is dan in Nederland. Het naar voren gekomen beeld is te diffuus om hieraan conclusies te verbinden.

6. Conclusies ten aanzien van recidive na verblijf in een behandelinrichting¹

De verblijfstitel, strafrechtelijk of civielrechtelijk, heeft op zichzelf geen voorspellende waarde ten aanzien van latere recidive. Evenmin is de delictproblematiek een voorspellend criterium.

7. Conclusies ten aanzien van organisatorische, bestuurlijke, financiële en kwalitatieve consequenties

De schaalgrootte van de justitiële jeugdinrichting zal zich de komende jaren wijzigen. Er wordt gewerkt aan clustering, regionale spreiding, en daarbinnen aan een zo compleet mogelijk aanbod, afgestemd op de vraag en op de ketenpartners in de regio.

Bij eventuele scheiding van de groepen ontstaan te kleine groepen binnen de inrichtingen of moet worden afgezien van regionale spreiding van de voorzieningen.

Wel regionale spreiding nastreven betekent afzien van de minimale groepsgrootte, in dat geval zijn er aanzienlijke financiële gevolgen. Het betekent dan onder meer dat er meer groepsleiders, leerkrachten e.d. noodzakelijk zijn.

Als zou worden afgezien van regionalisering van de voorzieningen, wordt het in veel gevallen onmogelijk om, zoals met name in de opvangfuncties (voorlopige hechtenis en crisisopvang) en de eindfasevoorzieningen van belang wordt gevonden, de inschakeling van de relevante maatschappelijke verbanden van de jeugdige in het milieu van herkomst of van bestemming, te benutten.

Eindconclusie

- Alles overziende ben ik van mening dat er op dit moment ten aanzien van de samenplaatsing geen onwenselijke situatie in de inrichtingen is aan te wijzen.
- Gelet op de capacitaire, organisatorische en financiële consequenties,

¹ Recidive na verblijf in een JBI, WODC.

zie ik onvoldoende aanleiding om tot splitsing van de groepen in gescheiden inrichtingen of binnen inrichtingen over te gaan.

Het CAJK is van mening dat de onderhavige inventarisatie geen deugdelijke basis vormt voor een oordeel over de wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van het in één inrichting verblijven van genoemde groepen jongeren.

Het CAJK plaatst vraagtekens bij het samenplaatsen. Zij refereert hierbij onder andere aan de overdracht van jeugdinrichtingen van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van WVC eind jaren '80, waarmee beoogd werd de justitiële jeugdinrichtingen te reserveren voor strafrechtelijke plaatsingen en daarnaast ruimte te bieden voor civielrechtelijk te plaatsen jeugdigen met zodanige gedragsproblemen dat zij door de kinderrechter of een gezinsvoogdij-instelling in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst.

Naar mijn mening is aan deze doelstelling niets veranderd. Nog steeds geldt dat plaatsing op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting als ultimum remedium wordt gezien.

Het CAJK merkt op dat Justitie tegenwoordig als «bezemwagen» voor pupillen fungeert, die andere instellingen niet wensen op te nemen. Zij bepleit een betere benutting van alternatieven voor een verblijf in een justitiële jeugdinrichting. Ik hecht eraan in dit verband te wijzen op het Beleidskader voor een Wet op de Jeugdzorg. Dit beoogt een beter aanbod te realiseren voor jongeren in moeilijkheden. Voorts is in dit beleidskader voor jeugdhulpverleningsinstellingen in de toekomst sprake van een opnameverplichting.

Het CAJK bepleit een diepgaander onderzoek en doet daartoe enkele suggesties.

Het CAJK geeft in zijn advies aan dat het niet voor de hand ligt om het huidige systeem ingrijpend te wijzigen, voordat een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. Bovendien zou een splitsing op korte termijn negatieve effecten kunnen hebben. Door het capaciteitstekort zou een verdere interne differentiatie averechts kunnen werken en de capaciteitstekorten nog groter maken.

Hoewel ik van mening ben, dat er ten aanzien van de samenplaatsing geen sprake is van een onwenselijke situatie ben ik bereid een vervolgonderzoek te entameren. Ik zal mij beraden over de wijze waarop een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden. Ik acht de mogelijkheden daartoe op korte termijn echter beperkt. Immers:

- Pas na verloop van tijd na inwerkingtreding van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen kan een onderzoek plaatsvinden naar de belevingswereld van jeugdigen onder het dan geldende regime.
- Een betere benutting van alternatieven voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is mede afhankelijk van de nieuwe systematiek van jeugdzorg, zoals beoogd met het Beleidskader voor een wet op de Jeugdzorg.
- De uitwerking van de beoogde regionalisering van de inrichtingen is pas op enige termijn te onderzoeken.
- De capaciteitssituatie is thans nog niet van dien aard dat een splitsing praktisch mogelijk zou zijn, daargelaten de vraag naar de wenselijkheid ervan.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals