

Vergaderjaar 1997–1998

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I	ALGEMEEN	3	f. Bijzondere bestemming	32
1.	Inleiding	3	9. Verblijf in de groep	33
	a. Aanleiding en verwante wetgeving	3	10. Plaatsing van jeugdigen	34
	b. Grondslag en bestaande regelgeving	4	a. Centrale plaatsing	34
	c. Beleidsontwikkeling	5	b. Criteria voor (over)plaatsing	37
	d. Totstandkoming	5	11. Verblijfs- en behandelplan	38
	e. Opbouw van de toelichting	6	12. Ordemaatregelen	39
2.	Opzet van de wet	6	a. Gronden	40
	a. Grondwet en uitgangspunten	6	b. Procedure	41
	b. Indeling van de wet	7	c. Uitsluiting van groep of deelname aan activiteiten	42
	c. Internationale normen	8	d. Afzondering	43
	d. Algemene wet bestuursrecht	10	e. Afzondering elders	44
3.	College van advies voor de justitiële kinderscherming	11	f. Correctieplaatsing	44
4.	Niveau van regelgeving	11	13. Verlaten van de inrichting	45
5.	Doelstelling van tenuitvoerlegging	14	14. Controle en geweldgebruik	46
	a. Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming	14	a. Identificatieplicht	46
	b. Strafkarakter, opvoeding en resocialisatie	15	b. Onderzoek aan lichaam en kleding	47
	c. Minimale beperkingen en beperkingsgronden	16	c. Verplicht urine-onderzoek	47
	d. Voortvarende tenuitvoerlegging	18	d. Onderzoek in het lichaam	48
6.	Scholings- en trainingsprogramma	18	e. Het gedogen van een geneeskundige handeling	48
7.	Beheer	21	f. Fixatie	49
	a. Particuliere en rijksinrichtingen en de Minister van Justitie	21	g. Onderzoek verblijfsruimte	50
	b. Deconcentratie en verzelfstandiging	22	h. Geweldgebruik	51
	c. Minister, directeur en selectiefunctionaris	24	15. Contact met de buitenwereld	52
	d. Directeur en staf/personeel	25	a. Correspondentie	53
	e. Directeur en jeugdigen	26	b. Bezoek	54
	f. Toezicht	27	c. Telefoneren	55
			d. Perscontacten	55
8.	Bestemming van inrichtingen en afdelingen	28	16. Verzorging	56
	a. Bestemmingsbepaling	29	a. Geestelijke verzorging	56
	b. Inrichting of afdeling	30	b. Medische verzorging	57
	c. Opvang- en behandelinrichtingen	30	c. Sociale verzorging en hulpverlening	58
	d. Scheiding der seksen	31	17. Onderwijs en andere activiteiten	58
	e. Mate van beveiliging	32	a. Onderwijs en vorming	59

b.	Educatie en sport	60
c.	Recreatie en luchten	60
18.	Disciplinaire straffen	61
a.	Grondslag voor bestraffing	61
b.	Disciplinaire straffen	62
c.	Schadevergoeding	63
19.	Informatie, hoor- en mededelingsplicht en dossier	63
a.	Informatie	63
b.	Hoorplicht	63
c.	Mededelingsplicht	64
d.	Dossier	65
20.	Beklagrecht	65
a.	Bemiddeling	67
b.	Samenstelling en de beroepsinstantie	68
c.	Beklaggrond	68
d.	Motivering, voortoets en bemiddeling	69
e.	Schorsing beslissing directeur	70
f.	Schorsing uitspraak beklagcommissie	71
g.	Tegemoetkoming	71
h.	Openbare behandeling en uitspraak	71
21.	Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, deelname scholings- en trainingsprogramma en verlof	72
22.	Gevolgen van het wetsvoorstel	73
II	ARTIKELSGEWIJS	73
	Hoofdstuk I	73
	Hoofdstuk II	74
	Hoofdstuk III	74
	Hoofdstuk IV	77
	Hoofdstuk V	77
	Hoofdstuk VI	77
	Hoofdstuk VII	77
	Hoofdstuk VIII	77
	Hoofdstuk IX	78
	Hoofdstuk X	80
	Hoofdstuk XI	80
	Hoofdstuk XII	80
	Hoofdstuk XIII	80
	Hoofdstuk XIV	84
	Hoofdstuk XV	84
	Hoofdstuk XVI	85

I ALGEMEEN

1. Inleiding

a. Aanleiding en verwante wetgeving

Het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen bevat een kaderwet voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming in justitiële jeugdinrichtingen en komt voort uit de groeiende behoefte aan een integrale regeling van de materiële en formele aspecten van het verblijf in justitiële jeugdinrichtingen. Een aantal factoren speelt hierbij een rol. De huidige regelgeving is verbrokkeld en ontoereikend. Zo zijn de materiële aspecten van het verblijf in de inrichting in beperkte mate geregeld, bestaat er onvoldoende wettelijke basis voor de uitoefening van controlebevoegdheden en de aanwending van dwangmiddelen, en is de beklagregeling naar hedendaagse normen van bestuursrecht onvoldoende uitgewerkt.

Deze gebreken doen zich sterker gevoelen nu de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen aanzienlijk is en nog verder wordt uitgebreid. Ook van belang is het proces van verzelfstandiging van het beheer over de inrichtingen ten opzichte van de Minister van Justitie en de deconcentratie van bevoegdheden naar het inrichtingsniveau. Eén van de naar mijn oordeel essentiële voorwaarden voor een adequaat en controleerbaar systeem van sturing op afstand is het bestaan van een helder en toegankelijk kader van taken, rechten en bevoegdheden van degenen die in dat systeem werkzaam zijn of daaraan zijn onderworpen.

Het voorliggende wetsvoorstel vormt voorts het sluitstuk van de integrale herziening van de regelgeving voor de onder de Minister van Justitie ressorterende inrichtingen. Het wetsvoorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden is op 1 oktober 1997 in werking getreden¹. Het voorstel voor een Penitentiare beginselenwet is in behandeling in de Eerste Kamer². Op de afstemming van deze drie wetten kom ik op diverse plaatsen in deze toelichting nog terug. Ik hecht er evenwel aan het gemeenschappelijke en het onderscheidende van de drie sectoren voorop te stellen.

Gemeenschappelijk zijn de vrijheidsbeneming en het hieruit voortvloeiende verblijf in een inrichting onder het gezag waarvan de ingeslotene is gesteld. Gemeenschappelijk is eveneens de opdracht dat de vrijheidsbeneming zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de terugkeer in het maatschappelijk leven. Het verwante karakter komt tot uiting in de onderwerpen die zowel voor de TBS-sector als voor het gevangeniswezen en voor de jeugdinrichtingen geregeld dienen te worden. De wetten zijn dan ook in hoge mate in opzet en structuur gelijk. Met dit gegeven is rekening gehouden bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

De verschillen houden verband met de aard van de populatie en het doel van de vrijheidsbeneming. In de TBS-sector gaat het om personen met een geestelijke stoornis die verpleging en behandeling van overheidswege behoeven teneinde het gevaar dat zij voor de maatschappij vormen te doen verminderen. De TBS-sector is doortrokken van de behandelingsopdracht. Het gevangeniswezen reikt in dat opzicht minder ver. Buiten voorbereiding op de terugkeer in de vrije maatschappij kent het geen verdere, therapeutisch gerichte doelstelling. Dat is echter wel het geval in de jeugdsector: daarom komt in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk het belang van de opvoeding, en, in de daartoe aangewezen gevallen, de behandeling naar voren (artikel 2, tweede lid).

Het onderscheidende karakter van de drie wetten is terug te vinden in een aantal specifieke onderwerpen en in de mogelijkheden om beperkingen te maken op grondrechten. Zo zijn in TBS-inrichtingen beperkingen op de grondrechten van de verpleegden toegestaan die samenhangen met de

¹ Wet van 25 juni 1997, Stb 1997, 280.

² Kamerstukken I 1996/1997, 24 263, nr. 248.

aard van de maatregel en verder gaan dan de standaard-beperkingsgronden uit de Penitentiaire beginselenwet, te weten de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. De voorgestelde wet kent, in aanvulling op het gevangeniswezen, als specifieke gronden voor het nemen van beslissingen ook de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdigen, de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan.

b. Grondslag en bestaande regelgeving

Ik noemde al de omstandigheid dat thans sprake is van verbrokkelde en ontoereikende regelgeving voor de justitiële jeugdsector. De juridische paraplu voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende jeugdstraffen en op jeugdigen betrekking hebbende vrijheidsbenemende maatregelen vormt de Wet op de jeugdhulpverlening, hierna te noemen Wjh.¹ Slechts in beperkte mate is aan het verblijf in justitiële jeugd-inrichtingen juridisch vorm gegeven. Een aantal van de materiële rechten en plichten van ingesloten jeugdigen is thans geregeld in de Wjh en het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming². Voor de rijksinrichtingen geldt, in aanvulling hierop, het Reglement betreffende de rechtspositie van hen die in rijksinrichtingen voor kindbescherming zijn opgenomen³. De particuliere inrichtingen hebben eigen rechtspositiereglementen opgesteld en ingevolge artikel 14 IB aan mij toegezonden. De formele rechtspositie is verspreid geregeld. De grondslag voor de vrijheidsbenemende jeugdstraffen en strafrechtelijke maatregelen ligt in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hierin zijn ook enkele bepalingen opgenomen aangaande de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Voor de civielrechtelijke maatregel van ondertoezichtstelling voor zover de tenuitvoerlegging daarvan plaatsvindt in een inrichting vormt artikel 261, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) de basis. De regeling van de ondertoezichtstelling is gewijzigd bij Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek)⁴. Bij het concipiëren van dit wetsvoorstel is de vraag onder ogen gezien of een wijziging van artikel 261, Boek 1 BW wenselijk zou zijn. Immers, de regeling in het derde lid van dit artikel: plaatsing in een gesloten inrichting wegens ernstige gedragsproblemen, waarvoor de gezinsvoogdij-instelling een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter behoeft, is duidelijk. De regeling in het eerste lid van artikel 261, Boek 1 BW lijkt minder helder. Formeel hoeft het hierbij niet om ernstige gedragsproblemen te gaan en de machtiging door de kinderrechter kan zo ruim worden opgesteld dat zowel plaatsing in een VWS-instelling als in een open justitiële jeugdinstelling mogelijk is. De vraag rijst of de criteria en de eisen waaraan de machtiging zou moeten voldoen niet aangescherpt zouden moeten worden. Aangezien de ervaringen met de eerst in 1995 gewijzigde OTS-regeling thans nog niet in kaart zijn gebracht en een evaluatieonderzoek pas in 1998 voltooid zal zijn, geef ik er de voorkeur aan om bij de uitkomst van de resultaten van dat onderzoek de wenselijkheid van wijziging van artikel 261 boek 1 BW opnieuw te bezien. Artikel 65 Wjh bepaalt dat de Minister van Justitie landelijke voorzieningen voor residentiële hulpverlening in stand houdt voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende straf- en civielrechtelijke maatregelen. De artikelen 70 tot en met 79 Wjh bevatten een specifiek op de justitiële jeugdinstellingen toegesneden beklagregeling, die afwijkt van de algemene regeling van de artikelen 46 tot en met 52 Wjh. De Wet klachtrecht cliënten zorgsector⁵ is ingevolge artikel 1, vierde lid, niet van toepassing op de justitiële jeugdinstellingen. De Wjh is enige tijd geleden op het punt van het klachtrecht gewijzigd. De regeling die reeds bestond voor de rijksinrichtingen is uitgebreid naar de particuliere jeugd-

¹ Stb. 1989, 358; laatstelijk gewijzigd op 6 november 1997, Stb. 510.

² Stb. 1990, 112; laatstelijk gewijzigd op 14 november 1995, Stb. 1995, 568; verder te noemen het Besluit of – afgekort – IB.

³ Stcrt. 1984, 114; verder aan te duiden als RRRl.

⁴ Stb. 1995, 255.

⁵ Stb. 1995, 308.

inrichtingen. Voorts is er voorzien in een klachtrecht tegen gedragingen (zie hoofdstuk IX Wjh).

De justitiële jeugdinrichtingen blijven ressorteren onder de Wet op de jeugdhulpverlening. Artikel 65 vormt thans en onder de voorgestelde wet de grondslag voor het bestaan van de landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening die door de Minister van Justitie in stand worden gehouden. Wel wordt de grondslag voor de huidige regelgeving gewijzigd. Artikel 66 (na wijziging 68) Wjh voorziet thans in een algemene maatregel van bestuur voor de justitiële sector (Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming). De voorgestelde wet vervangt in materieel opzicht het thans geldende Besluit. In het voorgestelde artikel 69 van de Wjh wordt de basis gelegd voor de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de uitvoeringsregelgeving. De Raad van State vroeg in te gaan op de verhouding tussen deze wetten. De Wjh geeft mede voor de justitiële jeugdinrichtingen regels over de planning en realisatie van voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening. Daaronder is mede begrepen de regels aangaande de kwaliteit van de inrichtingen en de wijze van bekostiging. Voor zover de regels de verhouding tussen de overheid (i.c. Justitie in de persoon van de minister, selectiefunctionaris of de directeur) en de jeugdige betreffen worden die voor de justitiële jeugdinrichtingen gegeven door deze Beginselenwet. Het gaat hierbij voornamelijk om individuele beslissingen jegens de jeugdige. Met het oog hierop zijn de bepalingen betreffende inzage en klachtrecht uit de Wjh voor de justitiële jeugdinrichtingen overgebracht naar de Beginselenwet. Wat betreft de terminologie geldt de Wjh als leidraad voor het onderhavige voorstel.

c. Beleidsontwikkeling

Het voorstel is aangekondigd in de Beleidsnotitie justitiële jeugdinrichtingen¹, de circulaire van 24 maart 1992², alsmede het Rijksplan Jeugdhulpverlening 1993–1996, en past in de gedachten die daarin zijn ontwikkeld.

d. Totstandkoming

Het voorontwerp is tot stand gekomen na uitvoerige consultatie van de (directeuren van de) justitiële jeugdinrichtingen. Van de volgende instellingen zijn adviezen ontvangen: de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Stichting Reclassering Nederland, de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, het College van advies voor de justitiële kinderbescherming, de Vereniging van directeuren van gezinsvoogdij- en voogdij-instellingen, de Commissie jeugdcriminaliteit van het openbaar ministerie, de directeuren van de Rijksinrichtingen voor Jeugdigen, de Raad voor de Kinderbescherming en de Nederlandse vereniging van instellingen voor verslavingszorg. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen is het voorontwerp op diverse punten bijgesteld. Over het algemeen werd in de adviezen waardering uitgesproken over het voorontwerp. De adviesinstanties vonden het voorontwerp, waarin veel regels bijeen zijn gebracht, een verbetering ten opzichte van de huidige, enigszins verbrokkelde regelgeving. In een aantal adviezen werden vragen gesteld omtrent de afstemming met de Wjh. Voorts werd er aandacht gevraagd voor de positie van de (gezins)voogdijinstelling en de selectiefunctionaris, en de ouders en de directeur van de inrichting. In de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan. De adviezen behelsden voor de rest voornamelijk opmerkingen bij de afzonderlijke bepalingen.

¹ Kamerstukken II, 1991/92, 21 980, nr. 7.

² Nr. 187.453/93/DJ.

e. Opbouw van de toelichting

Deze memorie van toelichting is ten dele thematisch en ten dele artikelsgewijs opgezet. Sommige onderdelen zijn dermate samenhangend dat zij zich lenen voor een gemeenschappelijke en dus thematische behandeling. Met name waar het betreft de technische toelichting of meer op zichzelf staande onderwerpen heb ik mij beperkt tot een artikelsgewijze uitleg. De verwantschap met de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Penitentiaire beginselenwet maakt het voor de hand liggend dat gelijke bepalingen of onderwerpen op een vrijwel overeenkomstige wijze worden toegelicht.

2. Opzet van de wet

a. Grondwet en uitgangspunten

In overeenstemming met de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet is gekozen voor het zoveel mogelijk omschrijven van de concrete beperkingen die op de rechten die jeugdigen aan de Grondwet ontnemen, kunnen worden gemaakt.

Strikt genomen is dit niet noodzakelijk, aangezien in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet reeds de bevoegdheid is neergelegd om ten aanzien van hen wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, de uitoefening van grondrechten te beperken voor zover die uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsbeneming. Dit vierde lid is zodanig geredigeerd dat het enerzijds aan de directies van justitiële jeugdinrichtingen de nodige beleidsruimte laat zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is vereist, en anderzijds de eis wordt gesteld dat de grondrechten uitsluitend mogen worden beperkt voor zover de uitoefening van die grondrechten zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming.¹ Artikel 2, tweede lid, van het voorstel van wet geeft aan dat met handhaving van het karakter van de straf of maatregel de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk wordt aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan diens terugkeer in de samenleving. Het vierde lid van dit artikel voegt toe dat jeugdigen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan noodzakelijk zijn voor – onder andere – het doel van de vrijheidsontneming. Uit deze bepalingen vloeit voort dat bij het beperken van grondrechten steeds het karakter van de straf of maatregel een rol speelt. In zoverre ligt het voor de hand dat beperkingen bij jeugdigen die op grond van een civielrechtelijke maatregel in een inrichting zijn opgenomen een andere achtergrond zullen hebben dan beperkingen die worden genomen ten aanzien van jeugdigen die op grond van het strafrecht zijn ingesloten. In het voorstel van wet is bij de bepalingen waarin de mogelijkheid is gegeven om grondrechten te beperken met het oog op de hiervoor weergegeven algemene regel geen nader onderscheid gemaakt in enerzijds strafrechtelijk geplaatsten en anderzijds civielrechtelijk geplaatsten. De beperkingsgrond «opsporing of vervolging van strafbare feiten» die bij een aantal beperkingen wordt gegeven zal zich evenwel niet snel voordoen als het om een jeugdige gaat die op civielrechtelijke titel in een inrichting is geplaatst. Dat er een verschil is in de rechtspositie tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, komt tevens tot uitdrukking in de verschillende verlobbepalingen (artikelen 29 en 30).

Gekozen is niettemin voor het – in aanvulling op deze algemene grondwettelijke grondslag – zoveel mogelijk omschrijven van de gevallen waarin en de gronden waarop inbreuken kunnen worden gemaakt. Het is immers in overeenstemming met beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid om in een wettelijke regeling die zich richt op personen in een bijzonder afhankelijke positie, zoals jeugdigen in justitiële jeugd-

¹ Kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 50.

inrichtingen, zoveel mogelijk vast te leggen welke beperkingen op grondrechten mogen worden toegepast. De vergaande aard van de beperkingen in de bewegingsvrijheid, het contact met de buitenwereld en de beschikkings- en handelingsbevoegdheid van de betrokkenen vormen hiervoor te meer een aanleiding.

De vrijheidsbeneming legt de overheid ook verplichtingen op. Voor zover de jeugdige in beslissende mate niet meer in staat is voor zichzelf te zorgen, rust op de overheid de plicht zorg te dragen voor diens voeding en overige materiële verzorging. In het bijzonder geldt dit voor het onderwijs aan en de opvoeding van de jeugdige ingeslotene. Maar ook zal deze in staat moeten worden gesteld deel te nemen aan andere activiteiten, zoals sport en recreatie. Voorts moet de ingeslotene zich door middel van een adequate verlofregeling kunnen voorbereiden op zijn terugkeer in de vrije maatschappij. De overheid zal de jeugdige ook in staat dienen te stellen, voor zover de aard van de vrijheidsbeneming dit toelaat, contact met de buitenwereld (door middel van het ontvangen van bezoek, het onderhouden van correspondentie en van contacten via de telefoon) in stand te houden. Aangezien de ingeslotene, met name in de gesloten inrichtingen, niet zelf kan voorzien in geestelijke, medische en sociale verzorging, zal de overheid met het oog hierop organisatorische en personele maatregelen moeten nemen.

Eenzijds legitimeert de vrijheidsbeneming een beperking van de aan de gedetineerde burger toekomende rechten, anderzijds doet de vrijheidsbeneming ook de behoefte aan bepaalde rechten ontstaan. Dat geldt ook voor de jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. De voorgestelde wet bevat dan ook beide elementen. Een belangrijk complement van de inbreuken op grondrechten vormt het beklagrecht voor de jeugdige bewoner, dat op 1 april 1984 in werking is getreden. Het huidige beklagrecht is geïnspireerd door het penitentiaire beklagrecht, maar kent tot nu toe een beperkte reikwijdte. Ook staat enkelvoudige behandeling – sterker dan in de Beginselenwet gevangeniswezen – voorop. Bij meervoudige behandeling in eerste instantie staat beroep op het College van advies voor de justitiële kindbescherming open (artikel 79 Wjh). In de praktijk heeft dit college slechts een beperkt aantal beroepszaken kunnen behandelen en is daardoor onvoldoende in staat geweest om richting te kunnen geven aan de ontwikkeling van de rechtspraak voor deze sector. Variërende van één beroepszaak in 1985 tot 20 zaken in 1992 en vervolgens 10 zaken in 1996. In het onderhavige wetsvoorstel is wat betreft de vorm en inhoud van het beklagrecht voor dezelfde opzet gekozen als in de beide andere beginselenwetten. In onderdeel 20 van de toelichting wordt hierop nader ingegaan.

b. Indeling van de wet

De basis voor dit wetsvoorstel vormen de artikelen 65 en 66 Wjh en het voorgestelde artikel 77ff Sr. Zowel de Wet op de jeugdhulpverlening als het Wetboek van Strafrecht bevatten een soort minimumprogramma voor de inhoud van deze wet.

Artikel 66 Wjh (oud) noemt als onderwerpen voor nadere regeling:

- de geestelijke en lichamelijke gezondheid van jeugdigen;
- de bestemming van de voorzieningen voor jeugdigen, onderscheiden naar geslacht en leeftijd;
- het voor de jeugdigen geldende regime, waaronder, in afwijking van het verblijf in groepen, de mogelijkheid tot verblijf in afzondering, alsmede het op de jeugdigen te houden toezicht.

Het voorgestelde artikel 77ff, tweede lid, Sr alsmede artikel 69 Wjh geven aan dat over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor jeugdigen regels worden gesteld. Deze regels omvatten tevens de rechtspositie van de jeugdige.

- De voornoemde globale aanduidingen van de bij wet te regelen onderwerpen hebben geleid tot de volgende hoofdstukindeling van deze wet:
- hoofdstuk I bevat de begripsbepalingen;
 - in hoofdstuk II volgen bepalingen aangaande de doelstelling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming, het beheer over en het toezicht op de justitiële jeugdinstellingen en de introductie van het begrip scholings- en trainingsprogramma;
 - hoofdstuk III geeft de onderscheidende bestemmingen weer van justitiële jeugdinstellingen;
 - hoofdstuk IV bevat de selectiecriteria en de selectieprocedure voor plaatsing en overplaatsing van jeugdigen. Voorts wordt de mogelijkheid geopend voor hen om tegen een selectiebeslissing een bezwaarschrift in te dienen dan wel door het indienen van een verzoekschrift een bepaalde beslissing uit te lokken.
 - hoofdstuk V regelt de bevoegdheid dan wel verplichting van de directeur van de inrichting tot het opstellen van een verblijfs- respectievelijk behandelplan;
 - hoofdstuk VI bevestigt het uitgangspunt voor justitiële jeugdinstellingen van verblijf in de groep en geeft regels voor de bewegingsvrijheid en de mogelijke beperkingen daarop in de inrichting;
 - hoofdstuk VII geeft aan de inrichting een aantal toezichthoudende bevoegdheden en de bevoegdheid tot het aanwenden van dwangmiddelen, waaronder het gebruik van geweld;
 - hoofdstuk VIII verschaft mogelijkheden voor het onderhouden van contacten met personen en instanties buiten de inrichting en het uitoefenen van toezicht hierop;
 - hoofdstuk IX vormt de basis voor de (materiële en immateriële) verzorging van de ingeslotene door de inrichting, en geeft de jeugdige recht op onderwijs en deelname aan overige activiteiten;
 - hoofdstuk X regelt de disciplinaire bestraffing;
 - in hoofdstuk XI zijn bepalingen samengebracht aangaande het recht van de jeugdige om te worden geïnformeerd over zijn rechten en plichten, zijn recht om voorafgaande aan ingrijpende beslissingen door de directeur te worden gehoord alsmede het recht op het ontvangen van een schriftelijke mededeling over dergelijke beslissingen. Het hoofdstuk bevat ten slotte de grondslag voor de voorschriften aangaande de vorming en het beheer van dossiers in de justitiële jeugdinstellingen.
 - in de hoofdstukken XII tot en met XIV zijn de bemiddelings-, beklag- en beroepsprocedures geplaatst;
 - hoofdstuk XV bevat voorzieningen voor de medezeggenschap en de vertegenwoordiging van jeugdigen;
 - hoofdstuk XVI bevat de overgangs- en slotbepalingen, waaronder de aanpassingen van de Wet op de jeugdhulpverlening en de wijzigingen van enkele bepalingen van het jeugdstrafrecht.

c. *Internationale normen*

De vormgeving en de inhoud van het wetsvoorstel zijn niet alleen bepaald door de bestaande wetgeving, de verwante beginselenwetten voor de TBS-sector en het gevangeniswezen maar ook door internationale normen. Dwingende bepalingen zijn ontleend aan het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (verder: BUPO-verdrag), het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) en het Verdrag inzake de rechten van het kind¹. Als richtsnoer zijn de European Prison Rules² en de Beginselen inzake de bescherming van alle categorieën gedetineerden en gevangenen van de Verenigde Naties³, de United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice⁴ en de United

¹ Het verdrag is op 20 november 1989 in New York tot stand gekomen. Het verdrag is door Nederland goedgekeurd bij Rijkswet van 24 november 1994 (Stb. 1994, Kamerstukken II, 1992/93, 22 855 (R 1451) en op 8 maart 1995 voor Nederland in werking getreden.

² Recommendation No. R(87) 3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 12 februari 1987 en het daarbij behorende memorandum.

³ Resolutie 35/177 van 15 december 1980, aanvaard gedurende de 43e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 8 december 1988, gepubliceerd in de Staatscourant van 23 juli 1990 (rapport A/43/889).

⁴ 1985, 40/33.

Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty¹ gehanteerd.

Artikel 10 van het BUPO-verdrag geeft enkele verplichtingen voor de behandeling van gedetineerden. Het eerste lid van dit artikel stelt voorop dat allen die van hun vrijheid zijn beroofd dienen te worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon. Deze opdracht draagt een taakstellender karakter dan het verbod van foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen dat in artikel 3 EVRM en in artikel 37 van het – hierna uitvoeriger vermelde – Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, staat geformuleerd.

Het tweede en derde lid van artikel 10 BUPO-verdrag bevatten enkele specifieke uitgangspunten:

- verdachten dienen – behoudens uitzonderlijke omstandigheden – gescheiden te worden gehouden van veroordeelden;
- jeugdigen dienen gescheiden te worden gehouden van volwassenen en te worden behandeld in overeenstemming met hun leeftijd en wettelijke status;
- het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering.

Bij de goedkeuring van het BUPO-verdrag heeft de regering overigens een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de uitdrukkelijke verplichting tot scheiding van verdachten van veroordeelden en jeugdigen van volwassenen. Het argument hiervoor was dat denkbeelden omtrent de behandeling van gedetineerden zo aan verandering onderhevig zijn dat zij zich op deze punten niet wil binden aan de verdragsverplichtingen.²

Het belang van het Verdrag inzake de rechten van het kind³ is dat hierin de algemene rechten van de mens expliciet op kinderen worden toegespitst en dat daarnaast specifieke rechten aan kinderen worden toegekend.⁴ Voor de justitiële jeugdinrichtingen zijn met name de volgende bepalingen van het Verdrag van belang.

- Artikel 12 omvat het recht van kinderen om te worden gehoord in alle aangelegenheden die het kind betreffen, mits het kind in staat is zijn eigen mening te vormen.
- Artikel 16 beschermt het privéleven en vereist dat de wet tegen willekeurige of onrechtmatige inmenging daarin bescherming biedt.
- Artikel 19 bepaalt dat de Staat verplicht is om kinderen te beschermen op sociaal en opvoedkundig gebied tegen alle vormen van mishandeling en verwaarlozing door de ouders en hiertoe maatregelen dient te nemen.
- Artikel 20 verplicht de staat tot het bieden van bijzondere bescherming en bijstand aan kinderen die niet in het gezin waartoe zij behoren verblijven.
- Artikel 25 bepaalt dat kinderen die om redenen van zorg, bescherming of behandeling uit huis geplaatst zijn, recht hebben op regelmatige evaluatie van het verblijfs- en behandelplan en van alle omstandigheden met betrekking tot die uithuisplaatsing.
- Artikel 37 betreft het – hiervoor al genoemde – verbod van foltering of een andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Ook oplegging van de doodstraf of levenslange gevangenisstraf, zonder de mogelijkheid van vrijlating, onwettelijke arrestatie of vrijheidsberoving zijn verboden. Voorts wordt bepaald dat kinderen gescheiden van volwassenen worden gedetineerd, tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen. Ieder kind heeft ten slotte het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

¹ 1990, 45/113.

² Rijkswet van 24 november 1978, houdende goedkeuring van – onder meer – het op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Stb. 1978, 624, artikel 2.

³ Volgens artikel 1 zijn alle personen die volgens het op hen van toepassing zijnde recht nog niet meerderjarig zijn kind in de zin van het verdrag.

⁴ Zie nader onderdeel 4 van de memorie van toelichting bij de wet tot Goedkeuring van het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind, Kamerstukken II, 1992/93, 22 855 (R 1451), nr. 3.

- Artikel 40 bepaalt onder meer dat kinderen die worden verdacht van, vervolgd of veroordeeld wegens het begaan van een strafbaar feit, recht hebben op respect voor hun mensenrechten en in het bijzonder, recht hebben op een juiste procesvoering, inclusief juridische of andere bijstand ten behoeve van hun verdediging.

Ten aanzien van de bepaling omtrent de gescheiden onderbrenging van kinderen en volwassenen – artikel 37c – was door de regering in het voorstel van de goedkeuringswet het volgende voorbehoud voorgesteld dat vergelijkbaar was met dat ten aanzien van artikel 10 BUPO:

- dat op kinderen in de leeftijd van zestien jaar en ouder het volwassenenstrafrecht kan worden toegepast, indien aan in de wet te bepalen criteria is voldaan, en
 - dat een kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, niet altijd van volwassenen gescheiden kan worden gehouden, gelet op het feit dat bij onverwachte pieken in het aanbod van te detineren kinderen zich de omstandigheid kan voordoen dat (tijdelijke) detineren van kinderen gezamenlijk met volwassenen onvermijdelijk is.
- De Tweede Kamer heeft destijds door aanvaarding van een amendement het voorbehoud beperkt tot de toepassing van volwassenenstrafrecht op zestien tot achttienjarigen.¹ Dit betekent dat strafrechtelijk minderjarigen en volwassenen gescheiden dienen te worden ondergebracht. Indien deze verplichting om welke reden dan ook niet wordt nageleefd, dient dit in het kader van de vijfjaarlijkse rapportage aan het Comité voor de Rechten van het Kind, ingevolge artikel 44, tweede lid, te worden aangegeven op grond van welke omstandigheden deze verplichting niet is nagekomen.

d. Algemene wet bestuursrecht

Bij de vormgeving van het beklagrecht in dit wetsvoorstel is, evenals bij de wetsvoorstellen voor een Penitentiaire beginselenwet en een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, voorts rekening gehouden met de algemene regels van bestuursrecht, zoals deze vorm hebben gekregen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Inmiddels is door de inwerkingtreding van de Awb per 1 januari 1994 de situatie voor de vrije burger in gunstige zin veranderd. De wettelijke waarborgen voor de burger ten opzichte van overheidsbeslissingen zijn in overeenstemming gebracht met de actuele inzichten over een passende rechtsbescherming.

De Awb is – ingevolge artikel 1:6, onder a en b, – evenwel niet van toepassing op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en evenmin op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen op grond van de Vreemdelingenwet. Deze uitsluiting kan ook betrekking hebben op de civielrechtelijke maatregel van ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing en de plaatsing in een inrichting door een voogdij-instelling. Artikel 1:6, onder c, Awb sluit de toepasselijkheid van de wet immers eveneens uit voor de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende beslissingen dan die op grond van het strafrecht of de Vreemdelingenwet, in inrichtingen die in hoofdzaak bestemd zijn voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Hieronder vallen de opvang- en behandelinrichtingen waarop deze wet van toepassing is. Op het verblijf van een onder toezicht gestelde in een – justitiële – behandelinrichting is de Awb dus niet van toepassing.

De verklaring voor deze uitsluiting is als volgt. In opzet is de Awb gericht op het verkeer tussen overheid en burgers. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet² blijkt dat met de uitsluiting beoogd is recht te doen aan het eigenstandige en uitputtende karakter van met name de strafvorderlijke regelingen. Deze overweging geldt zeker ook voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende

¹ Amendement van het lid J. M. de Vries c.s., 22 855, nr. 9.

² Wet van 4 juni 1992, Stb. 315; Kamerstukken II, 1988–1989, 21 221, nr. 3, blz. 43. Zie ook de toelichting op het gewijzigde artikel 1:6 Awb, onder c. Kamerstukken II, 1992–1993, 23 258, nr. 3.

maatregelen. Het gaat hier om (jonge) burgers die vanwege hun vrijheidsontneming in een permanente afhankelijkheidsrelatie staan tot de overheid die een grote invloed heeft op hun dagelijks bestaan. Gedurende het gehele etmaal worden door of namens bestuursorganen hen rakende beslissingen genomen. Derhalve is sprake van een intensief verkeer tussen de burger en het bestuursorgaan, maar deze relatie heeft toch een ander karakter dan die tussen de vrije burger en de overheid. Het op dergelijke situaties van toepassing verklaren van het stelsel van rechtsbescherming van de Awb op elke beslissing die de jeugdige raakt zou een overspanning vormen van haar mogelijkheden. Dit argument geldt in gelijke mate voor jeugdigen die op een straf- dan wel een civielrechtelijke titel zijn ingesloten.

Een en ander betekent niet dat in de sector van de justitiële jeugd-inrichtingen geen bestuursrechtelijke normen zijn en worden nageleefd. De actuele normen van de Awb dienen evenwel te worden toegepast op een wijze die rekening houdt met het hiervoor omschreven karakter van de inrichtingen. Het zal dus niet mogelijk zijn om voor elke beslissing het stelsel van rechtsbescherming van de Awb van toepassing te verklaren. Wel zullen deze voor de ingrijpender beslissingen gelden. Dit betekent dat de voorschriften omtrent het horen van de betrokkene en het verstrekken van gemotiveerde, schriftelijke beslissingen met vermelding van de rechtsmiddelen voor deze categorie van beslissingen is gereserveerd (zie hoofdstuk XI van het voorstel van wet).

3. College van advies voor de justitiële kindbescherming

In de Wet op de jeugdhulpverlening ligt de grondslag voor de instelling van het College van advies voor de justitiële kindbescherming. Aan dit college is een adviserende en een rechtsprekende taak toebedeeld. Deze taken zijn neergelegd in de artikelen 79 en 81 Wjh, artikel 7 van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen en artikel 77w Sr. Mede in het licht van de herziening van het adviesstelsel vindt thans overleg plaats over de toekomstige positie van de taken van het College en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. Inmiddels is besloten tot het fuseren van het College en de Centrale Raad. In voorbereiding is een wetsvoorstel waarin het nieuw te vormen orgaan een wettelijke basis en taakomschrijving krijgt. In de praktijk werken beide instanties reeds nauw samen en wordt soms een gemeenschappelijk advies uitgebracht.

4. Niveau van regelgeving

De opzet van dit wetsvoorstel is dat hierin in elk geval de basis wordt gelegd voor alle relevante onderwerpen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor jeugdigen in voor hen bestemde justitiële inrichtingen. De grondwettelijke en verdragsrechtelijke uitgangspunten voor deze wet alsmede haar wettelijke basis kwamen al aan de orde in onderdeel 2. Deze basis bevat een soort minimumprogramma, waaruit volgt dat de wet in elk geval bepalingen moet bevatten ten aanzien van de bestemming van inrichtingen, de wijze van selectie van jeugdigen, het regime en het beheer van inrichtingen. Aparte aandacht verdient de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de bewoners. De keuze voor het beschrijven van de gevallen waarin en de wijze waarop beperkingen op de grondrechten van ingesloten jeugdigen mogen worden gemaakt werd reeds toegelicht bij de opzet van deze wet. Ten slotte verschaft het wetsvoorstel de rechtsgangen die jeugdigen en – in beroep – ook de directeur van de inrichting ter beschikking staan.

Enkele onderwerpen zijn uitputtend geregeld. Dit betreft de disciplinaire bestraffing, het klacht- en beroepsrecht alsmede de – mogelijke – toedeling van beheersbevoegdheden. De overige onderwerpen lenen zich

naar hun aard daar niet voor en daarom is ten aanzien hiervan aanvullende regelgeving noodzakelijk.

Het wetsvoorstel bevat enkele bepalingen aangaande de mogelijke bestemmingen van inrichtingen en de plaatsing van jeugdigen daarin (zie nader de onderdelen 8 en 10). De concrete invulling hiervan is evenwel afhankelijk van het aanbod van en de actuele beleidsopvattingen omtrent de wijze van onderbrenging van jeugdigen. Het raamwerk van de wet zal worden aangevuld door bepalingen in een Besluit justitiële jeugd-inrichtingen en ministeriële regelingen.

Deze combinatie maakt het mogelijk criteria voor de bestemming van inrichtingen en de selectie van jeugdigen met behoud van wettelijke uitgangspunten goed af te stemmen op de actuele stand van zaken.

Artikel 8, derde lid, vormt een grondslag voor een dergelijke maatregel ten aanzien van de particuliere en de rijksinrichtingen.

Gedetailleerde invulling van onderwerpen van materiële aard zal doorgaans slechts op het niveau van een inrichting plaatsvinden. Te denken valt hierbij aan zaken als de vaststelling van de bezoeken en de wijze van aanvragen van het bezoek. Tot nu toe is hierin voorzien in het – in onderdeel 1b reeds genoemde – Reglement betreffende de rechtspositie van hen die in rijksinrichtingen voor kinderscherming verblijven¹ en de rechtspositie- en huisreglementen voor de particuliere inrichtingen. Voor de rijksinrichtingen bestaan in aanvulling op het reglement huisregels. Het reglement, met de status van ministeriële regeling, vormt aldus het kader voor deze plaatselijke regels.

Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid heeft de uitwerking van de rechtspositie door middel van een ministeriële regeling voordelen. Aan deze constructie zijn evenwel ook nadelen verbonden. Een uniform rechtspositie-reglement maakt regels op het niveau van de inrichting niet overbodig en voegt dus een vierde laag aan de regelgeving toe. Een vierslag van Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, een Besluit justitiële jeugdinrichtingen, het reglement rechtspositie en huisregels komt de overzichtelijkheid van de geldende regels dan ook niet ten goede. Evenmin verdraagt het invoeren van deze tussenlaag zich met het actuele proces van deconcentratie van bevoegdheden van het departement naar de directies van de inrichtingen. Voor de particuliere inrichtingen komt hier nog het argument bij dat een uniform reglement de bestaande bevoegdheden van de besturen en directies met betrekking tot de regelgeving zou inperken.

Deze bezwaren acht ik doorslaggevend van aard en ik zie dan ook af van het invoeren van vaststelling van landelijke rechtspositiereglementen in aanvulling op het voorliggende wetsvoorstel en de te ontwerpen algemene maatregel van bestuur. De noodzakelijke concretisering van deze wettelijke kaders kan geschieden door het opstellen van huisregels. Wel acht ik het wenselijk dat in controle wordt voorzien op de totstandkoming van de regelgeving op inrichtingsniveau. Het ligt voor de hand dat de directeur over de voorgenomen huisregels het advies inwint van de commissie van toezicht. In welke mate het bestuur van een particuliere inrichting betrokken wordt bij de vaststelling hiervan laat ik over aan de interne organisatie en verdeling van bevoegdheden tussen het bestuur en de directeur.

Ik stel mij voorts voor om een model te ontwerpen voor deze huisregels. Hiermee kan de uniformiteit van de opzet van deze regels worden gewaarborgd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid en de bevoegdheid om hieraan lokaal invulling te geven. Het dwingende karakter van dit model volgt uit de bewoordingen van artikel 4, eerste lid. Het voorschrijven van het model heeft met name gevolgen voor de wenselijk geachte eenheid van vorm van het stelsel van huisregels. De situatie kan zich voordoen dat op centraal niveau de behoefte bestaat om ook ten aanzien van de inhoud van de regels invloed uit te oefenen. Bij

¹ Staatscourant 1984, nr. 114, RRRI.

voorbeeld ten einde een eenheid te bereiken in de wijze van beheer van een bepaald type inrichting. De in artikel 4, eerste lid, gegeven bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen maakt bemoeienis door het centrale gezag, indien hiervoor aanleiding bestaat, mogelijk.

Dit wetsvoorstel voorziet niet alleen in enige vorm van controle op de totstandkoming van huisregels. De delegatie van regelgeving sluit bovendien niet uit dat die in het kader van de beklagrechtspraak getoetst kunnen worden aan regels van hoger niveau. In de praktijk zal het hierbij vaak gaan om toetsing van de huisregels aan deze wet dan wel aan het Besluit Justitiële Jeugdinstellingen. Een dergelijke toetsing, die ook onder het huidige beklagrecht reeds plaatsvindt, kan tot het rechterlijke oordeel leiden dat een (gedeelte van een) lagere regeling wegens strijd met één van een hogere orde dan wel met algemene rechtsbeginselen geheel of ten dele onverbindend wordt verklaard.

De toekenning van een zo belangrijke plaats aan huisregels als hiervoor is omschreven betekent niet dat de gedetailleerde uitwerking van alle onderwerpen op inrichtingsniveau plaatsvindt. In de huidige situatie is hierin voorzien door de «regelgeving per circulaire». Het gevangeniswezen kent op dit punt de rijkste traditie. Op het terrein van de justitiële jeugdsector is het aantal beperkt. Van rechtstreeks belang voor de jeugdige ingeslotene kunnen de volgende regelingen zijn:

- de plaatsing van alleenstaande jeugdigen in vreemdelingenbewing¹;
- de procedure voor de aanvraag van voortgezette jeugdhulpverlening in de inrichtingen²;
- de afhandeling van schadegevallen in de rijksinrichtingen³;
- de vergoeding van kosten van geneeskundige verzorging van onder meer jeugdigen in rijksinrichtingen⁴;
- de beschrijving van de gevallen waarin ingeval van medische verrichtingen bij jeugdigen in de justitiële jeugdinstellingen toestemming van ouder(s) of voogd dient te worden gevraagd, respectievelijk deze (en eventueel anderen) hierover dienen te worden geïnformeerd⁵;
- het verbod op plaatsing en behandeling van jeugdigen in privésituaties van personeelsleden van de inrichtingen. Dit geldt niet voor situaties waarin gezinnen deel uitmaken van het differentiatieaanbod van de desbetreffende inrichting.⁶

Een circulaire is, naar huidige inzichten, niet meer dan een wijze van bekendmaking van algemeen geldende voorschriften dan wel van beleidsregels en kan als zodanig niet als een zelfstandige bron van regelgeving worden aangemerkt.⁷ Aanmerking komende onderwerpen dient dus te geschieden door het vaststellen van ministeriële regelingen dan wel door het uitvaardigen van beleidsregels die vervolgens onder meer bekend kunnen worden gemaakt door middel van een circulaire. Aan dergelijke regulering kan worden gedacht bij onderwerpen die naar hun aard te gedetailleerd zijn of te veelvuldig aan verandering onderhevig zijn dan dat hierin op het niveau van de wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur kan worden voorzien. Wel gaat het om kwesties die vanwege de ingrijpendheid van de materie op landelijk niveau op gelijke wijze dienen te worden geregeld. Te denken valt aan reglementen voor het regime in de strafcel dan wel de afzonderingscel – resp. artikel 59, derde lid, en artikel 25, zevende lid – en de aanwending van geweld – artikel 40, vierde lid.

Beleidsregels zijn van belang, indien gestreefd moet worden naar een uniforme uitvoeringspraktijk. Op grond van het opperbeheer dat wordt uitgeoefend door de Minister van Justitie – artikel 67, eerste lid, WvJ – is deze bevoegd in voorkomende gevallen aan de directeurs van rijksin-

¹ Circulaire van 1 maart 1993, nr. 30.719/93/DJ, juncto de Vreemdelingencirculaire 1982.

² Circulaire van 21 juli 1993, nr. 377.362/93/DJ.

³ Circulaire van 13 augustus 1993, nr. 383.893/93/DJ.

⁴ Circulaire van 16 april 1991, nr. 124.145/91/DJ.

⁵ Circulaire van 31 maart 1993, nr. 357.332/93/DJ.

⁶ Circulaire van 7 april 1993, nr. 359.996/93/DJ, juncto de circulaire van 6 juli 1992, nr. 212.274/92/DJ.

⁷ Zie de Aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaires, besluit van de Minister-President van 7 mei 1986, Stcrt. 118.

richtingen bindende aanwijzingen te geven, in de vorm van richtlijnen omtrent de wijze waarop zij hun taak moeten uitoefenen.¹

Ten aanzien van particuliere inrichtingen komt de Minister van Justitie bij gebreke van een hiërarchische relatie tussen hem en de directeur een dergelijke bevoegdheid niet toe. Wel kan hij de toepasselijkheid van beleidsregels realiseren door het opnemen van hiertoe strekkende voorwaarden in de regels voor de aanwijzing van particuliere inrichtingen als bedoeld in artikel 66, tweede lid, Wjh. Deze voorwaarden zijn evenwel gericht tot het bestuur en niet – rechtstreeks – tot de directeur. Ook al kan de Minister van Justitie geen opdrachten geven aan een directeur van een particuliere inrichting, hem komt wel de bevoegdheid toe ten aanzien van de opvang en behandeling aldaar nadere regels te stellen (artikel 9, derde lid; zie nader onderdeel 7a).

De rechtspositie van de jeugdige ingeslotene wordt gecompleteerd door een toereikende en toegankelijke informatievoorziening omtrent zijn materiële en formele rechten en plichten.² geschikt om hun de noodzakelijke informatie over de interne rechtspositie te geven (zie onderdeel 19 van de toelichting). Ten aanzien van de (aanvullende) ministeriële regelingen is publicatie in de Staatscourant ingevolge de Bekendmakingswet voorgeschreven. Voorts zal publicatie hiervan in daarvoor in aanmerking komende vakbladen worden bevorderd. Voor een goede toegankelijkheid van de regelingen en richtlijnen voor jeugdigen zal de inrichting zorg dienen te dragen.

5. Doelstelling van tenuitvoerlegging

a. Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

De rijks- en particuliere inrichtingen waarop deze wet van toepassing is, vormen een onderdeel van de residentiële hulpverlening als genoemd in de Wet op de jeugdhulpverlening. Alvorens de doelstellingen van de justitiële inrichtingen te omschrijven plaats ik deze sector in het geheel van de jeugdhulpverlening.

De jeugdhulpverlening vindt haar juridische en organisatorische basis in de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjh). De Wjh omvat naast de justitiële jeugdinrichtingen ook de (semi)residentiële voorzieningen, de ambulante hulpverlening en de pleegzorg. Jeugdhulpverlening wordt in deze wet gedefinieerd – artikel 1, onder c – als: activiteiten gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogisch aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden. De pedagogische benadering staat derhalve voorop.

De justitiële sector wordt behalve door het pedagogische aspect ook gekenmerkt door zijn noodzakelijke functie als sluitstuk van zowel de strafrechtstoepassing als de justitiële jeugdbescherming.³ Strafrecht wordt niet primair toegepast met het oog op de hulpverlening aan de justitiabele. Andere doelstellingen zoals generale en speciale preventie en het toevoegen van leed aan de dader bepalen in eerste instantie de aard en de zwaarte van de reactie. Het spreekt voor zich dat juist ten aanzien van strafrechtelijk minderjarigen het instrument van het strafrecht ook gericht dient te zijn op het bereiken van een positieve ontwikkeling in de toekomst. Hulpverlening aan jeugdigen dient daarom ook een integrerend onderdeel te vormen van de strafrechtelijke reactie. Wat eerder opgemerkt werd over de sluitstuk-functie van de justitiële sector betekent niet dat de trajecten voor en na de vrijheidsbeneming geen rol spelen. Het verdient aanbeveling dat de directeur zich op de hoogte stelt van en contacten onderhoudt met de instanties die zich met de jeugdige bezighouden voor en na zijn verblijf in een justitiële jeugdinrichting. Ik denk bij dit laatste bij voorbeeld aan de (jeugd)reclassering en verwijs daarbij tevens naar het onderdeel van deze toelichting over het verblijfsen behandelplan.

¹ Het rechtskarakter van dergelijke richtlijnen is bepaald in een trits uitspraken: HR 28 maart 1990, NJ 1991, 118, m.nt. M. Scheltema; HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119, m.nt. Th. W. van Veen en M. Scheltema; HR 29 juni 1990, NJ 1991, 120.

² In deze zin ook C. Kelk in diens dissertatie *Recht voor gedetineerden*, Alphen aan den Rijn 1978, m.n. blz. 235 e.v.

³ Zie nader de Beleidsnotitie justitiële jeugdinrichtingen, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 4 september 1992, Kamerstukken II, 1991–1992, 21 980, nr. 7: m.n. hoofdstuk 1.

Ook jeugdbescherming dient te worden onderscheiden van jeugdhulpverlening. Staat bij jeugdhulpverlening de hulpvraag van de cliënt – jeugdige en diens ouders – centraal, bij jeugdbescherming wordt de structuur van de opvoeding bepaald door het in plaats van de ouders gestelde gezag. In het kader van de jeugdbescherming worden beslissingen genomen door de daartoe – door de rechter – aangewezen organen. De jeugdhulpverlening is niet gelegitimeerd bevoegdheden van de ouders met betrekking tot de jeugdige over te nemen.¹ De Staat heeft in het kader van de jeugdbescherming op grond van het ingrijpen in het ouderlijk gezag een extra zorgverplichting. Deze staat geformuleerd in artikel 20 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en omvat het bieden van bijzondere bescherming en bijstand aan uit het gezin geplaatste kinderen.

Zowel voor de justitiële reactie door toepassing van strafrecht als voor die door het treffen van een maatregel van jeugdbescherming geldt het uitgangspunt dat een residentiële voorziening het sluitstuk is van het geheel van straffen en maatregelen. In de voornoemde beleidsnotitie is dit als volgt uitgewerkt: «De politie, het openbaar ministerie, de kinderrechters en de andere plaatsende instanties proberen tot het uiterste de jeugdigen in hun gedrag te corrigeren door middel van pedagogische maatregelen, zoals berisping, boete, schade herstellen en alternatieve sancties. Ook voor de civielrechtelijke jeugdbescherming geldt dat de (gezins)voogdij-instellingen en kinderrechters proberen een jeugdige in een zo licht mogelijke vorm te helpen. Slechts als deze lichte vorm zoals ambulante en semi-residentiële hulpverlening geen soelaas heeft geboden, wordt een jeugdige geplaatst in een justitiële jeugdinrichting.» (a.w. blz. 1) Hieruit vloeien als functies van de justitiële jeugdinrichting voort beveiliging en bescherming enerzijds en opvoeding anderzijds.² «Het eerstgenoemde aspect is gericht op de beveiliging van de maatschappij tegen het risico van herhaling van een ernstig misdrijf of anderszins onmaatschappelijk gedrag of op de bescherming van de jeugdige tegen schadelijke beïnvloeding vanuit zijn omgeving dan wel ter bescherming van zichzelf. Het is daarbij kenmerkend voor de functie van de justitiële jeugdinrichtingen dat jeugdigen aldaar in een gesloten setting kunnen worden geplaatst. Met name kan een dergelijke plaatsing om redenen van beveiliging zijn aangewezen. Het pedagogische aspect betreft de bijdrage die de inrichting moet bieden om een beter toekomstperspectief voor de jeugdigen mogelijk te maken.» (t.a.p.) Op deze functie wordt in het volgende onderdeel nader ingegaan.

b. Strafkarakter, opvoeding en resocialisatie

De combinatie van beveiliging, opvoeding en resocialisatie is terug te vinden in artikel 2, dat de doelstelling bevat van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel. (Op het in dit artikel genoemde scholings- en trainingsprogramma wordt nader ingegaan in onderdeel 6 van de toelichting.) Aan artikel 2, tweede lid, zijn drie elementen te onderkennen:

- de handhaving van het karakter van de straf of maatregel;
 - de aanwending van de tenuitvoerlegging voor de opvoeding of behandeling van de jeugdige;
 - het zoveel mogelijk dienstbaar maken van de tenuitvoerlegging aan de voorbereiding op de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.
- Het eerste en derde element zijn terug te vinden in het huidige artikel 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen. Ook in artikel 2, eerste lid, van het voorstel voor de Penitentiaire beginselenwet keren deze elementen terug. Het eerste onderkent de repressieve onderdelen aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming: het ingesloten zijn met de bijkomende inperkingen van vrijheden en rechten en het onder gezag zijn gesteld van de met de tenuitvoerlegging belaste functionarissen. Het derde element

¹ Zie uitvoeriger over deze materie: «Onderweg naar een nieuwe jeugdbescherming, contourennota vernieuwing jeugdbescherming» – verder te noemen: de Contourennota –, aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 3 juli 1992. In de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 2 november 1992 heeft deze de Tweede Kamer van zijn standpunt ten aanzien van deze nota op de hoogte gesteld (Kamerstukken II, 1992/93, 21 980, nr. 11).

² Voornoemde beleidsnotitie, blz. 1 e.v.

richt het oog op de toekomst en wordt algemeen aangeduid als de resocialisatietask. Eenmaal ingesloten zijnde dient de betrokkene toch zowel in de benadering door de medewerkers van de inrichting, als door het onderhouden van contacten met personen en instellingen buiten de inrichting en door het programma in de inrichting te worden voorbereid op de «vrije» maatschappij.

Het tweede element van artikel 2, tweede lid, betreft de opdracht tot opvoeding aan de met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor jeugdigen belaste personen. Deze opdracht kan thans ook als een internationale verplichting worden aangemerkt. Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind verlangt ingevolge artikel 19 van de Staat dat deze «alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied» treft om het kind te beschermen tegen «alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik». Deze verplichting geldt zowel wanneer het kind onder de hoede van de ouders is als wanneer iemand anders deze zorg heeft. Hieruit volgt dat deze verplichting in elk geval of wellicht bij uitsteking geldt voor de situaties waarin kinderen in een (justitiële jeugd-)inrichting zijn ondergebracht.

De in artikel 2, tweede lid, gekozen formulering «aangewend» vergt meer inzet van hen dan het «zoveel mogelijk dienstbaar maken» aan de – kort gezegd – resocialisatietask. Verwacht mag worden dat een ieder die werkzaam is in een justitiële jeugdinrichting deze opvoeding tot zijn of haar taak rekent. Met name het aanbod van activiteiten maar ook de begeleiding van de jeugdige in de groep dient in het kader te staan van de ontwikkeling van de ingeslotene naar volwassenheid. Ik verwijs naar de definitie van jeugdhulpverlening uit de gelijknamige wet. Ook binnen de muren dient hieraan gewerkt te worden.

Hierin ligt het onderscheid tussen de jeugdsector van justitie en het volwassenencircuit. Bij volwassenen staat werken aan de toekomst centraal; bij jeugdigen geldt een dubbele taak: door opvoeding werken aan diens toekomst.

c. Minimale beperkingen en beperkingsgronden

In artikel 2, vierde lid, is het beginsel te vinden van – kort gezegd – minimale beperkingen. Dit beginsel is een uitwerking van de opdracht van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet. Hierop ben ik in onderdeel 2a van de toelichting al nader ingegaan.

Inherent aan elk verblijf in een min of meer gesloten inrichting is dat de ingeslotene aan tal van voorschriften en regels is onderworpen. Dit geldt niet alleen voor justitiële jeugdinrichtingen, maar evenzeer voor andere vormen van (semi-)residentiële jeugdhulpverlening. Naarmate het verblijf evenwel onvrijwilliger van aard is, dienen de fysieke, sociale en psychologische beperkingen evenwel van een krachtiger legitimatie te worden voorzien. Met het oog hierop zijn voornoemde gronden expliciet en limitatief in de wet geformuleerd. Deze uitwerking komt overeen met de verplichting die geldt op grond van met name het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Artikel 16 hiervan luidt:

1. Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, in zijn of haar gezinsleven, zijn of haar woning of zijn of haar correspondentie, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.
2. Het kind heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.

Voor de justitiële jeugdinrichtingen is dit uitgewerkt in een aantal vaste beperkingsgronden. Met vast is niet bedoeld dat telkens beperking van

(grond)rechten op alle gronden mogelijk is. Zoals uit de wettekst blijkt zullen afhankelijk van de aard van het onderwerp één of meer van de onderstaande beperkingsgronden zijn toegestaan.

De volgende beperkingsgronden komen regelmatig voor:

- de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming;
- de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige;
- de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan;

Het doel van de vrijheidsbeneming is de tenuitvoerlegging van bepaalde straffen en maatregelen, waarvan het gemeenschappelijk kenmerk is dat zij voor een bepaalde periode insluiting van de betrokkene vereisen. Op welke vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen deze wet betrekking heeft wordt toegelicht bij artikel 1. Een belangrijke beperkingsgrond in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming is de «handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting». Deze grond dient ter waarborging van een ordelijke gang van zaken in de inrichting. Het doel van de vrijheidsbeneming reikt echter verder dan de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. Met het oog hierop is als beperkingsgrond ook de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming op diverse onderdelen in dit wetsontwerp opgenomen. Deze geldt bij voorbeeld de bevoegdheid van de directeur van de inrichting om aan de jeugdige aanwijzingen te geven (artikel 4, derde lid), maar ook de reikwijdte van de disciplinaire strafbevoegdheid (artikel 54, eerste lid). Ik licht dit nader toe. Regelmatig is in de rechtspraak, met name die op grond van artikel 51 e.v. Beginselenwet gevangeniswezen, discussie gevoerd over de vraag in welke mate gebeurtenissen die buiten de inrichting plaatsvonden vatbaar zijn voor disciplinaire bestraffing. Het betrof bij voorbeeld het niet of onder invloed van drank of drugs terugkeren in de inrichting, incidenten tijdens het verlof dan wel gedurende het transport in het kader van de detentie alsmede het bestraffen van een gedetineerde die terugkeert na te zijn ontvlucht. Dit geldt eveneens voor jeugdigen. De nu voorgestelde beperkingsgrond stelt buiten twijfel dat niet alleen feiten die onverenigbaar met de orde of de veiligheid in de inrichting strafbaar zijn, maar ook feiten die strijdig zijn met een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Dit betekent dat ook (wan)gedrag van een jeugdige buiten de inrichting voor disciplinaire afdoening in aanmerking komt, mits het verblijf buiten de inrichting nog valt onder de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Grensgevallen zullen er blijven. Het niet of te laat terugkeren van verlof zal strafwaardig zijn. Niet elke misdrijving tijdens verlof valt evenwel daaronder. Dit zal afhangen van de verlofvoorwaarden. Wel zullen laakbare gedragingen die plaatsvinden tijdens het volgen van onderwijs of het deelnemen aan activiteiten in het kader van de pedagogische vorming buiten de inrichting, dan wel tijdens overbrenging of begeleiding van jeugdigen naar bij voorbeeld een ziekenhuis, onder de strafbevoegdheid van de directeur vallen.

Ook kunnen aan een jeugdige ingeslotene beperkingen worden opgelegd in verband met diens geestelijke of lichamelijke ontwikkeling. Zo is het bij voorbeeld mogelijk op grond van de artikelen 41, 43, 44 en 45 bepaalde contacten met personen van buiten de inrichting te verbieden. Het contact met bepaalde vrienden of met één of beide ouders kan, gelet op de problemen in verband waarmee de jeugdige onder toezicht is gesteld, voor een bepaalde periode onwenselijk of zelfs schadelijk worden geacht. De inrichting heeft hier een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de doelstelling van de vrijheidsbeneming, die immers verder gaat dan opsluiting: met name de opvoeding en de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij.

Het aanbrengen van beperkingen op de rechten van de jeugdige zal voorts mogelijk zijn op grond van het vastgestelde verblijfs- of behandelplan. In

onderdeel 11 van de toelichting worden deze begrippen nader toegelicht. Ik volsta nu met het geven van een enkel voorbeeld. In een dergelijk plan zal gelet op de voornoemde doelstellingen van de vrijheidsbeneming zijn vastgelegd welke mate van bewegingsvrijheid binnen en buiten de inrichting een bepaalde jeugdige wordt toegestaan. Het geven van toestemming om van de verblijfsafdeling af te gaan en het verlenen van enige vorm van verlof zal afhankelijk zijn van de in het verblijfs- of behandelplan vastgelegde kaders.

d. Voortvarende tenuitvoerlegging

Overgenomen uit het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet is het – nieuwe – wettelijke uitgangspunt dat kan worden getypeerd als dat van een voortvarende tenuitvoerlegging van rechterlijke bevelen tot vrijheidsbeneming. Dit is verwoord in het derde lid van artikel 2. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel schreef ik (in onderdeel 4) dat vastlegging van dit uitgangspunt in de wet een uiting is van het grote belang van een snelle justitiële reactie. In de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame detentie» is hieromtrent opgemerkt: «Uit onderzoek is gebleken dat, samen met de pakkans, de snelheid van afdoening van een misdrijf en van de executie van de vrijheidsstraf, een groter preventief effect hebben ten aanzien van de criminaliteit dan bij voorbeeld de lengte van de straf».¹ Ook van de zijde van het openbaar ministerie is bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel aangedrongen op het opnemen van het uitgangspunt van een doelmatige rechtspleging, waarvan een voortvarende executie een element vormt, in de wet. Voor de onderhavige sector geldt dit beginsel misschien nog wel in sterkere mate dan bij de volwassenen. Juist bij minderjarigen is vanuit pedagogische optiek een snelle en adequate reactie op strafbaar gedrag geboden. Ook indien tot ondertoezichtstelling met plaatsing in een inrichting is besloten, mag de tenuitvoerlegging hiervan niet op zich laten wachten. De twee instrumenten die invulling geven aan het beginsel van de spoedige tenuitvoerlegging zijn capaciteitsplanning en capaciteitsbenutting. Capaciteitsplanning ziet op de inspanningsverplichting van de overheid zorg te dragen voor een capaciteitsrealisatie welke zo goed mogelijk aansluit bij of anticipeert op aard en omvang van de behoefte aan plaatsen. Als gevolg van deze voortdurende rijksverantwoordelijkheid is het aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen tussen ultimo 1993 en ultimo 1997 uitgebreid met 40%. Wat betreft de capaciteitsbenutting is in het onderhavige voorstel van wet voorzien in een systeem van centrale selectie en plaatstoewijzing waarmee een adequate en zo spoedig mogelijke realisering van de tenuitvoerlegging wordt beoogd.

6. Scholings- en trainingsprogramma

Nieuw is de invoering van het scholings- en trainingsprogramma als variant op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in een inrichting. Artikel 2, eerste lid, opent hiertoe de mogelijkheid en artikel 3 omschrijft een dergelijk programma.

Wat betreft de vorm en opzet van de wettelijke mogelijkheid van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen buiten de inrichting, is aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen in het gevangeniswezen, die hun neerslag hebben gevonden in het begrip penitentiair programma uit de artikelen 2 en 4 van het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet (PBW). Enkele onderdelen van de desbetreffende toelichting uit de PBW zijn ook in dit verband relevant. Voor de voorgeschiedenis verwijs ik evenwel naar onderdeel 5 van de memorie van toelichting op de PBW.

¹ Kamerstukken II, 1993/94, 22 999, nrs. 10–11, blz. 12.

Deze vorm van tenuitvoerlegging dient systematisch te worden onderscheiden van alternatieve straffen, zoals deze zijn ontwikkeld bij de strafrechtstoepassing ten aanzien van meerderjarigen en minderjarigen. Voor volwassenen heeft alleen de «onbetaalde arbeid ten algemene nutte» een plaats in het Wetboek van Strafrecht gekregen. Artikel 77h, eerste lid, Sr, erkent voor minderjarigen het begrip alternatieve sancties, dat naast de voornoemde werkstraf ook het herstellen van de schade en het volgen van een leerproject kan omvatten. Het verschil tussen het scholings- en trainingsprogramma en alternatieve sancties is dat deze laatste door de rechter worden opgelegd. Deelname aan een programma is aan te merken als een alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Deze tenuitvoerlegging kan echter slechts plaatsvinden in aansluiting op een verblijf in een inrichting (zie artikel 3, eerste lid).

Het begrip scholings- en trainingsprogramma wordt omschreven – in artikel 3, eerste lid, – als een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door jeugdigen in het kader van de – verdere – tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Deze omschrijving kan een veelheid van activiteiten omvatten, waarbij als eerste te denken valt aan vorming en onderwijs. Een overstap hiervan naar de voorbereiding op de arbeid in de vrije maatschappij na de vrijheidsbeneming vormen arbeidstoeleidingsprojecten. Dergelijke activiteiten passen uitstekend in de taken van opvoeding en maatschappelijke voorbereiding in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen ten aanzien van jeugdige personen. Een programma heeft niet door het Ministerie van Justitie te zijn opgezet, maar kan ook een particulier initiatief zijn. Wel is het ingevolge artikel 3, eerste lid, altijd noodzakelijk dat de Minister een dergelijk programma erkent. Uit deze erkenning vloeit de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor deze vorm van tenuitvoerlegging voort. De Raad van State adviseerde bij de erkenning zowel de zittende als de staande magistratuur te betrekken. Ik ondersteun deze visie, en zal in de op te stellen procedure voor erkenning van dergelijke programma's de betrokkenheid van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur opnemen. Gelijktijdig met de erkenning dienen toelatingscriteria te worden bepaald. Daarin voorziet artikel 3, derde lid. Op niet of niet behoorlijke deelneming aan het programma kan worden gereageerd met (terug)plaatsing van de betrokkene in een justitiële jeugdinrichting.

De kern van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming door middel van een scholings- en trainingsprogramma is de verplichting van de jeugdige die zich daartoe bereid heeft verklaard, gedurende een vooraf vastgestelde periode aan bepaalde activiteiten deel te nemen. Het ligt voor de hand dat met name de jeugdreclassering en (gezins)voogdij-instellingen een sleutelfunctie kunnen vervullen bij de begeleiding van de jeugdige gedurende diens deelname aan een dergelijk programma. Een dergelijke taak vervullen deze organisaties ook thans reeds bij voorbeeld bij de uitvoering van de Kwartaalcursus.

Geen beperking is aangebracht op de soorten straffen en maatregelen die in het bestek van een scholings- en trainingsprogramma kunnen worden ondergaan. Wel kan de juridische status van de jeugdige een rol spelen bij het nemen van de beslissing omtrent deelname aan een dergelijk programma. Zo zijn voor de voorlopige hechtenis primair de gerechtelijke autoriteiten verantwoordelijk. Indien het wenselijk wordt geacht dat een jeugdige verdachte deelneemt aan een scholings- en trainingsprogramma, zou dit in de regelgeving tot nu toe slechts kunnen geschieden door schorsing van de voorlopige hechtenis onder een desbetreffende voorwaarde door de rechter. De formulering in artikel 2, eerste lid, maakt het mogelijk dat een dergelijke beslissing ook anders dan

bij wijze van schorsing van de voorlopige hechtenis wordt genomen. Uiteraard kan ik er pas toe overgaan de maatregel van voorlopige hechtenis ten uitvoer te leggen door de betrokkene bij voorbeeld te laten deelnemen aan een ontwenningprogramma, indien de voor de oplegging en verlenging van de maatregel verantwoordelijke autoriteiten hiermee instemmen. Anders dan bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak blijven zij immers belast met de voortgangsbepalingen omtrent de maatregel.

Hetzelfde geldt ten aanzien van onder toezicht gestelden en voogdijpupillen die onder voogdij van een voogdij-instelling staan. Indien de met het gezag belaste instantie uitdrukkelijk heeft bepaald, met machtiging van de kinderrechtter, dat opname in een gesloten inrichting plaatsvindt, zal de betrokkene niet zonder meer in staat mogen worden gesteld een extramuraal programma te volgen. Indien een dergelijke deelname in het belang van de onder toezicht gestelde of voogdijpupil wenselijk en ook anderszins verantwoord wordt geacht, kan het met het gezag over de minderjarige belaste gezag de plaatsing in een gesloten inrichting – ingevolge artikel 261, boek 1, BW – beëindigen op grond van artikel 263, eerste lid. Ook kan met instemming van deze instantie gekozen worden voor plaatsing in een gesloten inrichting met de bepaling dat deelname aan een scholings- en trainingsprogramma is toegestaan.

De Raad van State adviseerde de bepaling over het scholings- en trainingsprogramma aan te passen conform de regeling in de Penitentiaire beginselenwet zoals die kwam te luiden na indiening van de derde nota van wijziging.¹ Hierdoor is thans in de Penitentiaire beginselenwet bepaald dat voor een penitentiair programma slechts gedetineerden in aanmerking komen die een straf van meer dan één jaar opgelegd hebben gekregen en van het ten uitvoer te leggen deel reeds de helft hebben ondergaan. Bovendien mag het strafrestant van de gedetineerde niet langer zijn dan één jaar en niet korter dan zes weken. Het stellen van deze grenzen bij het scholings- en trainingsprogramma voor jeugdigen acht ik onwenselijk. In de eerste plaats is de jeugd detentie (anders dan vrijheidsstraffen voor volwassenen) reeds beperkt in tijd (maximaal twee jaar) en zou, door het stellen van voornoemde grenzen, de toepassing van het scholings- en trainingsprogramma te sterk worden ingeperkt. In de tweede plaats geldt voor jeugdigen mijns inziens meer dan voor volwassenen dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel in zo min mogelijk mate de jeugdige uit de samenleving dient te onttrekken. Daarom acht ik het van belang dat het scholings- en trainingsprogramma ook voor een voorlopig gehechte jeugdige in beginsel toegankelijk is. In de praktijk blijkt hieraan namelijk grote behoefte te bestaan. Ik verwijs naar programma's als Kashba en de Kwartaal cursus.

Ik heb al benadrukt dat de deelname aan een scholings- en trainingsprogramma niet in de plaats maar wel in het verlengde kan komen van een verblijf in een justitiële jeugdinrichting. Het ligt voor de hand dat deze vorm van tenuitvoerlegging doorgaans zal worden opgenomen in het verblijfs- of behandelplan dat voor de betrokkene wordt opgesteld. Hierin kan worden opgenomen dat betrokkene na een verblijf in de inrichting van een zekere duur en indien hij voldoet aan bepaalde voorwaarden, in aanmerking komt voor deelname aan een bepaald scholings- en trainingsprogramma. De voorwaarden kunnen betrekking hebben op bepaalde resultaten met betrekking tot onderwijs of vorming, maar ook op het met succes afkicken van een drugs- of gokverslaving. De mogelijkheden hiertoe zijn in beginsel onbeperkt. Het is duidelijk dat het vaststellen van het programma en de voorbereiding hierop gedurende het verblijf in de inrichting «maatwerk» vergen.

In het kader van deze wet wordt volstaan met een globale omschrijving en de bepaling – in het tweede lid van artikel 3 – waarin is voorzien in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 35.

aangaande de inhoud, de voorwaarden voor deelname en het toezicht hierop, de gevolgen van niet-nakoming van de voorwaarden en de rechtspositie van de deelnemers. Voor deze delegatie van regelgeving is om praktische redenen gekozen. Te voorzien valt een veelkleurige ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten de muren van justitiële jeugdinstellingen. De wet dient in dit stadium een solide basis te bieden aan maar tevens zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor velerlei experimenten. Een soepele aanpassing van regelgeving is een voorwaarde voor een vruchtbare ontwikkeling van scholings- en trainingsprogramma's. In de nadere regelgeving zal de betrokkenheid van de jeugdreclassering of de Raad voor de Kinderbescherming worden geregeld.

Naar huidige inzichten dient in twee kwesties op het niveau van de wet in formele zin een voorziening te zijn getroffen. Deze betreffen inbreuken op grondrechten en rechtsbescherming. Ook een verblijf buiten de muren maar in het kader van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel brengt inbreuken op de bewegings- en beschikkingsvrijheid van de betrokkene met zich mee. Gelet op de diversiteit aan programma-mogelijkheden is het niet mogelijk om inbreuken op de grondrechten ten gevolge van deelname aan een scholings- en trainingsprogramma te specificeren, zoals ten aanzien van het verblijf in een justitiële jeugdinstelling in deze wet geschiedt. Met de wettelijke basis van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet, zoals deze is gespecificeerd in artikel 2, vierde lid, wordt daarom vooralsnog ten aanzien van de beperking van de uitoefening van grondrechten ingevolge van deelname aan scholings- en trainingsprogramma volstaan. Wat betreft de rechtsbescherming wordt verwezen naar de in de onderdelen 10 en 21 toegelichte procedure van deelneming aan een programma en de eventuele terugplaatsing in een instelling alsmede de op deze beslissingen betrekking hebbende rechtsgangen.

7. Beheer

Met betrekking het beheer van de justitiële jeugdinstelling vergen de volgende onderdelen nadere aandacht:

- a. particuliere en rijksinstellingen en de Minister van Justitie;
- b. deconcentratie en verzelfstandiging;
- c. minister, directeur en selectiefunctionaris;
- d. directeur en staf/personeel;
- e. directeur en de jeugdigen.
- f. toezicht

a. Particuliere en rijksinstellingen en de Minister van Justitie

Ten aanzien van het beheer over de justitiële jeugdinstellingen brengt dit wetsvoorstel als zodanig geen wijziging. Het onderscheid tussen particuliere en rijksinstellingen blijft bestaan. Voor het beheer van particuliere instellingen is het bestuur verantwoordelijk (artikel 66 Wjh). Het «opperbeheer» over rijksinstellingen blijft berusten bij de Minister van Justitie (artikel 67 Wjh). Aangezien het hier een onderwerp betreft dat de organisatie en de wijze van aansturing van de instelling betreft, zijn de regels opgenomen in de Wjh (zie ook hoofdstuk 1b).

Tussen het bestuur van een particuliere instelling en de Minister van Justitie bestaat een bijzondere verhouding. Het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, is bevoegd tot het beheer van de instelling en kan voor de wijze van uitoefening hiervan verantwoordelijk worden gesteld. De Minister van Justitie houdt de particuliere instelling die kan worden aangemerkt als een residentiële vorm van hulpverlening

in de zin van de Wet op de jeugdhulpverlening, in stand door het verstrekken van subsidie. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in een particuliere inrichting bij het bestuur ligt, ontslaat deze omstandigheid de Minister van Justitie niet van zijn bijzondere bemoeienis met deze voorziening.

In de – in onderdeel 1c genoemde – Beleidsnotitie Justitiële jeugd-inrichtingen is de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de kwaliteit van de justitiële jeugdinrichtingen en de noodzakelijke rechtswaarborgen benadrukt (a.w. blz. 4). Als instrumenten voor de sturing van de kwaliteit en het beheer zijn planning en control, departementaal toezicht en een onafhankelijke inspectie genoemd. Nu de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming met haar werkzaamheden is begonnen, ga ik uitsluitend nog in op de wijze van uitoefening van het departementaal toezicht.

Mijn verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de particuliere inrichtingen realiseer ik als eerste door het bieden van het voorliggende wettelijke kader voor de tenuitvoerlegging. De wet bevat zowel in materieel als formeel opzicht de elementen die de gang van zaken in een inrichting bepalen en geldt in gelijke mate voor de particuliere als de rijksjeugdsector. Zowel ten aanzien van de rijks- als de particuliere inrichtingen worden op grond van respectievelijk artikel 8, derde lid, nadere regels gesteld betreffende de wijze waarop de opvang en behandeling in de inrichtingen plaats hebben.

Het verschil is dat ten aanzien van het beheer de mogelijkheid van nadere regelgeving voor de particuliere sector niet mogelijk is. Artikel 67, eerste lid, Wjh kent een delegatiebepaling ten aanzien van de nadere regeling van de wijze van het beheer in de rijksinrichtingen. Dit verschil is te verklaren uit de privaatrechtelijke structuur van de rechtspersoon die een particuliere inrichting exploiteert. Het stellen van nadere regels aangaande bestuur en beheer krachtens deze wet verdraagt zich hier niet mee. Wel is het mogelijk om door het stellen van voorwaarden voor aanwijzing van een inrichting – als bedoeld in artikel 66, tweede lid, Wjh – te bevorderen dat ook het bestuur en beheer van een particuliere inrichting geschieden op een wijze die de Minister van Justitie in staat stelt zijn voornoemde eindverantwoordelijkheid op een toereikende wijze uit te oefenen. Te denken valt aan voorschriften betreffende de rapportage over de gang van zaken in de inrichting.

b. Deconcentratie en verzelfstandiging

Vanouds is de betrokkenheid van de Minister van Justitie bij de gang van zaken in de particuliere inrichtingen kleiner geweest dan ten aanzien van de rijksinrichtingen. Hiervoor werd al aangegeven op welke wijze deze wet de Minister van Justitie de mogelijkheid zal bieden om meer dan thans zijn eindverantwoordelijkheid, die ook voor de particuliere sector bestaat, te realiseren.

Wat betreft de verdeling van bevoegdheden tussen het centrale gezag en de rijksinrichtingen is de volgende passage uit de voornoemde beleidsnotitie nog relevant: «De afgelopen jaren heeft de organisatie en het beheer van de justitiële jeugdinrichtingen in het teken gestaan van de deconcentratie van uitvoerende bevoegdheden en sturing vanuit mijn ministerie op hoofdlijnen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en voor het beheer werd bij de inrichtingen gelegd. Voor de rijksinrichtingen betekent deze aanpak een aanzienlijke deconcentratie van voorheen centraal gedragen beleidsverantwoordelijkheden. Deze ontwikkeling sluit aan bij het streven naar deconcentratie binnen deze sector van het overheidsbeleid en is tevens conform het uitgangspunt van de Wet op de jeugdhulpverlening. Een uitgangspunt van deze wet is dat de uitvoerders zelf primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun werk. Zij dienen er zorg voor te dragen dat bescherming, opvoeding en behan-

deling en rechtseerbiediging in voldoende mate in acht worden genomen.» (a.w. blz. 3) Het voorliggende wetsvoorstel gaat ten aanzien van zowel de particuliere als de rijksinrichtingen voort op deze weg. In onderdeel 4 betreffende het niveau van regelgeving is het belang benadrukt van regelgeving binnen de internationaal en nationaal gegeven kaders op plaatselijk niveau. De erkenning hiervan volgt uit de vooraanstaande plaats die de huisregels in dit wettelijk stelsel hebben gekregen.

Een andere belangrijke ontwikkeling die voor deze wet gevolgen heeft is de reorganisatie van het departement van Justitie. In dit voorstel van wet is rekening gehouden met de verzelfstandiging van de toenmalige directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen (D&J) tot Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) per 1 januari 1995. Een agentschap van het Ministerie van Justitie wordt in een brief aan de Tweede Kamer¹, waarin mijn toenmalige ambtsvoorganger het voornemen de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen de status van agentschap toe te kennen aankondigde, gedefinieerd als: «Een onderdeel van het ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger functioneren. De aansturing van het agentschap geschiedt door de departementsleiding die zich daarbij bedient van de betreffende centrale staforganen» (blz. 7). Het uitgangspunt bij de verzelfstandiging van de directie D&J is evenwel dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming een kerntaak is en blijft van de rijksoverheid. De ontwikkeling van het beleid op hoofdlijnen zal dan ook in de directe invloedssfeer van de bewindspersonen op justitie – blijven – liggen. De uitvoering komt bij een meer dan voorheen verzelfstandigde dienst te liggen (blz. 3). De ministeriële verantwoordelijkheid voor de executietaken blijft onverkort bestaan. In de voornoemde brief blijkt hiervan uit de opmerking dat het evident is dat de informatie waarover de bewindslieden dienen te beschikken vanuit hun bijzondere verantwoordelijkheid tegenover het parlement, steeds prompt door de Dienst Justitiële Inrichtingen zal worden geleverd (blz. 8). Deze informatieverplichting vormt als zodanig een aanvulling op het aan het agentschap voor te schrijven jaarverslag en de kwartaalsgewijze rapportage.

Aan de verlening van de agentschapsstatus is in het beheersartikel 67 Wjh vorm gegeven en wel door de mandateringsbevoegdheid op te nemen ter zake van het beheer en de regelstellende bevoegdheid. De Raad van State adviseerde de mandatering van regelgevende bevoegdheden te laten vervallen. Hij verwees daarbij naar de memorie van toelichting bij de Awb, waarin is aangegeven dat bij het mandateren van regelgevende bevoegdheid terughoudendheid moet worden betracht. Alleen indien het gaat om regelgeving met een sterk technisch karakter en die frequent wijziging behoeven zou dit toegestaan zijn. Bij de onderwerpen, genoemd in de hiervoor aangehaalde bepalingen, is daar volgens de Raad geen sprake van. Met de Raad ben ik van mening dat van mandatering van regelgevende bevoegdheid spaarzaam gebruik moet worden gemaakt. Ik verwoordde dit ook in de aangehaalde memorie van toelichting bij de Awb. Bij de door de Raad aangehaalde onderwerpen is dan ook steeds sprake van het stellen van (nadere) regels «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur». Dat betekent dat ofwel de onderwerpen uitputtend in het Besluit justitiële jeugdinrichtingen zullen worden opgenomen, ofwel dat daarin de kaders worden gegeven waarbinnen bij ministeriële regeling verdere uitwerking aan kan worden gegeven. Wanneer de regels in een algemene maatregel van bestuur worden gesteld, kan er van mandatering geen sprake zijn. Ook voor het opstellen van de ministeriële regelingen zal ik per onderwerp bepalen ten aanzien van welke regelingen ik mandaat verleen en voor welke niet. Ik zal daarbij vanzelfsprekend als leidraad nemen dat regelingen die gemandateerd worden slecht technisch van aard zijn en frequente wijziging behoeven. Het wijzigen van het voorstel van wet acht ik op dit punt onwenselijk

¹ Brief van 29 maart 1994 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1993/94, 23 182, nr. 3.

aangezien in dat geval een onduidelijke discrepantie zou ontstaan met de andere twee beginselenwetten. Daarin is de mandatering eveneens opgenomen.

Artikel 67, eerste lid, Wjh kent aan de minister het opperbeheer toe over de rijksinrichtingen. In het derde lid wordt de mogelijkheid geopend dat de minister de uitvoering van dit opperbeheer mandateert aan de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het begrip mandaat wordt hier gebruikt in de zin van artikel 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht dat luidt: Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De voorgestelde bevoegdheid laat dus onverlet dat de Minister van Justitie – politieke – verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop het opperbeheer over de rijksinrichtingen wordt uitgeoefend.

Wel krijgt de klassieke term «opperbeheer» in het licht van het hiervoor omschreven verzelfstandigingsproces een nieuwe dimensie. Hiermee wordt aangegeven dat de minister op afstand komt te staan van de dagelijkse gang van zaken, zowel op inrichtingsniveau als op het niveau van de leiding van het agentschap. Het nemen van beslissingen die individuele gedetineerden raken past niet in deze conceptie van het sturen op afstand. Met het oog hierop zijn dergelijke uitvoerende taken ook overgelaten hetzij aan selectiefunctionarissen (zie nader onderdeel c) hetzij aan de directeurs van inrichtingen. Wel blijft ingevolge de voorgestelde artikelen 30 en 31 een machtiging van de Minister noodzakelijk bij het verlenen van verlof en proefverlof.

Het derde lid van artikel 67 Wjh kent de minister ook de bevoegdheid toe mandaat te verlenen inzake de hem overigens bij of krachtens de wet toegekende bevoegdheden.

c. Minister, directeur en selectiefunctionaris

De minister geeft op diverse wijzen uitvoering aan zijn bevoegdheden met betrekking tot de justitiële jeugdinstellingen. Enkele bevoegdheden zijn hem in deze wet uitdrukkelijk en rechtstreeks toegekend. Het gaat met name om het bepalen van de bestemming van instellingen (zie nader de onderdelen 8a en 8b); de bevoegdheid om nadere regels te stellen (zie nader onderdeel 4) en bepaalde benoemingen. Zo geschiedt de benoeming van directeurs van rijksinstellingen door hem en geeft hij een machtiging af aan de directeurs ter aanwijzing van hun vervangers (artikel 67, tweede lid, Wjh).

Het dagelijkse beheer van een instelling wordt uitgeoefend door de directeur (resp. artikel 66, derde lid, en 67, tweede lid, Wjh). Deze ontleent zijn bevoegdheid hiertoe rechtstreeks aan de wet. Bij deze wet worden hem bovendien enkele specifieke bevoegdheden toegekend, zoals de oplegging van disciplinaire straffen en het treffen van ordemaatregelen, waaronder de plaatsing in afzondering. In de uitoefening van deze beheerstaak en de daarmee verwante bevoegdheden is de directeur van een rijksinstelling in de huidige structuur rechtstreeks verantwoording schuldig aan de Minister van Justitie. Deze kan hem ook algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van het beheer uit hoofde van de hiërarchische relatie tussen beiden. Voor de particuliere instellingen bestaat een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid niet (zie nader onderdeel 7a). Indien de positie van de minister ten aanzien van het opperbeheer van rijksinstellingen evenwel gaat veranderen op de wijze zoals hiervoor aangeduid, zal dit ook gevolgen hebben voor de aard van de relatie tussen de minister en de directeurs.

De op centraal niveau te nemen beslissingen ten aanzien van jeugdigen die vrijheidsbeneming moeten ondergaan, zijn in deze wet opgedragen aan de minister of aan de selectiefunctionaris. De aanwijzing van de selectiefunctionaris is voorbehouden aan de minister (artikel 16, derde lid)

(zie nader onderdeel 10a). Dit past in de huidige structuur van de verzelfstandiging van onder meer de justitiële jeugdinstellingen ten opzichte van de minister. Deze is steeds meer beperkt tot het stellen van nadere regels, het geven van beleidskaders en het uitvoeren van controle op het functioneren van de Dienst Justitiële Instellingen. Het nemen van beslissingen aangaande de (over)plaatsing van individuele justitiële verdraagt zich niet met deze structuur (zie ook onderdeel b).

d. Directeur en staf/personeel

De directeur is bevoegd – in het kader van de aan hem toebedeelde taken – aan in de instellingen werkzame personeelsleden en medewerkers opdrachten en aanwijzingen te geven.

Ten aanzien van bepaalde personeelsleden dient hierop een beperking te worden aangebracht. Het gaat met name om de stafleden in een instelling. Tot deze staf behoren veelal functionarissen met een eigen discipline, zoals de (ortho)pedagoog, psycholoog, arts, geestelijk verzorger en maatschappelijk werker. Ofschoon deze stafleden hun taken verrichten op basis van een ambtelijke aanstelling dan wel een overeenkomst met de instelling waarin zij werkzaam zijn, staan zij wat betreft de inhoud van hun taken en de wijze waarop zij deze vervullen niet onder gezag van de directeur, maar onder hun eigen beroepsdiscipline. Op de arts, psychiater en de klinisch psycholoog is de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg van toepassing (Stb. 1993, 655). Maar ook de overige hierbovengenoemde stafleden kennen een eigen beroepscode. Wel is de directeur bevoegd hun aanwijzingen te geven voor zover dit noodzakelijk is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisering van de in hoofdstuk IX, paragraaf 1, van de wet omschreven hulpverlening. Ook kunnen aanwijzingen gegeven worden voor zover zij de algemene gang van zaken in de instelling betreffen.

De directeur kan personeelsleden en medewerkers machtigen tot uitoefening van zijn aan deze wet ontleende bevoegdheden, en de naleving van bij of krachtens deze wet gestelde (zorg)plichten, met uitzondering van de bevoegdheden, genoemd in artikel 4, eerste en vierde lid. De machtiging betreft zowel materiële als formele bevoegdheden. Ook de zorgplichten zijn overdraagbaar. Niet overdraagbaar zijn de regelgevende bevoegdheid en beslissingen die zó ingrijpend of verstrekkend zijn, dat deze uitsluitend door de directeur of diens vervanger mogen worden uitgeoefend.

Indien onverwijld tenuitvoerlegging noodzakelijk is, kunnen enkele aan de directeur voorbehouden beslissingen ook zelfstandig door een personeelslid of medewerker worden genomen. Het gaat met name om de uitsluiting van het verblijf in de groep en van deelname aan activiteiten, alsmede om de plaatsing in afzondering en beperking van de bewegingsvrijheid door bevestiging van mechanische middelen (onderscheidenlijk de artikelen 24, derde lid, 25, vierde lid, en 38, tweede lid). Het voorgestelde artikel 4 maakt aldus een onderscheid tussen overdraagbare en niet overdraagbare bevoegdheden en plichten. De overdracht is vormloos: zij kan schriftelijk of mondeling, expliciet of impliciet worden gegeven. Indien een bepaalde bevoegdheid als regel niet door de directeur zelf doch door een personeelslid of medewerker van de instelling wordt uitgeoefend, kan de overdracht van deze bevoegdheid in de huisregels worden vastgelegd. Te denken valt bij voorbeeld aan het toezicht op het contact met de buitenwereld. De overdracht van een bevoegdheid kan ook betrekking hebben op een bepaalde situatie en incidenteel door een personeelslid of medewerker worden uitgeoefend. Niet vereist is dat de directeur aan de jeugdige kenbaar maakt of, en zo ja, op welke wijze hij zijn bevoegdheden heeft overgedragen. Deze dient er dan ook van uit te gaan dat het personeelslid of medewerker zijn taak

bevoegd uitoefent. De gevolgen van het niet opvolgen van een aanwijzing ingevolge artikel 4, derde lid, – zie nader onderdeel e – bij voorbeeld omdat naar de jeugdige meent die onbevoegd is gegeven, komen voor zijn risico. Wegens ordeverstoring kan hij hiervoor dan disciplinair worden gestraft. Pas indien later door de beklagcommissie wordt vastgesteld dat de aanwijzing, wegens het niet opvolgen waarvan de jeugdige is gestraft, onbevoegd is gegeven, komt de grondslag aan de bestraffing te ontvallen. De directeur blijft voor het optreden van het personeel en zijn medewerkers verantwoordelijk. Dus ook een onbevoegdlijk genomen beslissing is een beslissing, waarover een jeugdige in beklag kan gaan als is voorzien in artikel 65, eerste lid.

Ik ga ervan uit dat de directeur bij de machtiging tot uitoefening van de hem verleende bevoegdheid rekening zal houden met de aard van de desbetreffende bevoegdheid alsmede met de functie van het betrokken personeelslid of de medewerker, binnen de inrichting. Het is bij voorbeeld niet de bedoeling dat een kapper of een kok een onderzoek aan het lichaam verricht. Een ander voorbeeld betreft de aan de directeur toekomende procedurele bevoegdheden ten aanzien van de beklag- of de beroepsprocedure. Het voorgestelde artikel 4 laat de mogelijkheid open dat de directeur tijdens zo'n procedure die bevoegdheden overdraagt aan een personeelslid of medewerker. Het verdient evenwel geen aanbeveling dat een directeur van een inrichting of afdeling structureel de behandeling van klaagschriften overlaat aan anderen. Dit is onwenselijk voor de relatie tussen beklagcommissie en directeur en zou ook de signaalfunctie die klachten in een inrichting voor de directeur hebben miskennen. Evenzeer van belang acht ik het dat een directeur met enige regelmaat zelf de afdoening van strafrapporten ter hand neemt. Op deze wijze wordt bevorderd dat hij van strafwaardige gebeurtenissen in zijn inrichting en de wijze waarop het personeel daarop reageert kennis neemt.

De overdracht van taken en bevoegdheden door de directeur zal doorgaans geschieden aan personeelsleden en overige medewerkers die zijn verbonden aan de inrichting. In artikel 4, tweede lid, is de kring echter niet hiertoe beperkt. Er doen zich situaties voor dat niet aan de inrichting verbonden medewerkers worden belast met de uitvoering van taken van de directeur. Te denken valt aan de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening, beide rechtstreeks ressorterend onder DJI. Voor zover zij handelen in opdracht van de directeur zijn zij gehouden zich te gedragen naar diens aanwijzingen. Hun bevoegdheden om op te treden tegen jeugdigen ontlenen zij ook aan de directeur. Dit betreft de bevoegdheid om aanwijzingen te geven die noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (artikel 4, derde lid). Ook kan het gaan om het aanwenden van geweld, waarvoor artikel 40 de grondslag vormt.

Het spiegelbeeld van deze van de directeur afgeleide bevoegdheid is dat de directeur de verantwoordelijkheid draagt voor de wijze van uitvoering van de opdrachten. Zo zijn in de jurisprudentie betreffende het gevangeniswezen klachten ontvankelijk verklaard die het optreden van personeelsleden die niet aan de inrichting waren verbonden betroffen en werd de directeur niettemin aansprakelijk gesteld voor hun optreden.¹ Deze lijn wordt ook gevolgd in dit wetsvoorstel.

e. Directeur en jeugdigen

De verhouding tussen de directeur, personeelsleden en medewerkers enerzijds en de jeugdige ingeslotenen anderzijds krijgt vorm in de bevoegdheid van eerstgenoemden tot het geven van aanwijzingen aan

¹ Zie voor een weergave van de jurisprudentie: C. Kelk en U. van de Pol, *Vademecum strafzaken*, 42.6.2.c, onder 3.

laatstgenoemden en de verplichting voor hen deze op te volgen. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 4, derde lid. Hieruit volgt dat de jeugdigen voor zover het betreft hun positie als bewoner van een justitiële jeugdinrichting onder het gezag gesteld zijn van de directeur. De directeur is dientengevolge bevoegd hun aanwijzingen te geven voor zover deze noodzakelijk zijn voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van hen of de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan, dan wel het over hen gestelde gezag. (Deze gronden zijn toegelicht in onderdeel 5c.) Het betreft hier een overdraagbare bevoegdheid, die dus ook door personeelsleden en medewerkers kan worden uitgeoefend. Bij het niet opvolgen van dergelijke aanwijzingen kan de directeur disciplinaire straffen opleggen of ordemaatregelen treffen (zie de toelichting in resp. de onderdelen 18 en 12).

f. Toezicht

Op verschillende wijze is voorzien in het houden van toezicht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming van jeugdigen in de justitiële sector. Ik onderscheid het toezicht uitdrukkelijk van de controle die op grond van de beheers- en bestuurstaken ten aanzien van de justitiële jeugdinrichtingen wordt uitgeoefend. Deze taken berusten bij de besturen van de particuliere inrichtingen en bij de Minister van Justitie. De besturen realiseren deze taak met name door de directeur te benoemen (artikel 66, derde lid, Wjh) en door deze aan het bestuur en aan de Minister verantwoording te laten afleggen van het beheer over de inrichting. De Minister van Justitie is – ingevolge artikel 67, eerste lid, Wjh – belast met het opperbeheer over de rijksinrichtingen en hiermee de hoogste controleur over de gang van zaken in de rijksinrichtingen. Daarnaast kan hij de particuliere en rijksinrichtingen onder zijn controle brengen door zijn bevoegdheid tot het stellen van nadere regels (zie verder de onderdelen 4 en 7a).

Voor de justitiële jeugdinrichtingen zullen verschillende instanties met het houden van toezicht worden belast:

- de commissies van toezicht;
- het College van advies voor de justitiële kindbescherming;
- de Inspectie voor de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

De commissies van toezicht bestaan reeds sinds 1905 bij de Rijksinrichtingen voor kindbescherming. Deze commissies hadden oorspronkelijk slechts een toezichthoudende taak. In 1984 is hun taak uitgebreid met de behandeling van klachten in het kader van de invoering van het klachtrecht voor de rijksinrichtingen. Sinds de uitbreiding van het beklagrecht naar de particuliere inrichtingen kennen ook deze een dergelijk instituut. De klassieke taak van deze commissies die zij onder de thans voorgestelde regeling zullen behouden, is het zorg dragen voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting of afdeling, waarbij zij zijn aangesteld. Uit hoofde van hun toezichthoudende taak zijn zij bevoegd de directeur en de overigens met het beheer belaste instanties van advies te dienen. De adviestaak is uitdrukkelijk beperkt tot de gang van zaken in de inrichting met het toezicht waarop zij zijn belast. De commissies zijn tevens bevoegd kennis te nemen van de grieven waarmee de jeugdigen zich tot hen wenden. De taken van de commissies van toezicht zijn opgenomen in artikel 7. Aan zowel de commissie van toezicht als het College is voorts een rechtsprekende taak opgedragen. Deze is genoemd in artikel 7, tweede lid, onder c, respectievelijk artikel 6.

Bijzondere aandacht verdient de relatie tussen de commissie van toezicht en het bestuur van een particuliere inrichting. Tussen commissie en

bestuur bestaat geen rechtstreekse relatie. De commissie overlegt slechts met de directeur van de inrichting. Het wordt aan de directeur en het bestuur overgelaten op welke wijze de eerstgenoemde het bestuur informeert over zijn contacten met de commissie van toezicht. Artikel 7, derde lid, bevat een bijzondere bepaling voor het geval dat de commissie met het geven van advies of inlichtingen naar buiten treedt. Indien zij de minister of het college benadert dient zij het bestuur hiervan vooraf op de hoogte te stellen en de gelegenheid te geven opmerkingen te maken.

Naast de dicht bij de dagelijkse praktijk staande toezichthoudende en signalerende functie van de commissies van toezicht is het toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg het terrein van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De taken en bevoegdheden van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming zijn geregeld in de artikelen 54 en 55 van de Wet op de jeugdhulpverlening. De opdracht, de uitgangspunten en de organisatie van deze Inspectie zijn uiteengezet in het reorganisatierapport «Toezicht op kwaliteit; de hoofdlijnen en organisatie Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming». In het regeringsstandpunt op dit rapport gaan de bewindslieden van WVC (thans VWS) en Justitie accoord met de hoofdlijnen zoals die in het rapport zijn geschetst.¹ De Inspectie richt zich op het toetsen van kwaliteitsbeleid en de werking van kwaliteitssystemen bij de instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Zo nodig doet zij voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van de instellingen. De Inspectie brengt voorts rapporten en adviezen uit (op basis van het uitoefenen van toezicht van de instellingen) over de kwaliteit aan de bestuurders van provincies en grootstedelijke regio's, de Staatssecretaris van VWS en de Staatssecretaris van Justitie, al naar gelang de verantwoordelijkheid van het desbetreffende overheidsniveau. Indien de Inspectie tijdens de uitoefening van haar taak binnen een inrichting stuit op feiten die naar haar oordeel duiden op structurele misstanden, dan wel aanleiding kunnen zijn tot voorzienbare misstanden, informeert zij de Minister. De Minister is bevoegd om de Inspectie een aanwijzing te geven tot het instellen van een onderzoek. De Inspectie is geen instantie voor klachtbehandeling. De Inspectie treedt niet in de bevoegdheden van de beklagcommissies van de commissies van toezicht bij de inrichtingen. De commissies van toezicht hebben specifieke bevoegdheden, welke zich uitstrekken tot het reguliere toezicht op de bejegening van de jeugdigen door de behandeling van klachten van de jeugdigen en het spreekuur dat de maandcommissaris geregeld in de inrichting houdt, alsmede de advisering dienaangaande aan de Minister. Dit houdt in dat een klacht van een jeugdige die de Inspectie bereikt en naar haar mening thuishoort bij de beklagcommissie van de betreffende inrichting, met toestemming van de klager ter kennis wordt gebracht aan deze commissie.

8. Bestemming van inrichtingen en afdelingen

Het voorliggende wetsvoorstel handhaaft het bestaande onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen (verder: onder c). Ook blijft als uitgangspunt gelden dat jongens en meisjes in gescheiden inrichtingen of afdelingen worden ondergebracht, hoewel uitzonderingen daarop worden toegelaten (onderdeel d). Nieuw is het wettelijke onderscheid naar de mate van beveiliging, dat in de praktijk al vanouds heeft bestaan (onderdeel e). De eveneens nieuwe mogelijkheid voor jeugdigen om een of meer kinderen in een daartoe door de Minister aangewezen inrichting onder te brengen wordt besproken in de toelichting op artikel 13. Ten slotte wordt ook in het wetsvoorstel onderkend dat bepaalde inrichtingen of afdelingen een bijzondere bestemming hebben die verband houdt met de aard van de populatie (onderdeel f).

Twee opmerkingen gaan aan de behandeling van de wettelijke onder-

¹ Kamerstukken II 1993/94, 21 980, nr. 21.

scheidingen vooraf. Het betreft de vaststelling van de bestemming (onderdeel a) en het onderscheid tussen inrichting en afdeling (onderdeel b). Deze opmerkingen zijn ook van belang in verband met het in onderdeel 10 te bespreken plaatsingsbeleid.

a. Bestemmingsbepaling

In artikel 8, eerste lid, wordt aangegeven dat de Minister van Justitie de bestemming van elke inrichting of afdeling bepaalt. Dit betekent dat hij een keuze maakt voor een bepaalde inrichting of afdeling uit de bovengenoemde onderscheidingen.

De bestemmingsbepaling door de minister laat onverlet de bevoegdheid van de directeur om binnen zijn inrichting nadere onderscheidingen aan te brengen. In de praktijk hebben inrichtingen soms afdelingen met een aparte bestemming zoals bij voorbeeld:

- startunit;
- verblijfsafdeling;
- drugsvrije afdeling;
- afdeling voor zedendelinquenten;
- afdeling voor psychisch gestoorde jeugdigen;
- afdelingen die zich onderscheiden naar de activiteiten waaraan de bewoners deelnemen: onderwijsgericht of arbeidstrainingsgericht.

Het wetsvoorstel erkent deze bevoegdheid van de directeur ook uitdrukkelijk. In artikel 17, derde lid, wordt hem de mogelijkheid gegeven afdelingen van zijn inrichting een bijzondere bestemming te geven. Het criterium dat hij hierbij in acht moet nemen is hetzelfde als een van de onderscheidingen die de Minister van Justitie kan aanbrengen, namelijk jeugdigen die een bijzondere opvang behoeven (vergelijk artikel 15). Dit open criterium, waarop ik in onderdeel f van dit onderdeel van deze memorie nader terugkom, maakt een in beginsel onbeperkte variëteit van afdelingen mogelijk.

Of een bepaalde differentiatie binnen een inrichting door de minister of de directeur geschiedt is niet op wettelijk niveau vast te stellen. Om een aantal redenen kan het aangewezen zijn om landelijk een bestemming aan een afdeling van een inrichting toe te kennen. De grens tussen de centrale bevoegdheid bij het bepalen van een bijzondere bestemming voor een inrichting of afdeling daarvan en die van de directeur is evenwel niet scherp te trekken. Wel zijn enkele indicaties hiervoor te geven.

Indien een inrichting of afdeling extra faciliteiten in personele of materiële zin behoeft, waarin niet door herschikking van middelen op lokaal niveau is te voorzien, wordt de bestemming een kwestie van het centrale gezag. Hier ligt immers de verantwoordelijkheid voor de landelijke toedeling van personeel en middelen overeenkomstig het Rijksplan voor de jeugdhulpverlening als bedoeld in artikel 8 Wjh.

Een andere grond voor centrale bemoeienis kan zijn de landelijke behoefte aan bijzondere opvang enerzijds en de schaarste aan mogelijkheden anderzijds. Zo kan de zorg voor een geografisch evenwichtige spreiding van bepaalde voorzieningen, bij voorbeeld drugsvrije afdelingen, een landelijke (bij)sturing wenselijk maken. De rechtsgelijkheid is er immers mee gediend, indien aan vergelijkbare groepen jeugdigen overeenkomstige residentiële voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening worden geboden.

Hierbij teken ik uitdrukkelijk aan dat het bepalen van een bijzondere bestemming op landelijk niveau vaak een reactie is op een plaatselijk initiatief tot het creëren van bijzondere afdelingen. Op inrichtingsniveau wordt de behoefte aan een bijzondere opvang vaak als eerste onderkend en wordt met een experimentele opzet een begin gemaakt. Indien de gekozen wijze van bijzondere onderbrenging bevredigende resultaten

heeft, groeit landelijk de belangstelling voor een dergelijke opvang. Ook zijn veelal extra faciliteiten gewenst. Dit is doorgaans het moment waarop het centrale gezag wordt ingeschakeld en waarop de keuze voor besteding van interne differentiatie dan wel voor het overgaan op externe bestemmingsbepaling wordt gemaakt. De voorgestelde regeling biedt alle ruimte voor een dergelijke ontwikkeling.

b. Inrichting of afdeling

De begrippen inrichting en afdeling in deze wet hebben een bijzondere betekenis, die als volgt wordt toegelicht. Volgens de huidige regeling van de artikelen 2 e.v. van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderscherming wordt een onderscheid gemaakt naar de functie van inrichtingen als geheel: opvang, tuchtschool, inrichting voor opvoeding, inrichtingen voor buitengewone behandeling en inrichtingen voor zeer intensieve behandeling. In de praktijk ontstond de behoefte aan een combinatie van bestemmingen. Dit heeft met name tot gevolg gehad dat alle opvanginrichtingen ook zijn aangewezen als tuchtschool. Deze dubbele aanwijzingen werken niet door in de inrichting zelf. Dat wil zeggen dat niet een bepaald onderdeel van een inrichting met de bestemming opvang en tuchtschool uitsluitend als tuchtschool in gebruik is. De waarde van de aanwijzingen is hiermee zeer beperkt geworden, maar leverde in de praktijk geen problemen op.

Wel is gebleken dat op andere gronden behoefte bestaat aan het aanbrengen van een feitelijk onderscheid tussen onderdelen van een inrichting. In het vorige onderdeel is de behoefte aan bijzondere bestemmingen belicht. Deze bestemmingen werken ook feitelijk door, d.w.z. dat bepaalde afdelingen een specifieke bestemming en daarop afgestemde populatie krijgen. Deze bestemming kan, zo volgt uit het voorgestelde wettelijke systeem, zowel door de Minister van Justitie als door de directeur worden vastgesteld. Indien nu op centraal niveau de bestemming van een onderdeel van een inrichting wordt bepaald, dient dit ook feitelijk en juridisch te kunnen worden onderscheiden van de inrichting als geheel. Juridisch is dit van belang, omdat een extern bepaald onderscheid doorwerkt in de beslissingen omtrent plaatsing en overplaatsing van jeugdigen. Met het oog hierop maakt artikel 8, tweede lid, het mogelijk dat de minister delen van een inrichting als afdeling met een aparte bestemming aanwijst.

c. Opvang- en behandelinrichtingen

Het bestaande onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen blijft gehandhaafd, zo volgt uit artikel 9, eerste lid. Kort gezegd is het onderscheid dat in behandelinrichtingen de vrijheidsbenemende maatregelen ten uitvoer worden gelegd en dat opvanginrichtingen bestemd zijn voor het ondergaan van voorlopige hechtenis, jeugddetentie en andere titels van vrijheidsbeneming.

Artikel 10 betreft de behandelinrichting. Deze is bestemd voor de tenuitvoerlegging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen ingevolge artikel 77h, vierde lid, onder a, Sr, dan wel de ondertoezichtstelling voor zover die ingevolge artikel 261 van boek 1 BW in een inrichting plaatsvindt, of plaatsing in een inrichting door een voogdij-instelling. Bij deze laatste categorie gaat het uitsluitend om minderjarigen die onder voogdij van een voogdij-instelling staan en op grond van ernstige gedragsproblemen in een behandelinrichting geplaatst moeten worden.

In het tweede lid van artikel 10 wordt het begrip behandeling gedefinieerd in de zin van het begrip «jeugdhulpverlening» uit artikel 1c Wjh, waar onder behandeling wordt verstaan een samenstel van activiteiten gericht

op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, kunnen in opvanginrichtingen worden ondergebracht:

- personen onder de achttien jaar ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven;
- personen aan wie de straf van jeugddetentie, waaronder begrepen vervangende jeugddetentie, is opgelegd;
- personen onder de achttien jaar in vreemdelingenbewaring.
- personen die in een behandelinrichting verblijven en aan wie een correctieplaatsing in een opvanginrichting is opgelegd.
- personen onder de achttien jaar aan wie een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd, voor zolang opname in de voor hen bestemd plaats niet mogelijk is dan wel voor zolang die plaats nog niet bepaald is dan wel indien voor hen geen andere plaats is bestemd. Hierbij valt te denken aan jeugdigen die als «passant» in een opvanginrichting verblijven in afwachting van de tenuitvoerlegging van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) of van de ondertoezichtstelling met machtiging tot plaatsing in een gesloten inrichting (OTS). Ook kan het gaan om een jeugdige die in afwachting is van plaatsing in een inrichting op grond van de Wet Bopz. Sporadisch zal het voorkomen dat ten aanzien van een persoon onder de achttien jaar een bevel tot gijzeling wordt gegeven. Een dergelijk bevel wordt in een opvanginrichting ten uitvoer gelegd.

d. Scheiding der seksen

Artikel 12 regelt het onderscheid naar sekse tussen de verschillende inrichtingen en afdelingen daarvan. De wettelijke bepaling komt overeen met de thans bestaande praktijk en staat niet in de weg aan ontwikkelingen naar een gemeenschappelijke onderbrenging van jongens en meisjes.

In opvanginrichtingen worden mannelijke en vrouwelijke jeugdigen als regel gescheiden ondergebracht (eerste lid). Hiervan kan – ingevolge het tweede lid – evenwel worden afgeweken, indien het gaat om een opvanginrichting of -afdeling die bestemd is voor een vorm van bijzondere opvang. Ik denk hierbij met name aan afdelingen die zijn bestemd voor jeugdigen met psychische stoornissen. Het relatief kleine aantal meisjes onder hen maakt het opzetten van een aparte inrichting niet goed mogelijk.

Het derde lid opent de mogelijkheid dat jongens en meisjes die in dezelfde inrichting verblijven gezamenlijk aan activiteiten deelnemen.

In behandelinrichtingen worden jongens en meisjes zowel tezamen als gescheiden ondergebracht.

Gemeenschappelijke onderbrenging in de justitiële jeugdsector is slechts verantwoord, indien iedere jeugdige beschikt over een eigen kamer. Een dergelijke detentiesituatie acht ik in overeenstemming met het hieromtrent bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de European Prison Rules: Males and females shall in principle be detained separately, although they may participate together in organised activities as part of an established treatment program.

Wel dient bij de vermenging van jongens en meisjes in één inrichting rekening te worden gehouden met de numerieke verhoudingen tussen de seksen en de ten opzichte van jongens kwetsbaarder positie van ingesloten meisjes.

e. Mate van beveiliging

Nieuw in de wet is het onderscheid naar de mate van beveiliging van de justitiële jeugdinrichtingen. In de praktijk wordt het onderscheid gehanteerd tussen gesloten inrichtingen en inrichtingen met een bouwkundig open karakter.¹ Ook wordt het begrip «besloten» gebruikt.

Ik acht het gewenst dat een in de praktijk belangrijk gebleken onderscheidend criterium tussen inrichtingen een wettelijke basis krijgt. Dit is bovendien van belang, omdat de mate van beveiliging een factor zal worden die meeweegt bij de beslissing omtrent de plaatsing en overplaatsing van de jeugdige. Voor het voeren en controleren van een doorzichtig plaatsingsbeleid is het noodzakelijk dat de inrichtingen op de relevante onderdelen scherp kunnen worden onderscheiden. De noodzakelijke mate van beveiliging dient bij elke plaatsingsbeslissing een van de factoren zijn. Ook in de realisering van de nieuwbouw in de justitiële jeugdsector speelt de benodigde graad van beveiliging meer dan voorheen een rol.

Deze wet onderscheidt in artikel 14 naar drie graden van beveiliging:

- beperkt beveiligd: een open inrichting of afdeling;
- normaal beveiligd: een gesloten inrichting of afdeling;
- bijzonder beveiligd: een gesloten inrichting of afdeling met extra beveiliging.

De meeste opvanginrichtingen zullen worden aangemerkt als normaal beveiligd.

In een inrichting of afdeling daarvan met een beperkte mate van beveiliging kunnen onderdelen van een dagprogramma, bij voorbeeld onderwijs of andere activiteiten in het kader van de pedagogische vorming, en recreatie, buiten de inrichting plaatsvinden. De directeur blijft daarvoor volledig verantwoordelijk. Een dergelijk verblijf buiten de inrichting wordt niet begrepen onder het «verlaten van de inrichting» (zie onderdeel 13).

f. Bijzondere bestemming

Bij het bepalen van de bestemming van een inrichting of afdeling zal het criterium «bijzondere opvang» een grote rol gaan spelen. Deze kwestie stelde ik al aan de orde in het onderdeel aangaande de bestemmingsbepaling (a) en de toelichting op het onderscheid tussen inrichting en afdeling (b). In de praktijk bestaat een inrichting uit afdelingen met verschillende bestemmingen en in toenemende mate worden onderscheidingen gebaseerd op verschillen in de opvang en behandeling van de betrokkenen. Het juridische onderscheid tussen bij voorbeeld een onder toezicht gestelde en een jeugdige voor wie een strafrechtelijke maatregel geldt is voor de wijze van benadering in de inrichting steeds minder relevant geworden. De behoefte is dus gebleken aan onderscheid op grond van de persoon van de jeugdige of de problematiek die met zijn insluiting verband houdt.

Op twee wijzen geeft dit wetsvoorstel daaraan vorm. Zowel de Minister van Justitie als de directeur worden uitdrukkelijk bevoegd om een onderscheid te maken op grond van de noodzaak of wenselijkheid van een bijzondere wijze van opvang en behandeling van de betrokkenen. De minister kan hiertoe ingevolge artikel 15 inrichtingen of afdelingen daarvan aanwijzen. De directeur kan onderdelen van zijn inrichting een bijzondere status geven op grond van artikel 17, derde lid.

Bijzondere opvang is een open begrip. Artikel 15 somt in het tweede lid op dat deze opvang verband kan houden met de leeftijd, geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige, de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan alsmede met het delict waarvoor zij zijn opgenomen. Onder geestelijke ontwikkeling wordt mede begrepen het intelligentieniveau.

¹ Zie nader: Wegwijzer justitiële jeugdinrichtingen, Ministerie van Justitie, januari 1992.

9. Verblijf in de groep

Artikel 22 bevestigt het al geldende uitgangspunt dat de jeugdige als regel in een groep verblijft of deelneemt aan gemeenschappelijke activiteiten. Ook in artikel 66, onder c, Wjv was deze regel reeds vastgelegd. Voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming ten aanzien van jeugdigen is een voortdurende wisselwerking met anderen van belang. Dit geldt niet alleen voor de deelname aan activiteiten, zoals sport en onderwijs, maar ook gedurende de – ongestructureerde – vrije tijd.

Ik licht dit toe. In normale omstandigheden leven adolescenten thuis in gezinsverband en op school in klasseverband. Ook als zij reeds aan het arbeidsproces deelnemen doen zij dat niet geïsoleerd. Op die wijze leert een jongere met vallen en opstaan, door identificatie met personen uit zijn sociale omgeving en door het experimenteren met bepaalde sociale rollen, zijn mogelijkheden en beperkingen kennen. Voor de persoonlijkheidsontwikkeling zijn deze sociale processen van eminent belang. Binnen jeugdinrichtingen, waarvan de populatie zich immers juist in een kwetsbare fase van die persoonlijkheidsontwikkeling bevindt, moet daarom worden getracht een normale leefsituatie te benaderen, waarin deze sociale processen worden geactiveerd en ondersteund. Opvoeding in sociale verbanden en het begeleiden van groepsprocessen zijn derhalve onontbeerlijk. Het personeel van justitiële jeugdinrichtingen bestaat dan ook uit groepsleiders wier specifieke kennis en vaardigheden hierop gericht zijn ter realisering van de doelstellingen van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

Ik besef dat dit uitgangspunt de laatste jaren onder druk is komen te staan van bezuinigingsmaatregelen. Bij herhaling zijn over dit onderwerp dan ook klachten ingediend. Het College van advies voor de justitiële kinderscherming heeft als beroepsinstantie meerdere malen uitgesproken dat personeelstekort geen reden mag zijn om het voornoemde uitgangspunt te verlaten.¹

Dit geldt zeker de gevallen waarin structureel sprake is van verblijf van jeugdigen buiten de groep.

Op de hoofdregel van het verblijf in de groep en de gemeenschappelijke deelname aan activiteiten zijn uitzonderingen mogelijk. Het gaat om het in tijd beperkte verblijf in een startunit en om de structurele uitsluiting op grond van persoonlijke factoren. (Op de uitsluiting bij wijze van ordemaatregel wordt in onderdeel 12 nader ingegaan.) De directeur heeft de mogelijkheid om de jeugdige gedurende de eerste week na binnenkomst van het verblijf in de groep uit te sluiten en de deelname aan gemeenschappelijke activiteiten te beperken tot een minimum van zes uren per dag (artikel 23, eerste lid). Deze periode, die tweemaal met ten hoogste een week verlengd kan worden, kan noodzakelijk zijn om door middel van observatie van de jeugdige een op hem toegesneden verblijfs- of behandelplan vast te stellen dan wel om een beslissing omtrent onderbrenging in een groep voor te bereiden. De startunit mag niet het begin zijn van een structureel verblijf van een jeugdige buiten de groep. Indien gedurende de periode die volgt op zijn verblijf in de startunit blijkt, dat hij voor korte of langere periode niet in een groep is te handhaven kan hij hetzij bij wijze van ordemaatregel tijdelijk uit de groep worden verwijderd, hetzij op grond van de hierna te bespreken gronden in deelname aan groepsactiviteiten worden beperkt.

In het voorgestelde tweede lid hebben de uitsluiting en beperking een meer structureel karakter en zijn bedoeld voor:

- a. de gevallen waarin een persoonlijkheidsstoornis het verblijf in de groep uiterst ongewenst, zo niet onmogelijk maakt of
- b. de gevallen waarin de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan dit

¹ Zie de uitspraak van 17 juni 1992, Sancties 1992, nr. 69, m.nt. A. van Vliet, en die van 30 juni 1992.

noodzakelijk maakt. Het verblijf in de groep dan wel deelname aan gemeenschappelijke activiteiten wordt de jeugdige dan beperkt aangeboden in een op zijn situatie toegesneden «doseerprogramma». Artikel 22 stelt naast elkaar het verblijf in de groep dan wel deelname aan gemeenschappelijke activiteiten. Dit betekent niet dat een jeugdige die niet deelneemt aan activiteiten recht heeft op een verblijf in de groep met de achterblijvende medebewoners. Dit zou een vergaand beslag leggen op de inzet van personeel. Indien een jeugdige verkiest niet aan een activiteit deel te nemen kan dit betekenen dat hij zich op zijn kamer dient terug te trekken en daar moet blijven tot er weer personeel voor het toezicht op de groep beschikbaar is.

10. Plaatsing van jeugdigen

Hoofdstuk IV van dit wetsvoorstel betreft de plaatsing en plaatsingsprocedure. Op deze onderdelen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande en toekomstige gang van zaken in het gevangeniswezen. Op de volgende facetten wordt in dit onderdeel nader ingegaan: de centrale (over)plaatsing (a) en de criteria voor (over)plaatsing (b). De bezwaar- en verzoekschriftprocedure met betrekking de plaatsingsbeslissingen en de hiertegen voorzien beroepsgang worden toegelicht in onderdeel 21.

a. Centrale plaatsing

De beslissing tot onderbrenging van een jeugdige kan door verschillende autoriteiten of instanties worden genomen. Plaatsing op strafrechtelijke titel geschiedt altijd op een bevel van een rechter. Het kan gaan om een bevel tot voorlopige hechtenis of een veroordeling tot jeugddetentie, vervangende jeugddetentie of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. De tenuitvoerlegging van deze rechterlijke beslissingen zal krachtens artikel 553 Wetboek van Strafvordering, zoals dat zal zijn gewijzigd na de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet, geschieden door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door de Minister van Justitie.

Voor het gevangeniswezen bestaat ten aanzien van veroordelingen tot vrijheidsstraf al sinds lang een centrale organisatie voor de selectie en plaatsing van veroordeelden. Een dergelijk systeem is ook ontwikkeld ten aanzien van de voorlopig gehechten op grond van de aan de onderscheidene hofressorten toebedeelde quota aan cellen.

Ten aanzien van de strafrechtelijke jeugdsector heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. Een centrale registratie is opgezet bij de Dienst Justitiële Inrichtingen die de verzoeken van de officieren van justitie tot plaatsing registreert en bemiddelt inzake vrijgekomen plaatsen in de opvanginrichtingen. Voor een optimale benutting van schaarse capaciteit is een landelijke verdeling onmisbaar gebleken. In deze ontwikkeling past de centrale oproeping van strafrechtelijk minderjarigen met een lopend vonnis en van arrestanten vanuit het ministerie.¹

Het nieuwe jeugdstrafrecht bevat enkele bepalingen aangaande de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het gaat met name om de volgende artikelen:

- jeugddetentie wordt ten uitvoer gelegd in een rijksinrichting of in een daartoe door de Minister van Justitie gesubsidieerde voorziening (artikel 77i, vierde lid, Sr.);
- de Minister van Justitie beslist over de plaats van de tenuitvoerlegging van jeugddetentie, gelet op het advies van de rechter die de veroordeling uitsprak, de wens van degene die het gezag uitoefent en de godsdienstige gezindheid of levensbeschouwelijke overtuiging van de

¹ Circulaire van 28 januari 1993, 271.035/92/DJ.

jeugdige persoon. Deze beslissing kan, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, worden gewijzigd (artikel 77v, vierde lid, Sr.)

- het advies van de raad voor de kindbescherming kan worden ingewonnen (artikel 77v, vijfde lid, Sr.);
- de vervangende jeugddetentie wordt tenuitvoergelegd op een door het openbaar ministerie te bepalen plaats (artikel 77l, vierde lid, Sr.);
- de tenuitvoerlegging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt door de Minister van Justitie opgedragen aan een (gezins)voogdij-instelling of hij doet de jeugdige opnemen in een justitiële jeugdinrichting of elders.

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt de vermelde bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (zie artikel 81). Het bevat namelijk een integrale regeling van de bestemming van de justitiële jeugdinrichtingen en biedt voorts het kader voor een centrale plaatsing van jeugdigen in de voor hen bestemde inrichtingen.

De artikelen 9, tweede lid, en 10, eerste lid, geven aan op welke titel van vrijheidsbeneming jeugdigen in respectievelijk een opvang- en een behandelinrichting kunnen worden opgenomen (zie nader onderdeel 8c van de toelichting). Kort gezegd zijn de behandelinrichtingen met name bestemd voor de tenuitvoerlegging van de maatregel van plaatsing in een jeugdinrichting en van ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing voorzover deze in een justitiële jeugdinrichting moet plaatsvinden. De overige titels van vrijheidsbeneming worden in een opvanginrichting ten uitvoer gelegd.

De voorgestelde regeling volgt voorts de groeiende praktijk in de justitiële jeugdsector van centrale plaatsing. Met deze plaatsing worden, evenals in het justitiële volwassenencircuit, zogenoemde selectiefunctionarissen belast. Ten aanzien van de strafrechtelijke vrijheidsbeneming formaliseert het wetsvoorstel dat vrijheidsbeneming wordt bevolen door de rechter; het openbaar ministerie draagt de tenuitvoerlegging voor aan de Minister van Justitie, die vervolgens de beslissingen tot plaatsing van de jeugdige overdraagt aan de selectiefunctionaris. Deze gang van zaken volgt uit de combinatie van het nieuwe artikel 553 Sv met artikel 16, derde lid: Met de plaatsing of overplaatsing van jeugdigen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast zijn belast door de Minister van Justitie aangewezen selectiefunctionarissen.

De invloed van de instanties die het bevel geven tot vrijheidsbeneming op de plaats van tenuitvoerlegging is op dezelfde wijze als in het voorstel van wet voor een Penitentiaire beginselenwet gewaarborgd door artikel 16, vierde lid, eerste volzin: De selectiefunctionarissen nemen bij de beslissing tot plaatsing of overplaatsing de aanwijzingen in aanmerking van het openbaar ministerie of van de autoriteiten die de straf of maatregel hebben opgelegd. Indien door het openbaar ministerie eenmaal een voordracht tot tenuitvoerlegging – ingevolge artikel 553 Sv – is gedaan, is de wijze van tenuitvoerlegging hiervan een taak geworden van de administratie. Wel kan het openbaar ministerie zich uitlaten over de wenselijk geachte wijze van tenuitvoerlegging. Specifieke aanwijzingen zullen door het openbaar ministerie naar verwachting slechts in een beperkt aantal zaken worden gegeven. Het zal in de praktijk vaak gaan om opmerkingen aangaande de mate waarin met bijzondere omstandigheden rekening moet worden gehouden, zoals het signaleren van de maatschappelijke onrust die de jeugdige door zijn gedrag of delict teweeg heeft gebracht. Dit kan worden vertaald in een contra-indicatie voor onderbrenging van de betrokkene in een inrichting waar een ieder in aanmerking komt voor verlop. Artikel 16, vierde lid, eerste volzin, verplicht de selectiefunctionarissen tot het «in aanmerking nemen» van de

aanwijzingen. Doorgaans zal dit betekenen dat deze functionaris zijn beslissing overeenkomstig de aanwijzingen neemt. De situatie kan zich echter voordoen dat de door het openbaar ministerie of andere autoriteiten aanbevolen wijze van tenuitvoerlegging op praktische problemen stuit dan wel zich niet verdraagt met het geldende stelsel van bestemmingen van justitiële jeugdinstellingen. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat de selectiefunctionaris zijn beslissing tot plaatsing afstemt op de mogelijkheden. Het ligt voor de hand het openbaar ministerie of andere autoriteiten op de hoogte te stellen in het geval dat wordt afgeweken van voornoemde aanwijzingen. De aanwijzingen kunnen ook afkomstig zijn het rechterlijke college dat de veroordeling tot vrijheidsstraf heeft uitgesproken.

Voor de onder toezicht gestelden geldt ingevolge artikel 261, Boek 1 BW, dat de gezinsvoogdij-instelling met machtiging van de kinderrechter de beslissing dat de jeugdige in een justitiële jeugdinstelling moet worden opgenomen, neemt. Alvorens deze machtiging te vragen, zal de gezinsvoogdij-instelling, die immers verantwoordelijk is voor de plaatsing van de onder toezicht gestelde, in de eerste plaats kijken naar het scala van behandelmogelijkheden en de capaciteit van de instellingen en daartoe contact opnemen met de selectiefunctionaris. Ik stel mij voor dat de selectiefunctionaris de gezinsvoogdij-instellingen en de kinderrechters ook op eigen initiatief op de hoogte stelt van de kwaliteit en de kwantiteit van het aanbod. De selectiefunctionaris, bij wie de jeugdige vervolgens aangemeld wordt, neemt de beslissing in welke instelling geplaatst wordt. Daarbij neemt hij de aanwijzingen van de (gezins)voogdij-instelling voor zover mogelijk in acht, hetgeen betekent dat hij – indien mogelijk – conform die aanwijzing plaatst. Slechts indien de capaciteit ontoereikend is zal hij een andere beslissing moeten nemen. Het spreekt vanzelf dat hij in dat geval eerst overleg heeft met de gezinsvoogdij-instelling. Hetzelfde geldt voor de jeugdige die onder voogdij van een voogdij-instelling staat en op grond van ernstige gedragsproblemen met machtiging van een kinderrechter in een behandelinstelling geplaatst wordt. De (gezins)voogdij-instellingen zijn vanuit hun verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de maatregel van ondertoezichtstelling en ondervoogdijstelling verantwoordelijk voor de beslissing tot plaatsing van de jeugdige in een instelling. Ofschoon het feit dat zij een machtiging tot plaatsing van de ondertoezichtgestelde jeugdige in een instelling hebben aangevraagd, inhoudt dat zij daarmee de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken overdragen aan de directeur van de instelling, betekent dit ook dat zij voortdurend in overleg met de directeur van de instelling staan over beslissingen die ten aanzien van de jeugdige moeten worden genomen, zoals beslissingen over de wijze van behandeling (zie artikel 22 over het behandelplan). Voor sommige beslissingen is voorafgaande toestemming van de gezinsvoogdij-instelling noodzakelijk: soms staat dit in een ministeriële regeling, zoals bij overplaatsing (zie artikel 16, zesde lid) en soms staat het impliciet in de wettekst, zoals bij de beslissing tot het onderbrengen van een kind van de jeugdige in de instelling (zie artikel 13, tweede lid, onder e). Bovendien zijn het de (gezins)voogdij-instellingen die, op grond van hun bevoegdheden in artikel 263, eerste lid, juncto artikel 305, derde lid, van Boek I van het Burgerlijk Wetboek, de plaatsing van de jeugdige ook weer kunnen beëindigen. Het contact tussen de (gezins)voogdij-instellingen en de directeurs heeft niet slechts op instellingsniveau plaats ten aanzien van individuele gevallen, maar er is tevens structureel overleg tussen de Vereniging van directeurs van voogdij-instellingen (VEDIVO) en de Dienst Justitiële Instellingen (DJI). Artikel 16, zesde lid, legt de verplichting vast voor de Minister om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de procedure van plaatsing en overplaatsing. Daarin zullen onder meer selectiecriteria worden

opgenomen, maar ook de opdracht om zo dicht mogelijk bij de plaats van herkomst te plaatsen, zoals thans in artikel 23 Wjh staat. Jeugdigen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast kunnen in aansluiting op hun verblijf in een justitiële jeugdinrichting voor deelname aan een scholings- en trainingsprogramma worden geselecteerd. De criteria van deze selectie volgen uit de inhoud van het programma en de doelgroep voor wie dit is bestemd en worden door de Minister van Justitie ingevolge artikel 3, derde lid, bepaald. Deze mogelijkheid is uitdrukkelijk voorzien in artikel 16, tweede lid. Met de beslissingen omtrent deelname aan een scholings- en trainingsprogramma worden ook de selectiefunctionarissen belast. Dit ligt voor de hand. Zij zijn immers de functionarissen die op centraal niveau de beslissingen ten aanzien van de jeugdigen die vrijheidsbeneming moeten ondergaan nemen. Van deze taak blijkt uit de verwijzing in het derde lid naar de beslissing tot deelname hieraan in het tweede lid. In het verlengde van de bevoegdheid tot beslissing omtrent deelname aan een scholings- en trainingsprogramma ligt die tot beëindiging daarvan. Ook hierin wordt in het tweede lid voorzien. Zie voor het begrip scholings- en trainingsprogramma onderdeel 6 van de toelichting.

b. Criteria voor (over)plaatsing

Artikel 16 vormt de spil van de beslissingen tot plaatsing en overplaatsing van jeugdigen. De beslissing tot plaatsing van jeugdigen voor opname in een justitiële jeugdinrichting geschiedt overeenkomstig de daaraan – ingevolge hoofdstuk III – toegekende externe bestemmingen. Artikel 16, eerste lid, bepaalt dit.

De beslissing wordt dus genomen aan de hand van de volgende criteria:

- plaatsing in een opvang- of behandelinrichting? Hiervoor is met name de titel van vrijheidsbeneming van belang.
- gaat het om een meisje of een jongen?
- welke mate van beveiliging is noodzakelijk?
- komt de betrokkene in aanmerking voor enige bijzondere opvang?
- zijn er nog speciale aanwijzingen gegeven door de bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 16, vierde lid?

Indien verscheidene plaatsen beschikbaar zouden zijn, bepalen in aanvulling op de plaatsingscriteria de doelstellingen van de tenuitvoerlegging uit artikel 2 van de wet de uiteindelijke keuze. Het gaat om de vraag welke keuze het meest in overeenstemming is met de volgende factoren: de opvoeding van de jeugdige, de voorbereiding van zijn terugkeer in de maatschappij in samenhang met het beginsel van minimale beperkingen. Ook het beginsel van «voortvarende executie» kan een rol spelen bij de beslissing tot plaatsing van de jeugdige. Bij voorbeeld kan dit betekenen dat een jeugdige die een maatregel van plaatsing in een inrichting heeft opgelegd gekregen, in afwachting van plaatsing in een behandelinrichting, in een opvanginrichting wordt ondergebracht.

Ten slotte kent artikel 16 nog de mogelijkheid dat van de plaatsingscriteria mag worden afgeweken op gronden gelegen in de persoon van de betrokkene. Het gaat hier duidelijk om een uitzondering, die ook als zodanig zal moeten worden gemotiveerd.

De wenselijkheid van het in aanvulling op het stelsel van externe differentiatie mogelijk (blijven) maken van interne differentiatie is toegelicht in onderdeel 8a. Artikel 17 verschaft de directeur een uitdrukkelijke bevoegdheid voor het voeren van een intern plaatsings- en overplaatsingsbeleid.

Op de mogelijke aanwijzingen die door het openbaar ministerie of de autoriteiten die het bevel tot vrijheidsbeneming kunnen geven is in het voorgaande onderdeel ingegaan.

11. Verblijfs- en behandelplan

Een kernelement in de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen vormt de planmatige invulling van het verblijf in de justitiële jeugdinstellingen. Tot nu toe voorziet artikel 35 van het Besluit regels instellingen voor justitiële kindbescherming in een hulpverleningsplan ten aanzien van de tuchtscholen en de behandelinstellingen.

In artikel 21 wordt een behandelplan geïntroduceerd. Dit behandelplan kan een onderdeel vormen van een algemener hulpverleningsplan ten aanzien van de jeugdige, waarin het verblijf in een justitiële jeugdinstelling een element is. Artikel 10, tweede lid, definieert de term behandeling in de zin van het begrip «jeugdhulpverlening» uit artikel 1c Wjh. Op deze wijze wordt aangegeven dat behandeling volgens deze omschrijving een operationalisering is van de justitiële wijze van hulpverlening in een onvrijwillige setting. Justitie verleent onder meer hulp door te behandelen. Deze behandeling is gericht op het bereiken van dezelfde doelstellingen als omschreven in de Wjh die vele vormen van interventie bestrijkt. Artikel 21, eerste lid, verplicht de directeur tot het binnen zes weken opstellen van een behandelplan.

Een behandelplan bevat ten minste een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de volgende aspecten:

- de diagnose van de problematiek en de indicatie voor plaatsing;
- de gewenste doelen aangaande de ontwikkeling van de jeugdige;
- de wijze waarop en de middelen waarmee die doelen bereikt kunnen worden;
- de verwachting met betrekking tot de behandelingsduur.

Wat de wijze waarop en de middelen waarmee die doelen bereikt worden, zal ingevolge artikel 52, tweede lid, een belangrijke plaats voor het onderwijs en andere activiteiten in het kader van de pedagogische vorming worden ingeruimd.

In het tweede lid van artikel 21 wordt voorzien in nadere regelgeving inzake het behandelplan. Daarin zal ook worden opgenomen dat ten behoeve van de vaststelling van een behandelplan voor een OTS-pupil of een voogdij-pupil voorafgaand overleg met de (gezins)voogdij-instelling plaatsvindt. In deze nadere regelgeving zullen ook bepalingen over periodieke evaluatie opgenomen worden. Naar aanleiding van de evaluatie kan het behandelplan eventueel bijgesteld worden. Deze bijstelling is met name bij een langer verblijf in de behandelinstelling van belang. Indien de jeugdige een vreemdeling is en na de vrijheidsontneming naar zijn land van herkomst zal teruggaan zal dit ook aandacht in het behandelplan behoeven.

Nieuw is de mogelijkheid voor opvanginstellingen tot het opstellen van een verblijfsplan. In de praktijk is gebleken dat aan het structuren van het verblijf in een opvanginstelling behoefte bestaat en deze zal door een aantal factoren nog toenemen. Ik wijs op de aanzienlijke uitbreiding van het wettelijke strafmaximum: van zes maanden tuchtschool naar twaalf – voor twaalf tot zestien jarigen – tot 24 maanden – voor de zestien tot achttien jarigen. Een langer verblijf vraagt vanzelf om fasering van de tijd. Een ander aspect is dat het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid introduceert om jeugdigen planmatig buiten de groep te plaatsen. In onderdeel 9 is dit toegelicht en omschreven als een «doseerprogramma». Een dergelijk programma kan deel uitmaken van een verblijfs- of behandelplan. Om een effectieve controle op een verantwoorde aanwending van deze uitzondering op de hoofdregel van verblijf in de

groep mogelijk te maken is opname hiervan in een plan noodzakelijk. In een dergelijk plan zal worden vermeld op welke gronden en met welke doelstelling bij voorbeeld een doseerprogramma wordt voorgeschreven. Zowel in het verblijfs- als in het behandelplan zal worden opgenomen of, en in welke mate, in nazorg wordt voorzien. Mede daarom zal bij het vaststellen van het verblijfs- en behandelplan de (jeugd)reclassering of de Raad voor de Kinderbescherming betrokken worden. Ook dit zal in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Artikel 20 maakt een onderscheid naar de lengte van het verblijf. Ten aanzien van een jeugdige met een strafrestant van drie maanden of meer is de directeur verplicht tot het opstellen van een verblijfsplan. Bij een kortere of ongewissere verblijfsduur, zoals bij preventieve hechtenis, vervangende jeugddetentie, passantenverblijf en vreemdelingenbewaring voor uitzetting, is het minder zinvol een verblijfsplan voor te schrijven. Een verblijfsplan laat zich inhoudelijk niet strak omschrijven. Ik stel mij voor dat in een dergelijk plan in elk geval is opgenomen in welke groep de betrokkene verblijft, welke bewegingsvrijheid hij binnen de inrichting of eventueel daarbuiten geniet, aan welke activiteiten hij deelneemt of met welke personen van buiten hij contact onderhoudt of mag onderhouden. Naarmate het voorziene verblijf langer duurt dient het plan ook meer toekomstgericht te zijn. Vermeld dient te worden of, en zo ja, welke grotere vrijheden worden toegekend, welke verwachtingen bestaan ten aanzien van zijn deelname aan onderwijs dan wel andere activiteiten in het kader van zijn pedagogische vorming. Wordt het verblijf in een opvanginrichting nog gevolgd door een verblijf in een andere (semi)residentiële instelling van hulpverlening? In het voorgestelde tweede lid van artikel 20 wordt in nadere regelgeving omtrent het verblijfsplan voorzien. Daarin zullen ook bepalingen over periodieke evaluatie worden opgenomen.

Bijzondere aandacht verdienen de zogenaamde passanten in de opvanginrichtingen. Het gaat veelal om personen die tot een vrijheidsbenemende maatregel, met name de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, zijn veroordeeld en die in afwachting zijn van opname in de voor hen geschikte behandelinrichting. Zij kunnen – indien mogelijk in overleg met de vervolginrichting – aan een voor hen geschikt activiteitenprogramma deelnemen. Meestal hebben zij immers al een persoonlijkheidsonderzoek achter de rug, waarin een indicatie gevonden kan worden welke activiteiten voor de betrokken jeugdige zinnig zijn.

12. Ordemaatregelen

De directeur is bevoegd tot vergaande ingrepen in de bewegingsvrijheid van de jeugdigen die in verband met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming aan zijn gezag zijn onderworpen. Deze bevoegdheid vloeit zonder meer al voort uit artikel 4, derde lid, waarin is bepaald dat de directeur aan jeugdigen aanwijzingen kan geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige, de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan of de handhaving van het over hen gestelde gezag (zie ook onderdeel 7e van de toelichting). De bevoegdheid tot het treffen van ordemaatregelen komt ook aan personeelsleden en medewerkers toe, voor zover de directeur hen – ingevolge artikel 4, tweede lid – daartoe heeft gemachtigd.

Het ingrijpende karakter van enkele ordemaatregelen rechtvaardigt echter het scheppen van waarborgen bij de uitoefening van deze bevoegdheden. Een uitdrukkelijke wettelijke voorziening is getroffen ten aanzien van de ordemaatregelen, die regelmatig voorkomen: de uitsluiting van het

verblijf in de groep al of niet gecombineerd met uitsluiting van deelname aan activiteiten (artikel 24), de plaatsing in afzondering (artikel 25) en de correctieplaatsing (artikel 27). In de onderdelen c, d en f wordt op de specifieke aspecten van deze maatregelen ingegaan. Eerst wordt aan de gemeenschappelijke onderdelen aandacht besteed: de gronden voor oplegging (a) en de hierbij in acht te nemen procedures (b). Onderdeel e bevat een toelichting op de tenuitvoerlegging van afzondering in een andere inrichting of afdeling dan waarin de betrokkene ten tijde van de oplegging verbleef.

a. Gronden

De gronden waarop de ordemaatregelen kunnen worden getroffen zijn, afhankelijk van het type ordemaatregel:

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming;
- b. ter bescherming van de betrokken jeugdige;
- c. in geval van ziekmelding of ziekte;
- d. op verzoek van de betrokkene.

ad a

Op deze grond kunnen de in de artikelen 24 en 25 genoemde ordemaatregelen getroffen worden. Afzondering op de grond als onder a bedoeld is een uiterste maatregel, die pas in aanmerking komt, indien niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan. Te denken valt aan tijdelijke verwijdering van de betrokkene uit de groep of uitsluiting van een of meer activiteiten.

De maatregel kan worden genomen zowel naar aanleiding van incidenten in de inrichting als daarbuiten. Met het oog hierop is – evenals bij disciplinaire bestraffing – als grond voor plaatsing in afzondering, alsmede voor uitsluiting van activiteiten, de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming opgenomen. Dit is een noodzakelijk complement van de bevoegdheid van de directeur om zowel in het kader van de orde of de veiligheid in de inrichting als met het oog op voornoemde ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming bevelen aanwijzingen te geven (artikel 4, derde lid).

Ook de correctieplaatsing kan op deze grond worden opgelegd. Het karakter van deze maatregel verschilt in duur en karakter van de twee overige maatregelen en wordt besproken in dit onderdeel, onder f.

ad b

De maatregelen kunnen een beschermend karakter hebben, indien de jeugdige ingeslotene tegen zichzelf (vanwege – dreiging van – automutilatie, dan wel het verkeren in een toestand van psychische decompensatie) dan wel tegen anderen moet worden beschermd.

ad c

Als derde grond voor het nemen van een ordemaatregel is ziekte of ziekmelding opgenomen. Deze bevoegdheid laat onverlet de mogelijkheid om de ordemaatregel niet op te leggen al naar gelang de aard van de ziekte. Veelal zal hierover eerst een advies van de medische dienst worden gevraagd. In afwachting hiervan kan plaatsing buiten de groep wenselijk zijn. Dit is de reden om ook reeds een ziekmelding als zodanig als grond voor voornoemde wijze van uitsluiting of afzondering aan te merken. Een correctiemaatregel kan niet op deze grond worden opgelegd.

ad d

Indien een jeugdige verzoekt om in afzondering te worden geplaatst dient door of namens de directeur te worden onderzocht of hiervoor een redelijke grond aanwezig is. (Vergelijk artikel 16, tweede lid, onder b, van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming dat bepaalt dat een verzoek van de jeugdige tot verblijf buiten de groep moet worden gehonoreerd, indien dit naar het redelijk oordeel van de directeur mogelijk of gewenst is.) Het kan zijn dat in de situatie die de betrokkene tot dit verzoek heeft gebracht ook op andere wijze (door overplaatsing naar een andere groep of het bieden van extra begeleiding en zorg) verandering kan worden gebracht. Ook moet de afzondering beheersmatig – wat betreft de capaciteit en de inzet van personeel – kunnen worden gerealiseerd. Een jeugdige kan niet verzoeken om een correctieplaatsing.

b. Procedure

De procedurele waarborgen verschillen naar gelang de maatregel dan wel de grond van de maatregel. De beslissing tot het nemen van ordemaatregelen als bedoeld in de artikelen 24 en 25 op de gronden van artikel 24, eerste lid, onder a of b, is in beginsel voorbehouden aan de directeur. Het treffen van deze maatregelen op de andere in artikel 24 genoemde gronden kan door de directeur worden overgelaten dan wel uitdrukkelijk worden opgedragen aan personeelsleden of medewerkers. Ziekte of ziekmelding is een dermate objectiveerbaar feit dat het niet noodzakelijk is dat de directeur zelf een beslissing tot uitsluiting van de betrokkene van het verblijf in de groep of van deelname aan activiteiten dan wel plaatsing in afzondering neemt. Evenmin is het noodzakelijk om de directeur te betrekken bij elke maatregel ingevolge beperkingen vanwege de justitiële autoriteiten. Deze uitsluiting of afzondering geschiedt immers in opdracht van deze autoriteiten. De beslissing omtrent de wijze waarop deze opdracht dient te worden uitgevoerd kan aan het personeel van de inrichting worden overgelaten. Ook indien ordemaatregelen worden getroffen op verzoek van de betrokkene, is er geen reden de beslissing hiertoe voor te behouden aan de directeur. De beslissing tot correctieplaatsing is voorbehouden aan de directeur.

De in artikel 24, eerste lid, onder a en b, genoemde gronden geven in de praktijk vaak aanleiding tot discussie. Daarom zijn beslissingen op die gronden niet alleen, zoals vorenstaand vermeld, voorbehouden aan de directeur, maar zijn er tevens specifieke procedurele eisen aan verbonden. De betrokkene dient in beginsel tevoren te worden gehoord (ingevolge artikel 61, eerste lid, onder b en c) en ook dient hem de beslissing schriftelijk te worden meegedeeld (ingevolge artikel 62, eerste lid). Voorzien is evenwel dat met het opleggen van de maatregel van uitsluiting van verblijf in de groep of deelname aan een of meer activiteiten niet kan worden gewacht op het optreden door de directeur of diens vervanger. Daarom is de mogelijkheid geopend dat voor korte tijd dergelijke maatregelen kunnen worden bevolen door personeelsleden of medewerkers (artikelen 24, derde lid, en 25, vierde lid). Uit het spoedeisende karakter van deze in tijd beperkte uitsluiting of afzondering vloeit voort dat hieraan niet de voornoemde vormvereisten zijn verbonden. Overigens spreekt het voor zich dat de jeugdige achteraf alsnog gehoord wordt door de directeur indien deze aanwezig is en dat deze beslist over eventuele voortzetting van de maatregel. De termijn van vijftien uren is zodanig gekozen dat, indien de maatregel vlak na het einde van de werkdag wordt getroffen, deze kan voortduren totdat de volgende ochtend de directeur of diens vervanger over eventuele voortzetting een beslissing neemt. Deze zal dus gedurende het weekeinde altijd bereikbaar

en beschikbaar moeten zijn. Ingeval de uitsluiting of de afzondering langer dan vijftien uren moet duren, zal de directeur of zijn vervanger zich naar de inrichting moeten begeven om de jeugdige te horen teneinde zich een oordeel te vormen over de noodzaak van voortzetting van de maatregel.

Uitsluiting van het verblijf in de groep of deelname aan een of meer activiteiten alsmede plaatsing in afzondering, mogen nooit langer duren dan strikt nodig is. De noodzaak van het voortduren dient, behoudens in geval van ziekte(melding), ter uitvoering van een bevel van de rechter-commissaris of de officier van justitie of indien om de maatregel is verzocht, ten minste na twee dagen opnieuw te worden beoordeeld. De maatregel op de onder a en b genoemde gronden kan ten hoogste eenmaal worden verlengd. De verlengingsbeslissing staat genoemd in artikel 4, vierde lid, onder resp. b en c, en is derhalve een aan de directeur of zijn vervanger voorbehouden beslissing. Beoordeeld dient hierbij te worden of er nog een voldoende klemmende grond voor het voortduren van de uitsluiting of afzondering is. Dit behoeft niet dezelfde grond te betreffen als die welke tot oplegging heeft geleid. Wijziging van omstandigheden kan tot wijziging van de grond voor en de grondslag van de maatregel leiden. Gemeenschappelijk aan de beslissing tot oplegging en die tot verlenging dient te zijn dat de noodzaak tot het treffen van de maatregel bestaat.

Het pakket van ordemaatregelen dat de directeur ter beschikking staat is groter. Het kan immers in het belang van de orde noodzakelijk zijn om aanwijzingen aan jeugdige ingeslotenen te geven die minder ingrijpend van aard zijn dan voornoemde en daarom ook niet voorzien behoeven te zijn van extra wettelijke waarborgen. Voor het treffen hiervan biedt het voornoemde artikel 4, derde lid, voldoende basis.

c. Uitsluiting van groep of deelname aan activiteiten

In de huidige praktijk gebeurt het in elke inrichting regelmatig dat een jeugdige voor korte of langere tijd uitgesloten wordt van het verblijf in de groep of van deelname aan activiteiten. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op de in artikel 22 neergelegde hoofdregel voor de justitiële jeugdinrichtingen, die inhoudt dat de bewoners een substantieel deel van het etmaal in de groep verblijven en deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten. Deze inbreuk krijgt een uitdrukkelijke wettelijke basis die met waarborgen is omgeven. Deze maatregel onderscheidt zich ook van de in artikel 23 genoemde mogelijkheden tot plaatsing van een jeugdige buiten de groep (zie nader onderdeel 9).

De beslissing tot plaatsing buiten de groep of uitsluiting van activiteiten wordt, aangezien onverwijld tenuitvoerlegging dikwijls geboden is, over het algemeen genomen door de met het toezicht op het groepsverblijf of de activiteiten belaste personeelsleden. Het kan inhouden dat de jeugdige naar zijn kamer wordt gestuurd of dat hij wordt uitgesloten van bij voorbeeld sport of recreatie. De beslissing is meestal een directe reactie op het gedrag van de betrokkene en blijft doorgaans beperkt tot een zo kort mogelijke periode. Bij elke uitsluiting zal regelmatig bekeken moeten worden of de noodzaak tot het laten voortduren van de maatregel nog bestaat. De beslissing tot uitsluiting van de groep of deelname aan activiteiten voor een duur van meer dan vijftien uur is voorbehouden aan de directeur.

Naarmate de uitsluiting langer duurt is de overgang naar de in zwaarte volgende modaliteit van ordemaatregel, te weten afzondering, vloeiend. De uitsluiting komt materieel neer op plaatsing in afzondering indien de uitsluiting ten uitvoer wordt gelegd op de eigen kamer. Indien dat het geval is, dient tot een plaatsing in afzondering te worden overgegaan,

omdat de afzondering met meer waarborgen omgeven is. Die extra waarborgen zijn: melding aan de directeur en – indien de afzondering langer dan 24 uur duurt – melding aan de commissie van toezicht en de arts. De reden dat de afzondering ook op de eigen kamer ten uitvoer gelegd moet kunnen worden is enerzijds gelegen in het feit dat de afzondering een «zwaardere» ordemaatregel is en anderzijds dat de uitwijkmogelijkheid naar de eigen kamer noodzakelijk is, indien de opvangkamer of de afzonderingscellen bezet zijn.

d. Afzondering

De regeling van de afzondering is bij het concipiëren van het voorliggende wetsvoorstel uitgebreid vergeleken met de regeling van de artikelen 17 tot en met 19 van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming. Dit geldt zowel voor de gronden als de waarborgen waarmee de toepassing is omgeven. In onderdeel a zijn de gronden reeds toegelicht. Artikel 17 van het voornoemde Besluit kent naast de afzondering ter wille van de orde en veiligheid ook de «goede gang van zaken naar het redelijk oordeel van de directeur». Deze laatste grond keert niet terug in zijn algemene formulering, maar is – in elementen onderscheiden – terug te vinden in de ongestoorde tenuitvoerlegging, de bescherming van de betrokkene en de gevallen van ziekte(melding).

De plaatsing in afzondering op de gronden van artikel 24, eerste lid, onder a en b, is voorbehouden aan de directeur, tenzij onverwijld tenuitvoerlegging is geboden. Het zal in het laatste geval kunnen gaan om situaties waarin zich ernstige incidenten hebben voorgedaan waarbij verscheidene personen betrokken zijn geraakt dan wel waarbij een individuele bewoner een acuut gevaar voor zichzelf of anderen oplevert en derhalve in afzondering geplaatst dient te worden. Ook kan het gaan om een kortdurende afzondering die plaatsvindt gedurende een onderzoek van de verblijfsruimte van de jeugdige als bedoeld in artikel 39.

Afzondering is te onderscheiden van oplegging van een disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel. Zij is een ordemaatregel die duurt voor zolang zij noodzakelijk is en dient te worden beëindigd zodra dit mogelijk en verantwoord is. Een disciplinaire straf is in tijd tevoren bepaald. Ook de gronden voor oplegging verschillen. Voor plaatsing in afzondering is niet vereist dat de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Voor oplegging van een disciplinaire straf is het nodig dat de jeugdige een strafbaar feit als bedoeld in artikel 54, eerste lid, heeft begaan (zie nader onderdeel 18a) en dat hij daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld (artikel 55, vijfde lid).

In het vijfde lid van artikel 25 is bepaald dat de directeur er zorg voor dient te dragen dat regelmatig door het personeel toezicht wordt uitgeoefend op de tenuitvoerlegging van de afzondering.

De maatregel van afzondering kan ten uitvoer worden gelegd in de eigen kamer van de betrokkene, een bijzondere «opvangkamer» of een afzonderingscel. Deze laatste is de meest ingrijpende vorm waarin de afzondering kan plaatsvinden. Met het oog hierop is in het zesde lid van artikel 25 voorgeschreven dat, indien deze vorm van afzondering langer dan 24 uren duurt, de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger, alsmede de ouders, voogd, stiefouder of pleegouders hiervan op de hoogte worden gesteld. De melding aan de commissie van toezicht zal in de praktijk veelal betekenen dat de secretaris van de commissie van toezicht wordt geïnformeerd. Op zijn beurt kan deze de maandcommissaris verwittigen. Het ligt voor de hand

dat de maandcommissaris aandacht besteedt aan de langdurig in de afzonderingscel geplaatste jeugdige. Gedurende het verblijf in de afzonderingscel is de jeugdige uitgesloten van deelname aan activiteiten, onafhankelijk van de plaats van de tenuitvoerlegging, , tenzij de directeur anders bepaalt (artikel 25, tweede lid). Conform de opmerking dienaangaande van de Raad van State merk ik hier op dat gedurende de afzondering ook de contacten met de buitenwereld kunnen worden beperkt. Dat is evenwel geen automatisme. Daarover dient een afzonderlijke beslissing te worden genomen, conform de wettelijke bepalingen in Hoofdstuk VIII. In het voorgestelde zevende lid is voorgeschreven dat omtrent dat verblijf en de tijdens het verblijf in de afzonderingscel aan de aldaar geplaatste toekomstige rechten bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. De overige procedurele aspecten van de afzondering (het horen van de betrokkene en het verstrekken van een mededeling) zijn voorzien in hoofdstuk XI.

e. Afzondering elders

Artikel 26 voorziet in de mogelijkheid en de procedure van tenuitvoerlegging van de maatregel van afzondering in een andere inrichting of afdeling dan waar deze is opgelegd. De beslissing tot uitplaatsing van een jeugdige wordt genomen door de directeur die de afzondering beveelt. Toezicht op de noodzaak van de maatregel en op de meest geschikte tenuitvoerlegging hiervan is gewaarborgd door het vereiste in het tweede lid dat de plaatsing in overeenstemming met de selectiefunctionaris geschiedt. Hetzelfde geldt voor de beslissing tot verlenging. Hierbij is echter ook het oordeel van de directeur die de tenuitvoerlegging van de afzondering realiseert van belang. Hierin voorziet het derde lid uitdrukkelijk.

f. Correctieplaatsing

Een derde ordemaatregel is de correctieplaatsing. Een correctieplaatsing is een kortdurende plaatsing vanuit een behandelinrichting naar een opvanginrichting of vanuit een opvanginrichting naar een andere opvanginrichting, dan wel vanuit een behandelinrichting naar een andere behandelinrichting als reactie op ontoelaatbaar gedrag of ter bescherming van de jeugdige tegen zichzelf of anderen. De correctieplaatsing duurt ten hoogste veertien dagen en kan door de directeur – na overleg met de directeur van de ontvangende inrichting – met maximaal veertien dagen verlengd worden. Zowel de beslissing tot het opleggen van de maatregel van correctieplaatsing als die tot verlenging worden door de directeur genomen na overleg met een gedragsdeskundige. Bij verlenging is bovendien overleg met de directeur van de inrichting waarin de correctieplaatsing ten uitvoer wordt gelegd, noodzakelijk. Voor de beslissing tot oplegging van de maatregel van correctieplaatsing en voor de verlenging hiervan is tevens voorafgaand overleg met de selectiefunctionaris noodzakelijk. Het heeft immers geen zin een maatregel op te leggen dan wel verlenging aan te vragen als er geen capaciteit beschikbaar is. Slechts een directe plaatsing sorteert het gewenste effect. Het is derhalve zaak om in verband met het bovenstaande voorrangregels op te stellen. Voor de jeugdige aan wie de maatregel van ondertoezichtstelling is opgelegd is toestemming van de gezinsvoogdij-instelling of voogdij-instelling vereist. Soms is ook nog een machtiging van de kinderrechter noodzakelijk. Ik verklaar dit nader. Bij de plaatsing van een ondertoezichtgestelde in een behandelinrichting is een machtiging van de kinderrechter nodig. Als deze machtiging slechts toestemming voor plaatsing in een open behandelinrichting inhield, is hij niet toereikend voor correctieplaatsing in een

gesloten inrichting. In zo'n geval heeft de gezinsvoogdij-instelling dan wel de voogdij-instelling een expliciete machtiging voor tijdelijke plaatsing in een gesloten inrichting nodig. Als de oorspronkelijke machtiging wel toereikend is, is een aparte machtiging vanzelfsprekend niet nodig. Voor de jeugdige aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd is toestemming van Onze Minister nodig. Dit geldt eveneens voor de verlenging. De gronden waarop de maatregel kan worden opgelegd zijn dezelfde als die bij plaatsing in afzondering en uitsluiting van het verblijf in de groep of deelname aan activiteiten, met uitzondering van de gronden van artikel 24, eerste lid, onder c en e, te weten ziekte of ziekmelding en eigen verzoek van de jeugdige. Ingevolge artikel 27, vijfde lid, moeten de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders van de jeugdige onverwijld van de opgelegde correctieplaatsing en een eventuele verlenging op de hoogte worden gesteld. Gedurende deze correctieplaatsing valt de jeugdige onder het regime van de inrichting waarin hij ter correctie tijdelijk verblijft. Na de tenuitvoerlegging van de correctieplaatsing dan wel de verlenging hiervan wordt de jeugdige ingevolge artikel 27, vierde lid, teruggeplaatst naar de inrichting waarin de maatregel werd opgelegd.

13. Verlaten van de inrichting

Thans komt aan de jeugdige onder toezicht gestelde in een justitiële jeugdinrichting en de jeugdige van wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt ten uitvoer gelegd, ten minste eenmaal per zes weken verlof toe. Dit geldt ingevolge artikel 29, tweede lid, van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming in beginsel niet voor hen die in verzekering zijn gesteld, in voorlopige hechtenis verblijven of een vrijheidsstraf ondergaan. Voor ter beschikking gestelden en degenen die een buitengewone behandeling ondergaan is de toestemming van de minister nodig.

De voorgestelde artikelen 28 tot en met 31 vormen het kader voor diverse modaliteiten op grond waarvan het een jeugdige kan worden toegestaan de inrichting te verlaten. Het gaat hierbij dus niet om een schorsing van de voorlopige hechtenis door de (kinder)rechter. Het gaat eveneens niet om strafonderbreking. Duidelijk is aangegeven dat de bepalingen betrekking hebben op situaties waarin de straf of maatregel doorloopt (artikel 30, tweede lid). De thans voorgestelde verlobbepalingen zijn uitvoeriger dan in de huidige regelgeving. Toegevoegd zijn:

- een regeling voor het bijwonen van een gerechtelijke procedure analoog aan de beide andere voorstellen voor beginselenwetten: de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.
- een regeling voor jeugdigen met de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen analoog aan die voor het proefverlof in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Het proefverlof voor de jeugdigen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen ten uitvoer wordt gelegd heeft ten doel hen bij wijze van proef in de maatschappij te laten terugkeren.
- een uitbreiding van de rechtsgang tegen verlobbeslissingen.

Thans bestaat uitsluitend de mogelijkheid te klagen tegen verlobbeslissingen van de directeur. In de voorgestelde regeling wordt het tevens mogelijk beroep aan te tekenen tegen aan de Minister voorbehouden beslissingen omtrent het verlenen van een machtiging voor (proef)verlobbeslissingen. Hierbij wordt aangesloten bij de in hoofdstuk XV voorgestelde regeling inzake plaatsing en overplaatsing.

Onder verlof vallen de volgende vormen: incidenteel verlof, periodiek verlof en regimair verlof. Incidenteel verlof is verlof om klemmende redenen en richt zich op gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer, bij

voorbeeld het bijwonen van een huwelijk van een broer of zuster of de begrafenis van een grootouder. Periodiek verlof heeft niet te maken met een persoonlijke gebeurtenis en is niet eenmalig. Dit periodiek verlof past uitstekend in de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. Regimair verlof is eveneens periodiek verlof, maar het is gekoppeld aan het verblijf in een open inrichting.

Het verlenen van incidenteel verlof van de ots-pupil of de voogdij-pupil is een bevoegdheid van de (gezins)voogdijinstelling. Ots-ers en voogdij-pupillen hebben volgens het voorgestelde artikel 29, eerste lid, recht op periodiek verlof.

Voor de overige categorieën geldt dat de directeur verlof kan verlenen met machtiging van Onze Minister. Doorgaans zal de selectiefunctionaris deze machtiging verlenen. Artikel 29 geeft de regels over verlof voor civielrechtelijk geplaatsten, zowel als zij in een opvangals een behandelinrichting verblijven. Artikel 30 geeft de regels voor verlof voor de strafrechtelijk geplaatsten. Aan het verlof en het proefverlof kunnen algemene voorwaarden worden verbonden (artikel 30, derde lid, en artikel 31, derde lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels omtrent het verlof worden gesteld. Deze betreffen in elk geval de criteria waaraan een jeugdige moet voldoen om voor het verlof in aanmerking te komen, de bevoegdheid tot en de wijze van verlening, weigering, beperking en intrekking alsmede de duur en frequentie van het verlof en de voorwaarden die aan het verlof kunnen worden verbonden. Hetzelfde geldt voor proefverlof.

14. Controle en geweldgebruik

In hoofdstuk VII van het ontwerp zijn inbreuken genoemd die kunnen worden gemaakt op de grondwettelijke rechten van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van onaantastbaarheid van het lichaam, de kleding en van het lichaam van de jeugdige ingeslotene afgescheiden stoffen. Het gaat hierbij om de toekenning van bevoegdheden ter controle en ter aanwending van dwangmiddelen. Thans is voor de sector van de justitiële jeugdinrichtingen slechts de verplichting tot medewerking aan een urinecontrole geregeld (zie nader onder c). Toepassing van de overige controle- en dwangmiddelen is gelegitimeerd vanuit het beginsel van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet. Deze wet kent echter het uitgangspunt dat de gevallen waarin en de wijze waarop inbreuken op grondrechten zijn toegestaan zoveel mogelijk worden omschreven (zie nader onderdeel 2a).

Aan de directeur worden de volgende bevoegdheden toegekend tot uitoefening van controle op jeugdigen en de aanwending van geweld jegens hen:

- a. het opleggen van een identificatieplicht;
- b. onderzoek aan lichaam en kleding;
- c. het verplichten tot medewerking aan een urine-onderzoek;
- d. onderzoek in het lichaam;
- e. het gedogen van een geneeskundige handeling;
- f. fixatie;
- g. onderzoek verblijfsruimte;
- h. geweldgebruik.

a. Identificatieplicht

De identificatieplicht van artikel 33 omvat zowel de verplichting een legitimatiebewijs te dragen en dit te tonen als die tot medewerking aan het vastleggen van de beeltenis of het nemen van een vingerafdruk of handscan met het oog op identiteitscontrole.

b. Onderzoek aan lichaam en kleding

In het bijzonder het belang van voorkoming van ontvluchtingen en het daardoor ontstane gevaar voor het begaan van nieuwe delicten, alsmede het belang van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting vereisen dat een jeugdige aan zijn lichaam en kleding onderzocht moet kunnen worden.

In artikel 34 is gespecificeerd dat in elk geval telkens onderzoek aan kleding of lichaam kan plaatsvinden bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting alsmede voorafgaand aan of na afloop van bezoek. Voorts kan onderzoek geboden zijn, indien de orde of de veiligheid in de inrichting hiervoor aanleiding geeft. Het kan hierbij zowel om een controle gaan die steekproefsgewijs wordt uitgevoerd als om gericht onderzoek op grond van bijzondere verdenkingen.

De Hoge Raad¹ heeft in 1988 beslist dat «het in het eerste lid van artikel 56 Sv en het vijfde lid van artikel 9 Opiumwet bedoelde onderzoek aan het lichaam omvat een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam». Deze extensieve uitleg van het onderzoek aan het lichaam zie ik vooral in het teken van het ontbreken in de wet van de strafvorderlijke bevoegdheid om ook in het lichaam een onderzoek in te stellen. Nu ik in artikel 36 voorstel om onder bepaalde voorwaarden ook een onderzoek in het lichaam van jeugdigen mogelijk te maken, is er alle aanleiding om het onderscheid tussen een onderzoek aan het lichaam en een onderzoek in het lichaam scherper te markeren. De in artikel 34, eerste lid, gegeven onderzoeksbevoegdheid strekt zich in overeenstemming met deze interpretatie uit tot het schouwen van de openingen en holten (tweede lid).

Het onderzoek aan de kleding omvat ingevolge het voorgestelde artikel 34, tweede lid, laatste volzin, mede het onderzoek van de voorwerpen die de jeugdige bij zich draagt of met zich mee voert. Krachtens dit voorschrift kunnen dus bij voorbeeld tassen en koffers, voor zover de jeugdige deze voorwerpen bij zich draagt of met zich voert, onderzocht worden.

Het onderzoek aan het lichaam dient krachtens het voorgestelde derde lid op besloten plaatsen en, voor zover mogelijk, door personen van hetzelfde geslacht te worden verricht. Van een onderzoek aan het lichaam is sprake als het onderzoek verder reikt dan het oppervlakkig aftasten van de kleding. Ingeval een jeugdige aan zijn lichaam of zijn kleding is onderzocht, staat daartegen beklag open.

Indien bij het onderzoek aan de kleding of het lichaam voorwerpen worden aangetroffen die niet in het bezit van de jeugdige mogen zijn en deze door de directeur in beslag genomen zijn, dient deze te handelen overeenkomstig het voorgestelde vierde lid. De directeur kan voorwerpen met toestemming van de jeugdige vernietigen, indien hij van oordeel is dat het belang van de vrijheidsbeneming zulks eist. Het gaat in dit geval om voorwerpen die niet aan bederf onderhevig zijn. Aan bederf onderhevige voorwerpen kunnen immers niet ten behoeve van de jeugdige worden bewaard en mogen daarom ook zonder diens toestemming worden vernietigd.

c. Verplicht urine-onderzoek

Krachtens het voorgestelde artikel 35 kan de directeur een jeugdige verplichten urine af te staan. Deze bevoegdheid is thans geregeld in artikel 31a van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming (Stb. 1995, 104), gebaseerd op artikel 66, onder a en c, van de Wet op de jeugdhulpverlening. Artikel 31a van het Besluit geeft de bevoegdheid tot urinecontrole en tevens de voorwaarden waarop dit kan geschieden. De

¹ HR 8 november 1988, NJ 1989, 667, m.nt. T. M. Schalken, *Ars Aequi* 38 (1989), blz. 780-788, m.nt. A. H. J. Swart.

urine moet onderzocht kunnen worden op de aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen. Hierbij dient te worden gedacht aan de middelen vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijsten I en II, aan alcohol en aan medicijnen. Het gaat dus zowel om verboden middelen, als om middelen waarvan het ongecontroleerde gebruik dient te worden tegengegaan. Te denken valt hierbij aan kalmerings- en slaapmiddelen. De wijze van uitvoering van het urineonderzoek dient nader in een ministeriële regeling te worden vastgelegd. Deze regels betreffen in elk geval het recht van de jeugdige om de uitslag te vernemen en om voor eigen rekening een hernieuwd onderzoek van de reeds afgestane urine te laten plaatsvinden. Tevens zal worden vastgelegd dat aan de jeugdige vooraf wordt meegedeeld waarom tot urine-onderzoek is besloten. Het kan gaan om een steekproefsgewijze controle, maar ook om een controle bij verdenking van gebruik van drugs of controle bij het tijdelijk verlaten van de inrichting, bij terugkeer of in het kader van een selectie en plaatsing.

Niet-naleving van de verplichting tot medewerking kan aanleiding geven tot het opleggen van een disciplinaire straf.

De naleving van deze verplichting dient ook te worden gezien in verband met de toepassing van geweld, met inachtneming van de voorwaarden genoemd in het voorgestelde artikel 40. Zo acht ik het meevoeren door medewerkers van de inrichting van de jeugdige naar een ruimte waar hij de urine kan afstaan in beginsel toelaatbaar.

d. Onderzoek in het lichaam

Een ingrijpende bevoegdheid is gegeven in artikel 36. Het betreft het onderzoek in het lichaam van de jeugdige. Dit kan betreffen een verdergaand onderzoek van holten en openingen dan het louter schouwen hiervan, zoals is voorzien in artikel 34. Het kan evenwel ook gaan om andere vormen van onderzoek, zoals het nemen van een röntgenfoto of het inbrengen van een endoscoop in de slokdarm of endeldarm. Een dergelijk onderzoek kan geboden zijn, indien bepaalde feiten of omstandigheden erop wijzen dat de jeugdige onderdelen of munitie van een vuurwapen of verdovende middelen (cocaïnebolletjes) of anderszins gevaarlijke voorwerpen (zoals scheermesjes) heeft ingeslikt. De aard van het onderzoek zal bepalend zijn voor de vraag of dit door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige moet worden verricht. Zo zal het inbrengen van een endoscoop in het rectum of de vagina door een arts moeten geschieden. Een minder ingrijpend onderzoek van deze plaatsen kan door een verpleegkundige, maar wel in opdracht van de arts worden verricht.

De bevoegdheid tot het geven van opdracht tot onderzoek in het lichaam van de jeugdige is niet overdraagbaar. Zie het voorgestelde artikel 4, vierde lid, onder e.

e. Het gedogen van een geneeskundige handeling

Krachtens het voorgestelde artikel 37, eerste lid, kan de directeur een jeugdige verplichten te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht.

Voor geneeskundige handelingen is in beginsel telkens de toestemming van de jeugdige en, indien de jeugdige ouder dan twaalf en jonger dan zestien jaar is, tevens de toestemming van de ouders die het ouderlijke gezag over hem uitoefenen, of van zijn voogd vereist. Zie artikel 450, eerste lid en tweede lid, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De Minister van Justitie en de directeur dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de jeugdige gedurende de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Deze verantwoordelijkheid kan de verrichting van een bepaalde geneeskundige handeling ten opzichte van

een jeugdige ook bij gebreke van diens toestemming of die van zijn ouders of voogd rechtvaardigen, indien die handeling noodzakelijk is ter afwending van het in het voorgestelde artikel omschreven gevaar. De geneeskundige handeling zal veelal bestaan uit het toedienen van medicijnen. Ook kan het evenwel om een ander acuut ingrijpen gaan, bij voorbeeld het maken van een röntgenfoto om te constateren of de jeugdige voorwerpen heeft ingeslikt of op andere wijzen ingebracht die een ernstig gevaar opleveren voor zijn gezondheid.

Onder ernstig gevaar voor de gezondheid van de jeugdige dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts ook gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Een gedwongen medicatie kan ook toelaatbaar zijn, indien deze wordt toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van anderen. Gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling moet steeds worden overwogen of het beoogde doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Dit geldt ook voor een jeugdige, die zonder medicatie een ernstig gevaar oplevert voor anderen en daartoe noodgedwongen langdurig moet worden afgezonderd. Indien dan zijn toestand zou verslechteren, is het denkbaar dat de gedwongen medicatie als minder ingrijpend moet worden beschouwd dan langdurige afzondering. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 37 worden nadere regels aangekondigd omtrent de toepassing van het in het eerste lid gestelde. Daarbij zal met name aandacht worden geschonken aan de procedure die in acht genomen moet worden bij het nemen van een dergelijke beslissing.

De noodzaak van het opnemen van deze bepaling ligt met name in het groeiend aantal jeugdigen met geestelijke stoornissen die zich uiten in onbeheerst en, zonder medisch ingrijpen, veelal onbeheersbaar gedrag. Voor deze groep is inmiddels een aparte afdeling in de rijksinrichting «De Hartelborgt» te Spijkenisse geopend. Ondanks de bijzondere aandacht die daar maar ook in andere inrichtingen wordt besteed aan jeugdigen met geestelijke stoornissen doen zich regelmatig situaties voor waarin het met het oog op de gezondheidstoestand van de jeugdige, dan wel vanwege diens gedrag, voor mede-bewoners en personeelsleden onvermijdelijk is dat een dwangmedicatie wordt toegediend. Het voorgestelde artikel verschaft aan de directeur en de arts een uitdrukkelijke basis. Het toedienen van sederende middelen kan een oplossing zijn die te verkiezen is boven het vastbinden van een jeugdige, waartoe artikel 36 de mogelijkheid biedt.

Het artikel legt de bevoegdheid bij de directeur, maar legt geenszins een verplichting tot handelen bij de medicus. Of, en zo ja, welk medisch ingrijpen is geïndiceerd dient deze volgens zijn professionele maatstaf te beoordelen. Dit artikel verschaft de arts – op aangeven van de directeur – wel een uitdrukkelijke legitimatie om zonder toestemming van de betrokkene, althans tegen diens wil, een inbreuk te maken op zijn lichamelijke integriteit. Het verplichten van een jeugdige een geneeskundige handeling te gedogen is niet overdraagbaar.

f. Fixatie

In artikel 38 zijn nadere regels gegeven betreffende de bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam van de jeugdige ter beperking van zijn bewegingsvrijheid.

Bedoeld wordt de plaatsing van de jeugdige op het zogenaamde veiligheidsbed tijdens de tenuitvoerlegging van de afzondering. Thans is wel de afzondering geregeld in de artikelen 17 e.v. van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming, maar zijn geen wettelijke voorzieningen getroffen voor eventuele fixatie van hen die in afzondering zijn geplaatst. Voor het gevangeniswezen gelden het Reglement plaatsing in de isoleercel en plaatsing op het veiligheidsbed.¹

¹ Circulaire van 19 februari 1981, nr. 927/380, Penitentiaire Informatie (PI) 1981, nr. 25.

Een dergelijke fixatie, die in de praktijk in inrichtingen voor jeugdigen overigens slechts zelden toegepast wordt, dient te worden onderscheiden van de aanwending van – overige – vrijheidsbeperkende middelen, waarvoor in artikel 40 de grondslag is gelegd.

Fixatie kan slechts plaatsvinden, indien deze beperking van de bewegingsvrijheid noodzakelijk is ter afwending van een ernstig gevaar dat van de jeugdige uitgaat voor hemzelf of anderen. Het is denkbaar dat een jeugdige die tijdens de afzondering in een toestand van hevige motorische onrust een ernstig gevaar oplevert voor zijn gezondheid, niet in voldoende mate kan worden geholpen door verstrekking van medicijnen. Als uiterste dwangmiddel kan fixatie door middel van een veiligheidsbed of een spanlaken worden toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor zelfverminking of suicide. Wat betreft de veiligheid van anderen dient te worden gedacht aan het ernstige gevaar voor personeelsleden van de inrichting die tijdens de afzondering contact hebben met de jeugdige. Door de bevestiging van mechanische middelen kunnen zij beschermd worden tegen ernstige vormen van agressie van de zijde van de jeugdige. Een alternatief voor fixatie dan wel een aanvulling hierop kan het medicamenteus sederen van de jeugdige zijn, waarvoor artikel 37 een wettelijke basis biedt (zie de toelichting onder e).

Het voorgestelde dwangmiddel is gekoppeld aan de afzondering teneinde zeker te stellen dat het dwangmiddel alleen kan worden toegepast ten aanzien van jeugdigen die in afzondering zijn geplaatst. Hiermee onderscheidt dit dwangmiddel zich ook ten opzichte van de in artikel 40 gegeven bevoegdheid tot het gebruiken van geweld en vrijheidsbeperkende middelen.

De beslissing tot mechanische bevestiging, zoals door middel van een veiligheidsbed, van een jeugdige is dermate ingrijpend dat die door de directeur of diens plaatsvervanger dient te worden genomen (artikel 4, vierde lid, onder g). Het karakter van een noodmaatregel die een dergelijke geweldstoepassing is, maakt het echter onvermijdelijk dat personeel in afwachting van de beslissing van de directeur tot direct handelen moet kunnen overgaan. De in het artikel voorgestelde termijn van vier uren is korter dan die in artikel 25, vierde lid, teneinde de personeelsleden in staat te stellen een jeugdige voor een periode van ten hoogste vijftien uren af te zonderen. Deze beperking is ingegeven door het ingrijpende karakter van de maatregel. In het eerste en tweede lid is bovendien voorzien dat de commissie van toezicht en de arts die aan de inrichting is verbonden van een fixatie onverwijld op de hoogte worden gesteld. Ook deze termijn is derhalve korter dan bij plaatsing in een afzonderingscel waarbij deze meldingsplicht pas na vierentwintig uren in werking treedt (artikel 25, zesde lid).

g. Onderzoek verblijfsruimte

Het voorgestelde artikel 39 regelt de bevoegdheid van de directeur tot het doorzoeken van de kamer van de jeugdige. Het betreft de verblijfsruimte die ingevolge artikel 17, tweede lid, aan iedere jeugdige voor persoonlijk gebruik is toegewezen.

Onderzoek is mogelijk op twee gronden: bij wijze van routine-inspectie in het kader van het algemene toezicht, dan wel, indien dit anderszins noodzakelijk is met het oog op de orde of de veiligheid in de inrichting. De aanleiding voor dit laatste dient te blijken uit dan wel aannemelijk te worden door feiten en omstandigheden. Voor het onderzoeken van brieven en andere poststukken geldt de bijzondere regeling van artikel 41, tweede en derde lid.

h. Geweldgebruik

In artikel 40 is het geweldgebruik en de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen van een uitdrukkelijke wettelijke basis voorzien. In de huidige situatie wordt de bevoegdheid hiertoe afgeleid uit de algemene beheersbevoegdheid van de directeur van de inrichting. De bevoegdheid tot uitoefening van geweld en aanwending van vrijheidsbeperkende middelen – zoals bij voorbeeld handboeien of de «broekstok» – is toegekend aan de directeur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze bevoegdheid is evenwel overdraagbaar. Ingevolge artikel 1, onder i, is een personeelslid of medewerker «een persoon, die een taak uitvoert in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel in een inrichting». Aldus kunnen allen die werkzaam zijn ten behoeve van een dergelijke taak aan het voorgestelde artikel 40 een bevoegdheid tot geweldgebruik ontlenen.

Evenals aan de directeur komt – ingevolge het tweede lid – ook aan de selectiefunctionaris de bevoegdheid toe bij de uitvoering van de door hem genomen beslissingen geweld of vrijheidsbeperkende middelen te (doen) gebruiken. Het kan hierbij met name gaan om de realisering van beslissingen tot (over)plaatsing van een jeugdige, die zich hiertegen fysiek verzet.

Bij de toepassing van geweld en de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen staat het noodzakelijkheidsvereiste voorop. Een en ander is alleen geoorloofd met het oog op de in het eerste lid en tweede lid genoemde belangen. Hieruit volgt dat geweld en vrijheidsbeperkende middelen door personeelsleden of andere medewerkers ook buiten de inrichting kunnen worden aangewend, bij voorbeeld tijdens het transport van jeugdige of tijdens begeleiding van hen naar een ziekenhuis. Dit is in overeenstemming met de reikwijdte van de bevoegdheid van de directeur om aanwijzingen te geven ingevolge artikel 4, derde lid.

Het bovenstaand gebruik van geweld heeft niets te maken met het toepassen van geweld uit een bepaalde bejegening- of behandelingsoptiek, de zogenaamde «pedagogische tik». Het gebruik van lichamelijke geweld als disciplinaire straf of als onderdeel van een behandeling blijft te allen tijde verboden en is bovendien overbodig: het onderhavig wetsvoorstel geeft de directeur immers voldoende instrumenten om te reageren op ongewenst gedrag van de jeugdige. In 1991 heeft de toenmalige staatssecretaris dit ook uitdrukkelijk gesteld in antwoord op kamervragen, naar aanleiding van incidenten in een inrichting.¹

Het voorgestelde derde lid bevat de verplichting tot het geven van een waarschuwing alvorens tot het gebruik van geweld mag worden overgegaan. De woorden «zo mogelijk» voorzien in de situatie dat een onmiddellijk ingrijpen geboden is. Met het oog op de controle op de rechtmatigheid van het gebruikte geweld stel ik tevens voor in het derde lid voor te schrijven dat degene die geweld gebruikt heeft hiervan een schriftelijk verslag maakt en dit verslag onverwijld aan de directeur doet toekomen.

Over de wijze van aanwending van geweld en het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen wordt, ingevolge het vierde lid, een landelijke geweldsinstructie vastgesteld. Met name valt hierbij te denken aan regels aangaande het hanteren van bepaalde beveiligingsmiddelen zoals handboeien en de broekstok.

¹ Tweede Kamer, 1991/92, 22 300 XVI, nr. 121.

15. Contact met de buitenwereld

In hoofdstuk VIII zijn diverse wijzen waarop een jeugdige contact met de wereld buiten de inrichting kan onderhouden samengebracht. Het gaat achtereenvolgens om:

- a. correspondentie;
- b. bezoek;
- c. telefoneren;
- d. contact met vertegenwoordigers van de media.

Het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming bevat thans regelingen ten aanzien van correspondentie (artikelen 20 tot en met 24), bezoek (artikelen 25 tot en met 27) en telefoneren (artikel 28).

Artikel 37, onder d, van het Verdrag inzake de rechten van het kind garandeert dat ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd – onder meer – het recht heeft het contact met familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden. De voorliggende artikelen uit dit wetsvoorstel voldoen hieraan in ruime mate. Wel kennen zij op grond van bijzondere, individuele omstandigheden de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op contacten met personen buiten de inrichting, dus ook met de familie. (Voor de ouders is een bijzondere regeling voorzien, die hierna wordt toegelicht.) De procedure waarmee dergelijke contactbeperkingen zijn omgeven is zorgvuldig te noemen. Zowel de wettelijke beperkingsgronden als deze procedurele waarborgen zijn in overeenstemming met de verdragsrechtelijke eis dat sprake dient te zijn van bijzondere omstandigheden.

Als beperkingsgronden voor contacten met buiten gelden naast de standaardgrond van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting telkens:

- de voorkoming of opsporing van strafbare feiten;
- de bescherming van slachtoffers of andere bij misdrijven betrokkenen;
- de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige;
- de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan;

Enkele van deze gronden zijn in algemene zin toegelicht in onderdeel 5c. Aparte bespreking verdienen de bescherming van slachtoffers of anderszins bij misdrijven betrokkenen en de laatstgenoemde beperkingen. In de huidige regelgeving was geen uitdrukkelijke voorziening getroffen om contacten te weigeren of te beperken ter bescherming van de belangen van het slachtoffer of bij voorbeeld een getuige in een strafzaak. Deze situatie wordt onwenselijk geacht. Vrijheidsbeneming op strafrechtelijke grondslag kan mede dienen tot bescherming van slachtoffers van en anderszins betrokkenen bij misdrijven. Ongewenste contacten met de dader of verdachte kunnen met deze functie in strijd komen. Tegen de achtergrond van het begane misdrijf dan wel de verdenking hiervan rechtvaardigen deze belangen een inbreuk op de communicatievrijheid van een jeugdige. Over het algemeen zal het op de weg van het slachtoffer dan wel van slachtofferhulporganisaties liggen om het initiatief te nemen tot het melden van de als onwenselijk ervaren contacten. De beperkingen in contacten met de buitenwereld kunnen ook vanwege de officier van justitie of de rechter-commissaris in het belang van het onderzoek ingevolge de artikelen 222 en 225 van de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering worden opgelegd. Deze beperkingsgrond is echter dwingend van karakter en geldt ook zonder uitdrukkelijke vermelding. Hoewel de directeur gehouden is deze beperkingen ten uitvoer te leggen, is het evenwel aan hem te bepalen op welke wijze dergelijke bevelen het meest doelmatig ten uitvoer kunnen worden gelegd. Beklag in de zin van deze wet is derhalve niet mogelijk tegen de

oplegging van deze beperkingen, maar kan wel ontvankelijk worden verklaard tegen de wijze van tenuitvoerlegging hiervan door de directeur. Of een dergelijke klacht ontvankelijk is wordt bepaald door de speelruimte die de beperkingen de directeur laten.

Een aantal personen en instanties neemt bij het onderhouden van contact met jeugdigen een bevoorrechte positie in. Het is hun in beginsel toegestaan vrijelijk contact te onderhouden met de jeugdigen. In het voorgestelde artikel 42 zijn deze personen en instanties genoemd. De geprivilegieerde positie geldt zowel voor het corresponderen, het bezoeken als het telefoneren. Zie thans artikel 21 Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming.

Met betrekking tot het contact met – kort gezegd – de ouders wordt in artikel 42, eerste lid, onder k, een voorbehoud gemaakt. Er kunnen zich situaties voordoen dat zwaarwegende belangen van de jeugdige zich verzetten tegen het onderhouden van dit contact. Het kan gaan om vaders die onder verdenking staan van of veroordeeld zijn voor plegen van incest. Ook kunnen ouders trachten de exploitatie van hun kinderen (drugshandel, prostitutie) voort te zetten.

Artikel 9, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind maakt scheiding van een kind van de ouders, waaronder ik ook reken het beperken van het contact met hen, mogelijk, indien dit noodzakelijk is in het belang van het kind. Dit verdragsrechtelijke criterium dient dus het richtsnoer te zijn bij het beperken van contacten. Beperking van het contact met ouders kan ook noodzakelijk zijn zonder dat dit direct in het belang van de jeugdige is. Ik denk hierbij met name aan veiligheidsrisico's die van ouders uit kunnen gaan. Het voornoemde artikel 37, onder d, van het verdrag maakt in algemene zin beperkingen in het contact met familie mogelijk op grond van uitzonderlijke omstandigheden. Op grond hiervan is het toegestaan het contact met ouders te beperken op gronden van handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting.

De in artikel 42, eerste lid, onder d, en tweede lid, genoemde justitiële autoriteiten zijn niet nader begrensd. Een functionele interpretatie van deze beschrijving ligt voor de hand. Zo zal hieronder ook de griffier worden begrepen. Een aanwijzing als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onder l, kan betrekking hebben op contacten met alle in een bepaalde inrichting verblijvende jeugdigen dan wel op het contact met één bepaalde jeugdige.

De in het vierde lid bedoelde nadere regels kunnen betrekking hebben op voorschriften aangaande de wijze waarop door jeugdigen brieven, gericht aan personen met wie zij vrijelijk kunnen corresponderen, ter verzending worden aangeboden en voorschriften die deze personen met betrekking tot door hen aan de jeugdigen te zenden brieven in acht moeten nemen, bij voorbeeld het gebruik van dienstenvelopen of anderszins herkenbare enveloppen.

a. Correspondentie

Artikel 41 regelt de correspondentie van en met jeugdigen. Krachtens het voorgestelde tweede lid kan de directeur enveloppen of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor jeugdigen, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen onderzoeken en deze hiertoe openen. Dit onderzoek heeft geen betrekking op de inhoud van de brieven doch alleen op de voorwerpen die zich in enveloppen of andere poststukken bevinden. Onder poststukken worden in dit verband ook cassettebandjes, alsmede andere informatiedragers begrepen. De controle op de inhoud van de enveloppen of de poststukken kan ook betrekking hebben op de hierboven genoemde «geprivilegieerde» personen of instanties. Teneinde te waarborgen dat deze controle zich niet uitstrekt tot de geschreven

inhoud van poststukken, is bepaald dat dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken jeugdige plaatsvindt.

Krachtens het voorgestelde derde lid kan de directeur op de inhoud van brieven of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor de jeugdige, toezicht uitoefenen. Dit toezicht heeft betrekking op de inhoud van brieven. Het is wenselijk dat de directeur deze censuur door functionarissen laat uitoefenen die niet in direct contact met de jeugdige staan met het oog op de bescherming van hun privacy: dus bij voorkeur een medewerker van de administratie en niet een groepsleider.

Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de directeur de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren, indien zich één van de genoemde beperkingsgronden voordoet. Een dergelijke weigering kan dus alleen plaatsvinden nadat van de inhoud van de brief of het poststuk is kennis genomen. Pas dan kan immers worden beoordeeld of de weigering noodzakelijk is met het oog op één van de hiervoor genoemde belangen. Het vijfde lid geeft de directeur een aantal mogelijkheden voor de afwikkeling van brieven en poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen die hij niet laat uitreiken of verzenden, indien zich een van de toegelaten beperkingsgronden voordoet.

b. Bezoek

In het voorgestelde eerste lid van artikel 43 wordt de minimale frequentie van het bezoek en de duur daarvan vastgelegd, te weten één uur per week. In de huisregels kunnen deze per inrichting of per afdeling van een inrichting worden uitgebreid. Deze regels kunnen ook bepalingen bevatten omtrent de plaats waar bezoek plaatsvindt.

Bezoek kan ingevolge het derde lid slechts worden geweigerd van een bepaald persoon of van bepaalde personen voor een periode van maximaal vier weken. Na verloop van deze periode kan de directeur een hernieuwd verzoek tot toelating van een bezoeker opnieuw weigeren, indien de noodzaak daartoe bestaat. Een algeheel bezoekverbod (in de zin van: deze jeugdige mag geen bezoek ontvangen), is derhalve niet mogelijk. Wel kunnen aan jeugdigen in bijzondere situaties vergaande beperkingen worden opgelegd. Te denken valt aan te situatie van afzondering. Zoals is opgemerkt in onderdeel 12d zal voor een beperking in het contact met de buitenwereld tijdens afzondering een afzonderlijke beslissing nodig zijn.

Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de directeur bepalen dat bij het bezoek toezicht aanwezig is. Het toezicht kan omvatten het beluisteren of opnemen van het gesprek tussen een bezoeker en de jeugdige. De aard van het toezicht dient tevoren bekend te zijn. Bij voorbeeld: de mogelijkheid dat in een bepaalde inrichting gesprekken worden beluisterd moet aan betrokkenen meegedeeld worden, maar niet of het ook in concreto gebeurt.

Het voorgestelde vijfde lid bepaalt dat iedere bezoeker zich bij binnenkomst op deugdelijke wijze, bij voorbeeld door overlegging van een algemeen erkend legitimatiebewijs, dient te legitimeren. Indien de directeur van oordeel is dat een bezoeker zich niet deugdelijk heeft gelegitimeerd en hem deswege de toegang tot de inrichting ontzegt, is er vanuit het perspectief van de jeugdige bezien sprake van een voor beklag vatbare weigering van bezoek. De directeur kan voorts bepalen dat een bezoeker aan zijn kleding wordt onderzocht op de aanwezigheid van voorwerpen die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid in de inrichting. Het onderzoek aan de kleding kan ook betrekking hebben op door de bezoeker meegebrachte voorwerpen.

De directeur kan krachtens het voorgestelde zesde lid het bezoek binnen de daarvoor bestemde tijd beëindigen en de bezoeker uit de inrichting doen verwijderen.

De in de inleiding van dit onderdeel genoemde bevoorrechte personen en instanties kunnen zich ingevolge het zevende lid tijdens het bezoek vrijelijk met de jeugdige onderhouden. Aangezien de ouders hier zijn genoemd kan de speciale regeling in artikel 490 Sv vervallen. De directeur kan met het oog op de bescherming van de persoonlijke veiligheid van de bezoeker bepalen dat bij het bezoek toezicht aanwezig is. Er moet in dat geval sprake zijn van een van de jeugdige uitgaand ernstig gevaar voor de bezoeker. Dit toezicht wordt gelegitimeerd door de verantwoordelijkheid die de directeur heeft voor de veiligheid van de bezoeker. Het toezicht moet zodanig worden uitgeoefend dat de vertrouwelijkheid van de conversatie gewaarborgd blijft.

c. Telefoneren

Artikel 44 kent de jeugdige het minimumrecht toe op het ten minste tweemaal per week gedurende tien minuten voeren van een telefoongesprek. In de huisregels kan de frequentie of de duur van de gesprekken per inrichting of per afdeling van een inrichting worden uitgebreid. De aan het telefoneren verbonden kosten komen, tenzij de directeur anders bepaalt, voor rekening van de jeugdige. De directeur is wat betreft de betaling van telefoonkosten een zekere beleidsruimte gelaten. Op het voeren van telefoongesprekken kan op dezelfde gronden als het geval is met betrekking tot de briefwisseling van de jeugdige toezicht worden uitgeoefend. Dit toezicht kan omvatten het beluisteren of het opnemen van de gesprekken. Ook hier geldt dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend of kan worden uitgeoefend bekend dient te zijn. De directeur kan voorts bepalen dat dit toezicht ook plaatsvindt, indien dit noodzakelijk is om de identiteit van de persoon met wie de jeugdige telefoneert vast te stellen.

Krachtens het voorgestelde derde lid kan de directeur de gelegenheid tot het voeren van een bepaald telefoongesprek of bepaalde telefoongesprekken voor een periode van ten hoogste vier weken weigeren of het telefoongesprek binnen de daarvoor bestemde tijd beëindigen, indien dit noodzakelijk is met het oog op een belang als bedoeld in artikel 41, vierde lid.

Het voorgestelde vierde lid schrijft voor dat de jeugdige het recht heeft met de personen of instanties, bedoeld in het voorgestelde artikel 42, telefoongesprekken te voeren, indien hiervoor de noodzaak bestaat en hiertoe de gelegenheid kan worden geboden. Deze telefooncontacten dienen te worden aanmerkt als complement op het recht op vrije correspondentie en bezoek zonder toezicht dat een jeugdige ten aanzien van deze personen en instanties als regel toekomt. De directeur kan op deze telefoongesprekken slechts controle uitoefenen, voor zover dit noodzakelijk is om de identiteit van de persoon of instantie met wie de jeugdige telefoneert vast te stellen.

d. Perscontacten

Tot nu toe bestaat geen regeling voor contacten tussen de pers en jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Voor het gevangeniswezen geldt de «Regeling contacten tussen individuele gedetineerden en de pers»¹, waarin beperkingen zijn aangebracht op de grondwettelijke vrijheden van gedetineerden in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Het

¹ Besluit van 19 april 1985, nr. 1218/384, PI 1985, nr. 55, m.nt. Ulco van de Pol.

voorgestelde artikel 45 bevat in navolging van de verwante beginselen-wetten een regeling voor perscontacten.

De mogelijk ingrijpende publicitaire gevolgen van contacten tussen pers en een jeugdige rechtvaardigen om niet, zoals bij andere contacten met buiten is geschied, het desbetreffende recht van de jeugdige voorop te stellen. Het artikel is in een andere sleutel geplaatst. De directeur kan toestemming geven voor, kort gezegd, een perscontact voor zover dit zich verdraagt met een aantal met name genoemde belangen. Hier vindt derhalve een positieve toetsing plaats aan elk van de genoemde belangen. In het eerste lid van artikel 45 zijn deze belangen vermeld. De verantwoordelijkheid van de directeur voor de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming strekt zich uitdrukkelijk ook uit tot de bescherming van slachtoffers en andere bij misdrijven betrokkenen, medebewoners en personeelsleden.

De in het tweede lid bedoelde voorwaarden zullen met name betrekking kunnen hebben op de effectuering van deze verantwoordelijkheid. Ik denk hierbij aan afspraken omtrent het voor publikatie of uitzending kennis nemen van het journalistieke produkt en het bedingen van een vetorecht aangaande de openbaarmaking. De beperkingen gelden zowel voor het telefonisch contact als voor bezoek van persvertegenwoordigers aan jeugdigen.

De perscontacten in de zin van artikel 45 dienen te worden beschouwd als een extra faciliteit die kan worden verleend in aanvulling op de normale bezoek- en telefoneermogelijkheden.

16. Verzorging

De verschillende vormen van zorg waarin de inrichting ten opzichte van de jeugdige dient te voorzien zijn ondergebracht in hoofdstuk IX, paragraaf 1. Deze verzorging is zowel immaterieel als materieel van aard. Thans bevat artikel 13 van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming een voorziening voor de geestelijke verzorging. Deze wet kent aan de jeugdige het recht toe op geestelijke, medische en sociale verzorging en hulpverlening (a, b en c). De wijze waarop de directeur hierin dient te voorzien verschilt echter naar de aard van de zorg. Op de materiële aspecten wordt in de toelichting op de artikelen 49 tot en met 51 ingegaan. Deze betreffen de zorg voor de kleding en voeding (artikel 49), de bezittingen van jeugdigen in de inrichting (artikel 50) en de toelaatbaarheid van geld aldaar (artikel 51).

a. Geestelijke verzorging

In het voorgestelde artikel 46 wordt het recht van de jeugdige op het belijden en beleven van zijn godsdienst en levensovertuiging voorop gesteld. Hem wordt hiertoe de mogelijkheid geboden door het bijwonen van hiertoe strekkende bijeenkomsten, zoals godsdienstoefeningen, bezinningsbijeenkomsten en gespreksbijeenkomsten, het volgen van godsdienstonderwijs alsmede door persoonlijk en vertrouwelijk contact met geestelijk verzorgers.

Geestelijke verzorging kan worden geboden door al dan niet aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers. Aan het begrip «aan de inrichting verbonden» zal door de directeur afhankelijk van de plaatselijke situatie invulling moeten worden gegeven. Het kan gaan om verzorgers die in dienst zijn bij het ministerie van Justitie. In de huidige situatie betreft dit functionarissen die aan de rijksinrichtingen zijn verbonden. Hierbij gaat het met name om vertegenwoordigers van de voor het westen klassieke geestelijke stromingen, te weten de protestantse, rooms-katholieke en israëlitische gezindte alsmede van een geestelijk raadsman. Voor de ingesloten mohammedanen en hindoes is zowel voor het gevangeniswezen en de TBS-sector als voor de justitiële jeugd-

inrichtingen thans bij circulaire voorzien in geestelijke zorg op uurbasis door onder meer imams en pandits.¹

In het tweede lid van het artikel is door de open formulering rekening gehouden met de groeiende diversiteit in de populatie van de inrichtingen. Aan de directeur wordt de plicht opgelegd te zorgen voor de beschikbaarheid van geestelijke verzorging die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de jeugdigen. Op welke wijze hij hieraan vorm geeft laat zich niet in algemene normen vatten. Bij de rijksinrichtingen geldt dat in alle inrichtingen – conform de daarvoor geldende normering en bekostigd uit een centraal budget – feitelijk geestelijk verzorgers zijn aangesteld. Particuliere justitiële jeugd-inrichtingen dienen binnen het hen toegekende budget een voorziening voor geestelijke verzorging te treffen. Een aantal ervan heeft geen geestelijk verzorgers in dienst, maar schakelt geestelijk verzorgers in uit de lokale kerkelijke of levensbeschouwelijke gemeenschap voor het verlenen van geestelijke zorg. Het is niet uitgesloten dat deze inrichtingen ertoe overgaan geestelijk verzorgers in dienst te nemen.

Het kan betreffen een dienstverband met enkele geestelijk verzorgers. Het kan ook gaan om geestelijken of raadslieden die tegen een nader overeen te komen vergoeding beschikbaar zijn voor werkzaamheden in de inrichting. Het zal evenwel niet mogelijk zijn ten aanzien van alle gewenste vormen van geestelijke verzorging in structurele bijstand te voorzien.

Aan geestelijk verzorgers die aan de inrichting zijn verbonden komt de bevoegdheid toe om zich – op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen – vrijelijk met de jeugdige te onderhouden. Zij worden aangemerkt als stafleden met de ambtsgeheim. Hun briefwisseling met de jeugdigen is niet aan censuur onderworpen. Het is met het oog hierop van belang dat vaststaat voor welke geestelijk verzorgers deze privileges gelden. Vanzelfsprekend is dit contact toegestaan aan vertegenwoordigers van de kerken en organisaties waarmee door mij afspraken zijn gemaakt over de geestelijke zorg in de justitiële inrichtingen.

De niet aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers worden, door de beperkte omvang van hun verbintenis, niet tot de stafleden gerekend. Dat brengt onder meer mee dat hun correspondentie in beginsel wel aan censuur onderworpen is. Dit geldt ook voor het houden van toezicht op bezoek en telefoongesprekken. De directeur heeft echter ingevolge artikel 42 eerste lid, onder l, de aanvullende bevoegdheid om hen aan te merken als in het contact met de jeugdige geprivilegieerde personen.

b. Medische verzorging

Het recht op medische verzorging (artikel 47) wordt in beginsel geëffectueerd door de aan de inrichting verbonden arts(en). Aan een inrichting zijn doorgaans een huisarts, een tandarts en een psychiater verbonden. De meest intensieve verbintenis bestaat meestal tussen de huisarts en de inrichting. De huisarts vervult immers een spilfunctie: hij is niet alleen als behandelend arts de hulpverlener van de jeugdige, maar is tevens controlerend en adviserend arts voor de directie. Zo is hij bij voorbeeld ook aanwezig bij de intakegesprekken voor deelname aan sport en arbeidstoeleidingsprojecten. Ook kan de directeur hem verzoeken tot medewerking aan de uitvoering van dwangmaatregelen ingevolge deze wet (zie met name de artikelen 36 en 37). Als adviseur voor de directie treedt hij op in algemene gezondheidskwesties, maar ook in crisissituaties is zijn mening soms van doorslaggevend gewicht. In de praktijk zou de medewerking van (huis)artsen aan de uitvoering van de ingrijpender controle- en dwangmiddelen problemen op kunnen leveren. De huisarts zal zich hiertoe op begrijpelijke gronden niet de aangewezen functionaris achten. Het kan nu eenmaal problemen opleveren in de relatie met een patiënt, indien de arts het ene moment curatief in diens belang handelt en vervolgens tegen diens wil bij voorbeeld een anaal onderzoek op

¹ Circulaire betreffende Geestelijke verzorging Moslims en Hindoes in Justitiële inrichtingen van 14 december 1990, nr. 29.468 DJ90, Sancties 1991, 15, verlengd bij circulaire van 21 december 1994, nr. 470.183/94/DJ.

contrabande uitvoert. Het ligt op de weg van de directie om voor de uitvoering van dergelijke dwangmaatregelen zo mogelijk de plaatselijke GGD verbonden artsen in te schakelen. Ook deze kunnen worden aangemerkt als een aan de inrichting verbonden arts in de zin van artikel 47. In acute noodsituaties zal echter een beroep op de huisarts moeten worden gedaan.

In het tweede lid is de jeugdige het recht op raadpleging van de arts van zijn keuze toegekend. Doorgaans zal deze arts een huisarts zijn maar de wet beperkt de consultatie niet tot deze beroepsgroep. Het recht geldt voor jeugdigen in alle soorten inrichtingen. Het recht betreft slechts dat op raadpleging. Het is niet verenigbaar met de goede gang van zaken in de inrichting, indien een niet aan de inrichting verbonden arts bij voorbeeld het medicatiebeleid doorkruist van de inrichtingsarts. Het zal voor de hand liggen dat een in consult geroepen arts over een door hem voorgestane wijze van behandeling collegiaal overleg voert met de inrichtingsarts. Het in consult roepen van een eigen arts geschiedt voor rekening van de jeugdige.

Het voorgestelde derde en vierde lid bevatten zorgplichten van de directeur die verband houden met het in het eerste lid neergelegde recht op medische verzorging. Op grond hiervan kan de directeur gehouden zijn tot medewerking aan de overbrenging van een jeugdige die elders een behandeling moet ondergaan. Indien er sprake is van een besmettelijke ziekte dan is de Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteoorzaken van toepassing.¹

c. Sociale verzorging en hulpverlening

In het voorgestelde artikel 48 staat het recht op sociale verzorging en hulpverlening van de jeugdige voorop. Hierbij valt met name te denken aan de hulpverlening door gedragsdeskundigen die al dan niet aan de inrichting verbonden zijn. De directeur dient binnen de grenzen van zijn verantwoordelijkheid voor de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming aan de hiermee belaste of hierbij betrokken functionarissen de medewerking te verlenen die voor de uitoefening van deze taak noodzakelijk is.

Bij het bepalen van de omvang van de voornoemde vormen van zorg geldt het voor de onderhavige justitiële jeugdinrichtingen uitdrukkelijk het belang van de opvoeding van de ingeslotenen. Hierop en op de voorbereiding van de terugkeer in het maatschappelijk leven dient de zorgverlening gedurende het verblijf te zijn gericht.

Het derde lid van het artikel ziet op de niet medisch geïndiceerde overbrenging van een jeugdige. Te denken valt aan het volgen van een ambulante of klinische therapie. Het kan dus gaan om een regelmatig bezoek aan een RIAGG maar ook om een langduriger verblijf in een verslavingskliniek.

17. Onderwijs en andere activiteiten

De artikelen aangaande de activiteiten die in een inrichting kunnen worden aangeboden vormen slechts een raamregeling. Voor enkele activiteiten is de minimumduur in de wet vastgelegd. De artikelen 52 en 53 betreffen de activiteiten. Het basispakket waarop iedere jeugdige in beginsel recht heeft omvat het deelnemen aan onderwijs, het kennis nemen van het nieuws, het gebruik van de bibliotheek, lichamelijke oefening en sport, recreatie en het verblijf in de buitenlucht. De omvang en de inhoud van het activiteitenprogramma zullen met name afhankelijk zijn van het type inrichting, de aard van de populatie, de lengte van het verblijf en de mate van geslotenheid van de inrichting. Het ligt voor de

¹ Zie in dit verband: P. Olie en H. C. Scheepstra, Tussen gevangenschap en vrijheid met een besmettelijke aandoening, NJB 1991, blz. 1355-1340.

hand om jeugdigen die regelmatig buiten de inrichting komen, bij voorbeeld om naar school te gaan, in staat te stellen elders aan sport-activiteiten deel te nemen. Naarmate de inrichting geslotener is, zal deze meer selfsupporting zijn. De omvang van het activiteitenprogramma zal dan ook niet door de wetgever dienen te worden bepaald.

Aan de volgende activiteiten wordt aandacht besteed:

- onderwijs en vorming (a);
- educatie en sport (b);
- recreatie en luchten (c).

a. Onderwijs en vorming

Het Verdrag inzake de rechten van het kind legt terecht de nadruk op het belang van het bieden van onderwijs aan de kinderen, d.w.z. in verdragstermen de personen onder de achttien jaar die niet reeds meerderjarig zijn (artikel 1). De Staat heeft een zorgplicht ten aanzien van het realiseren van het recht op onderwijs van het kind (artikel 28, eerste lid). Deze zorgplicht vloeit overigens reeds voort uit artikel 23 van de Grondwet. Hiertegenover staat de plicht van de minderjarige tot het volgen van onderwijs volgens de Leerplichtwet¹. In artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet is de verplichting opgenomen van de wettelijke vertegenwoordiger en degene die zich met de feitelijke verzorging van de jeugdige heeft belast om een leerplichtige jeugdige te doen inschrijven als leerling van een school en hem deze te laten bezoeken. Het bezoeken van een school is feitelijk onmogelijk voor jeugdigen in een gesloten inrichting. Op de leerplicht kan echter volgens de wet geen collectieve vrijstelling worden verleend. Het tweede lid van artikel 2 van de Leerplichtwet vermeldt dat de verplichting niet geldt voor zover de personen uit het eerste lid kunnen aantonen dat zij daarvoor niet verantwoordelijk kunnen worden geacht. Die verantwoordelijkheid wordt door de directeur van de inrichting overgenomen door het aanbieden van onderwijs aan de jeugdige. In de gevallen waarin een school aan de inrichting verbonden is geeft de directeur aan zijn verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van onderwijs vorm door de jeugdigen deze school te laten bezoeken. Hij zal daarbij de wettelijk vertegenwoordiger dienen te informeren. Het door de inrichting aangeboden onderwijs moet – onder meer – zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en de geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind (artikel 29, eerste lid, onder a van het Verdrag inzake de rechten van het kind). De vrijheidsbeneming levert vanzelfsprekend beperkingen op de realisering van het recht op onderwijs op, maar mag de uitoefening hiervan niet blokkeren. Van de overheid moet juist vanwege de vrijheidsbeneming een extra inspanning worden verwacht. Ook dit wetsvoorstel verplicht daartoe. Het voorgestelde artikel 2, tweede lid, legt onder meer de verplichting op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming aan te wenden voor de opvoeding van de betrokkene, waarvan het volgen van onderwijs een integrerend deel behoort uit te maken. Onderwijs, maar ook het deelnemen aan andere activiteiten in het kader van de pedagogische vorming zijn bovendien belangrijke middelen om de overige doelstellingen uit het voorgestelde artikel 2, te weten de voorbereiding op de terugkeer van de jeugdige in de maatschappij en – in de daartoe aangewezen gevallen – behandeling, te bereiken.

Artikel 13 van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderscherming omvat onder meer de zorgplicht van de inrichting voor het ook na de leerplichtige leeftijd bieden van onderwijs, arbeidstraining of vorming in de andere zin.

Het voorgestelde artikel 52, dat in die zorgplicht eveneens voorziet, is tweeledig van opzet. Enerzijds verplicht het de jeugdige tot het volgen van onderwijs dan wel tot het deelnemen aan andere activiteiten in het kader

¹ Stb. 1975, 393.

van zijn pedagogische vorming. Anderzijds legt het de directeur de verplichting op hierin te voorzien. Bij andere activiteiten in het kader van de pedagogische vorming kan aan een scala aan activiteiten zoals bij voorbeeld cursussen, stages of arbeidstoeleidingsprojecten gedacht worden.

De verplichte deelname aan onderwijs of andere pedagogische activiteiten komt voort uit de doelstelling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming ten aanzien van jeugdigen. De vrijheidsbeneming is – mede – bevolen met het oog op het te verwachten pedagogische effect dat daarvan uitgaat. Dit geldt zowel voor de toepassing van het jeugdstrafrecht als de maatregel van ondertoezichtstelling met plaatsing in een justitiële jeugdinrichting.

Voor volwassenen gelden deze gronden voor oplegging niet of niet in overheersende mate. Voor hen bestaat dan ook noch in de sector van het gevangeniswezen noch in die van de TBS een verplichting tot deelname aan pedagogische activiteiten. Voor jeugdigen is deze verplichting evenwel onmisbaar. De verdergaande, opvoedkundige doelstelling van opsluiting van jeugdigen kan evenwel niet zonder hun inzet worden gerealiseerd.

b. Educatie en sport

Naar huidige, internationale opvattingen vallen onder het overkoepelende begrip educatie: onderwijs, scholing en overige vormen van educatie. De eerstgenoemde onderdelen werden al toegelicht onder a. Onder de overige vormen van educatie valt het kennis nemen van het nieuws, het gebruik maken van een bibliotheekvoorziening, lichamelijke oefening en sport alsmede veel van de huidige sociaal culturele activiteiten. De wettelijke grondslag voor deze activiteiten is gelegd in de artikelen 53, eerste en tweede lid. Aan de meeste gesloten inrichtingen zijn hiertoe onderwijzers, bibliotheekmedewerkers, sportinstructeurs en sociaal cultureel-werkers verbonden.

De omvang van deze activiteiten laat zich op wettelijk niveau nauwelijks normeren.

In het eerste lid is de term bibliotheekvoorziening gebruikt. In een gesloten inrichting zal meestal een bibliotheek aanwezig zijn waaruit de jeugdigen veelal zelf boeken kunnen lenen. Naarmate een inrichting minder beveiligd is ligt het voor de hand dat de bewoners in staat worden gesteld van de openbare bibliotheek ter plaatse gebruik te maken. Het recht op nieuws (artikel 53, eerste lid) krijgt vorm door jeugdigen in staat te stellen tot het lezen van kranten en tijdschriften en het volgen van radio- en televisie-uitzendingen. De meeste inrichtingen hebben abonnementen op enkele kranten en hebben televisietoestellen in de huiskamers staan. Het recht op nieuws vormt een uitwerking van het recht op informatie dat als een constitutief element van de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting kan worden beschouwd.

Het in artikel 53, tweede lid, genoemde tweemaal drie kwartier lichamelijke oefening en sport per week is een minimum, dat overeenkomt met de huidige situatie.

c. Recreatie en luchten

Het begrip recreatie in artikel 53, derde lid, dekt uiteenlopende activiteiten en faciliteiten. Anders dan in de in artikel 53, eerste en tweede lid, bedoelde – overige – educatieve activiteiten behoeft recreatie niet georganiseerd en geprofessionaliseerd te zijn. In de wet is slechts het minimum aantal uren van zes per dag genoemd. Deze uren kunnen deel uitmaken van het aantal uren gemeenschappelijke activiteiten dat is genoemd in artikel 22.

Het vijfde lid van artikel 53 garandeert het recht op één uur luchten per dag. Als regel vindt luchten gemeenschappelijk plaats, maar ook de jeugdige die zich in afzondering bevindt of ten aanzien van wie de disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel wordt ten uitvoer gelegd, wordt tot «de lucht» toegelaten, ook al is het op individuele basis. Dit volgt uit respectievelijk artikel 25, tweede lid, en artikel 59, eerste lid.

18. Disciplinaire straffen

Nieuw is de herinvoering van de mogelijkheid van oplegging van disciplinaire straffen voor de justitiële jeugdinrichtingen. Voor 1981 kon de directeur van een rijksinrichting de disciplinaire straf van afzondering in een strafvertrek voor de duur van maximaal twee weken opleggen. Bij de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Beginselenwet kinderbescherming, teneinde in de rijksinrichtingen het beklagrecht in te voeren is door de bewindslieden voorgesteld¹ de disciplinaire straf geheel te laten vervallen. Het belangrijkste argument daarvoor was dat de onder deze Beginselenwet bestaande mogelijkheid om een jeugdige bij wijze van pedagogische maatregel af te zonderen voldoende werd geacht als corrigerend instrument. Voor de herinvoering in het thans voorliggend wetsvoorstel van de mogelijkheid tot disciplinaire bestraffing is uitdrukkelijk gekozen om enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de jeugdige te onderkennen voor zijn handelen of nalaten en anderzijds om een grens te trekken met de ordemaatregelen.

Het jeugdstrafrecht, zoals dat vorm heeft gekregen in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, is gebaseerd op het uitgangspunt dat de jeugdige op een juridisch vergelijkbare wijze als de volwassene moet worden behandeld, tenzij er aanleiding is hiervan af te wijken. Ook op dit onderdeel pas ik dit uitgangspunt toe. Op grond van het thans vigerende Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming wordt tegen een jeugdige opgetreden in het kader van ordehandhaving (artikel 17) of bij wijze van pedagogische maatregel (artikel 16). Een ordemaatregel dient te worden onderscheiden van straf. Vereist is niet dat de betrokkene zich strafwaardig heeft gedragen. Ingrijpen is nodig met het oog op de handhaving van de ordelijke gang van zaken in de inrichting. Een ordemaatregel duurt dan ook zolang dat strikt nodig is. Bij bestraffing wordt allereerst het laakbare gedrag van een jeugdige vastgesteld en vervolgens of de jeugdige verantwoordelijk kan worden gesteld voor dat gedrag. Op grond hiervan wordt een sanctie bepaald. Deze sanctie heeft in tegenstelling tot een ordemaatregel de functie van terechtwijzing. Het is hierbij niet vol te houden dat een dergelijke bestraffing altijd in het belang van het kind is. Dit is anders dan bij een pedagogische maatregel waarbij dit belang voorop staat. Dit laat onverlet dat van zo'n bestraffing een pedagogisch effect uitgaat, maar primair wordt dit niet beoogd. Dit gewijzigde inzicht heeft geleid tot het opnemen van de mogelijkheid van disciplinaire bestraffing in deze beginselenwet.

In opzet is het gekozen stelsel overeenkomstig de bepalingen in het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet. Enkele aspecten vereisen een toelichting:

- de grondslag voor de bestraffing (a);
- het arsenaal van disciplinaire straffen (b);
- de relatie tussen disciplinaire bestraffing en schadevergoeding (c);

a. Grondslag voor bestraffing

De grond voor disciplinaire bestraffing valt uiteen in twee elementen: feiten die onvereenigbaar zijn met de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of zich – anderszins – niet verdragen met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze grondslag

¹ Tweede Kamer, 1980–1981, 15 713, nr. 6.

komt overeen met de bevoegdheid van de directeur ingevolge artikel 4, derde lid, om aanwijzingen te geven aan jeugdigen. Zie voor de reikwijdte van het begrip «ongestoorde tenuitvoerlegging» nader onderdeel 5c van de toelichting.

De term «begaan» uit artikel 55, eerste lid, omvat in elk geval alle strafrechtelijke vormen van ouderschap als bedoeld in de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht. Het kan dus gaan om (mede)plegen, uitlokken, doen plegen en behulpzaam zijn bij medeplichtigheid.

b. Disciplinaire straffen

Het arsenaal van straffen staat in artikel 55, eerste lid. Het gaat om:

- a. opsluiting in een strafcel of andere verblijfsruimte voor ten hoogste vier dagen voor jeugdigen tot zestien jaar en zeven dagen voor jeugdigen van zestien jaar en ouder;
- b. ontzegging van bezoek van een bepaald persoon of bepaalde personen voor ten hoogste vier weken, indien het feit plaatsvond in verband met bezoek van die persoon of die personen;
- c. uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste vier dagen voor jeugdigen tot zestien jaar en ten hoogste zeven dagen voor jeugdigen van zestien jaar en ouder;
- d. weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof;
- e. een geldboete tot een bedrag van ten hoogste het zakgeld over één week.

ad a: Vergeleken met het gevangeniswezen is de periode van opsluiting beperkt: namelijk vier dagen voor jeugdigen tot zestien jaar en zeven dagen voor jeugdigen van zestien jaar en ouder in plaats van veertien dagen. Hiervoor is gekozen gelet op de leeftijd van degenen op wie deze bepalingen van toepassing zijn. Aanpassing van de termijnen van straffen heeft ook bij de andere straffen op deze grond plaatsgehad.

Een andere verblijfsruimte kan de eigen kamer zijn of een andere, minder vertrouwde ruimte.

ad b: Uit de gekozen formulering volgt dat bezoeksontzegging als straf uitdrukkelijk gerelateerd is aan feiten die in verband met het bezoek of een bepaalde bezoeker zijn begaan.

ad c: Uitsluiting van activiteiten kan ook geschieden bij wijze van ordemaatregel (zie voor een toelichting op deze modaliteit onderdeel 12c). Een dergelijke uitsluiting kan een voor de hand liggende reactie zijn op een ordeverstoring tijdens een bepaalde activiteit. In het derde lid van artikel 55 wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid van cumulatie van straffen opgenomen, met een beperking voor de straf van opsluiting in combinatie met die van uitsluiting van activiteiten.

ad d: De sanctie met betrekking tot het verlof is beperkt tot het eerstkomende verlof.

ad e: Tegen de oplegging van een geldboete worden wel bezwaren van pedagogische aard aangevoerd: het «afkopen» van een overtreding zou geen of weinig leereffect hebben. In algemene zin laat zich deze stelling moeilijk onderschrijven. Het voorgaande palet van sancties biedt de directeur echter voldoende mogelijkheden om een keuze te maken die naar zijn inzicht ten opzichte van de betrokken jeugdige pedagogisch het meest verantwoord is.

Artikel 57 kent de mogelijkheid van een voorwaardelijke straf. Juist in de pedagogische setting van een justitiële jeugdinrichting kan deze modaliteit een waardevolle toepassing vinden. Ook laat het zich denken

dat als voorwaarde het herstel van de schade of het verrichten van andere werkzaamheden die strekken tot ongedaanmaking van de ordeverstoring wordt opgelegd.

c. Schadevergoeding

In de praktijk bestaat de behoefte om de schade die door een jeugdige bewoner is veroorzaakt op deze te verhalen. In veel gevallen is dit ook een passende en wenselijke reactie ten gevolge waarvan een disciplinaire bestraffing achterwege kan blijven of althans kan worden beperkt. Met het oog hierop is in het vierde lid van artikel 55 uitdrukkelijk bepaald dat oplegging van een disciplinaire straf de mogelijkheid van het treffen van een schaderegeling onverlet laat.

De mogelijkheid bestaat van verrekening van de schadevergoeding met bij voorbeeld het zakgeld van de jeugdige die aan de inrichting schade heeft toegebracht. Het dient bij een dergelijke verrekening te gaan om twee geldvorderingen die beide, dus schadevergoeding en bij voorbeeld zakgeld, direct door de rechthebbende opeisbaar zijn. Instemming met deze verrekening door de betrokken jeugdige is volgens het burgerlijke recht niet vereist.

19. Informatie, hoor- en mededelingsplicht en dossier

a. Informatie

Het sluitstuk van een behoorlijke omschrijving van de rechten en plichten van jeugdige ingesloten en hun mogelijkheden om deze (in rechte) ter discussie te stellen, vormt de verplichting van de overheid om hen te informeren over hun rechtspositie (artikel 60; zie ook de opmerkingen aan het slot van onderdeel 4). De informatieplicht vangt aan bij binnenkomst, zonder dat deze hiertoe evenwel is beperkt. De wet is niet de plaats om de wijze van informatieoverdracht voor te schrijven. In veel inrichtingen is een audio-visuele presentatie ontwikkeld en is toegankelijk folder-materiaal vervaardigd. De ervaring met de audiovisuele manier om de jeugdigen te informeren over de gang van zaken in de inrichting en hun (rechts)positie daarin is goed. Deze wijze van informatie-overdracht mag evenwel niet de plaats innemen van (de beschikbaarheid van) schriftelijke informatie. Iedere jeugdige dient te kunnen beschikken over de op hem betrekking hebbende specifieke inrichtingsvoorschriften.

Een complicerende factor kan de taalbarrière vormen. Van alle betrokkenen mag worden verwacht dat zij naar vermogen zorg dragen dat de geboden informatie ook door de jeugdige wordt verstaan. Waar het gaat om het overbrengen van essentiële informatie zal van de tolkentelefoon gebruik moeten worden gemaakt. Het departement kan hieraan bijdragen door voor de beschikbaarheid van vertalingen van de (standaard)-voorschriften in gangbare voertalen zorg te dragen. In de inrichting kunnen personeelsleden, medebewoners en de tolkentelefoon voorts een onmisbare schakel vormen. Aangezien de in de artikelen 18 en 19 alsmede hoofdstukken XII tot en met XV aan de jeugdige toegekende rechten mede kunnen worden uitgeoefend door diens ouders of voogd, stiefouder of pleegouders (zie artikel 80), dienen ook zij schriftelijk op de hoogte te worden gesteld.

b. Hoorplicht

Voorschriften die door de directeur in acht moeten worden genomen bij het nemen van voor de jeugdige ingrijpende beslissingen zijn samengebracht in de artikelen 61 en 62. Het betreft algemene regels van bestuursrecht:

- het voorafgaand aan de beslissing horen van de jeugdige;

- het aan de jeugdige mededelen en motiveren van de beslissing;
- het informeren van de jeugdige omtrent de mogelijkheid van en de wijze van het instellen van beklag of beroep.

De gevallen waarin – in artikel 61 – het horen van de jeugdige, voorafgaande aan het nemen van de beslissing, is voorgeschreven betreffen de voor hem ingrijpende beslissingen. Het betreft een limitatieve opsomming die overeenkomt met de beslissingen die ingevolge artikel 4, vierde lid, uitdrukkelijk zijn voorbehouden aan de directeur of zijn plaatsvervanger. Het horen geschiedt in een voor de betrokkenen begrijpelijke taal. Dit behoeft niet de Nederlandse taal te zijn. Als betrokkene een andere taal begrijpt die de directeur machtig is, dan kan het horen in die taal geschieden. Indien dit niet het geval is, geschiedt het horen zo mogelijk met bijstand van een tolk of met behulp van de tolktelefoon.

Ten aanzien van het hoorrecht is in het voorgestelde derde lid een tweetal uitzonderingen geformuleerd. Het horen kan achterwege blijven indien (a) de vereiste spoed zich daartegen verzet of (b) de gemoedstoestand van betrokkene daaraan in de weg staat. Bij de formulering is aansluiting gezocht bij de Awb, in het bijzonder de artikelen 4:7 en 4:11. Het niet horen alvorens de beslissing te nemen op voornoemde gronden betekent overigens niet dat het horen geheel achterwege mag blijven. Artikel 61, derde lid, laatste volzin, voorziet er in dat de betrokkene, zodra dat mogelijk is, achteraf alsnog wordt gehoord.

Tegen een schending van het hoorrecht staat geen afzonderlijk beklag open. Een dergelijke schending kan er wel toe leiden dat het beklag tegen de beslissing waaromtrent betrokkene vooraf had moeten worden gehoord door de beklag- of beroepscommissie gegrond wordt geacht. In de gevallen waarin bij wijze van spoedvoorziening een personeelslid of medewerker een in beginsel aan de directeur voorbehouden ordemaatregel neemt, vloeit uit het spoedeisende karakter van de maatregel voort dat het vooraf horen van de betrokkene niet is verplicht. Ik verwijs naar de opmerkingen hieromtrent in onderdeel 12b. Ook dan is het wenselijk betrokkenen zodra de situatie dit toelaat alsnog te horen.

c. Mededelingsplicht

Met betrekking tot een aantal beslissingen dient de jeugdige ingevolge artikel 62 onverwijld, schriftelijk en voor zover mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling te ontvangen. Hierbij dient de betrokkene te worden gewezen op de mogelijkheid hiertegen een klaagschrift in te dienen. Het begrip onverwijld geeft aan dat de mededeling zonder onnodig uitstel dient te worden verstrekt.

In de eerste plaats dient de jeugdige een dergelijke mededeling te ontvangen van elke beslissing ten aanzien waarvan het vooraf horen is voorgeschreven. Indien een beslissing zo ingrijpend wordt geacht, dat een jeugdige voordat deze wordt genomen gehoord dient te worden, dan spreekt het vanzelf dat die beslissing, als zij ook inderdaad wordt genomen, onverwijld en met redenen omkleed op schrift wordt gesteld. Naast de in het voorgestelde artikel 62, eerste lid, genoemde beslissingen is er nog een tweede groep beslissingen, die onverwijld aan de jeugdige moet worden medegedeeld. Deze mededelingen behoeven niet door de directeur te worden gedaan, nu het niet gaat om aan hem voorbehouden beslissingen. De mededelingsplicht is ten aanzien van deze beslissingen niet zo zeer gegrond op het ingrijpende karakter daarvan als wel op de effectiviteit van de beklagprocedure. Wil het recht van de jeugdige om beklag te doen effectief zijn, dan dient hij onverwijld schriftelijk geïnformeerd te worden omtrent de inhoud van de beslissing en de motivering daarvan. Deze tweede groep beslissingen is opgesomd in het voorgestelde artikel 62, tweede lid.

Het betreft beperkingen van jeugdigen in het contact met buiten:

- weigeren tot verzending of uitreiking van post;
- weigering van de toegang aan een bepaalde persoon;
- verbod van het voeren van een bepaald telefoongesprek;
- weigering van toestemming voor een gesprek met een vertegenwoordiger van de media.

Hetgeen onder b is opgemerkt omtrent het achterwege blijven van de hoorplicht, indien door personeelsleden of medewerkers voor korte tijd een ordemaatregel van uitsluiting van activiteiten of plaatsing in afzondering wordt bevolen, geldt ook voor de mededelingsplicht. De relatief korte duur van deze maatregel – maximaal 15 uren – rechtvaardigt het niet in alle gevallen verplicht stellen van het uitreiken van een mededeling. Het kan gaan om het wegzenden van een jeugdige voor een korte periode uit de sportzaal dan wel van de luchtplaats wegens wangedrag. Het invoeren van een verplichting tot het telkens uitreiken van een mededeling kan het inrichtingsgebeuren ontregelen. Verwacht mag worden dat van ernstiger incidenten altijd een verslag zal worden opgemaakt. In deze gevallen ligt het voor de hand een schriftelijke mededeling omtrent bij voorbeeld de uitsluiting van activiteiten of de plaatsing in afzondering uit te reiken met de vermelding van de mogelijkheid van het instellen van beklag. De normering van een en ander dient aan de praktijk en jurisprudentie te worden overgelaten.

d. Dossier

In een algemene maatregel van bestuur zullen de in artikel 63 genoemde onderwerpen dienen te worden geregeld. Daarbij zal ook het recht op inzage in het dossier en afschrift van gegevens, thans nog geregeld in de artikelen 42 tot en met 45 Wjh, betrokken worden. In artikel 82 onderdeel C is aangegeven dat de regels in de Wjh over dit onderwerp niet van toepassing zijn op de justitiële jeugdinrichtingen.

20. Beklagrecht

Sinds 1 april 1984 bestaat het beklagrecht voor jeugdigen in de rijksinrichtingen voor de kinderbescherming. Aanvankelijk was de regeling opgenomen in de artikelen 26a tot en met 26k van de Beginselenwet voor de kinderbescherming en de artikelen 150 tot en met 157e van het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Later is deze beklagregeling opgenomen in hoofdstuk XV van de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjh) en de artikelen 36 tot en met 45 van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming. Tegelijkertijd werd een beklagregeling voor de residentiële voorzieningen van de jeugdhulpverlening – waaronder de particuliere justitiële jeugdinrichtingen – ingevoerd, de artikelen 46 tot en met 52 van de Wjh. Bij wijziging van de Wjh is de beklagregeling van de rijksjeugdinrichtingen ook van toepassing verklaard worden op de particuliere inrichtingen.¹

De beklagregeling is geïnspireerd door de regeling die vanaf 1977 in de Beginselenwet gevangeniswezen is opgenomen. Een belangrijk verschil tussen de bestaande regelingen is dat enkelvoudige afdoening in de jeugdsector voorop staat. Bij enkelvoudige afhandeling staat beroep op de meervoudige commissie open. Slechts bij meervoudige behandeling in eerste aanleg kan het College van advies voor de justitiële kinderbescherming rechtspreken. Ook de beklaggronden verschillen. Een jeugdige kan zich ingevolge artikel 70, tweede lid, Wjh beklagen over «elke door of vanwege de directeur van de rijksinrichting gegeven beslissing die zich tot hem persoonlijk richt of waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in de inrichting geldende voorschriften kan

¹ Wijziging van de Wjh van 29 mei 1997, Stb. 273.

ontlenen. Een beslissing van een lid van het personeel wordt geacht te zijn genomen vanwege de directeur, tenzij anders blijkt.»

Anders dan de grond uit het voornoemde artikel 70, tweede lid, Wjh geldt voor het gevangeniswezen artikel 51 van de Beginselenwet gevangeniswezen, dat luidt:

Een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of rijkswerk-inrichting kan beklag doen over:

- a. een hem opgelegde disciplinaire straf;
- b. een weigering tot het uitreiken of verzenden van voor hem bestemde of door hem geschreven brieven en andere stukken, dan wel om volgens de daarvoor in het gesticht geldende regeling bezoek van bepaalde personen te ontvangen;
- c. enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kan ontlenen.

Het uitgangspunt van de drie beginselenwetten is dat deze wat betreft structuur en inhoud overeenstemmen, tenzij de aard van de populatie of het doel van de vrijheidsbeneming het maken van een verschil rechtvaardigt (zie onderdeel 1a van de toelichting). Het beklagrecht biedt rechtsbescherming aan ingeslotenen in een ten opzichte van het over hen gestelde gezag afhankelijke situatie. Hierbij maakt het niet uit of het gaat om jeugdige of volwassen ingeslotenen. Uiteraard zal de wijze van behandeling van klachten dienen te zijn afgestemd op de specifieke populatie. Dit zal allereerst al blijken uit de aard van de klachten die aan een beklagcommissie kunnen worden voorgelegd. Ook de gronden waarop een bestreden beslissing door of namens de directeur is genomen zullen verschillen. In de justitiële jeugdinrichtingen zal de opvoedkundige opdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in veel gevallen een rol spelen. Dit zelfde geldt voor het behandelingsperspectief in de TBS-inrichtingen. Ook de beklagcommissie zal met dergelijke aspecten bij het beoordelen van de bestreden beslissing in belangrijke mate rekening houden. De inhoud van de klachten en de uitkomsten kunnen dus verschillen al naar gelang de categorie van de ingeslotenen. De procedure kan evenwel gelijk zijn, met dien verstande dat de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders ten aanzien van de jeugdigen ook in staat worden gesteld het klachtrecht uit te oefenen (artikel 80).

Anders dan de regelgeving voor het gevangeniswezen wordt in het onderhavige voorstel van wet een uitgebreidere regeling gegeven aangaande bemiddeling. Deze procedure vervangt de klachtregeling uit hoofdstuk IX Wjh. Vanuit de in onderdeel 1b aangegeven scheiding tussen de Wjh en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen ligt het voor de hand het klachtrecht in één wet te regelen. Dat komt de overzichtelijkheid ook ten goede. Een uitgebreide regeling ten aanzien van bemiddeling is eveneens opgenomen in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. In artikel 64 is bovendien aangesloten bij de klachtregeling uit de Wjh. (zie nader onderdeel a) In onderdeel 2d van de toelichting is al ingegaan op de relatie tussen de Awb en de justitiële jeugdinrichtingen. In de voorgestelde regeling zijn de inzichten en uitgangspunten betreffende de administratieve rechtsbescherming verwerkt op een wijze die is toegesneden op de specifieke detentiesituatie. Het opnemen van een voorlopige voorziening in de vorm van een schorsingsprocedure is daarvan een voorbeeld.

Op hoofdlijnen blijft het beklagrecht evenwel ongewijzigd. De kern hiervan is dat de – jeugdige – burgers die zijn ingesloten aan een onafhankelijke instantie klachten kunnen voorleggen over hen rakende ingrijpende beslissingen. De toetsende instantie is en blijft bevoegd beslissingen die zijn genomen door of namens de directeur van de inrichting op hun rechtmatigheid alsmede naar de normen van redelijkheid en billijkheid te beoordelen en zonodig te herzien. Een

dergelijk beklagrecht is een toets voor de rechtmatigheid en daarmee ook voor de kwaliteit van het inrichtingsbeleid en past in het algemeen geldende uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van straffen op een menswaardige wijze dient te geschieden.

Het beklagrecht zal zijn waarde met name bewijzen, indien voor de betrokkenen wezenlijke en niet op andere wijze oplosbare kwesties aan de orde worden gesteld. Het uitgangspunt dient dan ook te zijn dat in een inrichting zaken zo snel mogelijk en op zo laag mogelijk niveau worden afgedaan. In een gesloten setting als die van de justitiële jeugd-inrichtingen hebben geschillen de neiging door het enkele tijdsverloop zowel voor de jeugdigen als voor personeelsleden uit te groeien. Dit betekent enerzijds dat van de jeugdigen mag worden verwacht dat zij geschillen trachten op te lossen op het niveau van de afdeling waar zij verblijven, en anderzijds dat het personeel van de afdeling dan wel het afdelingshoofd het tot zijn taak rekent om conflicten in beginsel zelf op te lossen. Een bemiddelende rol kan hierbij de maandcommissaris van de commissie van toezicht vervullen. In dit voorstel van wet wordt deze rol benadrukt (zie onderdeel d). Een andere procedurele stroomlijning betreft de voortoets die door de directeur en de voorzitter van de beklagcommissie kan worden uitgeoefend alvorens een klacht leidt tot een mondelinge behandeling ten overstaan van de commissie. Deze voortoets houdt in dat, indien een kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid voorligt, de directeur geen inlichtingen behoeft te verzamelen ten behoeve van de beklagcommissie. Ook kan in dergelijke gevallen de voorzitter bepalen dat de klager niet gehoord behoeft te worden (zie nader onderdeel d).

De volgende onderdelen van de regeling vergen nog een nadere toelichting:

- bemiddeling (a);
- de samenstelling en de beroepsinstantie (b);
- de beklaggrond (c);
- de verplichting tot motivering van de klacht en de mogelijkheid het verrichten van een voortoets (d);
- schorsing van de beslissing van de directeur (e);
- schorsing van de uitspraak van de beklagcommissie (f);
- de combinatie van de beslissing op de klacht met die omtrent de tegemoetkoming (g);
- de mogelijkheid van openbaarheid van de behandeling en uitspraak (h).

a. Bemiddeling

Artikel 64 geeft de jeugdige het recht zich tot de maandcommissaris te wenden met een grief over een gedraging van een personeelslid of de wijze waarop een zorgplicht is betracht. Als het gaat om een zaak waartegen ook ingevolge artikel 65 beklag kan worden ingesteld, geldt een termijn van zeven dagen voor indiening van de klacht. Voor de overige klachten is geen termijn gesteld. De maandcommissaris zal trachten te bemiddelen tussen partijen en een voor beide aanvaardbare oplossing proberen te vinden. De bemiddeling wordt afgesloten met een schriftelijke mededeling van bevindingen. De directeur geeft binnen vier weken na ontvangst aan hoe hij tegen de mededeling van de maandcommissaris aankijkt en of er maatregelen genomen zullen worden. Tegen deze beslissing kan de jeugdige klagen bij de beklagcommissie, die uit drie leden bestaat.

De maandcommissaris en de beklagcommissie kunnen bij de bemiddeling geen uitspraak doen die de directeur bindt, zoals bij Hoofdstuk XIII het geval is.

Conform de klachtregeling uit de Wjh is voorzien in een eigenstandig

klachtrecht voor ouders of voogd, stiefouder of pleegouders, voor zaken die jegens hen zijn geschiedt. Ook deze personen kunnen zich op grond van artikel 64 tot de maandcommissaris wenden.

b. Samenstelling en de beroepsinstantie

In afwijking van de regeling voor het gevangeniswezen kende de justitiële (rijks)jeugdinstellingen een stelsel waarin enkelvoudige behandeling voorop stond (artikel 71, eerste lid, Wjh) met een beroepsmogelijkheid op de meervoudige beklagcommissie (artikel 74 Wjh). Slechts bij meervoudige behandeling in eerste instantie kon beroep worden ingesteld bij het College van advies voor de kindbescherming (artikel 79, eerste lid, Wjh). Hiervoor is destijds gekozen, omdat behoefte bestond mede gelet op de jeugdige leeftijd van de klagers aan een soepele voorprocedure, waardoor snel kon worden beslist in eenvoudige gevallen, terwijl voor de moeilijk liggende gevallen een zwaardere procedure beschikbaar was.¹ Tegen deze constructie is kritiek gerezen.² In de praktijk kwam met name het College van advies niet toe aan zijn rechtsvormende taak en kon het ook de zorg voor het bewaken van de rechtseenheid niet in voldoende mate uitoefenen.

In het voorliggende ontwerp wordt de structuur gevolgd van de beide verwante wetten. Dat wil zeggen dat in eerste instantie zowel meer- als enkelvoudige behandeling mogelijk is (artikel 67, eerste en tweede lid). Meervoudige behandeling staat voorop; de enkelvoudige is gereserveerd voor zaken van eenvoudige aard dan wel kennelijk niet-ontvankelijke, ongegronde of gegronde klachten. Beroep tegen een beslissing in eerste instantie wordt altijd behandeld door de daartoe benoemde beroepscommissie (artikel 74).

c. Beklaggrond

De justitiële jeugdsector kent vanaf het begin een beklagrecht dat beperkt is tot het begrip «beslissingen». Artikel 51 van de Beginselenwet gevangeniswezen gebruikte de open beklaggrond de term «maatregel». In het wetsvoorstel voor een Penitentiaire beginselenwet wordt in dit opzicht aangesloten bij de jeugdsector, teneinde beklag over feitelijk handelen dat niet direct is terug te voeren op een beslissing uit te sluiten.

Aan het beklagrecht in de jeugdsector was door de Tweede Kamer bij wijze van amendement toegevoegd: «Een beslissing van een lid van het personeel wordt geacht te zijn genomen vanwege de directeur, tenzij anders blijkt.»³ De Tweede Kamer wilde hiermee duidelijk maken dat een beslissing van een lid van het personeel wordt geacht te zijn genomen vanwege de directeur, zodat een jeugdige tegen zelfstandige beslissingen van het personeel beklag kan indienen.

Voor handhaving van deze toevoeging aan de beklaggrond bestaat geen noodzaak. In de structuur van de voorgestelde wet is immers voorzien in de uitdrukkelijke bevoegdheid van de directeur om zijn personeelsleden en medewerkers te machtigen tot de uitoefening van hem bij of krachtens deze wet gegeven bevoegdheden (artikel 4, tweede lid), met uitzondering van de aan hem of zijn vervanger voorbehouden beslissingen (artikel 4, vierde lid). Onder beslissing van de directeur dient dus te worden verstaan een beslissing genomen door de directeur dan wel door een personeelslid of medewerker. Dit omvat ook beslissingen waarvan achteraf blijkt dat deze onbevoegd werden genomen.

De beslissing dient de jeugdige te betreffen. Dit komt overeen met de formulering in artikel 70, tweede lid, Wjh dat een beslissing zich tot hem persoonlijk richt. Dit sluit niet uit dat beklag kan worden ingediend tegen een beslissing die verscheidene jeugdigen betreft. Op dit punt dient een onderscheid te worden gemaakt tussen beklag tegen een algemene

¹ Kamerstukken II, 1978/79, 15 713, nr. 3, blz. 6.

² Zie onder meer M. J. C. Koens, Vijf jaren klachtrecht voor jeugdigen in rijksinstellingen voor kindbescherming, NJB 1990, blz. 269–276, m.n. blz. 271 en 273.

³ Kamerstukken 15 713, 1981, nr. 25.

regeling en tegen een collectieve maatregel. Rechtstreeks beklag tegen algemene regeling is niet mogelijk. Maar als bij voorbeeld een ordemaatregel is genomen ten aanzien van meer ingesloten ontnemt hen dat niet de mogelijkheid zich hierover te beklagen.

De omstandigheid dat geen beklag mogelijk is tegen algemeen geldende regelingen sluit niet uit dat in een beklagzaak een lagere regeling getoetst kan worden aan één van hogere orde (zie de opmerking in onderdeel 14c over de urinecontrole). Het voorliggende wetsvoorstel biedt de directeur een vergaander bevoegdheid tot het geven van regels dan de huidige wettelijke kaders. Het gaat met name om zijn bevoegdheid ingevolge artikel 4, eerste lid, tot het opstellen van huisregels. Deze uitbreiding betekent dat hij in gevallen waarin hij thans tot collectieve beslissingen moet overgaan, in de toekomst zal kunnen beslissen tot het aanpassen van huisregels. Ik denk hierbij met name aan meer dan incidentele wijzigingen in het dagprogramma. Indien deze in de vorm van een wijziging van de desbetreffende huisregel zijn gegoten, zijn deze niet rechtstreeks beklagwaardig. Wel is het mogelijk dat betrokkene in een beklagzaak over een op basis van die gewijzigde huisregel genomen beslissing stelt dat hierdoor een hem toekomend recht van hogere orde is geschonden. Dit zou zich kunnen voordoen, indien het wettelijke recht op luchten van een uur – artikel 53, vijfde lid – in een huisregel wordt ingekort.

d. Motivering en voortoets

Aan het indienen van een klaagschrift is het vereiste toegevoegd dat dit zo nauwkeurig mogelijk de beslissing vermeldt waarover wordt geklaagd en met redenen is omkleed. Het is om diverse redenen van belang dat een beklagcommissie en de directeur aanstonds duidelijk is over welke kwestie geklaagd wordt. Het betreft met name de voorbereiding van de zaak door de directeur en de beperking van de verplichting om een zitting te houden.

Uit het penitentiaire beklagrecht is overgenomen de daar al bestaande mogelijkheid om het horen van de klager en de directeur achterwege te laten, indien apert duidelijk is welke beslissing moet worden genomen. Artikel 69, eerste lid, benoemt deze gevallen: een klacht die kennelijk niet-ontvankelijk kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond wordt geoordeeld. Vergelijk de regeling voor vereenvoudigde behandeling van beroepschriften overeenkomstig artikel 8:54 Awb.

In artikel 68, tweede lid, is aangegeven dat de directeur desgevraagd door de beklagcommissie schriftelijk de nodige inlichtingen geeft. Anders dan in de Penitentiaire beginselenwet is in dit wetsvoorstel niet voorzien in de mogelijkheid van een voortoets door de directeur. Dat zou inhouden dat de directeur geen schriftelijke inlichtingen hoeft te geven indien hij van oordeel is dat de klacht kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. De Raad van State maakte bezwaar tegen deze variant in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. In reactie daarop is de regeling nu zo dat de beklagcommissie bepaald in welke gevallen zij een reactie van de directeur wil ontvangen. Dat kan op eenvoudige en snelle wijze worden aangegeven wanneer de secretaris van de beklagcommissie de directeur een afschrift van de klacht zendt.

Ook om andere redenen is het van belang dat direct duidelijk is waarop de klacht betrekking heeft. In veel gevallen is het mogelijk gebleken dat het door de klager aangekaarte probleem op eenvoudige wijze door de directeur, al of niet na bemiddeling van een lid van de commissie van toezicht, wordt opgelost. In het wetsontwerp is hierin voorzien in artikel 68, vierde lid. Krachtens deze bepaling kunnen klachten die zich daarvoor

lenen aan de maandcommissaris ter hand worden gesteld met het verzoek om te trachten tot een onderhandse oplossing van het geschil te komen. Het verdient aanbeveling om tussen directie en de commissie van toezicht afspraken te maken over de aard van de klachten die op deze wijze eerst aan de maandcommissaris ter hand worden gesteld.

De beoordeling van de rechtsgevolgen van niet-naleving van de motiveringsverplichting is voorbehouden aan de beklagen beroepscommissie. Bij een beperking van een grondrecht zal de bewering dat een bepaald dwangmiddel, bijv. het onderzoek aan het lichaam, is toegepast of een disciplinaire straf is opgelegd voldoende zijn. Maar als bij voorbeeld geklaagd wordt over «bezoek», dan kan dit klaagschrift als onvoldoende gemotiveerd niet-ontvankelijk worden verklaard als niet is aangegeven in welk opzicht het bezoekrecht is beperkt. Ook zal de commissie rekening dienen te houden met hetgeen van de betrokken klager mag en kan worden verwacht. De leeftijd en de verbale vaardigheden zijn hierbij relevante factoren.

e. Schorsing beslissing directeur

In artikel 71 is aan de voorzitter van de beroepscommissie de bevoegdheid toegekend een beslissing van de directeur te schorsen in afwachting van de beslissing op het klaagschrift. De schorsing kan de gehele of een gedeelte van de bestreden beslissing betreffen. In de bestaande beklagregeling was – in artikel 71, tweede lid, Wjh – voorzien in de bevoegdheid van de voorzitter van de commissie aan de directeur schorsing van zijn beslissing voor te stellen. Indien deze een dergelijk voorstel niet volgde, berichtte hij dit binnen 24 uren aan de commissie. Tot zover was de regeling overeenkomstig die in het gevangeniswezen. Nieuw was de toevoeging dat de voorzitter van de commissie na een weigering op zijn voorstel in te gaan over de schorsing besliste in overleg met de directeur. Deze variant scheidt geen duidelijkheid over wie nu uiteindelijk beslist. Het halfslachtige karakter van deze bepaling is te verklaren vanuit de bezorgdheid bij de invoering van het beklagrecht over de mate waarin de beklagcommissie op de stoel van de directeur zou gaan zitten. Inmiddels is voldoende ervaring opgedaan met het beklagrecht en het vertrouwen in de wijze van toepassing hiervan om een volwaardige voorlopige voorziening, in overeenstemming met de algemene uitgangspunten voor administratieve rechtsbescherming, voor te stellen.

Het zou voor de hand hebben gelegen de schorsingsbevoegdheid toe te kennen aan de voorzitter van de beklagcommissie. Hiertegen kan evenwel het bezwaar worden aangevoerd dat niet de garantie kan worden gegeven dat de voorzitter altijd, ook in de vakantieperiode, een rechter is. Ik acht het een noodzakelijke waarborg dat de ingrijpende beslissing aangaande de schorsing met de vereiste distantie en professionaliteit wordt genomen. Aan de fungerend voorzitter van de beroepscommissie kan wel de eis worden gesteld dat deze een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is. Om deze reden is gekozen voor het toekennen van de schorsingsbevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie. De schorsingsbevoegdheid strekt slechts tot het tijdelijk buiten werking stellen van de beslissing van de directeur. De ruimere mogelijkheden die de beklagcommissie heeft bij het gegrond verklaren van een klacht – artikel 73, tweede en derde lid – komen de voorzitter niet toe. De voorzitter van de beroepscommissie kan niet ambtshalve van de schorsingsbevoegdheid gebruik maken. De klager zal zulks uitdrukkelijk moeten verzoeken. Alvorens te beslissen op het verzoek zal de voorzitter de directeur moeten horen. Het ligt voor de hand dat dit in de praktijk telefonisch geschiedt.

f. Schorsing uitspraak beklagcommissie

Uitspraken van de beklagcommissie zijn, behoudens voor zover het betreft de beslissing van de voorzitter omtrent compensatie, onder de huidige wet bij voorraad uitvoerbaar. Deze regel is opgenomen in artikel 74, eerste lid. Bij het karakter van de bodembeslissingen van de beklagcommissie past het toekennen van de bevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie om de uitvoerbaarheid van de beslissing waartegen beroep is ingesteld te schorsen. Hierin is voorzien in het tweede lid van dit artikel. Ten aanzien van de vaststelling van de al dan niet geldelijke tegemoetkoming is evenwel bepaald dat de tenuitvoerlegging hiervan van rechtswege wordt opgeschort indien beroep wordt ingesteld.

g. Tegemoetkoming

De regeling van de tegemoetkoming is vergeleken met de bestaande regeling voor de compensatie gewijzigd. De beslissing is niet langer voorbehouden aan de voorzitter. De beslissing omtrent toekenning van een tegemoetkoming wordt gelegd bij de beklagcommissie. Allereerst dient deze te beoordelen of enige compensatie geboden is. Bij bevestigende beantwoording hiervan stelt zij deze vast. In de praktijk worden twee vormen van compensatie toegekend: een geldelijke tegemoetkoming (met name voor ondergane opsluiting in een strafcel of in een afzonderingscel) en toekenning van extra faciliteiten, zoals luchten, bezoek. Bij de invoering van het beklagrecht in het gevangeniswezen in 1977 bestond de indruk dat over de compensatie altijd overleg diende te worden gevoerd met de directeur. Om deze reden is de beslissing hieromtrent niet aan de voltallige commissie opgedragen maar is bepaald dat de voorzitter overleg voert met de directeur. Gelet op de gegroeide praktijk is hieraan in lang niet alle gevallen behoefte. Het is efficiënter om de beslissingen inzake het bodemgeschil en de tegemoetkoming te combineren. De situatie kan zich voordoen dat bij het geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren van een klacht voor de commissie niet te overzien valt op welke compensatie kan worden verleend. De commissie kan zich hieromtrent – na het geven van een tussenuitspraak – laten informeren door de directeur. Ook kan de compensatiekwestie al aan de orde worden gesteld bij het horen van de klager en de directeur.

h. Openbare behandeling en uitspraak

In artikel 67, vierde lid, is voorzien in de mogelijkheid van openbare behandeling, indien de beklagcommissie van oordeel is dat met name artikel 6, eerste lid, van het EVRM hiertoe verplicht. Deze situatie zal zich voordoen wanneer burgerlijke rechten of plichten in het geding zijn, zoals eigendoms kwesties en schadevergoedingsacties. Het beklagrecht in ons stelsel zal over het algemeen niet «the determination of any criminal charge» tot inzet hebben. Hoewel disciplinaire straffen wel worden opgelegd naar aanleiding van strafbare feiten in penitentiaire zin, brengt dit nog niet mee dat de opleggings- en de klachtprocedure dienaangaande onder de werking van artikel 6 EVRM vallen. Het dient te gaan om substantiële straffen. Gelet op de relatief beperkte bestraffingsmogelijkheden in ons stelsel (maximaal vier, onderscheidenlijk zeven dagen uitsluiting van activiteiten of opsluiting dan wel ontzegging van het eerstvolgend bezoek of geldboete tot een bedrag van ten hoogste het zakgeld over één week) kan ervan worden uitgegaan dat artikel 6 EVRM op de klachtprocedure dienaangaande niet van toepassing is.

Indien evenwel een beklag- of beroepscommissie van oordeel is dat een klacht onder het bereik van artikel 6 EVRM valt, dan is hiermee in beginsel de openbaarheid van behandeling gegeven. Een uitzondering kan worden

gemaakt op de in het verdragsartikel genoemde gronden. In de jeugdsector zullen met name de gronden gelegen in de belangen van minderjarigen en de bescherming van hun privé-leven een rol spelen. Maar ook gronden als openbare orde, nationale veiligheid of het ongestoorde verloop van de procedure worden in het verdragsartikel genoemd. Van belang hierbij, hoewel niet doorslaggevend, zal het standpunt van de betrokken partijen (directeur en jeugdige) zijn. Behandeling in openbaarheid zal in het algemeen niet in de inrichting kunnen plaatsvinden. Het ligt voor de hand om bij voorbeeld naar een nabij gelegen rechtbank uit te wijken.

Op openbare behandeling dient openbare uitspraak te volgen. Ook in andere gevallen is het van belang dat ieder die is geïnteresseerd in de uitspraak in een beklag- of beroepszaak hiervan kennis kan nemen. Om deze reden is in artikel 72, zevende lid, bepaald dat een ieder van de uitspraken kennis kan nemen en een afschrift daarvan kan ontvangen. Met het oog op de privacy-bescherming dienen uitspraken slechts geanonimiseerd wat betreft de naam van in elk geval de klager aan derden te worden verstrekt. Een dergelijke vorm van openbaarheid van uitspraak is in overeenstemming met de Europese jurisprudentie. Aan de eis dat «judgment shall be pronounced publicly» is voldaan, ook indien de uitspraak niet in het openbaar is gedaan, maar een afschrift daarvan beschikbaar is voor derden.

21. Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, verlof en proefverlof, deelname scholings- en trainingsprogramma en strafonderbreking

In onderdeel 10 is toegelicht op welke wijze de plaatsing en overplaatsing van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen geschieden. Tegen de beslissingen van de hiermee belaste selectiefunctionarissen is op twee wijzen in rechtsbescherming voorzien: een beroepsrecht, zo nodig voorafgegaan door een bezwaar- of verzoekschriftprocedure.

Het is in overeenstemming met de huidige bestuursrechtelijke opvattingen om een beroepsgang te doen voorafgaan door een procedure van heroverweging bij het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing nam. In de toelichting op het toenmalige wetsontwerp Awb wordt hieromtrent overwogen dat de bezwaarschriftprocedure zich heeft ontwikkeld «tot een belangrijke procedure waarin de burger, voorafgaand aan het beroep op een rechter, zijn bezwaren tegen een bestuursbesluit naar voren kan brengen».¹

Voor deze lijn is ook gekozen in het voorliggende ontwerp. Een jeugdige die het niet eens is met een beslissing van de selectiefunctionaris tot plaatsing of overplaatsing zal hiertegen een bezwaarschrift kunnen indienen (artikel 18, eerste lid, onder a). Ook is het mogelijk dat een jeugdige bezwaar maakt tegen de beslissing tot beëindiging van zijn deelname aan een scholings- en trainingsprogramma of de weigering van zijn verzoek tot deelname hieraan (artikel 18, eerste lid, onder b). In de toelichting aangaande het verlaten van de inrichting (onderdeel 13) zijn de gronden reeds uiteengezet die ertoe hebben geleid dat de beslissingen aangaande verlof die niet zijn overgedragen aan de directeur worden genomen door de minister (i.c. de selectiefunctionaris). Het ligt voor de hand om ook wat betreft de rechtsbescherming aan te sluiten bij die aangaande de beslissingen tot (over)plaatsing. Gelet op de aan het verlof verwante beslissing van strafonderbreking is ook tegen deze beslissing de beroepsprocedure van toepassing (artikel 81 onderdeel C).

In artikel 18, vijfde lid, is bepaald dat het indienen van een bezwaarschrift achterwege kan blijven, indien de betrokkenen zijn bezwaren tegen een voorgenomen beslissing al aan de selectiefunctionaris kenbaar heeft

¹ Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 16.

kunnen maken. Dit geldt ook voor de beslissing aangaande het scholings- en trainingsprogramma.

De bezwaar- en verzoekschriftprocedure is niet vormloos. De voorgestelde bepalingen maken het de indiener mogelijk desgewenst zijn verzoek toe te lichten. Of dit schriftelijk dan wel mondeling dient te geschieden wordt overgelaten aan het oordeel van de selectiefunctionaris. Ook is voorzien in het op adequate wijze informeren van de verzoeker omtrent de beslissing. Indien een verzoek tot plaatsing of overplaatsing wordt afgewezen, kan de betrokkene volgens artikel 20, derde lid, twee maanden na de afwijzing opnieuw een verzoekschrift indienen.

De behandeling van het beroep tegen beslissingen aangaande (over)plaatsing en deelname aan een scholings- en trainingsprogramma van de selectiefunctionaris is opgedragen aan een door het College van advies benoemde commissie. Dit model is ontleend aan het stelsel dat sinds 1953 in het gevangeniswezen bestaat.

Wat betreft de wijze van behandeling van het beroepschrift is aangesloten bij die aangaande de klaagschriften. Artikel 78, vierde lid, verklaart daartoe de desbetreffende bepalingen van overeenkomstige toepassing.

22. Gevolgen van het wetsvoorstel

De personele en materiële gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel kunnen slechts in globale zin worden aangegeven. Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen tot stand in de gang van zaken in de justitiële jeugdinrichtingen waaraan direct personele of materiële gevolgen zijn verbonden. Het biedt een geactualiseerd en gesystematiseerd kader voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming ten aanzien van jeugdigen en komt als zodanig in de plaats van de betrekkelijk summiere bestaande regelingen. Het schept het wettelijk kader voor een centrale plaatsing van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen en sluit zich op dit onderdeel aan bij de zich ontwikkelende praktijk. Een uitbreiding vormt de rechtsbescherming tegen de centraal genomen beslissingen tot (over)plaatsing, deelname aan een scholings- en trainingsprogramma en verlof. De kosten hiervan zullen naar de ervaring in het gevangeniswezen heeft geleerd evenwel beperkt zijn en kunnen worden opgevangen in de justitiebegroting.

II ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK I

Artikel 1

- onder f: Het begrip jeugdige is hier feitelijk omschreven en betreft elke bewoner van een inrichting.
- onder o: Onder het begrip vrijheidsstraf wordt begrepen: de jeugdetentie alsmede de vervangende jeugdetentie, resp. artikel 77h, eerste lid, onder a, en artikel 77l, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.
- onder p: De term vrijheidsbenemende maatregel dient te worden onderscheiden in de strafrechtelijke «plaatsing in een inrichting voor jeugdigen» van artikel 77h, vierde lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, en de civielrechtelijke ondertoezichtstelling van artikel 261, boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover de tenuitvoerlegging daarvan in een inrichting plaatsvindt.

HOOFDSTUK II

Artikel 2

De doelstellingen van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zijn toegelicht in onderdeel 5.

Artikel 3

Voor het begrip scholings- en trainingsprogramma zie onderdeel 6.

Artikel 4

Zie voor de bevoegdheid van de directeur tot het geven van huisregels onderdeel 4.

Artikel 5

In deze bepaling zijn een aantal verplichtingen van de directeur jegens de minister aangegeven betreffende voor de tenuitvoerlegging belangrijke gebeurtenissen.

Artikel 6

Zie de toelichting in onderdeel 3.

Artikel 7

De toezichthoudende taak van de commissie van toezicht in relatie tot de overige toezichthoudende instanties en het bestuur voor zover het een particuliere inrichting betreft is toegelicht in onderdeel 7f. Bij de wijziging van de Wjh in verband met het klachtrecht is de cliëntenvertrouwenspersoon geïntroduceerd. Nu in de justitiële jeugdinrichtingen op verschillende wijzen in rechtsbescherming wordt voorzien is aan een afzonderlijke cliëntenvertrouwenspersoon geen behoefte. Bovendien bestaat er een overlap met de taken en bevoegdheden van de commissies van toezicht. In het voorgestelde vierde lid is aangegeven dat de taken die de Wjh aan de cliëntenvertrouwenspersoon geeft in de justitiële jeugdinrichtingen worden uitgeoefend door de maandcommissaris. Het vijfde lid vormt de grondslag voor de uitwerking van de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie, de benoeming en het ontslag van haar leden alsmede de werkwijze van de maandcommissaris.

HOOFDSTUK III

Artikel 8

Het uitgangspunt van de vaststelling van de bestemming van een inrichting door de Minister van Justitie is toegelicht in onderdeel 8a en wat betreft de specifieke bestemmingsmogelijkheden in de onderdelen 8b tot en met 8f.

De mogelijkheid een afdeling met een van de inrichting als geheel afwijkende bestemming aan te wijzen is toegelicht in onderdeel 8b.

Artikelen 9 en 10

Het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen is toegelicht in onderdeel 8c.

Artikel 11

In artikel 11 is, analoog aan artikel 12 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, voor jeugdigen met de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een passantertermijn gegeven. Bepaald is dat de jeugdige binnen een termijn van drie maanden nadat de maatregel is gaan lopen moet worden opgenomen. De termijn kan evenwel telkens met een periode van drie maanden worden verlengd, bij voorbeeld in situaties van capaciteitsnood. Met de termijn van drie maanden is aangeknoopt bij de machtiging tot uithuisplaatsing van een onder toezicht gestelde. Deze machtiging vervalt indien betrokkene niet binnen drie maanden is geplaatst.

Artikel 12

Het onderscheid in de onderbrenging van jeugdigen op grond van hun geslacht is toegelicht in onderdeel 8d.

Artikel 13

De voorstellen voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en voor een Penitentiaire beginselenwet geven de mogelijkheid voor de verpleegden respectievelijk de gedetineerden een kind in de inrichting te verzorgen. Artikel 13 maakt dit ook voor jeugdigen mogelijk, waarbij ik mij haast op te merken dat ik deze situatie, meer nog dan in de voornoemde inrichtingen voor volwassenen, een hoogst ongewenste acht. Ik kan mij geen andere situatie voorstellen dan dat in een open inrichting een jeugdige in de laatste periode van de vrijheidsbeneming haar baby of peuter verzorgt. Ook kan, indien het voortduren van de vrijheidsbeneming onvermijdelijk is, het een moeder worden toegestaan haar baby in een gesloten inrichting te verzorgen.

Tot nu toe was voor de opvoeding door jeugdigen van hun kinderen in de inrichting geen wettelijke basis. Echter, nu voormelde wetten hierin wel voorzien, is uit een oogpunt van rechtsgelijkheid de introductie van een daartoe strekkende regeling voor jeugdigen onvermijdelijk. Daartoe nopen ook de wijzigingen in het jeugdstrafrecht en de daarmee geopende mogelijkheid tot het opleggen van langere straffen. Kwam in het verleden schorsing van de straf in geval van zwangerschap voor, bij de langere straffen van het nieuwe jeugdstrafrecht kan een schorsing onaanvaardbaar worden geacht. Ook kan dit artikel als een uitwerking worden beschouwd van het recht op respect voor het gezinsleven tussen een ouder en een kind, zoals neergelegd in artikel 8, eerste lid, EVRM. Gelet op de verdragsrechtelijke verplichtingen is voor beperking van de mogelijkheid van onderbrenging van kinderen in een inrichting tot de moeder is geen grond. Het voorgestelde artikel heeft dan ook betrekking op mannelijke en vrouwelijke jeugdigen. Het zal voor de hand liggen dat een ouder die reeds voor de aanvang van het verblijf in de inrichting de verzorging op zich had genomen hiervoor eerder in aanmerking komt dan een ouder die tot de aanvang van de vrijheidsbeneming hierbij niet of nauwelijks was betrokken. In de praktijk zal het derhalve nauwelijks voorkomen dat een vader zijn kind in een jeugdinrichting zal opvoeden.

De beslissing omtrent de onderbrenging van kinderen wordt op twee niveaus genomen. Aan de minister is voorbehouden te bepalen in welke inrichtingen of afdelingen de onderbrenging van kinderen is toegestaan. Deze centrale aanwijzingsbevoegdheid is gegeven met het oog op de onmogelijkheid en onwenselijkheid dat in alle inrichtingen of afdelingen kinderen kunnen worden ondergebracht. De accommodatie dient zowel

wat betreft personeel als de inrichting van het gebouw geschikt te zijn of te (kunnen) worden gemaakt voor kinderen. Over de concrete toestemming van de onderbrenging beslist de directeur. De directeur mag voor een dergelijk verblijf slechts toestemming geven voor zover dit verblijf in overeenstemming is met de in het tweede lid genoemde belangen, waarbij dat van het kind voorop moet staan. Of en voor hoe lang onderbrenging van een kind in een inrichting in diens belang is zal telkens aan de hand van de concrete situatie dienen te worden beoordeeld, waarbij de aard en de lengte van de vrijheidsbeneming, de feitelijke detentiesituatie en het gedrag van de betrokken ouder een rol spelen. Er is daarom vanaf gezien een maximale leeftijdsgrens op te nemen in de wet. De beslissing een kind bij een ouder onder te brengen dient door de directeur te worden genomen, waarbij deze acht dient te slaan op de belangen van de betrokken ouder en kind en de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

Aan de directeur is in het vierde lid uitdrukkelijk het recht toegekend over een voorgenomen onderbrenging van een kind in de inrichting advies in te winnen bij de raad voor de kindbescherming. De directeur heeft ingevolge het derde lid de bevoegdheid aan het verblijf voorwaarden te stellen en dit te beëindigen indien dit noodzakelijk is ter wille van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting dan wel in het belang van de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op het dagprogramma van ouder en kind, de wijze van verzorging van het kind en het contact met andere kinderen. Ook kunnen vanuit het belang van de orde en de veiligheid in de inrichting voorwaarden worden gesteld. Te denken valt bij voorbeeld aan de instemming met het regelmatig aan kleding en lichaam onderzoeken van het kind. Het voorgestelde vijfde lid biedt de mogelijkheid de toestemming in te trekken. De noodzaak hiertoe kan zich bij voorbeeld voordien, indien voortzetting van het verblijf in strijd komt met enige op het gezag over het kind betrekking hebbende beslissing.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat onderbrenging van een kind in een inrichting op de wijze als bedoeld in dit artikel het kind niet brengt in de positie van een jeugdige als omschreven in artikel 1, onder f. Dit betekent dat aan een kind noch de plichten noch de rechten toekomen van zijn in een inrichting verblijvende ouder. De rechtspositie van het kind dient te worden bepaald in de voorwaarden die aan de onderbrenging worden gesteld.

Ingevolge het voorgestelde achtste lid komen de kosten van de verzorging het kind voor rekening van het Rijk, voor zover de jeugdige dan wel degene die belast is met het gezag over het kind niet zelf niet in de kosten kunnen voorzien. Beschikt de jeugdige over een uitkering of is de jeugdige tegen ziektekosten voor het kind verzekerd of ontvangt de jeugdige voor het kind alimentatie, dan dient de jeugdige geheel of gedeeltelijk in de kosten van het verzorging van het kind te voorzien.

De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen met betrekking tot de onderbrenging van een kind in de inrichting is niet overdraagbaar. Zie artikel 4, vierde lid, onder a. Ingevolge artikel 61, eerste lid, onder a, dient de betrokken jeugdige te worden gehoord alvorens de directeur een beslissing neemt tot weigering of intrekking van zijn toestemming.

Artikel 14

Nieuw is de wettelijke onderscheiding naar mate van de beveiliging van de inrichting, die is toegelicht in onderdeel 8e.

Artikel 15

Zie de toelichting in onderdeel 8f.

HOOFDSTUK IV

Artikel 16 en 17

Het stelsel van plaatsing en overplaatsing zijn toegelicht in onderdeel 10 en de beslissingen aangaande deelname aan een scholings- en trainingsprogramma zijn toegelicht in onderdeel 6.

Artikelen 18 en 19

De bezwaar- en verzoekschriftprocedure is toegelicht in onderdeel 21.

HOOFDSTUK V

Artikelen 20 en 21

Zie de toelichting in onderdeel 11.

HOOFDSTUK VI

Artikelen 22 en 23

Het uitgangspunt in de justitiële jeugdinrichtingen van het verblijf in groepen en de hierop toegestane uitzonderingen zijn toegelicht in onderdeel 9.

Artikelen 24 tot en met 27

De ordemaatregelen met betrekking tot de bewegingsvrijheid zijn toegelicht in onderdeel 12.

Artikelen 28 tot en met 31

Deze artikelen betreffen het – tussentijds – verlaten van de inrichting en zijn toegelicht in onderdeel 13.

HOOFDSTUK VII

Artikelen 32 tot en met 40

De bepalingen aangaande de bevoegdheden tot controle en gebruik van geweld zijn toegelicht in onderdeel 14.

HOOFDSTUK VIII

Artikelen 41 tot en met 45

Zie onderdeel 15 van de toelichting.

HOOFDSTUK IX

Artikelen 46 tot en met 48

Zie onderdeel 16 van de toelichting.

Artikel 49

Dit artikel heeft betrekking op de materiële verzorging. Het eerste lid bevat een zorgplicht voor de directeur. Het tweede lid verschaft de jeugdige het recht op het dragen van eigen kleding en schoeisel, tenzij die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid van de inrichting. Te denken valt bij voorbeeld aan schoeisel dat, indien daarmee wordt geschopt, ernstige verwondingen kan veroorzaken. Onder de orde of de veiligheid in de inrichting valt hier ook de gezondheid van de jeugdige, zodat bij voorbeeld een jeugdige in een ziekenafdeling van een inrichting geen recht heeft op het dragen van eigen bovenkleding, maar verplicht kan worden door de inrichting verstrekte nachtkleding te dragen. Een jeugdige kan uit veiligheidsoverwegingen worden verplicht tijdens het deelnemen aan activiteiten of sport aangepaste kleding of schoeisel te dragen. Het niet nakomen van deze verplichting kan er ondermeer toe leiden dat de betrokkene niet aan deze activiteiten of aan sport mag deelnemen.

In de huisregels kunnen ingevolge de slotzin van het tweede lid regels worden gesteld omtrent het gebruik en het onderhoud van kleding (zoals wassen) en schoeisel. Deze regels kunnen ook een beperking inhouden van de hoeveelheid kleding en schoenen die de jeugdige op zijn eigen kamer mag bewaren.

De directeur dient er voorts – ingevolge het derde lid – voor zorg te dragen dat bij de verstrekking van voeding zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de godsdienst (bij voorbeeld de joodse godsdienst of de islam) of overtuiging (bij voorbeeld vegetarisme) van de jeugdigen. De in het vierde lid neergelegde zorgplicht van de directeur heeft betrekking op de verzorging van hun uiterlijk en lichamelijke hygiëne van de ingeslotenen. De woorden «naar behoren» duiden erop dat zulks binnen redelijke grenzen dient te geschieden. Het is bij voorbeeld niet de bedoeling jeugdigen in de gelegenheid te stellen dagelijks uren aan de verzorging van het uiterlijk of de lichamelijke hygiëne te besteden. Het vijfde lid schrijft voor dat in de huisregels regels worden gesteld omtrent de aankoop door de jeugdigen van andere gebruiksartikelen dan die welke door de directeur ter beschikking worden gesteld.

Artikel 50

Dit artikel heeft betrekking op de mogelijkheid voor de jeugdige om hem toebehorende voorwerpen in zijn kamer te plaatsen dan wel bij zich te hebben. De ingeslotenen zijn thans in redelijke mate vrij hun kamers naar eigen inzicht in te richten. In de praktijk kan dat problemen opleveren. Zeker bij een langdurig verblijf raken de kamers dermate vol dat inspectie hiervan onevenredig veel tijd en inzet van het personeel vergt. Ook doen zich regelmatig geschillen voor met betrekking tot de aansprakelijkheid voor schade die aan bezittingen van jeugdigen wordt toegebracht. Gelet op deze problemen is thans gekozen voor een tweeledig systeem. Allereerst kan in de huisregels het bezit van bepaalde soorten voorwerpen worden verboden in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel de aansprakelijkheid van de directeur voor deze voorwerpen. Onder de orde versta ik ook de handhaving van de goede zeden, zodat het mogelijk is beperkingen op te leggen aan het bezit en de verspreiding van vergaande uitingen van pornografie. Ingevolge het tweede lid kan de directeur toestaan dat een jeugdige

voorwerpen die niet bij de huisregels zijn verboden, in zijn kamer plaatst of bij zich houdt. Alvorens een dergelijk bezit toe te staan gaat de directeur na of toelating van de gewenste voorwerpen zich verdraagt met de belangen van de orde en de veiligheid, de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige, de uitvoering van het verblijfsof behandelplan, alsmede met de risico's die toelating kan opleveren voor zijn aansprakelijkheid voor de schade. Pas indien het bezit van voorwerpen zich verdraagt met voornoemde belangen kan de directeur toestemming geven voor toelating in de inrichting.

In de praktijk zal met name de overzichtelijkheid van de kamer en overige verblijfsruimten een grond opleveren voor plaatsing van voorwerpen op de «verboden lijst» van het eerste lid dan wel voor weigering van toelating ingevolge het tweede lid. Ook past in de ordehandhaving het beperken van de hoeveelheid voorwerpen. Al te talrijke of omvangrijke bezittingen leiden ook tot transportproblemen. Ook kan de beheersbaarheid van de inrichting verstoord worden door bijzonder kostbare zaken toe te staan. Deze kunnen ongewenste reacties van medebewoners uitlokken. De aansprakelijkstelling van de directeur voor schade die door zijn medewerkers aan dergelijke zaken wordt toegebracht, bij voorbeeld bij een kamerdoorzoeking, zal ook een legitieme grond voor het weren van al te kostbare geluidsapparatuur, kleding, horloges, sieraden e.d. opleveren. Een andere categorie betreft voorwerpen die vanwege risico's voor de gezondheid kunnen worden verboden. Het kan gaan om huisdieren, planten e.d. Onder de orde dient in dit verband ook de gezondheid van de personen die in de inrichting verblijven of werkzaam zijn te worden verstaan.

Voorts kunnen ingevolge het derde lid voorwaarden aan toelating worden gesteld omtrent de wijze van gebruik van voorwerpen. Te denken valt aan het voorkomen van geluidsoverlast of van overbelasting van het elektriciteitsnet. De regels kunnen ook het gebruik van voorwerpen uitsluiten, indien zich bepaalde omstandigheden voordoen. Een voorbeeld hiervan is het verbieden of onmogelijk maken van het gebruik van televisie bij het in de eigen kamer ondergaan van een disciplinaire straf. In de nadere regelgeving kan tevens de aansprakelijkheid van de directeur voor schade tot een bepaald bedrag worden beperkt. Dit laat onverlet dat de jeugdige de Staat voor het resterende bedrag in een civiele procedure kan aanspreken.

Met het oog op de vaststelling of de toelating of het bezit van een voorwerp moet worden verboden, kan een nader onderzoek nodig zijn. Het voorgestelde vijfde lid biedt hiervoor een wettelijke grondslag. In de slotzin van dit artikel zijn de mogelijkheden genoemd die de directeur heeft ten aanzien van voorwerpen die hij uit de inrichting wil weren. Bij overhandiging aan een opsporingsambtenaar valt met name te denken aan bij de wet verboden zaken, zoals harddrugs en verboden wapens.

Voorwerpen in de zin van dit artikel zijn alle voor de menselijke beheersing vatbare objecten (zie artikel 2 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Hieronder vallen dus niet alleen radio's, televisies, personal computers en faxapparaten, maar ook huisdieren, boeken, kranten en tijdschriften. Brieven en poststukken vallen onder de speciale regeling van artikel 41, kleding en schoeisel onder de speciale regeling van artikel 49.

Artikel 51

Uit artikel 69 Wjh is de mogelijkheid tot het verstrekken van zakgeld aan de jeugdige overgenomen. De hoofdregel ten aanzien van het bezit van contant geld is, in overeenstemming met de bestaande praktijk, dat dit bezit in de inrichtingen is verboden. Het bezit van contant geld impliceert

het gevaar van gokken en eventueel daarmee gepaard gaande bedreigingen. De verstrekking van zakgeld en de betaling van aankopen geschieden vrijwel altijd via een rekening-courant tussen de inrichting en de jeugdige. Dit is slechts anders indien de jeugdige aan het einde van de vrijheidsbeneming deelneemt aan bij voorbeeld een project als begeleid kamerbewoner. (Zie ook de opmerking over schadevergoeding in onderdeel 18c.) Met het oog op voorkoming van situaties waarin jeugdigen blijken geven over enorme geldbedragen te beschikken, in contanten of op hun rekening, kan een beperking hierop ingevolge het vierde lid worden aangebracht. Deze beperking kan ook betreffen een verbod om tussen jeugdigen onderling geld over te maken.

Artikelen 52 en 53

Zie de toelichting in onderdeel 17.

HOOFDSTUK X

Artikelen 54 tot en met 59

Het stelsel van disciplinaire bestraffing en de reden voor de invoering hiervan voor de justitiële jeugdinrichtingen zijn toegelicht in onderdeel 18.

HOOFDSTUK XI

Artikel 60 tot en met 63

Zie onderdeel 19 van de toelichting.

HOOFDSTUKKEN XII TOT EN MET XIII

Zie voor de toelichting op het beklagrecht en de desbetreffende beroepsmogelijkheid ook onderdeel 20.

Artikel 66

Artikel 66 regelt de wijze van indiening van een klaagschrift. In het tweede lid is de mogelijkheid gegeven dat een klaagschrift wordt ingediend door tussenkomst van de directeur. Hiermee wordt beoogd discussies over de datum van indiening van het klaagschrift zoveel mogelijk te vermijden. Indien het klaagschrift in een gesloten envelop wordt aangeboden, dient de envelop van een dagtekening te worden voorzien. De termijn voor indiening van een klacht (zeven dagen) – ingevolge het vijfde lid – is dezelfde als in artikel 70, derde lid, Wjh. Deze termijn geldt ook voor het indienen van een beroepschrift door de jeugdige of directeur.

Artikel 67, 68 en 69

Zie ook de toelichting in onderdeel 20b voor de wijze van behandeling en voor de toelichting op artikel 68 onderdeel 20d. De artikelen 67 tot en met 69 regelen de behandeling van het klaagschrift. Betrokkenen kunnen ingevolge het voorgestelde artikel 69, tweede lid, de voorzitter van de beklagcommissie de vragen opgeven die zij aan elkaar gesteld wensen te zien. Dit laat overigens onverlet de mogelijkheid dat zij elkaar onder toezicht van de voorzitter ook rechtstreeks vragen kunnen stellen.

Het voorgestelde derde lid bevat een voorziening voor het buiten elkaars aanwezigheid horen van de betrokkenen.

De beklagcommissie kan in gevolge het voorgestelde vierde lid, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de directeur of de klager, ook bij andere personen mondeling of schriftelijk inlichtingen in winnen. Voor de schriftelijke variant zal kunnen worden gekozen indien deze inlichtingen van ondergeschikte betekenis zijn of, indien dit noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die een verplichting van de beklagcommissie om die andere persoon te horen kunnen meebrengen. Ik denk aan het geval dat de klager de overeenkomstig het derde lid schriftelijk ingewonnen inlichtingen betwist en deze van essentiële betekenis zijn voor het resultaat van de beklagprocedure. Het bepaalde omtrent het buiten aanwezigheid van klager of directeur horen uit het tweede lid kan ook van toepassing zijn op het horen van anderen.

Artikel 70

Het voorgestelde artikel 70 verschaft de klager het recht op bijstand in de procedure. Het komt voor dat de klager bijstand behoeft van een ander persoon dan een rechtsbijstandverlener. Ik stel voor de bijstand van een ander dan een rechtsbijstandverlener aan de toestemming van de beklagcommissie te verbinden. De beklagcommissie moet deze toestemming kunnen weigeren, als zij van oordeel is dat hiertoe geen noodzaak bestaat of dat gevaar dreigt voor verstoring van de orde tijdens de zitting. Het feit dat de bijstand uitsluitend voor de klager is geregeld houdt verband met de bekostiging van rechtsbijstand en met voornoemde weigeringsmogelijkheid van een vertrouwenspersoon. Het betekent uiteraard niet dat de directeur zich niet van juridische bijstand mag voorzien.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in de bijstand van een tolk. Indien de klager de Nederlandse taal niet voldoende beheerst, en de communicatie met de klager ook niet in een andere voor hem begrijpelijke taal kan plaatsvinden, dient de voorzitter zorg te dragen voor bijstand van een tolk. Het betreft hier een essentieel onderdeel van een procedure op tegenspraak.

Indien de klager elders verblijft, kan het doelmatig zijn de klager in de gelegenheid te stellen zijn opmerkingen ten overstaan van een lid van een andere beklagcommissie te maken (aldus het vierde lid). De bevoegde beklagcommissie dient zich met een verzoek hiertoe tot een andere beklagcommissie te wenden. Bij die gelegenheid kan de klager ook de vragen opgeven die hij aan de directeur gesteld wenst te zien.

In het derde lid is de toegankelijkheid geregeld van de gedingstukken voor de klager. Het betreft hier een regeling voor met name de door de directeur in de procedure ingebrachte stukken. De klager heeft geen recht op alle op de kwestie betrekking hebbende stukken die zich onder het beheer van de directeur bevinden. Het staat de directeur vrij stukken al of niet in de procedure in te brengen. De beklagcommissie kan evenwel bij het doen van een uitspraak slechts gebruik maken van de gedingstukken waartoe ook de klager toegang heeft kunnen krijgen. Het gaat hierbij immers om de toepassing van het beginsel van fair trial dat elke gerechtelijke procedure dient te beheersen.

Het vijfde lid schrijft het maken van een verslag van de hoorzitting voor. Dit kan worden geïncorporeerd in de beschikking.

Artikel 71

Zie de toelichting in onderdeel 20e.

Artikel 72

Het voorgestelde artikel bevat voorschriften inzake de uitspraak van de beklagcommissie.

Naast de schriftelijke uitspraak bevat het wetsvoorstel in het vijfde lid ook de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen. Een dergelijke bepaling zal toepassing kunnen vinden in zaken waarvan onmiddellijk na de beraadslaging duidelijk is geworden welke uitspraak de beklagcommissie zal doen. Betrokkenen worden daarbij gewezen op de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de beroepscommissie, alsmede op de wijze waarop en de termijn waarbinnen dit moet worden gedaan.

De uitspraak bevat een verslag van het horen van personen. Dit kan ook doorbovengenoemd verslag aan de uitspraak te hechten.

Het voorgestelde vierde lid voorziet in geval van een mondelinge uitspraak zo nodig in de bijstand van een tolk.

Als dag van de uitspraak geldt de dag van het doen van deze mededeling. Indien mondeling uitspraak wordt gedaan, wordt de uitspraak op het klaagschrift aangetekend. Indien in geval van een mondelinge uitspraak beroep wordt ingesteld, vindt uitwerking van de uitspraak plaats overeenkomstig de voorschriften gesteld in het tweede lid.

Artikel 73

Het voorgestelde artikel geeft regels over de inhoud van de uitspraak van de beklagcommissie.

De beklagcommissie kan in de eerste plaats het beklag geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaren, bij voorbeeld indien de bestreden beslissing is ingetrokken of gewijzigd, dan wel kennelijk aan de bezwaren van de klager tegemoet is gekomen. De gronden voor niet-ontvankelijkheid van het beklag zijn hier niet uitputtend opgesomd. Ook de overschrijding van de termijn waarbinnen het beklag moet worden gedaan of de niet-inachtneming van de bij de indiening van het klaagschrift vereiste vormen kan tot niet-ontvankelijkheid van het beklag leiden. Als het beklag ontvankelijk is, kan de beklagcommissie, hetzij het beklag geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren, hetzij het beklag ongegrond verklaren.

Tot nu toe ontbrak in het beklagrecht op grond van de Wjh een toetsingsgrond. In de praktijk vond toetsing plaats aan de geldende voorschriften en de redelijkheid en billijkheid. Het tweede lid volgt deze praktijk en de verwante beginselenwetten. De beklagcommissie mag niet op de stoel van de directeur gaan zitten en dient diens bestreden beslissing, behoudens ingeval er sprake is van strijd met een in de inrichting geldend wettelijk voorschrift, marginaal te toetsen. Gegrondverklaring van het beklag leidt ertoe dat de bestreden beslissing dient te worden vernietigd.

In geval van vernietiging van de beslissing heeft de beklagcommissie ingevolge het voorgestelde derde lid drie opties. In de eerste plaats kan de beklagcommissie de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak. De beklagcommissie kan aldus de directeur de mogelijkheid bieden om de bestreden beslissing te wijzigen of aan te vullen. Indien bij voorbeeld de beklagcommissie een disciplinaire straf van vier dagen opsluiting in een strafcel vernietigt en zij heeft beslist dat de disciplinaire straf moet worden heroverwogen met inachtneming van het oordeel dat een andere disciplinaire straf dan bovengenoemde opsluiting moet worden opgelegd, dan kan de directeur binnen de door de beklagcommissie toegelaten marge een andere

disciplinaire straf opleggen. Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de beklagcommissie in dat geval in haar uitspraak een termijn stellen. Als we bij het zoëven gegeven voorbeeld blijven, dan kan de beklagcommissie beslissen dat die – nieuwe – disciplinaire straf door de directeur binnen twee dagen moet zijn opgelegd.

In de tweede plaats kan de beklagcommissie bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing. Zo kan de beklagcommissie bij voorbeeld bepalen dat de periode gedurende welke de jeugdige geen bezoek mag ontvangen geen twee weken doch slechts één week mag duren.

In de derde plaats kan de beklagcommissie volstaan met geheel of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing. De voorgestelde regeling biedt de beklagcommissie meer mogelijkheden dan thans en sluit beter aan bij de Algemene wet bestuursrecht.¹

Krachtens het voorgestelde vijfde lid kan de beklagcommissie bepalen dat de uitspraak buiten werking blijft totdat deze onherroepelijk is geworden.

Het instellen van beroep heeft dan als het ware een schorsende werking.

In geval van vernietiging worden de gevolgen van de vernietigde beslissing, voor zover mogelijk, door de directeur ongedaan gemaakt, dan wel in overeenstemming gebracht met de uitspraak van de beklagcommissie. De niet uitgereikte brief zal alsnog verzonden moeten worden. De persoon aan wie de toegang was geweigerd zal bij een volgend bezoek moeten worden toegelaten. Indien de gevolgen niet meer ongedaan te maken zijn, bij voorbeeld in geval van reeds ondergane afzondering, bepaalt de beklagcommissie, na de directeur te hebben gehoord, of enige tegemoetkoming geboden is. Bij een bevestigend antwoord, stelt zij de tegemoetkoming vast. De tegemoetkoming behoeft niet geldelijk van aard zijn. Ook extra bezoek of ontspanning kan een passende tegemoetkoming zijn. Zie omtrent deze tegemoetkoming verder onderdeel 20f.

Artikel 74

Zowel de directeur als de klager kan krachtens het voorgestelde eerste lid tegen de uitspraak van de beklagcommissie beroep instellen bij de beroepscommissie. Dit betreft niet alleen de uitspraak op de klacht maar tevens de beslissing als bedoeld in artikel 73, zevende lid. De wijziging ten opzichte van de thans bestaande regeling krachtens de Wjh is toegelicht in onderdeel 20b.

Artikel 74 regelt de gang van zaken in beroep. De voorschriften met betrekking tot de beklagprocedure zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het voorgestelde derde lid, onder a, b en c, zijn enkele aanpassingen voorgesteld. De beroepscommissie kan bepalen dat de directeur en de klager uitsluitend in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk opmerkingen te maken. Ook in beroep wordt het recht op hoor en wederhoor geëerbiedigd, doch de beroepscommissie kan bepalen dat dit recht alleen schriftelijk wordt uitgeoefend. Als de beroepscommissie beslist dat uitsluitend schriftelijk opmerkingen mogen worden gemaakt, geldt dat gelijkelijk voor de directeur en de klager. Voorts kan de beroepscommissie bepalen dat mondelinge opmerkingen ten overstaan van een lid van de beroepscommissie worden gemaakt. Dit voorschrift komt de doelmatigheid van de beroepsprocedure ten goede. Ten slotte kan de beroepscommissie bepalen dat, ingeval bij een ander persoon mondeling inlichtingen worden ingewonnen, betrokkenen uitsluitend in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk de vragen op te geven die zij aan die persoon gesteld wensen te zien.

Artikel 75

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 20f.

¹ Zie in het bijzonder artikel 8.72 Awb.

Artikel 76

Het voorgestelde artikel bevat regels omtrent de uitspraak van de beroepscommissie. Ik stel voor de uitspraak van de beroepscommissie conform de bestaande praktijk niet aan een termijn te binden. Als laatste instantie moet de beroepscommissie in ingewikkelde zaken de vrijheid hebben om de datum van de uitspraak zelf te bepalen. Ik ga ervan uit dat de beroepscommissie zich in de regel aan de voor de beklagcommissie geldende termijn van vier weken zal houden.

Indien de beroepscommissie van oordeel is dat het beroep ontvankelijk is, bevestigt zij de uitspraak van de beklagcommissie, hetzij met overneming hetzij met verbetering van gronden of doet zij, met vernietiging van de uitspraak van de beklagcommissie hetgeen de beklagcommissie had behoren te doen. De beroepscommissie staan in het laatste geval de opties, neergelegd in het voorgestelde artikel 73, derde lid, ter beschikking. Voor het overige zijn de voorschriften betreffende de uitspraak op het beklag van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK XIV

Artikelen 77 en 78

Het beroepsrecht inzake plaatsing en overplaatsing, verlof en proefverlof, alsmede deelname aan een scholings- en trainingsprogramma en strafonderbreking zijn toegelicht in onderdeel 21.

HOOFDSTUK XV

Artikel 79

In navolging van een voorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden is voorzien in een wettelijke basis voor overleg met de in de justitiële jeugdinrichtingen verblijvende personen. Met de wijziging van de Wjh van 29 mei 1997 (Stb. 272) is een specifieke regeling over medezeggenschap opgenomen in de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze regels zijn niet van toepassing op de justitiële jeugdinrichtingen omdat in het onderhavige voorstel in een regeling is voorzien. De regeling, zoals thans geformuleerd, is een bestendinging van de praktijk zoals die in het algemeen in justitiële jeugdinrichtingen reeds gevoerd wordt. De meeste behandelinrichtingen hebben reeds een bewonersraad of groepsvergaderingen per afdeling, waar over zaken die rechtstreeks het verblijf raken, zoals onderlinge conflicten, voeding, recreatie, van gedachten gewisseld wordt. Het is echter onwenselijk dat de medezeggenschap zich bij voorbeeld zou uitstrekken tot de benoeming van het bestuur, de jaarrekening of de behandelingsmethodiek. Met de invoering van de straf van jeugddetentie en de daarmee gepaard gaande langere duur van de vrijheidsbeneming ligt het in de rede ook voor opvanginrichtingen een vorm van overleg te creëren. De gekozen formulering van artikel 79 geeft ruimte aan de directeur voor invulling van dit overleg.

Artikel 80

Het voorgestelde artikel bepaalt dat de in de artikelen 18 en 19 alsmede in de hoofdstukken XII tot en met XIV aan de jeugdige toegekende rechten, behoudens ingeval zwaarwegende belangen van betrokkene zich daartegen verzetten, mede kunnen worden uitgeoefend door diens ouders of voogd, stiefouder of pleegouders. De clausule «behoudens» is opgenomen om het mogelijk te maken dat de jeugdige beschermd wordt

voor het geval dat de bevoegdheden, uitgeoefend door ouders of voogd, pleegouders of stiefouder of zij nu vertegenwoordigend optreden dan wel onafhankelijk van de jeugdige in bezwaar of beroep gaan, zwaarwegende belangen van de jeugdige zouden schaden. Het spreekt voor zich dat de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders van hun rechten op de hoogte dienen te worden gebracht bij binnenkomst van de jeugdige in de inrichting.

Indien de selectiefunctionaris of de beklag- of beroepscommissie van oordeel is dat zwaarwegende belangen van de betrokkene zich daartegen verzetten, kunnen zij de uitoefening van diens rechten door bovengenoemde personen blokkeren.

HOOFDSTUK XVI

Artikel 81

De hieronder toegelichte wijzigingen van het jeugdstraf(proces)recht komen voort uit de integrale voorziening die de voorgestelde beginselenwet bevat ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming ten aanzien van jeugdigen.

A. In artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht vervalt de verwijzing naar de plaats van de tenuitvoerlegging. De grondslag hiervoor is te vinden in de combinatie van de artikelen 65 en 66 Wjh. Artikel 65 voorziet in de instandhouding door de Minister van Justitie van justitiële jeugd-inrichtingen. Artikel 69 Wjh vormt de grondslag voor de voorgestelde beginselenwet.

B. Aangezien de artikelen 9 en 10 van de voorgestelde wet regelen in welke inrichting jeugddetentie ten uitvoer kan worden gelegd kan artikel 77i, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht vervallen.

C. De artikelen 28 tot en met 31 van dit wetsvoorstel bieden de mogelijkheid voor het verlaten van de inrichting (zie onderdeel 13 van de toelichting). Artikel 77j van het Wetboek van Strafrecht kan dus worden beperkt tot de strafonderbreking waarover door de Minister van Justitie wordt beslist.

D. Artikel 9 voorziet in tenuitvoerlegging van vervangende jeugddetentie in een opvanginrichting. Artikel 77l, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht kan vervallen.

E. In de wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt door dit wetsvoorstel voorzien. Van de mogelijkheid de tenuitvoerlegging op te dragen aan een rechtspersoon, als bedoeld in artikel 60 van de Wjh, wordt in de praktijk nimmer gebruik gemaakt en kan daarom vervallen. Artikel 77s, vijfde lid, wordt derhalve in die zin gewijzigd. De mogelijkheid de tenuitvoerlegging te doen plaatsvinden door de jeugdige elders onder te brengen, in een pleeggezin of in een inrichting voor ter beschikking gestelden, blijft echter behouden.

F. Met deze bepaling wordt analoog aan de regeling voor de terbeschikkingstelling een regeling gegeven voor die gevallen dat aan de veroordeelde op andere grond de vrijheid is ontnomen en een regeling die ziet op stopzetting van de termijn indien de veroordeelde is ontsnapt.

G. De rechtspraak heeft kenbaar gemaakt dat er behoefte bestaat aan het in de wet opnemen van een vast tijdstip waarbinnen de vordering

moet zijn ingediend analoog aan de regeling van de terbeschikkingstelling.

H. De wijziging van artikel 77v van het Wetboek van Strafrecht houdt verband met de invoering van een centrale plaatsing van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Zie voor de toelichting onderdeel 10a van het algemene deel.

I. De beroepsmogelijkheden tegen plaatsingsbeslissingen zijn opgenomen in de artikelen 71 en 72 van het voorliggend wetsontwerp. Artikel 77w van het Wetboek van Strafrecht kan daarom vervallen.

J. Deze wet komt in de plaats van het in het tweede lid van artikel 77ff van het Wetboek van Strafrecht voorziene besluit.

Artikel 82

De wijzigingen in de Wet op de jeugdhulpverlening zijn een gevolg van de systematiek van de beginselenwet waarin zowel de formele als de materiële aspecten van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming in de justitiële jeugdinrichtingen zijn opgenomen. Zie uitvoeriger de toelichting in onderdeel 1b.

A. In dit onderdeel wordt aan de begripsbepalingen een definitie van particuliere inrichting toegevoegd.

B. In verband met vernummering van artikelen is artikel 5 aangepast. Tevens is thans bepaald dat de (nadere) reëls die voortvloeien uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen worden vastgesteld op voordracht van de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hierdoor wordt de afstemming van de regels die voor de justitiële jeugdinrichtingen gelden op de regels geldend in het overige veld van de jeugdhulpverlening, gesteld bij of krachtens de Wjh, gewaarborgd.

C. In deze bepaling wordt geregeld dat de artikelen over inzage in dossiers niet van toepassing is op de justitiële jeugdinrichtingen. Zie nader onderdeel 19d).

D. Doordat het klachtrecht volledig in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is opgenomen wordt in artikel 47 Wjh aangegeven dat de klachtregeling in de Wjh niet van toepassing is in de justitiële jeugdinrichtingen. Zie nader onderdeel 20.

E. De justitiële jeugdinrichtingen blijven ressorteren onder de Wjh. Artikel 65 vormt thans en onder de voorgestelde wet de grondslag voor het bestaan van de landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening die door de Minister van Justitie in stand worden gehouden. Artikel 66 geeft regels over de aanwijzing en het beheer van particuliere inrichtingen. Artikel 67 geeft soortgelijke regels ten aanzien van de rijksinrichtingen. Zie nader onderdeel 7 onderdelen a, b en c. Artikel 68 Wjh voorziet thans een algemene maatregel van bestuur voor de justitiële sector en noemt de onderwerpen die in daarin geregeld worden. Voor zover het onderwerpen betreft die in de voorgestelde wet geregeld zijn, wordt dit artikel geschrapt. Voor de overige onderwerpen blijft artikel 68 Wjh de basis voor een algemene maatregel van bestuur.

F. Het beklagrecht heeft een plaats gekregen in hoofdstuk XIII van dit wetsvoorstel. Het zakgeld is te vinden in artikel 51, derde lid. Het hoofdstuk terzake in de Wjh kan vervallen.

Artikel 83

Doordat bezoek in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is geregeld, kan artikel 490 Sv vervallen.

Artikel 84

Deze wijziging van artikel 305 van boek 1 BW bewerkstelligt dat een voogdijpupil die onder voogdij van een voogdij-instelling staat, slechts op grond van ernstige gedragsproblemen met een machtiging van de kinderrechter in een behandelinrichting kan worden geplaatst.

Artikelen 85 tot en met 88

In deze artikelen worden verschillende andere wetten terminologisch aangepast. In deze wetten werd veelal nog verwezen naar bepalingen uit de Beginselenwet voor de kinderbescherming.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager