

28 462

Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met afdelingen voor intensieve zorg en voor intensieve behandeling in justitiële jeugdinrichtingen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 augustus 2003

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet en de door de fracties van het CDA en de PvdA gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag ga ik hieronder daarop in. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het voorlopig verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) wel een adequate toegang tot de rechter omvat, met name in het licht van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zij stellen daarbij dat er een adequate voorziening moet zijn voor de jeugdigen, respectievelijk ouders of wettelijk vertegenwoordigers om ten eerste in kennis te worden gesteld van de plaatsing, alsmede van de gronden en ten tweede voor toegang tot de rechter indien tegen de plaatsing ernstige bezwaren bestaan.

Over de toegang tot de rechter met betrekking tot beslissingen over plaatsing en overplaatsing in justitiële jeugdinrichtingen, wil ik het volgende opmerken. Op grond van artikel I, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel neemt de selectiefunctionaris de beslissing om een jeugdige te plaatsen op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling. De selectiefunctionaris kan de jeugdige in de gelegenheid stellen om zijn bezwaren tegen de voorgenomen beslissing kenbaar te maken (artikel 18, vijfde lid, Bjj). Indien de jeugdige voorafgaand aan de beslissing van de selectiefunctionaris niet in de gelegenheid is geweest om zijn bezwaren kenbaar te maken, dan heeft hij het recht een met redenen omkleed bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing. De jeugdige wordt in de gelegenheid gesteld zijn bezwaarschrift schriftelijk of mondeling toelichten. De selectiefunctionaris neemt binnen zes weken een beslissing over het bezwaarschrift en stelt de jeugdige schriftelijk op de hoogte. Tegen de beslissing van de selectiefunctionaris op het bezwaarschrift kan de jeugdige beroep aantekenen bij de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) (artikel 77, eerste lid, Bjj). Indien de jeugdige voorafgaand aan de

plaatsingsbeslissing van de selectiefunctionaris wel in de gelegenheid is gesteld om zijn bezwaren kenbaar te maken, dan blijft het indienen van een bezwaarschrift achterwege. De jeugdige kan dan meteen beroep aantekenen bij de beroepscommissie van de RSJ.

De beroepscommissie is onafhankelijk en toetst de rechtmatigheid en redelijkheid en billijkheid van de beslissing van de selectiefunctionaris. Hoewel artikel 6 EVRM, betreffende het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter, volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof niet van toepassing is op procedures m.b.t. plaatsing en overplaatsing in penitentiaire inrichtingen (zie o.a. recentelijk de zaak J. Lorsé e.a. v. Nederland, ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM van 28 augustus 2001), ben ik van mening dat de beroepscommissie voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die aan een rechterlijke instantie gesteld mogen worden. De beroepscommissie is derhalve de onafhankelijke rechter tot wie de jeugdige zich kan wenden.

De opvatting van de leden van de fractie van het CDA dat de plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of intensieve behandeling vergelijkbaar is naar aard en strekking met de maatregel van strafrechtelijk opvang van verslaafden, deel ik niet. De oplegging van de maatregel van strafrechtelijke opvang van verslaafden heeft tot gevolg dat de betrokkene wordt opgenomen in een inrichting voor de opvang van verslaafden. Er is derhalve sprake van vrijheidsbeneming en om die reden wordt de maatregel van strafrechtelijke opvang van verslaafden door de rechter opgelegd. De beslissing tot plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling is geen beslissing inzake vrijheidsbeneming. De titel van vrijheidsbeneming is immers de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. In geval van de beslissing tot plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling gaat het om een overplaatsing binnen justitiële jeugdinrichtingen, zoals ook overplaatsingen kunnen plaatsvinden van een normaal beveiligde inrichting naar een beperkt beveiligde inrichting. De betrokken jeugdige zal doorgaans al in een justitiële jeugdinrichting verblijven op het moment dat de beslissing over plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling wordt genomen. In het systeem van de penitentiaire regelgeving zijn deze beslissingen opgedragen aan de selectiefunctionaris. Zoals hierboven aangegeven kan tegen deze beslissing bezwaar en beroep worden aangetekend.

Wat betreft de toegezegde wijziging van de regeling van de strafrechtelijke opvang van verslaafden, waar de leden van de fractie van het CDA aan refereren, kan ik melden dat deze opgenomen is in het wetsvoorstel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend.

De leden van de fractie van het CDA vragen verder of er wel gesproken kan worden van een adequate betrokkenheid bij de voorbereiding van de beslissing tot plaatsing en de beslissing zelf van de ouders en meer in het algemeen de wettelijk vertegenwoordigers van de jeugdigen, gelet op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Venema (EHRM 17 december 2002, Venema v. Nederland). Zoals de leden van de fractie van het CDA terecht opmerken, heeft de uitspraak van het Europees Hof in de zaak Venema betrekking op een ander type maatregel dan de plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling. In de zaak Venema ging het om een beslissing van de kinderrechter tot voorlopige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van een kind. Naar mijn mening is dat een beslissing die naar aard en strekking wezenlijk verschilt van een beslissing tot plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling. Dit gezegd hebbend, wil ik benadrukken dat ik het met de leden van de

CDA-fractie eens ben dat er adequate mogelijkheden moeten zijn voor ouders en meer in het algemeen de wettelijk vertegenwoordigers van de jeugdigen om betrokken te zijn bij en invloed uit te oefenen op de beslissing tot plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling. De betrokkenheid van ouders of wettelijk vertegenwoordigers is in de regelgeving op een aantal manieren verzekerd. In de eerste plaats kan op grond van artikel 80, eerste lid, Bij het recht van de jeugdige om een bezwaar- en/of beroepschrift in te dienen – zoals hierboven beschreven – tevens worden uitgeoefend door diens ouders, voogd, stiefouder of pleegouders. Hierop wordt slechts een uitzondering gemaakt voor het geval dat de selectiefunctionaris of de beroepscommissie van oordeel is dat zwaarwegende belangen van de jeugdige zich verzetten tegen de uitoefening van deze rechten door de ouders of voogd. De ouders, pleegouders, stiefouder of voogd kunnen dus de beslissing van de selectiefunctionaris ter toetsing voorleggen aan de onafhankelijke beroepscommissie.

In de tweede plaats zal het bij de plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling doorgaans gaan om een jeugdige die al in een justitiële jeugdinrichting verblijft. In beginsel zal voor de jeugdige dan een verblijfs- of behandelplan zijn opgesteld of moeten worden opgesteld. Op grond van artikel 25, vijfde lid, van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) betreft de inrichting bij het opstellen of wijzigen van het verblijfs- of behandelplan zo veel mogelijk de ouders, pleegouders, stiefouder of voogd van de jeugdige. Verder heeft de jeugdige recht op een periodieke evaluatie van het verblijfs- of behandelplan (artikel 28, tweede lid, Rjj). De jeugdige wordt daarbij in de gelegenheid gesteld zijn visie te geven op het verloop van het verblijf in de inrichting. Tevens worden bij de evaluatie de ouders, pleegouders, stiefouder of voogd van de jeugdige betrokken en eventueel de gezinsvoogdij-instelling of de voogdij-instelling die verantwoordelijk is voor de opname van de jeugdige in de inrichting. Daar waar het verblijf van de jeugdige in de justitiële jeugdinrichting aanleiding geeft tot het overwegen van plaatsing van de jeugdige op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling, zal deze beslissing bij het opstellen, wijzigen of evalueren van het verblijfs- of behandelplan aan de orde komen.

Ten slotte voorziet artikel 10 van de Regeling plaatsing en overplaatsing jeugdigen in de betrokkenheid van de gezinsvoogdij-instelling dan wel de voogdij-instelling bij beslissingen omtrent de plaatsing van een onder toezicht of onder voogdij gestelde jeugdige.

Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat er in de regelgeving voldoende en adequate mogelijkheden worden geboden aan ouders of andere wettelijke vertegenwoordigers om betrokken te zijn bij en invloed uit te oefenen op de beslissing tot plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg of behandeling.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de cijfermatige onderbouwing gereed is van de door de inrichtingen gesignaleerde behoefte aan meer plaatsen voor intensieve zorg of behandeling en welke voornemens de minister in dit kader heeft, mede gezien de financiële taakstelling.

Het is niet goed mogelijk gebleken om exacte (cijfermatige) voorspellingen over de toekomstige behoefte te doen. Vaststaat dat de bestaande afdelingen voor intensieve zorg en behandeling altijd volledig bezet zijn. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2002/03, 28 462, nr. 5) is vermeld, bestaat voor de zeer intensieve zorg (VIC, Very Intensive Care) van de afdeling voor intensieve behandeling een wachtlijst. Het komt thans voor dat aanvragen voor een plaats niet gehonoreerd of tijdelijk tegengehouden worden wegens plaatsgebrek. Om tegemoet te komen aan de toenemende behoefte beter inzicht te hebben op de psychische problematiek van de jeugdigen heb ik besloten een tweede

afdeling voor intensieve zorg te doen ontwikkelen in Harreveld. Deze afdeling zal ten minste twaalf plaatsen omvatten. Hiervoor heb ik vanaf 1 januari 2004 financiële middelen gereserveerd.

Met betrekking tot de doorstroom naar GGz-voorzieningen stellen de leden van de fractie van de PvdA de vraag wat de resultaten zijn van het doorstroomproject van het ministerie van VWS, GGz Nederland en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Verder vragen deze leden waarom specifieke voorzieningen binnen de justitiële inrichtingen noodzakelijk zijn en waarom geen gebruik gemaakt kan worden van – zo nodig gesloten – voorzieningen binnen de reguliere GGz.

De doorstroming naar GGz-voorzieningen is punt van aandacht van het landelijk platform forensische jeugdpsychiatrie en van enkele samenwerkingsinitiatieven. De achtergrond van het oprichten van het landelijk platform forensische jeugdpsychiatrie is als volgt. Een aanzienlijk aantal jongeren binnen justitiële jeugdinrichtingen lijdt aan psychiatrische problemen. Voor de behandeling van deze jongeren is specifieke expertise vereist. Deze expertise staat bij de kinder- en jeugdpsychiatrie nog in de kinderschoenen en moet in nauwe samenwerking met de justitiële jeugdinrichtingen worden opgebouwd. Dit gegeven is voor mijn ambtgenoot van VWS en mij reden geweest om op het terrein van de forensische jeugdpsychiatrie een aantal speerpunten van beleid te ontwikkelen, namelijk circuitvorming, deskundigheidsbevordering en verdere onderbouwing van de behoefte aan forensische jeugdpsychiatrie. Om deze speerpunten verder uit te werken is, in samenwerking met GGz Nederland, een landelijk platform forensische jeugdpsychiatrie opgericht. Justitiële jeugdinrichtingen, de jeugd GGz en de forensische zorg voor volwassenen worden hierin gestimuleerd nauwer met elkaar samen te werken. De verwachting bestaat dat dit er onder andere toe zal leiden dat de doorstroom naar GGz-voorzieningen wordt verbeterd.

Verder zijn in vier hofressorten samenwerkingsinitiatieven gestart (twee daarvan liepen al langere tijd) tussen de forensische jeugdpoliklinieken en de justitiële opvanginrichtingen. In oktober 2002 is onderzoeksbureau Research voor Beleid gestart met het onderzoeken en evalueren van de vier samenwerkingsinitiatieven. Dit onderzoek neemt een jaar in beslag en heeft tot doel zicht te krijgen op de behoefte aan jeugdpsychiatrische expertise binnen de justitiële opvanginrichtingen, zicht te krijgen op de samenwerking tussen de jeugd GGz en de justitiële opvanginrichtingen en de meerwaarde van deze samenwerking vast te stellen. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de aansluiting op de nazorg. Het rapport van het onderzoek zal, samen met de overige informatie die door het platform wordt aangeleverd, informatie opleveren voor toekomstig beleid, waarbij het beleid er in ieder geval op gericht is de doorstroming te verbeteren. Uiteindelijk zal de samenwerking moeten uitmonden in continuïteit van zorg en zorg op maat voor de jeugdige.

Met betrekking tot de taakafbakening tussen GGz-voorzieningen en de afdelingen voor bijzondere zorg in justitiële jeugdinrichtingen, voeg ik hier nog het volgende aan toe. Uitgangspunt van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is dat een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel ten uitvoer wordt gelegd door onderbrenging in een justitiële jeugdinrichting dan wel door deelname aan een scholings- en trainingsprogramma. In extreme gevallen kan op grond van artikel 16, vijfde lid, Bjj een jeugdige overgeplaatst worden naar een psychiatrisch ziekenhuis als bedoeld in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, om daar zolang als dat noodzakelijk is te worden verpleegd. De capaciteit van GGz-voorzieningen is echter te beperkt om in de vraag vanuit justitie te voorzien. In de justitiële jeugdinrichtingen kan bijzondere opvang en behandeling geboden worden verband houdend met de geestelijke ontwikkeling van de jeugdige. In dat verband is binnen de justitiële jeugdinrichtingen de nodige expertise opgebouwd.

Overigens hebben de bestaande afdelingen in de Rijksinrichting de Hartelborgt goede contacten met GGz-voorzieningen in de regio en worden regelmatig jeugdigen overgeplaatst, na afloop van hun plaatsingstitel voor een justitiële jeugdinrichting.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de PvdA over opvoedhulp en preventie van criminaliteit het volgende. De methodiekbeschrijving intensieve pedagogische gezinsondersteuning gericht op de brede justitie doelgroep is nog niet voorhanden. Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) heeft onderzoekers van de Katholieke Universiteit Nijmegen opdracht gegeven om op basis van de resultaten van bestaande vormen van dergelijke opvoedhulp de werkzame bestanddelen te benoemen die bijdragen aan de preventie van criminaliteit. De onderzoekers zullen eind 2003 rapporteren. Met behulp van deze werkzame bestanddelen zal vervolgens een methodiek worden beschreven en beschikbaar gesteld.

Met mijn ambtgenoten van OCW, SZW, BZK en VWS heb ik geen overeenkomsten gesloten over het op grotere schaal inzetten van opvoedhulp. Wel is vanuit de Operatie JONG – een samenwerkingsverband van de ministeries van BZK, VWS, SZW en Justitie met als doel om meer samenhang in het jeugdbeleid tot stand te brengen – voorzien in een platform waarin alle partijen worden betrokken die zich bezig houden met de kwaliteit en effectiviteit van programma's rond opvoedingsondersteuning. Van hieruit zal Operatie JONG voorstellen doen voor de implementatie van verbeteringen.

De leden van de fractie van de PvdA stellen vervolgens de relatie tussen criminaliteitspreventie en nazorg na detentie aan de orde.

Nazorg na detentie is een belangrijk instrument bij het voorkomen van recidive. In de huidige praktijk kan nazorg na detentie door de rechter worden opgelegd, veelal als bijzondere voorwaarde waaraan men zich moet houden tijdens de proeftijd bij het voorwaardelijke deel van een jeugddetentie. Ook is het mogelijk dat jeugdigen vrijwillig een hulpverleningsprogramma volgen. Overigens kan de ondersteuning bij het vinden van een maatschappelijk aanvaardbare levenswijze en het voorkomen van recidive tevens plaatsvinden door de deelname van de jeugdige aan een scholings- en trainingsprogramma in aansluiting op het verblijf in een inrichting.

Het komt voor dat jeugdigen zich na detentie proberen te onttrekken aan verdere bemoeienis vanuit justitie of jeugdzorg. Vaak zijn dat juist de jongeren die bij een goede nazorg het meest gebaat zijn. Daarom wordt in het kader van het actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit «Jeugd Terecht» de mogelijkheid tot invoering van verplichte nazorg onderzocht na een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, een zware taakstraf, of in aansluiting op een Individuele Traject Begeleiding (ITB). Onderzocht wordt in hoeverre de huidige wetgeving voldoende armslag biedt voor de invoering van deze verplichting.

Ten slotte vragen deze leden of voorzieningen zijn getroffen voor het registeren van de ervaringen met de afdelingen voor intensieve zorg of behandeling, met inbegrip van een cliëntvolgsysteem.

Er is geen specifieke voorziening getroffen voor het registeren van de ervaringen met deze afdelingen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, bestaat er sinds 1995 een speciale zorgafdeling voor jeugdigen met psychiatrische problemen in rijksinrichting de Hartelborgt te Spijkenisse. De ervaringen met deze afdeling hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel.

Registratie van gegevens omtrent jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen vindt plaats in het zgn. Tulp-JJI registratiesysteem. Dit systeem wordt

door alle justitiële jeugdinstellingen gebruikt en omvat de hele plaatsings-
historie van jeugdigen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner