

## De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen<sup>2</sup>

---

70

### I Inleiding

Jeugdigen die in de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen verblijven zijn beperkt in hun recht op persoonlijke vrijheid. Dit stelt eisen aan het plaatsen van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en brengt met zich dat de Nederlandse overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor deze jeugdigen. Een en ander moet onder meer tot uitdrukking komen in het waarborgen van een rechtspositie die recht doet aan de bepalingen in internationaal mensenrechtelijke verdragen, waaraan Nederland zich heeft verbonden. Voor jeugdigen is in het bijzonder artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van belang, waarin vrijheidsbeneming van jeugdigen nader wordt genormeerd.<sup>3</sup>

Artikel 37 IVRK stelt in de eerste plaats juridische voorwaarden aan de toepassing van vrijheidsbeneming. Zo mogen jeugdigen slechts in het uiterste geval worden gedetineerd ('last resort') en dan enkel voor de kortst mogelijke duur ('shortest appropriate period of time'). In de tweede plaats stelt artikel 37 IVRK eisen aan de behandeling *casu quo* bejegening van jeugdigen tijdens de vrijheidsbeneming. Op grond van artikel 37 aanhef, onder c IVRK heeft iedere

- 1 *Universitair docent en onderzoeker Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht. De auteur is tevens als post-doc onderzoeker verbonden aan de North-West University, Faculty of Law, Potchefstroomcampus, Zuid-Afrika en is onder meer lid van de commissie van toezicht van justitiële jeugdinrichting Amsterbaken (het voormalige J.O.C.) in Amsterdam.*
- 2 Citeerwijze: T. Liefwaard, 'De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen', *DD* 2010, 70.
- 3 Er wordt in deze bijdrage gesproken van 'jeugdigen', terwijl in het IVRK wordt gesproken van 'kinderen'. Artikel 1 IVRK definieert een 'kind' als 'ieder mens jonger dan achttien jaar'. Overigens wordt waar over 'hij' wordt gesproken tevens 'zij' bedoeld.

gedetineerde jeugdige recht op een menselijke behandeling waarbij zijn menselijke waardigheid wordt gerespecteerd en waarbij bovendien rekening wordt gehouden met zijn specifieke behoeften als jeugdige. Deze bepaling vormt de kern van de (interne) rechtspositie van jeugdigen aan wie de vrijheid is ontnomen. In samenhang met de grondbeginselen van het IVRK<sup>4</sup> hebben verdragsstaten op grond van artikel 37 IVRK de verplichting te waarborgen dat elke gedetineerde jeugdige in de eerste plaats wordt erkend als rechtssubject die beschikt over mensenrechten, in het bijzonder welke zijn neergelegd in het IVRK. Een jeugdige mag voorts enkel worden beperkt in de uitoefening van zijn rechten indien dit noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en de doelstellingen daarvan. Dit veronderstelt terughoudendheid in het toepassen van beperkingen, maar ook individuele beslissingen die proportioneel en toetsbaar zijn. Bovendien dient 'het belang van het kind' (artikel 3 lid 1 IVRK) bij elke beslissing een eerste overweging te vormen.<sup>5</sup>

Om gedetineerde jeugdigen de rechtspositie te garanderen waar zij recht op hebben, verdient het aanbeveling om deze concreet uit te werken in nationale (formele) wetgeving.<sup>6</sup> Nederland heeft hieraan invulling gegeven door in 2001 de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) in te voeren, met daarin een gedetailleerde rechtspositieregeling ten behoeve van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen.<sup>7</sup>

De Bjj bestaat inmiddels bijna tien jaar en er is redelijk veel bekend over de uitvoering van de wet en aanverwante regelgeving, zoals het

- 4 De door het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind erkende grondbeginselen zijn: het verbod op discriminatie (artikel 2 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK), het recht op participatie en om gehoord te worden (artikel 12 IVRK) en het belang van het kind, als een eerste overweging bij alle maatregelen die jeugdigen betreffen (artikel 3 IVRK).
- 5 Zie uitgebreider T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards* (diss. Amsterdam VU), Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia 2008 (hierna: Liefwaard 2008); zie ook T. Liefwaard, 'Vrijheidsbeneming van kinderen in het licht van internationale mensenrechten', *NJCM-Bulletin* 2009, p. 358-372.
- 6 Aldus het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind in zijn General Comment No. 10, 'Children's rights in juvenile justice', UN. Doc CRC/C/GC/10, 25 April 2007 (hierna: General Comment No. 10), par. 88. Zie verder Liefwaard 2008, pp. 591 e.v. en 615 e.v. voor concrete aanbevelingen ('recommended actions') aan het adres van nationale wetgevers en uitvoeringsinstanties voor de implementatie van de internationale mensenrechtelijke bepalingen.
- 7 Wet van 2 november 2000, *Stb.* 2000, 481.

Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj).<sup>8</sup> Momenteel is een wetsvoorstel aanhangig waarin voorstellen worden gedaan tot verbetering van de Bjj en de werking ervan in de praktijk.<sup>9</sup> In deze bijdrage wordt ingegaan op de vraag hoe de rechtspositie van jeugdigen in Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen vorm heeft gekregen en welke knelpunten en spanningsvelden kunnen worden gesignaleerd in de wetgeving en de uitvoering hiervan in de praktijk. In het licht hiervan zal tevens aandacht worden besteed aan mogelijke verbeterpunten, onder meer bezien vanuit het internationale mensenrechtelijk kader, waarbij tevens de relevante voorstellen uit voornoemd wetsvoorstel aan de orde komen. Deze bijdrage vangt aan met een overzicht van enkele actuele ontwikkelingen die bepalend zijn geweest voor het klimaat binnen de Nederlandse jeugdinrichtingen en daarmee invloed hebben gehad op de vraag hoe de rechtspositie van jeugdigen vorm krijgt in de praktijk.

## 2 Actuele ontwikkelingen in en rondom justitiële jeugdinrichtingen

### 2.1 *Kritiek op justitiële jeugdinrichtingen*

Met recht kunnen de afgelopen tien jaar worden beschouwd als dynamisch, zo niet hectisch, voor de justitiële jeugdinrichtingen. Het eerste decennium van deze eeuw werd gekenmerkt door de komst van de Bjj, vooral bedoeld om de rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen te versterken, maar ook door kritische onderzoeksrapporten over de veiligheid binnen de jeugdinrichtingen en over de kwaliteit en het rendement van het verblijf van jeugdigen aldaar. In 2006 stuurde toenmalig minister van Justitie Donner zijn zogenoemde ‘PIJ-brief’ naar de Tweede Kamer waarin hij tal van problemen onderkende en verbeteringen aankondigde ten aanzien van de tenuitvoerlegging van jeugdsancties in justitiële jeugdinrichtingen.<sup>10</sup> In deze brief uitte de minister onder andere zijn zorgen over de kwaliteit van de heropvoeding en behandeling in de jeugdinrichtingen, hetgeen onder andere negatief is voor de effectiviteit van de

8 Besluit van 5 juli 2001, *Stb.* 2001, 350.

9 Wetsvoorstel tot Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, *Kamerstukken I* 2009/10, 31 915, nr. A-D (hierna: Wetsvoorstel tot wijziging Bjj, of: het wetsvoorstel).

10 *Kamerstukken II* 2005/06, 24 857 en 28 741, nr. 183.

strafrechtelijke interventie, het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, met inbegrip van kinder- en jeugdpsychiaters, de doorlooptijden voor behandeling, inclusief de wachtlijstproblematiek en het gebrek aan goede nazorg bij terugkeer in de samenleving.

De noodzaak tot een verbeterde aanpak werd een jaar later bevestigd in kritische rapporten van de gezamenlijke inspecties (Inspectie jeugdzorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor het Onderwijs) en de Algemene Rekenkamer. De gezamenlijke inspecties uitten hun zorgen over de kwaliteit van de (her)opvoeding en behandeling op basis van de individuele behoefte en problematiek van de jeugdige en over het gebrek aan voldoende (gespecialiseerde) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen. Er zouden zich verder risico's voordoen in de omgang met agressie en geweld. Zes van de toen veertien jeugdinrichtingen werden onder verscherpt toezicht gesteld, vanwege een *ernstig* risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jeugdigen en het personeel.<sup>11</sup>

De Algemene Rekenkamer uitte vooral haar zorgen over het rendement van de opvoeding en behandeling in justitiële jeugdinrichting en wees op de problematische resocialisatie en nazorg, op de gebrekkige uitvoering van relevante wetgeving, vooral ten aanzien van het opstellen van verblijfs- en behandelplannen, en op het feit dat wetgeving niet aan alle jeugdigen evenveel waarborgen biedt voor een planmatige aanpak gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving.<sup>12</sup>

Ondertussen had de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zich al kritisch uitgelaten over de praktijk in en rondom justitiële jeugdinrichtingen en deed dit naar aanleiding van voornoemde rapporten weer.<sup>13</sup> En ook vanuit internationale organisaties, zoals het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind, viel belangrijke kritiek te beluisteren over de wijze waarop vrijheidsbe-

11 Inspectie Jeugdzorg e.a., *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*, Utrecht: september 2007.

12 Algemene Rekenkamer, *Detentie, behandeling en nazorg criminele jongeren*, Den Haag: 4 oktober 2007. Zie ook J. Junger-Tas, 'De behandeling van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen', *DD* 2007, 79, p. 1001-1019.

13 Zie o.a. Advies RSJ, *Van 'pij' naar 'bij'. Advies over de verbetervoorstellen ten aanzien van de pij-maatregel*, 29 september 2006, Advies RSJ, *De justitiële jeugdinrichtingen na 2010. Advies naar aanleiding van de nota Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject*, 30 maart 2007 en Advies RSJ, *Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gericht begeleiden*, 16 oktober 2008. Zie verder de Brief van de RSJ naar aanleiding van verbetervoorstellen justitiële jeugdinrichtingen van 3 december 2007.

neming van jeugdigen in Nederland vorm krijgt. Onder andere de aanzienlijke toename van het aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen (zie ook par. 2.2), voor een belangrijk deel veroorzaakt door de toegenomen vraag naar civielrechtelijke plaatsen,<sup>14</sup> kwam Nederland te staan op stevige internationale kritiek.<sup>15</sup>

De verantwoordelijke bewindslieden hebben echter niet stilgezeten.<sup>16</sup> Er zijn diverse verbetervoorstellen gedaan en plannen zijn reeds omgezet in concrete maatregelen. Zo is één basismethodiek ingevoerd voor alle jeugdinrichtingen ('YOUTURN'), zijn groepen verkleind en is ingezet op deskundigheidsbevordering, onder andere door hogere opleidingseisen te stellen aan personeel in de jeugdinrichtingen. Verder probeert men met jeugdigen te werken aan de hand van gedragsinterventies die (voorlopig) zijn erkend door de Erkenning-commissie Gedragsinterventies Justitie. Ook zijn zogenaamde netwerk- en trajectberaden ingesteld om de overgang vanuit de jeugdinrichting naar de samenleving beter te laten verlopen en de samenwerking tussen de betrokken instanties te bevorderen.<sup>17</sup> In het

14 E.C. Spaans, *Meer maar niet van hetzelfde ... Ontwikkelingen in de capaciteit en de bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen in de jaren 1999 tot en met 2002*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2003, p. 5 en 16-18.

15 Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 30 January 2009, par. 41 e.v. en 77 e.v. en Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, UN Doc. CRC/C/15/add.227, 26 February 2004, par. 58 e.v. Zie ook Report by the Commissioner for Human Rights, Mr. Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands (21-25 September 2008), CommDH(2009)2. Zie verder S. Detrick e.a. *Violence Against Children in Conflict with the Law. A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands*, Amsterdam: Defence for Children International 2008 en J. Muncie, 'The 'Punitive Turn' in Juvenile Justice: Cultures of Control and Rights Compliance in Western Europe and the USA', *Youth Justice* 2008, 8, p. 108-121.

16 Het voert te ver om alle plannen en ontwikkelingen hier te noemen en te bespreken. Zie o.a. *Kamerstukken II 2007/08*, 24 587 en 28 741, nr. 232 en *Kamerstukken II 2007/2008*, 31 215, nr. 3. Zie verder *Kamerstukken II 2009/10*, 24 587, nr. 366 voor informatie over de vorderingen van de verbeterplannen. Onder leiding van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) is een uitgebreid onderzoeksprogramma gestart naar de PIJ-maatregel, zie <http://www.wodc.nl/onderzoek/onderzoeksprogramma/pij-onderzoeksprogramma/index.aspx> (laatst geraadpleegd op 7 juli 2010). Zie ook G. de Jonge, 'De PIJ-maatregel wordt doorgelicht. Waarom niet het hele jeugdsanctiestelsel?', *Strafblad* 2010, p. 266-271.

17 Zie N. Hilhorst e.a. *Procesevaluatie netwerk- en trajectberaden nazorg. Eindrapportage*, Amsterdam: DSP-groep / WODC 2009.

verlengde hiervan zal nazorg in de toekomst een verplicht onderdeel zijn van elke vrijheidsbenemende jeugdstrafrechtelijke sanctie.<sup>18</sup>

Uit een recent rapport van de gezamenlijke inspecties bleek dat in geen enkele jeugdinrichting meer sprake is van een ernstig veiligheidsrisico, maar dat waakzaamheid nog steeds geboden is.<sup>19</sup>

## 2.2 *Intrede gesloten jeugdzorg en leegstand justitiële jeugdinrichtingen*

Een andere ontwikkeling met belangrijke gevolgen voor de justitiële jeugdinrichtingen betreft de beëindiging van de zogenoemde ‘samenplaatsing’, de plaatsing van jeugdigen op zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen. Op 1 januari 2008 deed de gesloten jeugdzorg (officieel) zijn intrede met als doel om jeugdigen in het kader van jeugdbescherming niet langer in een justitiële jeugdinrichtingen te laten verblijven, maar in aparte accommodaties voor gesloten jeugdzorg (artikel 29k e.v. Wjz). Er was tijdelijk sprake van een overgangssituatie, maar sinds 1 januari 2010 verblijven er geen jeugdigen meer op civielrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen.<sup>20</sup>

Voor de justitiële jeugdinrichtingen betekende een en ander in de eerste plaats dat de samenstelling van de populatie aanzienlijk veranderde. In de tweede plaats is een aantal jeugdinrichtingen overgegaan naar de gesloten jeugdzorg, hetgeen onder andere met zich bracht dat deze inrichtingen niet langer onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie vielen, maar onder die van het programmaministerie voor Jeugd & Gezin. Daarbij is op deze inrichtingen niet langer de Bjj van toepassing, maar de Wet op de jeugdzorg, met daarin opgenomen een nieuwe rechtspositieregeling (artikel 29o e.v. Wjz).

Het met de aandacht voor gesloten jeugdzorg gepaard gaande enthousiasme voor deze vorm van vrijheidsbeneming, resulterend in veel vraag naar plaatsen in deze voorzieningen, tezamen met een vermindering van het aantal (onvoorwaardelijke) jeugdstrafrechtelij-

18 Hiertoe worden concrete voorstellen gedaan in het in de inleiding genoemde aanhangige wetsvoorstel.

19 Inspectie jeugdzorg e.a. *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*, Utrecht: augustus 2010.

20 ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’ (bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 379), p. 7. Zie voor meer over de gesloten jeugdzorg M.R. Bruning & T. Liefwaard, ‘Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg’, *FJR* 2009, 42, p. 99-105.

ke vrijheidsbenemende straffen en maatregel heeft – naar het zich laat aanzien – bijgedragen aan leegstand in justitiële jeugdinrichtingen.<sup>21</sup> Waar aan het eind van 2007 de justitiële jeugdinrichtingen nog 2758 plaatsen telden (een verdubbeling ten opzichte van 1997 en een verviervoudiging ten opzichte van 1987<sup>22</sup>), telde de minister van Justitie eind februari 2010 1236 plaatsen, waarvan er slechts 750 bezet waren.<sup>23</sup> De minister kondigde dan ook in maart 2010 aan drie (locaties van) justitiële jeugdinrichtingen buiten gebruik te stellen vanwege een dalende instroom vanuit het jeugdstrafrecht en de te verwachten onderbezetting gedurende de komende jaren.<sup>24</sup> Ondanks dat de Tweede Kamer de plannen van de minister een week later voorlopig blokkeerde, luidt een en ander een nieuwe fase in voor de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen. De minister heeft aangekondigd binnenkort te komen met een ‘toekomstplan JJI’s’.<sup>25</sup>

De dalende bezettingsgraad in justitiële jeugdinrichtingen betekent overigens niet dat er in Nederland aan veel minder jeugdigen de vrijheid is ontnomen. De druk op gesloten jeugdzorg plaatsen (lees: vrijheidsbeneming krachtens het civiele recht) is namelijk nog steeds erg groot. Volgens voormalig minister van Jeugd en Gezin Rouvoet is de capaciteit van de gesloten jeugdzorg gegroeid naar ongeveer 1600 plekken.<sup>26</sup> Volgens ramingen van het WODC zal er in 2010 behoefte zijn aan 1811 (gesloten jeugdzorg) plaatsen en in 2013 aan 1881 plaatsen.<sup>27</sup>

21 ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’, p. 5-6.

22 Volgens cijfers van de Dienst justitiële inrichtingen; Liefard 2008, p. 369 e.v.

23 ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’, p. 8.

24 *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 379 met als bijlage ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’. Op 1 april 2010 was de bezettingsgraad in jji’s ongeveer 60%; *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 386.

25 *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 383. Zie verder ook *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 384 en nr. 386.

26 Op 1 februari 2010 waren er 1582 plaatsen; *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 53, p. 2.

27 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 47, p. 4. Volgens Minister Rouvoet zijn deze aantallen niet een op een gelijk aan het benodigde aantal plekken. Volgens de Minister van Justitie was de geschatte behoefte in 2009 1750 plaatsen; ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’, p. 7. Uit de brief van Minister Rouvoet van 30 maart 2010 verwacht hij eind 2010 een gesloten jeugdzorg capaciteit te hebben van 1650 plaatsen; *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 53, p. 4.

### 3 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen: wetgeving in de praktijk

#### 3.1 Een integrale rechtspositieregeling voor jeugdigen

De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen is neergelegd in de Bjj, die in werking trad op 1 september 2001.<sup>28</sup> Een van de voornaamste doelstellingen van de wetgever was het verbeteren van de rechtspositie door de relevante materiële en formele aspecten hiervan onder te brengen in een wet. Zodoende kon een eind worden gemaakt aan de versnippering van regelgeving en kon de regelgeving op belangrijke punten worden aangevuld.<sup>29</sup> Een en ander zou ook moeten leiden tot meer duidelijkheid voor directie, personeel en jeugdigen over de rechtspositie en over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de jeugdinrichting.

In het verlengde hiervan regelt de Bjj tal van organisatorische aspecten ten aanzien van justitiële jeugdinrichtingen, zoals de bestemming van jeugdinrichtingen (rijks- of particuliere inrichtingen, opvang- en behandelinrichtingen, inrichtingen of afdelingen voor jongens of meisjes, bijzondere bestemming op basis van specifieke deskundigheid *et cetera*), de mate van beveiliging (normaal beveiligd of beperkt beveiligd), de beheerstructuren in en rondom jeugdinrichtingen en plaatsingsprocedures. Deze aspecten worden verder buiten beschouwing gelaten. Wel is van belang te vermelden dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Bjj wordt voorgesteld het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen te laten vervallen (artikel I,

28 Voor meer over de inhoud van de Bjj zie T. Liefwaard, *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: SWP 2005 en L. Boendermaker & J. uit Beijerse, *Opvoeding en bescherming achter 'tralies'. Jeugdinrichtingen tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: SWP 2008. De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen heeft zich met name sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkeld; I. Weijers & T. Liefwaard, 'Jong vast – 1995 tot 2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht – deel 2', *Proces* 2007, nr. 5, p. 203-212. De Bjj is niet van toepassing op jeugdigen die gedetineerd zijn op andere plaatsen dan een justitiële jeugdinrichting, zoals een politiebureau of instelling voor gesloten jeugdzorg. De Bjj is wel van toepassing indien jeugdigen buiten de jeugdinrichting verblijven, maar nog wel vallen onder de verantwoordelijkheid van de directeur (bijv. tijdens verlof of een scholings- en trainingsprogramma).

29 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 016, nr. 3, p. 3. De invoering van de Bjj maakte ook deel uit van de integrale herziening van de regelgeving ten aanzien van alle onder het ministerie van Justitie ressorterende inrichtingen. De Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt; 1997) en de Penitentiaire beginselenwet (Pbw; 1999) gingen de Bjj voor.



onder H). Zo wordt volgens de wetgever de mogelijkheid geboden om in elke jeugdinrichting een vorm van behandeling aan te bieden – opmerkelijk genoeg – ook ingeval ‘de vrijheidsbenemende titel niet in een behandelverplichting voorziet’.<sup>30</sup>

Een ander noemenswaardig punt betreft de aparte paragraaf in de Bjj over toezicht. Onafhankelijk toezicht kan worden beschouwd als een belangrijke waarborg voor jeugdigen aan wie de vrijheid is ontnomen – ook in het licht van internationale mensenrechten<sup>31</sup> – en het is dan ook van belang dat de Bjj voorziet in een wettelijke basis voor de commissie van toezicht (artikel 7 Bjj). Eén van de taken van deze commissie is het houden van toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de jeugdinrichting, hetgeen omvat de mate waarin de rechten van jeugdigen worden gerespecteerd.<sup>32</sup>

Ook de RSJ wordt in deze paragraaf van de Bjj genoemd, als voormalig toezichthouder en beroepsinstantie (artikel 6 Bjj). In het wetsvoorstel tot wijziging Bjj wordt artikel 7a Bjj voorgesteld als basis voor toezicht namens de minister voor Justitie (artikel I, sub 7). Hiermee wordt gedoeld op de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt).<sup>33</sup> Ook al is de ISt reeds vanaf 2005 actief, de Bjj voorziet nog niet in een wettelijke basis in dit verband.<sup>34</sup>

### 3.2 Kaderwet met minimumnormen

De Bjj is een kaderwet met gedetailleerde minimumnormen, die nader zijn uitgewerkt in lagere regelgeving (o.a. in het Rjj). De minimumnormen betreffen in de eerste plaats de uitoefening van de basisrech-

30 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 915, nr. 3 (MvT), p. 14-15.

31 Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen van de United Nations Study on Violence Against Children, VN Doc. GA A/61/299 uit 2006 en die van VN-Comité inzake de Rechten van het Kind in General Comment No. 10, par. 89.

32 Zie verder Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*, Den Haag: januari 2009.

33 Regeling van de Minister van Justitie van 22 augustus 2005, houdende regeling van de werkzaamheden van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing), *Stcrt.* 2005, nr. 166.

34 In het kader van toezicht is ook van belang dat toezichthoudende organen (waaronder verschillende inspecties) behoren tot de zogenaamde geprivilegieerde personen (artikel 42, lid 2 Bjj) die onder andere jeugdigen in jeugdinrichtingen te allen tijden mogen bezoeken (artikel 43, lid 7 Bjj). De RSJ is nog steeds in dit rijtje te vinden, terwijl de ISt nog niet in dit rijtje wordt genoemd. In het voorgestelde artikel 7a Bjj staat echter wel dat aan de door de minister aangewezen toezichthouders (lees: de ISt) te allen tijde toegang moet worden verschaft (lid 2).

ten van de jeugdigen. Zo kent de wet onder meer regels ten aanzien van medische en persoonlijke verzorging, huisvesting en het belijden van een bepaald geloof of het beleven van een bepaalde levensovertuiging (artikel 46 e.v. Bjj).<sup>35</sup> Elke jeugdige heeft recht op een eigen cel, 'een kamer' (artikel 17 lid 2 Bjj),<sup>36</sup> en het recht om persoonlijke voorwerpen, met inbegrip van eigen kleding, aanwezig te hebben. Het waarborgen van deze en andere rechten valt onder de zorgplicht van de directeur van de jeugdinrichting, die er bijvoorbeeld voor moet zorgen dat er geestelijke verzorgers aanwezig zijn en dat de huisregels voorzien in mogelijkheden om met hen in contact te treden (zie artikel 46, lid 2 en 3 Bjj).<sup>37</sup>

Verder mogen jeugdigen contact onderhouden met de buitenwereld, met inbegrip van hun familie, door brieven te versturen, door te telefoneren of door bezoek te ontvangen (artikel 41 e.v. Bjj). In dit verband geeft de Bjj minimumnormen. Zo heeft elke jeugdige recht op ten minste een uur bezoek per week en op ten minste tweemaal tien minuten telefoonverkeer per week. Deze regeling is overgenomen uit de Penitentiaire beginselenwet, waarbij de vraag kan worden gesteld of het minimum niet wat hoger had mogen liggen.

De Bjj geeft voorts minimumnormen ten aanzien van het dagprogramma. Artikel 22 Bjj gaat er vanuit dat jeugdigen overdag in groepen verblijven of deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten en schrijft een minimumaantal uren voor: ten minste twaalf uur per dag gedurende de week en 8,5 uur in het weekend. Dit dient vooral een pedagogisch doel, maar moet ook worden gezien als waarborg tegen langdurige eenzame opsluiting. Het uitgangspunt wordt echter wel als star ervaren en heeft, zeker net na de invoering van de Bjj, geleid tot praktische bezwaren. Zo gaven sommige jeugdinrichtingen aan moeite te hebben de dagelijkse minimumnorm te halen, bijvoorbeeld vanwege personele problemen, hetgeen onder andere tot gevolg had dat jeugdigen te lang op hun kamer moesten verblijven en

35 Opvallend is dat de Bjj geen regeling kent voor een medisch onderzoek bij binnenkomst in de jeugdinrichting, terwijl het belang hiervan door internationale regelingen wel wordt benadrukt (zie bijv. rule 50 Havana Rules en rule 62.5 European Rules for juvenile offenders).

36 De Bjj biedt geen mogelijkheid tot meerpersoonskamergebruik. Een pilot in dit verband is vroegtijdig beëindigd; zie *Kamerstukken II 2005/06*, 29 815 en 24 587, nr. 86 en nr. 103 en L. Boedermaker e.a., *Met meer op één kamer? Meerpersoonskamers in de justitiële jeugdinrichtingen*, Utrecht: NIZW Jeugd 2006.

37 Zie ook Beroepscommissie RSJ, 9 maart 2005, 05/0240/JA waaruit valt af te leiden dat het tijdig wekken voor het ontbijt tijdens de Ramadan valt onder de zorgplicht van de directeur.

hierover met succes klaagden.<sup>38</sup> Ook zouden bepaalde groepen jeugdigen ongeschikt zijn voor de groep of gezamenlijke activiteiten, hetgeen al vrij snel tot een wetswijziging heeft geleid (zie artikel 22a en artikel 22b Bjj). In het wetsvoorstel tot wijziging Bjj stelt de wetgever nu een weeknorm van 77 uur voor, met een minimum van 8,5 uur per dag (artikel I, sub S; wijziging van artikel 22 Bjj). Dit zou de jeugdinrichtingen meer ruimte moeten geven.<sup>39</sup>

De Bjj geeft verder invulling aan het dagprogramma (artikel 52 e.v. Bjj) door onder meer onderwijs verplicht te stellen en voor te schrijven dat er ruimte moet zijn voor recreatie en lichamelijke beweging. Jeugdigen mogen kennis nemen van het nieuws en gebruik maken van de bibliotheekvoorziening. Ook heeft elke jeugdige recht op een uur 'luchten' per dag. Dit laatste is een recht dat in principe niet mag worden beperkt. Ook wanneer een jeugdige bijvoorbeeld in afzondering verblijft, behoudt hij het recht om een uur in de buitenlucht te verblijven (artikel 25 lid 2 Bjj; vgl. artikel 59 lid 1 Bjj).<sup>40</sup>

### 3.3 *Positie van ouders – recht om contact te onderhouden met familie (artikel 37 IVRK)*

De Bjj onderkent de bijzondere positie van ouders.<sup>41</sup> Zij moeten in beginsel worden betrokken bij het opstellen van het verblijfs- of behandelplan (artikel 25 Rjj) en mogen zich tijdens bezoek 'vrijelijk' (lees: zonder toezicht) met hun kind onderhouden (artikel 43, lid 7 Bjj). Dit is onder andere van belang in licht van artikel 37 aanhef, onder c IVRK, waarin het recht van de jeugdige is neergelegd om gedurende de vrijheidsbeneming contact te onderhouden met zijn familie (zie verder artikel 9 en artikel 18 IVRK). Ook het eerder genoemde recht van de jeugdige om te kunnen bellen en te schrijven is gericht op het effectueren van deze verdragsrechtelijke bepaling. Het belang

38 M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: VU/ACK 2004 (hierna: Bjj-evaluatie), p. 151-152. Zie verder bijv. Beroepscommissie RSJ, 8 april 2002, 02/0079/JA en Beroepscommissie RSJ, 2 juli 2003, 03/0684/JA.

39 Vgl. Advies RSJ, *Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, 30 september 2008, p. 11-12 op dit punt. Het zou overigens goed zijn om nader onderzoek te doen naar het belang en de meerwaarde van dit uitgangspunt; Liefwaard 2008, aanbeveling XIII.

40 Zie evenwel Beroepscommissie RSJ, 6 januari 2003, 02/2067/JA.

41 De Bjj spreekt van 'ouders of voogd, stiefouder of pleegouders'.

van het betrekken van ouders bij het verblijf van jeugdigen in de jeugdinrichting wordt ook door de praktijk onderschreven.<sup>42</sup>

Toch valt ook een aantal kritische opmerkingen te maken. Zo gaat de erkenning van de positie van ouders niet zo ver dat zij (tijdens kantooruren) op elk gewenst tijdstip langs mogen komen.<sup>43</sup> Zij moeten zich houden aan de door de jeugdinrichting vastgestelde bezoektijden. Hoe begrijpelijk ook, dit kan bijzonder lastig zijn voor ouders, vooral als zij werken of niet dichtbij de inrichting wonen.<sup>44</sup> Het is dan ook de vraag of hiermee in voldoende mate invulling wordt gegeven aan de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 37 aanhef, sub c IVRK om het recht op contact met familie te waarborgen. Hoewel de Bjj hier geen blijk van geeft, heeft de minister van Justitie wel opgemerkt dat bezoek van ouders moet worden gezien als 'extra bezoek' naast het minimumuur waar de jeugdige recht op heeft.<sup>45</sup> In het wetsvoorstel tot wijziging Bjj wordt voorzien in een gunstiger bezoekregeling voor ouders, waardoor zij ook op een ander moment of in het weekend mogen langskomen indien zij niet in staat zijn om tijdens het bezoekuur langs te komen (zie de voorgestelde wijziging van artikel 43, lid 7 Bjj; artikel I, sub W).

Meer in het algemeen behoeft de positie van ouders zoals neergelegd in de Bjj aandacht, nu er in de Bjj geen onderscheid wordt gemaakt tussen de positie van ouders ten opzichte van minderjarigen en meerderjarigen, terwijl de laatsten niet meer onder gezag staan (artikel 1:245 BW). Ofschoon het contact met de ouders ook voor meerderjarige jeugdigen van waarde kan zijn, is het de vraag of de afwezigheid van onderscheid in dit verband gerechtvaardigd is.<sup>46</sup> Andere knelpunten in de regeling betreft de mogelijke beperking van contact met ouders bij wijze van disciplinaire straf (ouders worden niet uitgezonderd in artikel 55, lid 1 sub b Bjj)<sup>47</sup> en het impliciete ver-

42 Bjj-evaluatie, p. 157-158.

43 Beroepscommissie RSJ, 25 juni 2004, 04/0448/JA; T. Liefwaard, *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: SWP 2005, p. 90-92.

44 Dit benadrukt het belang van regionale plaatsing en in dit opzicht heeft het met de Bjj ingevoerde recht om een verzoek tot overplaatsing in te dienen of om bezwaar te maken tegen een bepaalde plaatsing geleid tot een belangrijke verbetering van de rechtspositie (artikel 19 resp. artikel 18 Bjj).

45 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 016, nr. 6, p. 31.

46 In het verlengde hiervan valt op dat de Bjj überhaupt weinig onderscheid maakt tussen verschillende groepen jeugdigen. De Bjj laat wel ruimte om te differentiëren, maar stimuleert dit verder nauwelijks.

47 Contact met ouders mag worden beperkt in het belang van de jeugdige maar niet bij wijze van disciplinaire straf (rule 67 Havana Rules). Tegen het beperken van contact met ouders bij wijze van een (orde)maatregel ter bescherming van de

→

bod op het informeren van ouders bij oplegging van een disciplinaire straf.<sup>48</sup> Dit laatste wordt gerepareerd in het wetsvoorstel tot wijziging Bjj (artikel I, onder Y; voorstel tot wijziging t.a.v. artikel 58, lid 3 e.v. Bjj<sup>49</sup>), maar ook het eerste behoeft aanpassing.

### 3.4 *Beginsel van minimale beperkingen; vergaande bevoegdheden*

De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen is gebaseerd op het *beginsel van minimale beperkingen*.<sup>50</sup> Jeugdigen dienen zo min mogelijk te worden beperkt in de uitoefening van hun rechten en beperkingen moeten voortdurend per individueel geval, concreet worden gelegitimeerd.<sup>51</sup> Op grond van artikel 2 lid 4 Bjj mogen beperkingen enkel plaatsvinden, indien noodzakelijk voor het doel van de vrijheidsbeneming, met inbegrip van de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige en de uitvoering van zijn verblijfs- of behandelplan. Ook in de handhaving van de orde of veiligheid in de justitiële jeugdinrichting kunnen redenen liggen om de jeugdige tijdelijk te beperken in de uitoefening van zijn grondrechten. Ofschoon artikel 2, lid 4 Bjj de handhaving van de orde of veiligheid lijkt los te koppelen van het doel van de vrijheidsbeneming, mag toch worden verondersteld dat er een relatie tussen beide is, temeer daar op grond van artikel 3, lid 1 IVRK het belang van het kind bij elke beslissing ten aanzien van de jeugdige een eerste overweging moet vormen.

Tot het beginsel van minimale beperkingen behoort ook dat beperkende maatregelen noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. De proportionaliteit wordt soms mede door de Bjj bepaald. Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde disciplinaire straffen en ordemaatregelen de maximale duur aangegeven, waarbij gedifferentieerd wordt naar de leeftijd van de jeugdigen (zie artikel 25 en artikel 55 Bjj).

belangen van de jeugdige is in principe geen bezwaar. Zie verder Liefwaard 2008, aanbeveling XVII-C.

48 Beroepscommissie RSJ, 7 augustus 2003, 03/0379/JA.

49 Opvallend is dat het voorgestelde artikel 58, lid 3 eist dat een jeugdige van achttien jaar of ouder instemming geeft voordat ouders worden geïnformeerd. Bij afzondering als ordemaatregel geldt deze eis niet; artikel 25, lid 6 Bjj. Zie ook de eerdere opmerkingen t.a.v. de positie van ouders t.o.v. meerderjarige jeugdigen.

50 *Kamerstukken II* 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 6-7.

51 Vgl. artikel 15 lid 4 Grondwet; zie verder C. Kelk, *Nederlands Detentierecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 20 e.v.

Het beginsel van minimale beperkingen correspondeert met de uitgangspunten van de rechtspositie op grond van artikel 37 aanhef, onder c IVRK, zoals in de inleiding kort uiteengezet. De Bjj dwingt tot individuele en gemotiveerde beslissingen van tijdelijke aard. Bovendien voorziet de Bjj in strikte regels en limitatieve opsommingen ten aanzien van de meest vergaande beperkende maatregelen, zoals beperking van contact met de buitenwereld, controlemaatregelen of geweldgebruik, ordemaatregelen en disciplinaire straffen. Wel moet worden vastgesteld dat de bevoegdheden talrijk en bovendien vergaand zijn. Zo zijn met de Bjj de disciplinaire straffen heringevoerd (na afschaffing in 1982) en heeft de directeur onder meer de bevoegdheid om een jeugdige bij wijze van straf, afhankelijk van zijn leeftijd, maximaal vier of zeven dagen op te sluiten in een strafcel (artikel 55 Bjj). Ook kunnen mechanische middelen worden toegepast indien een jeugdige zich in afzondering bevindt en deze middelen nodig zijn ter afwendig van ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de jeugdige of anderen (artikel 38 Bjj). Dergelijke bevoegdheden geven de wet een sterk penitentiair karakter en biedt ruimte voor een regime dat vooral georiënteerd is op repressie.

Hoewel het noodzakelijkheids criterium en het proportionaliteitsbeginsel altijd in acht moeten worden genomen, geeft de wet op deze punten weinig blijk van het feit dat de wet van toepassing is op jeugdinrichtingen. De wetgever had zich met andere woorden best wat kritischer mogen opstellen toen hij de penitentiare wetgeving voor volwassenen als voorbeeld nam voor het opstellen van de Bjj en aanverwante regelgeving, temeer daar hij zich ook opvoeding, resocialisatie en behandeling ten doel heeft gesteld (zie ook verderop). De kritiek dat de Bjj teveel op de volwassenenwetgeving zou lijken, is wat het punt van beperkende maatregelen betreft bepaald niet onbegrijpelijk.<sup>52</sup> Ook een aantal lagere regelingen, zoals de geweldsinstructie en de regeling ten aanzien van mechanische middelen, lijkt zonder voorbehoud te zijn gekopieerd vanuit het penitentiare systeem voor volwassenen. Daarbij kan de meerwaarde en noodzaak van de regeling ten aanzien van mechanische middelen voor jeugdinrichtingen worden betwist. Uit de evaluatie van de Bjj kwam naar voren dat jeugdinrichtingen nauwelijks gebruik maakten van deze mogelijkheden.<sup>53</sup> Bovendien is men bij de gesloten jeugdzorg volledig afgestapt

52 Bjj-evaluatie, p. 125.

53 Bjj-evaluatie, p. 164.

van deze bevoegdheid, welke dan ook niet is te vinden in de Wet op de jeugdzorg.

Verder zijn er signalen dat bepaalde beperkende maatregelen of controlemaatregelen systematisch worden toegepast.<sup>54</sup> Een goed voorbeeld is het visiteren van jeugdigen bij bezoek en bij het verlaten van de inrichting. Hoe begrijpelijk ook vanuit beheersmatig perspectief, een dergelijke praktijk staat op gespannen voet met het beginsel van minimale beperkingen en kan het realiseren van de andere doelstellingen, opvoeding en resocialisatie, negatief beïnvloeden (zie ook verderop).<sup>55</sup>

Dat de Bij een grondslag biedt voor het opsluiten van jeugdigen in een strafcel als disciplinaire straf (voor de duur van vier dan wel zeven dagen) staat op gespannen voet met internationale aanbevelingen. Zowel de 1990 UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty (Havana Rules; rule 67)<sup>56</sup> als de European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (rules 95.2 en 95.3)<sup>57</sup> gaan uit van een verbod om jeugdigen eenzaam op te sluiten ter disciplineren (lees: als repressieve reactie op ontoelaatbaar gedrag in de inrichting). Het verdient aanbeveling om de Nederlandse wetgeving op dit punt aan te passen en plaatsing in afzondering of op de eigen kamer (bijvoorbeeld in het kader van een time-out; zie hierna) enkel toe te staan indien dit noodzakelijk is in het belang van de betreffende jeugdige of de veiligheid van andere jeugdigen of personeel binnen de jeugdinrichting en er geen andere minder vergaande oplossing gevonden kan worden.<sup>58</sup> In het verlengde hiervan is opmerkelijk dat artikel 59, lid 1 Bij toestaat het contact met de buitenwereld te beperken tijdens het verblijf van de jeugdige in de strafcel. Dit lijkt naast ouders (zie eerder) ook contact met geprivilegieerde personen te kunnen betreffen, met inbegrip van toezichthouders. Dit is zeer

54 Zie bijv. de bevindingen van het Europese Comité inzake de Preventie van Foltering (European Committee for the Prevention of Torture; CPT) aan het adres van de Nederlandse regering, CPT/Inf(2008)2, par. 91 en 92.

55 Toch zal het recente onderzoek naar drugs- en alcoholgebruik in de jeugdinrichting waarschijnlijk eerder leiden tot meer controle dan minder; A. Kepper e.a., *Middelengebruik bij jongens in Justitiële Jeugdinrichtingen. Het gebruik van tabak, alcohol, cannabis en harddrugs bij jongens met en zonder PIJ-maatregel*, Universiteit Utrecht / WODC 2009; *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 392.

56 UN GA Res. 45/113 of 14 December 1990.

57 Recommendation of the Committee of Ministers, CM/Rec(2008)11, 5 November 2008.

58 Vgl. de aanbevelingen van het CPT in dit verband, CPT/Inf(2008)2, par. 86 e.v.

onwenselijk en het verdient dan ook aanbeveling om deze bepaling te wijzigen.

### 3.5 Voorbehouden beslissingen en rechtswaarborgen

Met de komst van de Bjj zijn de meest vergaande bevoegdheden, zoals disciplinaire straffen en bepaalde orde- en dwangmaatregelen, exclusief voorbehouden aan de directeur (artikel 4 lid 4 Bjj; vgl. rule 64 Havana Rules). Ook is er voorzien in een aantal belangrijke rechtswaarborgen, zoals het horen van de jeugdige (vgl. artikel 12 IVRK) en het uitreiken van een schriftelijke mededeling van de beslissing (artikel 61 en artikel 62 Bjj), en staat beklag en beroep open bij de beklag- en beroepscommissie (van de commissie van toezicht respectievelijk de RSJ) tegen elke beslissing van de directeur die een jeugdige individueel raakt (artikel 65 e.v. en artikel 74 e.v. Bjj).<sup>59</sup> De jeugdige mag zich bij de uitoefening van zijn beklagrecht laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een andere vertrouwenspersoon (artikel 70 lid 1 Bjj). Het is overigens de vraag of elke jeugdige geen recht heeft op rechtsbijstand (én andere passende bijstand) gedurende het gehele verblijf in de jeugdinrichting. Op grond van artikel 37 aanhef, sub d IVRK valt dit zeker te verdedigen.<sup>60</sup>

Verder moet elke jeugdige een eigen dossier krijgen, waarin onder meer melding moet worden gemaakt van de eventuele toepassing van de meest vergaande beperkingen. Een jeugdige heeft recht om zijn eigen dossier in te zien en om wijziging van de inhoud te verzoeken (artikel 63 Bjj). Tot slot moet elke jeugdige bij binnenkomst worden geïnformeerd over de in de Bjj opgenomen rechten en plich-

59 De Bjj heeft in aanvulling hierop het recht op bemiddeling ingevoerd ten aanzien van een grief over de wijze waarop een jeugdige of zijn ouders zijn bejegend of over de wijze waarop de directeur invulling geeft aan zijn zorgplicht krachtens de Bjj; artikel 64 Bjj. De bemiddeling wordt uitgevoerd door de maandcommissaris van de commissie van toezicht. De bemiddelings- en beklagprocedures en vooral de samenhang tussen beide procedures zijn tamelijk complex en niet eenduidig; zie Liefwaard 2008, p. 533 e.v. De wetgever heeft terecht voorstellen gedaan om een en ander te vereenvoudigen (zie artikel I, BB t/m EE wetsvoorstel tot wijziging Bjj). Van belang is onder meer dat wordt voorgesteld in de wet een lijst met beslissingen op te nemen waartegen geklaagd kan worden en verplicht te stellen dat ten aanzien van elke klacht eerst een poging tot bemiddeling wordt ondernomen. Ofschoon dit aansluit bij de dagelijkse praktijk van sommige Commissies van Toezicht, zal deze verplichte bemiddelingspoging in de regel leiden tot een taakverzwaring voor de Commissies van Toezicht. Bovendien moet de toegang tot de beklagcommissie gewaarborgd blijven.

60 Er moet echter wel oog zijn voor enkele praktische aspecten, zoals de financiering van (rechts)bijstandverleners.



ten, waarbij in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de beklagprocedure en de aanwezigheid van de maandcommissaris, die ten minste twee keer per maand spreekuur houdt in de jeugdinrichting (artikel 60 Bjj).<sup>61</sup> Deze informatieplicht is van cruciaal belang voor de rechtspositie van de jeugdige. Hoewel de Bjj hier weinig over zegt, moet bij de informatievoorziening rekening worden gehouden met de leeftijd en rijpheid van de jeugdige. Ook kan het zijn dat de jeugdige de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is of bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking heeft en de informatie niet begrijpt. In dat verband rust op de jeugdinrichting een bijzondere zorgplicht. De jeugdinrichting dient zich ervan te vergewissen dat de jeugdige de informatie heeft begrepen. Het uitreiken van de huisregels en/of een kopie van de Bjj is onvoldoende. Helaas blijkt de informatievoorziening naar jeugdigen toe in de praktijk beperkt; jeugdigen leren vooral van elkaar welke rechten zij hebben.<sup>62</sup> Een betere informatievoorziening zou kunnen worden gestimuleerd door artikel 60 Bjj scherper te formuleren, maar vooral door de implementatie ervan goed te laten volgen; Commissies van Toezicht zouden hier scherp op moeten letten. De informatievoorziening (gedurende het gehele verblijf) is nu eenmaal een van de meest wezenlijke elementen voor een goede rechtspositie.<sup>63</sup>

Dat de Bjj de meest vergaande beslissingsbevoegdheden op directieniveau heeft neergelegd, is de duidelijkheid ten goede gekomen, heeft de rechtspositie van jeugdigen versterkt en wordt over het algemeen door de praktijk omarmd. Tegelijkertijd bestond na invoering van de Bjj op de werkvloer de indruk dat de wetgever hierin was doorgeschoten. Vooral groepsleiders (en toenmalige teamleiders) hadden de indruk dat zij door de Bjj geen ruimte meer hadden om naar eigen inzicht te werken en bijvoorbeeld pedagogische maatregelen te treffen. Uit de evaluatie van de Bjj kwam naar voren dat er in de praktijk sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds de wens om duidelijke regels te hebben ten aanzien van het verblijf van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en anderzijds de wens om voldoende ruimte te

61 Overigens voorziet de Bjj ook in een medezeggenschapsregeling (artikel 79 Bjj). Vaak kennen jeugdinrichtingen een jongerenraad waarmee de directeur overleg heeft over zaken die het verblijf van de jeugdigen raken.

62 Zie M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf, 'Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen: wat vinden zij van hun rechten?', *Proces* 2005, nr. 3, p. 114-121.

63 Zie ook Liefwaard 2008, p. 280 e.v.

hebben voor met name groepsleiders om hun pedagogische taken te kunnen uitvoeren.<sup>64</sup>

Door het op afstand plaatsen van ordemaatregelen, met inbegrip van uitsluiting van het verblijf in de groep of deelname aan bepaalde activiteiten (artikel 24 Bjj), beschikken groepsleiders niet meer over de mogelijkheid om jeugdigen even op kamer te plaatsen, wanneer zij dat wenselijk achten. Vanuit de rechtspositie van de jeugdigen valt toe te juichen dat een dergelijke inbreuk op de bewegingsvrijheid is neergelegd op het niveau van de directie en derhalve op afstand is geplaatst van de werkvloer, hetgeen de objectiviteit van de beslissing bevordert. Toch is het in het kader van de pedagogische opdracht van groepsleiders van belang om ook zelf te kunnen reageren op ordeverstoring gedrag van jeugdigen. In de praktijk wordt dan ook gewerkt met de zogenaamde time-out maatregel, waarbij een jeugdige door de groepsleiding kort op zijn kamer wordt geplaatst. De Bjj voorziet echter niet in een wettelijke basis voor de time-out; volgens de RSJ moet deze maatregel worden beschouwd als een ordemaatregel die enkel kan worden opgelegd, indien onverwijld tenuitvoerlegging noodzakelijk is en de komst van de directeur niet kan worden afgewacht (artikel 24, lid 3 Bjj).<sup>65</sup> Naar aanleiding van de evaluatie van de Bjj is aanbevolen deze time-out maatregel van een wettelijke basis te voorzien<sup>66</sup> en hiertoe worden voorstellen gedaan in het wetsvoorstel tot wijziging Bjj (artikel I, sub T). Voorgesteld wordt om medewerkers de bevoegdheid te geven om een jeugdige voor de maximale aaneengesloten duur van één uur uit te sluiten van het verblijf in de groep of van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten, indien het gedrag de rust in de groep verstoort en indien de maatregel kan bijdragen aan het positief beïnvloeden van het gedrag van de jeugdige (artikel 23a (nieuw) Bjj; per etmaal geldt een maximum van twee uur). Hiermee wordt de maatregel uitdrukkelijk naast de ordemaatregel en disciplinaire straf geplaatst. Helaas voert het te ver om hier uitgebreider op in te gaan, maar de vraag dient zich aan of deze benadering het onderscheid tussen de diverse maatregelen en straffen niet nog complexer maakt.<sup>67</sup> Hoe dit ook zij, het valt toe te juichen dat groepsleiders op deze manier de bevoegdheid krijgen om een jeugdige even te laten afkoelen, zonder rekening te hoeven houden met allerlei juridische procedures. Wel is van groot belang dat de

64 Bjj-evaluatie, p. 187-188 en 190.

65 Zie bijv. Beroepscommissie RSJ, 13 augustus 2002, 02/0994/JA.

66 Bjj-evaluatie, p. 194. Zie ook CPT/Inf(2008)2, par. 89.

67 Zie Liefwaard 2008, p. 512 e.v. Zie ook CPT/Inf(2008)2, par. 86 e.v.

toepassing van de time-out terughoudend worden gebruikt (lees: alleen indien noodzakelijk en proportioneel gegeven de omstandigheden in het individuele geval en de belangen van de individuele jeugdige) en nauwgezet gevolgd kan worden, bijvoorbeeld via een registratiesysteem.<sup>68</sup> Een time-out mag nooit ter disciplinerende worden aangewend (vgl. de disciplinaire straf van opsluiting, zoals eerder besproken).

Tegelijk met de invoering van de time-out maatregel, beoogt de wetgever bevoegdheden ten aanzien van bepaalde ordemaatregelen neer te leggen op het niveau van de afdelingsmanager (artikel I, sub E tot wijziging artikel 4 Bjj). Het gaat om de ordemaatregelen tot uitsluiting van het verblijf in de groep of deelname aan gezamenlijke activiteiten (inclusief de eventuele verlengingen; artikel 24 Bjj) en afzondering (met uitzondering van de verlenging; artikel 25 Bjj). De wetgever signaleert een zekere wildgroei aan plaatsvervangers van de directeur aan wie de bevoegdheden kunnen worden gemandateerd.<sup>69</sup> Met name de beslissing tot afzondering is echter dermate ingrijpend, dat deze redengeving, vooral ontleend aan een onwenselijke praktijk die ook met andere middelen kan worden bestreden, weinig overtuigend overkomt. Juist in dit geval is het van groot belang dat de beslissing door iemand wordt genomen die op voldoende afstand staat van de werkvloer. Volgens de wetgever staan afdelingshoofden dichtbij de werkvloer en kunnen zij tegelijkertijd meer dan een groepsleider 'een zakelijke afstand tot de jeugdige (...) bewaren'.<sup>70</sup> Ook mag van een afdelingshoofd worden verwacht dat hij beschikt over de noodzakelijke capaciteiten (met inbegrip van een gedegen kennis van het penitentiaire recht) om 'passend om te gaan met de verantwoordelijkheden die de beslissingsbevoegdheid met zich brengt'.<sup>71</sup> Van de directeur mag worden verwacht dat hij alleen die mensen benoemt tot afdelingshoofd die over de benodigde capaciteiten beschikken. De wetgever noemt in dit verband niet dat het afdelingshoofd vooral ook gepaste afstand tot de groepsleiding moet kunnen bewaren, want daarin schuilt het grootste gevaar. De objectiviteit van dergelijke in-

68 Zie ook *Kamerstukken II 2009/10*, 31 915, nr. 3, p. 4 en Advies RSJ, *Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, 30 september 2008, p. 11. Het is zaak dat groepsleiders zich bewust zijn van de belangenafweging die in elk individueel geval zal moeten plaatsvinden. Dit zou onderdeel moeten uitmaken van hun opleiding en verdere training.

69 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 915, nr. 3, p. 5.

70 *Ibid.*, p. 6.

71 *Ibid.*, p. 6.

grijpende beslissingen moet worden gewaarborgd en dit draait vooral om afstand tot de collega's op de werkvloer. Hoewel de directeur wel moet worden geïnformeerd (binnen vijftien uur), ligt de beslissingsbevoegdheid straks volledig bij de afdelingsmanager, terwijl het maar de vraag is of deze in staat is de benodigde objectiviteit te garanderen.

Overigens heeft het bij de directeur neerleggen van de beslissingsbevoegdheid in deze ook als meerwaarde dat het nemen van een dergelijke beslissing feitelijk niet eenvoudig is. Het vergt een extra inspanning, hetgeen een natuurlijke rem op het nemen van dergelijke beslissingen betekent. Bovendien moet de afdelingsmanager zijn wens om een jeugdige af te zonderen (bij voorkeur vooraf) verantwoord te worden naar de directeur toe.<sup>72</sup>

### 3.6 Doelstellingen verblijf in justitiële jeugdinrichtingen

De wetgever heeft de verschillende doelstellingen van het verblijf in een justitiële jeugdinrichting verenigd en neergelegd in artikel 2, lid 2 Bjj: beveiliging, opvoeding, resocialisatie en, indien van toepassing, behandeling. De realisatie van deze doelstellingen van de vrijheidsbeneming kan worden gezien als onderdeel van de rechtspositie van jeugdigen.<sup>73</sup> Elke jeugdstrafrechtelijke interventie moet immers gericht zijn op de terugkeer van de jeugdige in de samenleving en onderkennen dat de jeugdige aldaar een opbouwende rol te vervullen heeft (artikel 40, lid 1 IVRK). Het verblijf in de jeugdinrichting moet dan ook gericht zijn op resocialisatie van de jeugdige, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de individuele kenmerken en behoeften van de jeugdige in het licht van diens recht op ontwikkeling zoals neergelegd in artikel 6 IVRK. Dit laatste betekent dat het verblijf wordt aangewend voor de (verdere) opvoeding en ontwikkeling van de jeugdige.<sup>74</sup> Derhalve mag worden verwacht dat de Bjj een adequaat juridisch kader biedt waarbinnen de doelstellingen helder zijn en kunnen worden gerealiseerd. Een en ander stelt ook eisen aan de implementatie van de wetgeving. Hieronder wordt in het bijzonder

72 De RSJ heeft zich terecht ook kritische uitgelaten over dit voorstel. Advies RSJ, *Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, 30 september 2008, p. 11.

73 Zie voor meer hierover Liefwaard 2008, p. 595 e.v.

74 Uiteraard is, gelet op de doelgroep van de jeugdinrichtingen, ook de behandelingsdoelstelling in dit verband van belang, maar die wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Zoals eerder aangegeven wil de wetgever het onderscheid tussen opvang- en behandelingsinrichtingen uit de Bjj schrappen (zie artikel I, sub H wetsvoorstel tot wijziging Bjj). Het is de vraag wat dit betekent voor de thans nog optioneel geformuleerde behandelingsdoelstelling.

ingegaan op de opvoedingsdoelstelling en resocialisatie-doelstelling binnen de justitiële jeugdinrichting en een aantal implicaties van de Bjj in dit verband.

### *Opvoeding*

Artikel 2 lid 2 Bjj kent een uitdrukkelijke opvoedingstaak toe aan justitiële jeugdinrichtingen en aan iedereen die daar werkzaam is.<sup>75</sup> Opvoeding moet worden gezien als de voornaamste doelstelling van het verblijf in de justitiële jeugdinrichting en alle beslissingen die jeugdigen betreffen dienen in het licht hiervan te worden beschouwd.<sup>76</sup> De opvoedingsdoelstelling komt bijvoorbeeld naar voren bij het door de Bjj verplicht gestelde onderwijs (artikel 52, lid 1 Bjj). Ook het uitgangspunt dat jeugdigen overdag in groepen verblijven of deelnemen aan gezamenlijke activiteiten past hierbij. Opvoeding moet echter vooral worden gezien als opdracht aan elke medewerker in de jeugdinrichting. De wet geeft aan deze opdracht geen nadere (materiële) invulling. Duidelijk is evenwel dat er geen sprake kan zijn van een opvoedingssituatie zoals die in het gezin aanwezig zou moeten zijn. Ouders mogen bijvoorbeeld op grond van artikel 1:247, lid 2 BW geen geweld gebruiken tegen hun kinderen bij de uitoefening van het ouderlijk gezag. Een dergelijk verbod is in de Bjj niet te vinden. Sterker nog, artikel 40 Bjj geeft de directeur de bevoegdheid om geweld te gebruiken indien noodzakelijk voor onder meer de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting, de uitvoering van een door hem genomen beslissing, of om te voorkomen dat een jeugdige zich onttrekt aan het op hem uitgeoefende toezicht (lid 1). Deze bevoegdheid hangt samen met het karakter van de justitiële jeugdinrichting en met verantwoordelijkheid van de directeur voor het beheer van de jeugdinrichting, met inbegrip van het waarborgen van de orde of veiligheid. Het is echter de vraag hoe deze verantwoordelijkheid en daarmee samenhangende bevoegdheden (die ook tal van andere beperkende maatregelen kunnen betreffen; zie eerder) zich verhouden tot de opvoedingsdoelstelling van de jeugdinrichting. Hoe ver mag men gaan in het beperken van de uitoefening van grondrechten, en derhalve in het beperken van de persoonlijke autonomie van de jeugdige (artikel

75 Op dit punt onderscheiden de doelstellingen in de jeugdinrichting zich fundamenteel van die van bijvoorbeeld gevangenissen en huizen van bewaring (vgl. artikel 2, lid 2 Pbw).

76 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 16. Het is hierbij van belang dat ouders als primair verantwoordelijken voor de opvoeding van hun kind niet zonder meer uit beeld verdwijnen (artikel 18 jo. 9 IVRK); zie ook eerder.

8 EVRM), ten behoeve van het realiseren van de opvoedingsdoelstelling binnen de context van de jeugdinrichting? Deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden en veronderstelt een zorgvuldige weging van de verschillende belangen: het belang van de jeugdige in kwestie (in het licht van diens recht op ontwikkeling (artikel 6 IVRK) en met inbegrip van het belang om tegen zichzelf beschermd te worden), de belangen van andere jeugdigen en het ‘algemeen belang’ binnen de jeugdinrichting (lees: orde en veiligheid binnen de inrichting).<sup>77</sup> Van belang is voorts dat de jeugdige het recht heeft om actief deel te nemen aan besluitvorming in dit verband. Aan de mening van de jeugdige moet passend belang worden gehecht, waarbij rekening wordt gehouden met zijn leeftijd en rijpheid (artikel 12 IVRK).<sup>78</sup> De Bjj bepaalt dat het verblijfs- of behandelplan in overleg met de jeugdige wordt vastgesteld (artikel 20 en 21 Bjj) en dit biedt dan ook de mogelijkheid om de jeugdige actief te betrekken bij zijn ontwikkeling in de jeugdinrichting.

In het verlengde van het voorgaande kan nog wel de vraag worden gesteld of de wetgever, onder andere in het licht van de opvoedingsdoelstelling, niet scherper de uiterste grenzen van bepaalde bevoegdheden had moeten aangeven. Analoog aan artikel 1:247 BW en krachtens artikel 37, aanhef, sub a jo. 19 IVRK mag worden aangenomen dat geweld onder geen beding mag worden aangewend als instrument om op te voeden.<sup>79</sup> Het zou goed zijn indien artikel 40 Bjj hier blijk van zou geven.

Dat opvoeding overigens geen eenvoudig te realiseren doelstelling is, wordt bevestigd door de eerder besproken kritische onderzoeksrapporten en de evaluatie van de Bjj (zie ook verderop).<sup>80</sup>

77 V.E.T. Dörenberg, *Kind en stoornis. Een systematisch onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in de kinder- en jeugdpsychiatrie* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 106 e.v. en p. 115 e.v. Dörenberg geeft een uitgebreide analyse van de normatieve grondslagen van de rechtspositie van minderjarigen bij opneming, verblijf en behandeling in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg in hoofdstuk 4 van haar proefschrift. Deze analyse is gelet op de doelgroep binnen de jeugdinrichting, in het bijzonder de jeugdigen die behandeling behoeven, uiterst bruikbaar, ook in het kader van de behandelingsdoelstelling.

78 Zie verder General Comment No. 12, ‘The right of the child to be heard’, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 July 2009. Een en ander heeft overigens ook betrekking op de (medische) behandeling van jeugdigen.

79 Zie verder General Comment No. 8, ‘The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment’, UN Doc. CRC/C/GC/8, 2 March 2007.

80 Bovendien speelt de vraag of de Bjj op onderdelen niet teveel is gestoeld op de penitentiaire wetgeving voor volwassenen, waardoor een adequaat opvoedings-

→

*Resocialisatie*

Deze resocialisatie-doelstelling is niet uniek voor jeugdinrichtingen, maar hangt wel sterk samen met de hiervoor besproken opvoedingsdoelstelling en moet worden gezien als een opdracht aan de jeugdinrichting die voortvloeit uit de jeugdstrafrechtelijke interventie (artikel 40, lid 1 IVRK). De terugkeer in de samenleving begint met andere woorden al in de jeugdinrichting waarin door opvoeding wordt gewerkt aan de toekomst van de jeugdige.<sup>81</sup>

Veel van de hierboven besproken rechten en voorzieningen zijn van belang voor het realiseren van de resocialisatie-doelstelling. Verder is bijvoorbeeld van belang dat er moet worden gewerkt op basis van een verblijfs- of behandelplan (artikel 20 en artikel 21 Bjj; dit wordt het perspectiefplan; zie artikel I onder Q Wetsvoorstel tot wijziging Bjj) waarin de doelstellingen van het verblijf van de betreffende jeugdige staan omschreven, alsmede de wijze waarop deze zouden moeten worden gerealiseerd (zie artikel 25 e.v. Rjj). Elk plan dient periodiek te worden geëvalueerd. Verder is uiteraard het onderwijsaanbod van belang evenals de mogelijkheden om contact met de buitenwereld te blijven onderhouden en met verlof te gaan (artikel 30 Bjj). Eerder werd al gewezen op de kritiek van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de resocialisatie van jeugdigen na hun verblijf in een jeugdinrichting. De Rekenkamer verwees onder meer naar de ongelijkheid in de wet, nu niet ten aanzien van alle jeugdigen een verblijfsplan hoeft te worden opgesteld (zie artikel 20, lid 1 Bjj). Deze kritiek is ter harte genomen en de wetgever stelt nu voor om ten aanzien van alle jeugdigen binnen drie weken na binnenkomst een perspectiefplan op te stellen (artikel I sub Q Wetsvoorstel tot wijziging Bjj).

Ook ten aanzien van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen valt het nodige op te merken (zie artikel 28 en artikel 29 IVRK).<sup>82</sup> Het zou goed zijn het onderwijs in jeugdinrichtingen aan een nader onderzoek te onderwerpen waarbij ingegaan wordt op de wisselwerking tussen jeugdinrichting en onderwijsinstelling, het onderwijsaanbod en het niveau van het onderwijs, en de mogelijkheden om onder-

klimaat wordt belemmerd; zie ook J. uit Beijerse & L. Boendermaker, 'Opvoedingsinternaat of jeugdgevangenis? Ontwikkelingen binnen de justitiële jeugdinrichtingen', *Proces* 2008, 5, p. 147-148.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 16.

<sup>82</sup> Zie C. Hover, *Eén plus één is...* *Evaluatieonderzoek Justitieonderwijs*, Den Haag: Smets & Hover 2004.

wijs echt af te stemmen op de individuele behoefte van de jeugdige, waarbij ook rekening wordt gehouden met zijn leeftijd.

De Bjj voorziet voorts in de mogelijkheid om te participeren in een zogenaamd scholings- en trainingsprogramma (STP). De jeugdige verblijft gedurende de laatste fase van de vrijheidsbeneming buiten de inrichting en gaat bijvoorbeeld naar school of loopt stage (artikel 3 Bjj; vgl. het penitentiair programma in het gevangeniswezen). Het STP kan worden gezien als een mogelijkheid om in aansluiting op het verblijf in de jeugdinrichting de draad in de vrije maatschappij weer op te pakken, terwijl ingeval van terugval kan worden besloten tot terugplaatsing in de jeugdinrichting. Helaas is het STP in de praktijk van het begin af aan niet goed van de grond gekomen, onder andere vanwege een gebrek aan voldoende programma's.<sup>83</sup> Verder verliep de samenwerking tussen de betrokken instanties niet naar wens, de procedures werden als omslachtig ervaren en bovendien was niet duidelijk in welke zin het STP zich onderscheidt van het proefverlof (artikel 31 Bjj). Gelukkig stelt de wetgever nu voor om het proefverlof te schrappen (artikel I, sub V). Bovendien krijgt nazorg in de toekomst een verplicht karakter (zie artikel II, onder A t/m G).

Een ander belangrijk recht dat de jeugdige heeft gekregen met de invoering van de Bjj betreft het recht om om overplaatsing te verzoeken of om bezwaar te maken tegen een bepaalde plaatsing (artikel 18 en artikel 19 Bjj). De jeugdige heeft hiermee een belangrijk instrument in handen gekregen om zijn plaatsing te beïnvloeden, hetgeen van belang kan zijn voor het verkrijgen van de meest adequate behandeling, maar ook voor het onderhouden van contact met zijn familie, of voor zijn uiteindelijke re-integratie in een bepaalde regio in Nederland. Gedacht kan worden aan een verzoek tot overplaatsing van een normaal beveiligde inrichting naar een beperkt beveiligde inrichting, waarna kan worden begonnen met een STP.<sup>84</sup>

83 Bjj-evaluatie, p. 192 en 195.

84 De jeugdige heeft overigens ook het recht om een verzoekschrift tot deelname aan een STP in te dienen (thans nog neergelegd in artikel 19 Bjj; zie echter ook artikel I, onder C wetsvoorstel tot wijziging Bjj en het voorgestelde artikel 3, lid 6 Bjj). Een aanzienlijk aantal beroepszaken bij de RSJ gaat inmiddels over (over)plaatsingskwesities. Het zou goed zijn om deze uitspraken onderdeel te laten zijn van onderzoek naar de vraag in hoeverre hier sprake is van een effectief rechtsmiddel, ook in het licht van de overgang van een aantal justitiële jeugdinrichtingen naar de gesloten jeugdzorg en de plannen om een aantal van de overgebleven jeugdinrichtingen te sluiten.



Zoals aangegeven mag van de Bjj worden verwacht dat deze een adequaat juridisch kader biedt waarbinnen de doelstellingen van het verblijf in de jeugdinrichting kunnen worden gerealiseerd. In dit verband kan tot slot nog het volgende worden opgemerkt. De aanzienlijke hoeveelheid lagere regelingen die invulling moeten geven aan de Bjj, hebben ertoe bijgedragen dat het juridisch raamwerk behoorlijk complex is geworden. Onder andere uit de evaluatie van de Bjj bleek dat werd geklaagd over de toegenomen 'juridisering'. Dit lijkt voor een deel door de Bjj zelf te komen, waarmee de aandacht voor de juridische aspecten van het verblijf in de justitiële jeugdinrichting duidelijk is toegenomen. Echter, deze klacht lijkt tevens voor een belangrijk deel gerelateerd te zijn aan de aanzienlijke hoeveelheid lagere regelgeving, zoals ministeriële regelingen, circulaire en protocollen, opgesteld door het ministerie van Justitie, in het bijzonder de Dienst justitiële inrichtingen. Er is wel gewezen op het feit dat deze 'juridisering' de kwaliteit van het werk in justitiële jeugdinrichtingen niet ten goede komt.<sup>85</sup> Met de invoering van de Bjj werden groepsleiders opeens geacht veel meer als jurist te denken, terwijl zij daarvoor helemaal niet waren opgeleid en gewend waren te werken naar eigen pedagogisch inzicht.<sup>86</sup> Ofschoon nationale wet- en regelgeving voor het waarborgen van een goede rechtspositie van groot belang is, mag een en ander niet zo ver gaan dat de dagelijkse werkzaamheden in de jeugdinrichting worden belemmerd. Dit is een belangrijke les die kan worden getrokken uit de ervaringen met de invoering van de Bjj.<sup>87</sup> Een hiermee samenhangende les is dat het essentieel is om wet- en regelgeving niet zonder meer 'los te laten' op de praktijk. De invoering dient gepaard te gaan met adequate voorlichting, scholing en training. En ook na invoering moet voortdurend aandacht blijven voor het juridisch kader waarbinnen een ieder werkzaam is. Het zou in dit verband goed zijn indien aan elke jeugdinrichting een jurist verbonden zou zijn.<sup>88</sup>

85 J.A.C. Bartels, *Jeugdstrafrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 175-176.

86 Daarnaast moet niet worden onderschat welk effect de hoeveelheid nieuwe regelgeving heeft gehad voor de acceptatie van de regelgeving op de werkvloer. Onvoldoende voorlichting en training van personeel kan bovendien veronderstellingen/percepties in de hand werken die de werking van de wetgeving in de praktijk belemmeren.

87 Zie Liefwaard 2008, aanbeveling X-A.

88 Liefwaard 2008, aanbeveling X-B; zie ook aanbeveling XIX-C.

#### 4 Tot slot

Zonder volledigheid na te streven, is in deze bijdrage getracht inzichtelijk te maken op welke wijze de rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen is gereguleerd, welke knelpunten en spanningsvelden er bestaan en welke punten de komende tijd in elk geval aandacht verdienen om, in het licht van het internationale mensenrechtelijk kader en actuele ontwikkelingen, de rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen te kunnen waarborgen. De uitgangspunten en inhoud van de Bjj sluiten in belangrijke mate aan bij de uitgangspunten van het internationale mensenrechtelijk kader, in het bijzonder zoals neergelegd in het IVRK. Van bijzondere waarde zijn het beginsel van minimale beperkingen, het verplichte onderwijsprogramma, de erkenning van de positie van ouders, het op directieniveau plaatsen van vergaande beperkingen van rechten en vrijheden (al wordt dit helaas voor een deel teruggedraaid), het beklagrecht (in brede zin) en het toezicht van de commissie van toezicht en nationale inspectieorganen. Deze vaststelling wordt belangrijker wanneer men in ogenschouw neemt dat de wet in zijn algemeenheid redelijk lijkt te werken en de rechtspositie van de jeugdige heeft verbeterd.<sup>89</sup> Tegelijkertijd is er een aantal belangrijke knelpunten en spanningsvelden ten aanzien van zowel de wetgeving als de werking daarvan in de praktijk. Hierbij valt op dat de wetgever en de uitvoeringsverantwoordelijken zich met name ten aanzien van de verwezenlijking van de doelstellingen van de vrijheidsbeneming voor belangrijke uitdagingen gesteld zien. Het is dan ook van belang de aanstaande wetswijziging en de implementatie daarvan kritisch te blijven volgen.

<sup>89</sup> Bjj-evaluatie, p. 192.