



Crisisopvang jongeren in jeugdgevangenissen

30 november 2004, rapport 2004/460



Openbaar rapport

rapportnummer: 2004/460

datum: 30 november 2004

I. Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar een gedraging van
de minister van Justitie

II. Verzoekschrift van

mevrouw K. te X

ingediend door

de heer mr. R.P. Zwarts, advocaat te Arnhem

met een klacht over een gedraging van

de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie

Bestuursorgaan:

ad I. en II. de minister van Justitie

SAMENVATTING

Inleiding

Justitiële jeuginrichtingen (JJI's) zijn voorzieningen van residentiële hulpverlening voor jeugdigen tussen de twaalf en achttien jaar oud, waarin onder meer straffen en maatregelen ten uitvoer worden gelegd op grond van het jeugdstrafrecht en waarin civielrechtelijke vrijheidsbenemende maatregelen worden uitgevoerd. Binnen de JJI's bestaat een onderscheid tussen opvanginrichtingen (ook wel jeugdgevangenissen genoemd) en justitiële behandelinrichtingen (verder behandelinrichtingen genoemd). Een opvanginrichting is een normaal beveiligde inrichting (besloten). Een behandelinrichting kan normaal beveiligd (besloten) of beperkt beveiligd (open) zijn.

In behandelinrichtingen worden jeugdigen geplaatst in het kader van een strafrechtelijke maatregel (Pij-maatregel). Ook verblijven er jeugdigen die onder toezicht zijn gesteld met een civielrechtelijke maatregel en voor wie de kinderrechter bovendien een machtiging tot uithuisplaatsing heeft gegeven.

De opvanginrichtingen dienen onder meer voor voorlopige hechtenis van jeugdigen of jeugddetentie. Verder verblijven er tijdelijk - in afwachting van doorplaatsing - jeugdigen in verband met een Pij-maatregel of een ots-maatregel.

Onderzoek

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de duur en de omstandigheden van het verblijf in de opvanginrichtingen van jeugdigen, die onder toezicht zijn gesteld van een gezinsvoogdij-instelling en die met een machtiging van de kinderrechter voor een crisisplaatsing tijdelijk in een opvanginrichting zijn geplaatst in afwachting van een plek in een behandelinrichting. Op 31 mei 2004 ging het om 149 ots-ers.

De aanleiding voor het onderzoek is een klacht van een meisje met ernstige gedragsproblemen dat op twaalfjarige leeftijd bijna tien maanden in een opvanginrichting heeft verbleven. De klacht betrof de lange verblijfsduur. Daarnaast heeft de ombudsman een breder onderzoek ingesteld naar de problematiek op grond van zijn bevoegdheid neergelegd in artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman. Dit naar aanleiding van signalen vanuit de maatschappij, zoals het manifest van de Werkgroep Kinderrechters (10 februari 2004) en de eindconclusies van het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind (26 februari 2004).

De Nationale ombudsman heeft onderzocht:

- hoe lang deze jeugdigen moeten wachten op een plek in een behandelinrichting;
- welke behandel mogelijkheden zij in de tussentijd hebben;
- hun rechtsbescherming ten aanzien van de tijdsduur tot aan plaatsing in een behandelinrichting;
- hoe wordt omgegaan met het samenplaatsen van deze jeugdigen met jeugdigen die na een beslissing van de strafrechter zijn geplaatst;
- hoe het aanbod van onderwijs voor hen is.

In het kader van het onderzoek zijn vragen gesteld aan de minister van Justitie en aan de advocaat van verzoekster. In verband met de klacht van het meisje zijn vragen gesteld aan de Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland. Daarnaast zijn oriënterende bezoeken afgelegd aan drie JJI's en is aan twee deskundigen gevraagd vanuit hun betrokkenheid bij het onderwerp inlichtingen te verstrekken. Ten slotte is een selectiefunctionaris gehoord en zijn vijf onderzoeksrapportages over dit onderwerp bestudeerd. Het onderzoek is op 1 oktober 2004 afgesloten.

RESULTATEN

Tijdsduur

In de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) is geregeld dat onder toezicht gestelde jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel in een opvanginrichting mogen worden geplaatst. Dit mag tijdelijk gebeuren tot doorplaatsing naar een behandelinrichting of andere passende omgeving mogelijk is.

Gelet op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) mag een jeugdige, die rechtmatig van zijn vrijheid is beroofd, voor kortere tijd elders worden geplaatst als dit spoedig (*speedily*) wordt gevolgd door plaatsing in een geschikte voorziening die tot doel heeft de opvoeding van de minderjarige (*educational supervision*). De Nationale ombudsman merkt op dat er geen wettelijke bepalingen zijn voor de termijn waarbinnen een ots-er, die in een opvanginrichting is geplaatst en van wie is gebleken dat behandeling in een JJI noodzakelijk is, in een behandelinrichting moet zijn geplaatst. Wel geldt in de jeugdhulpverlening bijvoorbeeld een termijn van zes weken (42 dagen) als een redelijke termijn voor vrijwillige crisisopvang in een open niet-justitiële inrichting. Die termijn mag zo nodig worden verlengd.

Er zijn afspraken tussen de Bureaus Jeugdzorg, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Ministerie van Justitie vastgelegd in het Convenant crisisplaatsingen. Plaatsing van ots-ers in een opvanginrichting wordt in dit convenant niet beschouwd als eerste fase van behandeling en leidt niet automatisch tot een voorrangplaatsing in een behandelinrichting. Wel zal, als behandeling in een gesloten JJI noodzakelijk blijkt, dit zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twaalf weken moeten gebeuren. Deze termijn is afgesproken in juli 2004 in aanvulling op het Convenant en geldt alleen bij doorplaatsing in een gesloten behandelinrichting.

Uit gegevens van het Ministerie van Justitie concludeert de Nationale ombudsman dat in 2003 civielrechtelijk geplaatste jeugdigen gemiddeld zo'n 4,5 maand (i.c. 132 dagen) in een opvanginrichting verbleven tot zij in een behandelinrichting werden geplaatst. Op basis van zijn onderzoek acht de ombudsman het aannemelijk dat de duur van dit verblijf vaak nog langer is. De Nationale ombudsman acht dit onwenselijk. Het sluit niet aan bij de jurisprudentie van het Europese Hof (*speedily*) en bij het daarin aangegeven doel (*educational supervision*), omdat tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman is komen vast te staan dat in de opvanginrichtingen niet wordt voorzien in de behandelingsbehoefte van de ots-er (zie onder *Behandeling*).

De Nationale ombudsman merkt op dat bij plaatsing in een opvanginrichting sprake is van een onvrijwillige vrijheidsbenemende maatregel in een gesloten setting. Hoewel de vrijwillige plaatsing met zes weken of zoveel langer als nodig is mag worden verlengd, acht de Nationale ombudsman het niet aanvaardbaar dat ots-ers langer dan zes weken in een opvanginrichting verblijven, en er zonder meer van een verlengde termijn van twaalf weken wordt uitgegaan, gezien de gesloten setting van een opvanginrichting en het vereiste van spoedige doorplaatsing naar een behandelinrichting. Bovendien acht hij het niet juist dat deze afspraken in het Convenant alleen gelden bij een plaatsing in een gesloten behandelinrichting. Deze zouden ook moeten gelden voor ots-ers voor wie plaatsing in een open behandelinrichting is aangegeven.

De minister van Justitie wijt de lange tijdsduur aan het capaciteitstekort bij vooral de behandelinrichtingen. De Nationale ombudsman merkt hierover op dat het plaatsingsprobleem bij ots-ers van wie plaatsing in een behandelinrichting noodzakelijk is, al geruime tijd speelt. De problematiek was al in 2000 bekend en is in 2001 aan de Tweede Kamer meegedeeld. Uit de prognoses tot en met 2008 blijkt dat de oorzaak van de toename in het aantal civielrechtelijke passanten nog steeds niet is te verklaren. Niet is gebleken dat de minister van Justitie in de tussentijd actief heeft gezocht naar alternatieven voor plaatsing van ots-ers in behandelinrichtingen, zoals het scherper in beeld brengen welke interventies voor welke jeugdigen effectief zijn en de inzet van capaciteit en middelen op maat. De afspraken in het Convenant crisisplaatsingen doen hier niet aan af, omdat die vooral bedoeld zijn voor de plaatsing van ots-ers in opvanginrichtingen.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de minister is tekortgeschoten in het treffen van maatregelen om de problematiek op te lossen. Daarmee is niet voldaan aan de verplichting om te zorgen voor een planning van een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten aanzien van JJI's, zoals omschreven in artikel 8 van de Wet jeugdhulpverlening.

Behandeling

De Nationale ombudsman merkt op dat er geen wettelijke plicht bestaat om civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in een opvanginrichting te behandelen. Uit het onderzoek blijkt dat er in de praktijk ook geen sprake is van behandeling. Opvanginrichtingen zijn daar niet voor bedoeld en ook niet voor uitgerust. Voor behandeling is de jeugdige aangewezen op een andere instelling.

De Nationale ombudsman acht het niet onjuist dat voor ots-ers tijdens een korte crisisplaatsing in een opvanginrichting niet wordt begonnen met behandeling. Maar hij is van oordeel dat het na die zes weken onthouden van behandeling aan deze jeugdigen in strijd is met het uiteindelijke doel van hun plaatsing, namelijk behandeling voor hun problemen.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman er kennis van genomen dat de bewindslieden van Justitie en VWS het huidige zorgaanbod voor uit huis geplaatste ots-ers willen verbeteren.

In de Bij zijn bepalingen opgenomen over het opstellen van een verblijfsplan voor de geplaatste jeugdigen. In zo'n verblijfsplan worden onder meer de problemen van de jeugdige omschreven, zijn medische gegevens en toegestane bewegingsvrijheid. Het is echter niet wettelijk verplicht om voor de civielrechtelijk geplaatsten een verblijfsplan op te stellen. In de praktijk gebeurt dit dan ook niet altijd. De Nationale ombudsman wijst erop dat er bij deze jeugdigen vaak onduidelijkheid kan bestaan over de invulling van hun verblijf en eventuele contacten met de buitenwereld. De ombudsman acht dit onjuist.

Rechtsbescherming

Artikel 11 Bij regelt dat de doorplaatsing in een behandelinrichting van een jeugdige met een Pij-maatregel binnen drie maanden moet gebeuren. Tegen een eventuele beslissing tot verlenging van deze termijn kan de Pij-er bezwaar indienen (art. 18 Bij). Vervolgens staat beroep open bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Deze termijnbepaling en de bezwaar- en beroepsprocedures gelden niet voor civielrechtelijk geplaatsten in een opvanginrichting.

Volgens de minister van Justitie echter bieden zowel de bezwaarprocedure ingevolge artikel 18 Bij als een civielrechtelijke procedure, eventueel via een vordering in kort geding, de orts-ers mogelijke rechtsbescherming ten aanzien van de termijn van doorplaatsing.

De Nationale ombudsman wijst erop dat artikel 18 Bij betrekking heeft op de aard van de plaats of inrichting, niet op de termijn. De procedure inzake artikel 18 heeft immers geen effect als de selectiefunctionaris al een beslissing heeft genomen waar de orts-er zal worden geplaatst, maar als daaraan vervolgens onvoldoende voortvarend uitvoering wordt gegeven. Ook een civiele procedure heeft nadelen. Zo hebben minderjarigen geen zelfstandige procesbevoegdheid en zijn daarom meestal afhankelijk van de ouders.

Er bestaat dus een verschil in rechtsbescherming tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen ten aanzien van de termijn van plaatsing in een behandelinrichting. De Nationale ombudsman signaleert dat dit verschil het gevaar in zich draagt dat bij de plaatsing in een behandelinrichting voorrang wordt verleend aan jeugdigen met een Pij-maatregel. Dit gevaar is nog reëler geworden omdat vanwege overschrijding van de passantentermijn van een Pij-er een schadevergoeding door de rechtbank en eventueel een financiële tegemoetkoming door de RSJ kan worden toegekend.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de orts-er of diens gemachtigde niet in alle gevallen wordt geïnformeerd over de beslissing in welke inrichting hij wordt geplaatst. Alleen de gezinsvoogdij-instelling en de opvanginrichting ontvangen een afschrift.

Met instemming neemt de Nationale ombudsman er kennis van dat de minister van Justitie de schriftelijke (over)plaatsingsbeslissing voortaan zal toesturen aan de jeugdige of diens advocaat. De Nationale ombudsman vindt echter dat de beslissing ook naar (stief-, pleeg)ouders of voogd moet worden gestuurd omdat ook zij bezwaar kunnen instellen.

Samenplaatsing

Op grond van artikel 9 Bjj kunnen jeugdigen op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel in dezelfde justitiële opvanginrichting worden geplaatst. Wel dient dan rekening te worden gehouden met het karakter van de straf of maatregel. In ongeveer de helft van de inrichtingen vindt scheiding plaats, voor zover de bezetting dit toelaat. In de overige inrichtingen wordt niet uitgegaan van de plaatsingstitel maar wordt meer gekeken naar de individuele zorgbehoefte van de jeugdige. Verder wordt gekeken naar de leeftijd van de jeugdigen.

Uit de eindrapportage van de interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' (juni 2004) blijkt dat in de opvanginrichtingen voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen geen passend zorgaanbod wordt geboden. Vanwege de dominantie van de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht vormt de beperkte flexibiliteit van het regime daarvoor een belemmering. Het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind en deskundigen (waaronder het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut (mei 2004)) hebben aanbevolen de samenplaatsing te vermijden.

De Nationale ombudsman concludeert dat bij de samenplaatsing op één afdeling in de opvanginrichtingen onder het huidige strafrechtelijke regime onvoldoende rekening wordt gehouden met het karakter van de aan de civielrechtelijke jeugdige opgelegde maatregel en diens behoeften.

De Nationale ombudsman wijst erop, dat op grond van het strafrecht kinderen pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar in een JJI kunnen worden geplaatst. De wet kent voor civielrechtelijk geplaatsten in een opvanginrichting echter geen minimumleeftijd. De ombudsman acht samenplaatsing van deze hele jonge kinderen onder het huidige strafrechtelijke regime bijzonder ongewenst.

De minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS hebben op 1 juli 2004 de Tweede Kamer laten weten tot beëindiging van samenplaatsing te willen overgaan. In september 2004 hebben de bewindslieden de Kamer laten weten dat er een experiment wordt gestart waarbij zeer jonge ots-ers tussen de zeven en dertien jaar niet langer onder het regime van een JJI verblijven en waarbij meteen tot behandeling wordt overgegaan. De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de intenties en het experiment.

De wet kent een aparte verlofregeling voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Ten minste een maal in de zes weken mogen zij de inrichting verlaten voor de duur van maximaal twaalf uur. Per brief van 4 februari 2003 heeft de minister van Justitie de directeurs van de JJI's dat de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen de eerste zes weken geen verlof hoeft te worden toegekend, uitzonderingen daar gelaten. De Nationale ombudsman merkt op dit deze brief in strijd is met wat in de Bjj daarover in artikel 29 is bepaald. De wet maakt het alleen mogelijk om op individuele gronden van de verlofregeling af te wijken. Het categoriaal onthouden van verlof in de eerste zes weken is dus onjuist.

Onderwijs

In het onderzoek van de Nationale ombudsman is het aanbod van onderwijs voor de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in de opvanginrichtingen betrokken. De kwaliteit van het onderwijsaanbod is er buiten gelaten. In het Reglement justitiële inrichtingen is aangegeven aan welke minimumeisen het onderwijs in de JJI's moet voldoen. Gezien de veelvuldig voorkomende gedragsproblematiek wordt in de opvanginrichtingen VSO-ZMOK onderwijs gegeven. Het standaard onderwijs wordt meestal aangeboden op VMBO-niveau.

Het onderwijsaanbod in de behandelinrichtingen is meer uitgebreid en gevarieerd. Dit vanwege de veel langere verblijfsduur van de jeugdigen en vanwege de geïndividualiseerde en planmatige vormgeving van het behandeltraject.

Zoals uit het onderzoek blijkt verblijven ots-ers gemiddeld 132 dagen in een opvanginrichting voordat zij worden doorgeplaatst naar een behandelinrichting. Zij zullen dus vaak pas na lange tijd gebruik kunnen maken van dit uitgebreidere aanbod.

De Nationale ombudsman acht dit niet juist.

Klacht van verzoekster

De klacht betreft een meisje met ernstige gedragsproblemen dat op twaalfjarige leeftijd bijna tien maanden in een opvanginrichting heeft verbleven. Het Bureau Jeugdzorg heeft de kinderrechter verzocht om haar uit huis te plaatsen in een opvanginrichting en van daaruit door te plaatsen in een besloten behandelinrichting. De kinderrechter heeft daartoe een machtiging afgegeven. Op 19 maart 2003 is zij in een opvanginrichting geplaatst.

Uiteindelijk is ze op 9 januari 2004 doorgeplaatst in een besloten behandelinrichting.

De Nationale ombudsman acht dit niet behoorlijk omdat het meisje te lang in een gesloten setting is gebleven zonder behandeling.

Conclusies en aanbevelingen

Alles bijeengenomen komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de gedraging van de minister van Justitie overwegend "niet behoorlijk" is. Hij doet de volgende aanbevelingen:

- inspanningen erop richten om ots-ers voor wie behandeling in een open of gesloten justitiële behandelinrichting noodzakelijk is, binnen zes weken na plaatsing in de opvanginrichting daarnaar door te plaatsen;
- zo snel mogelijk na binnenkomst in een opvanginrichting voor een ots-er een plan voor verblijf opstellen. Daarin kan bijvoorbeeld worden opgenomen aan welke activiteit of welk onderwijs een jeugdige mag deelnemen, wat zijn bewegingsvrijheid is en met wie hij buiten de inrichting contact mag hebben;
- het verlofbeleid voor civielrechtelijk geplaatsten in overeenstemming brengen met de Bij.
- de (over)plaatsingsbeslissing ook toe te sturen aan (stief-, pleeg)ouders of voogd.

LIJST MET VAN BELANG ZIJNDE AFKORTINGEN

ACK	Amsterdams Centrum voor Kinderstudies
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBI	Beperkt beveiligde inrichting
Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Bvt	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
BW	Burgerlijk Wetboek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EHRM	Europese hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FOBA	Forensische observatie- en behandelafdeling
GVI	Gezinsvoogdij-instelling
IJZ	Bureau Individuele jeugdzaken
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JJI	Justitiële jeugdinrichting
JOC	Jongeren Opvangcentrum
LVG	Licht verstandelijk gehandicapt
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
MST	Multi System Therapy
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OGH	Ottho Gerhard Heldringstichting
ots	Ondertoezichtstelling
Pij	Strafrechtelijke maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
PJS	Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
Rjj	Reglement justitiële jeugdinrichtingen
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Vedivo	Vereniging van directeuren van voogdij-instellingen
VMBO	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
VU	Vrije Universiteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGBO	Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek, enz. in verband met de opnemings- en bepalingen omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst (Wet geneeskundige behandelings-overeenkomst)
ZMOK	Zeer moeilijk opvoedbare kinderen
Opvanginrichting	Justitiële jeugdinrichting voor opvang
Behandelinrichting	Justitiële jeugdinrichting voor behandeling
Bureau Jeugdzorg	Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland
Selectiefunctionaris	Selectiefunctionaris Individuele jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Lijst met van belang zijnde afkortingen.....	9
1. Inleiding.....	15
2. Onderzoek uit eigen beweging	17
2.1 De onderzochte gedraging.....	17
2.2 De reikwijdte van het onderzoek.....	17
3. Klacht van verzoekster.....	17
4. Onderzoek.....	18
5. Beoordeling onderzoek uit eigen beweging.....	19
A. Tijdsduur	19
B. Behandeling	30
C. Rechtsbescherming	35
D. Samenplaatsing	41
E. Onderwijs	48
6. Beoordeling klacht van verzoekster	53
7. Conclusie	58
8. Overzicht aanbevelingen	58
9. Overzicht instemmingen	59

BIJLAGE 1a. ACHTERGROND EN BEVINDINGEN ONDERZOEK UIT EIGEN BEWEGING

A. Tijdsduur	61
1. Achtergrond.....	61
1.1 Internationale verdragen	61
1.2 Wet- en regelgeving.....	62
1.3 Jurisprudentie.....	64
1.4 Kamerstukken	67
1.5 Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind.....	76
1.6 Manifest van de Werkgroep Kinderrechters van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 10 februari 2004.....	77
1.7 Sanctiecapaciteit 2008, Onderzoek en beleid 221, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) 2004	78
1.8 Crisisconvenanten	80
2. Bevindingen	81
2.1 Standpunt minister van Justitie	81
2.2 Reactie verzoekster	83
2.3 Verklaring selectiefunctionaris	83
2.4 Reactie minister van Justitie	85
3. Reactie minister van Justitie op het verslag van bevindingen	86

B.	Behandeling	87
1.	Achtergrond.....	87
1.1	Internationale verdragen	87
1.2	Wet- en regelgeving.....	87
1.3	Kamerstukken	88
1.4	Onderzoeken.....	93
2.	Bevindingen	94
2.1	Standpunt minister van Justitie	94
2.2	Reactie verzoekster	95
2.3	Verklaring deskundigen	96
2.4	Reactie minister van Justitie	97
3.	Reactie minister van Justitie op het verslag van bevindingen	99
C.	Rechtsbescherming	100
1.	Achtergrond.....	100
1.1	Wet- en regelgeving.....	100
1.2	Jurisprudentie.....	102
1.3	Kamerstukken	103
1.4	Onderzoeken.....	106
2.	Bevindingen	106
2.1	Standpunt minister van Justitie	106
2.2	Reactie verzoekster	107
2.3	Verklaring selectiefunctionaris	108
2.4	Verklaringen deskundige	110
2.5	Reactie minister van Justitie	110
2.6	Nadere reactie verzoekster.....	111
2.7	Nadere reactie minister van Justitie.....	112
3.	Reactie minister van Justitie op het verslag van bevindingen	112
D.	Samenplaatsing	113
1.	Achtergrond.....	113
1.1	Internationale verdragen	113
1.2	Wet- en regelgeving.....	113
1.3	Kamerstukken	115
1.4	Brief van minister van Justitie aan de directeurs van de Justitiële opvanginrichtingen van 4 februari 2003,5209281/03/DJI	117
1.5	Adviezen Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).....	117
1.6	Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind.....	119
1.7	Onderzoeken.....	119
2.	Bevindingen	121
2.1	Standpunt minister van Justitie	121
2.2	Reactie verzoekster	124
2.3	Verklaringen deskundigen	124
2.4	Reactie minister van Justitie	127
3.	Reactie minister van Justitie op het verslag van bevindingen	129

E. Onderwijs	131
1 Normenkader	131
1.1 Internationale verdragen	131
1.2 Wet- en regelgeving	131
1.3 Kamerstukken	132
1.4 Rechten in justitiële jeugdinrichtingen, Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, Amsterdams Centrum voor Kinderstudies, 2004, p. 42	133
2. Bevindingen	133
2.1 Standpunt minister van Justitie	133
2.2 Reactie verzoekster	135
2.3 Verklaringen deskundigen	135
2.4 Reactie minister van Justitie	136
3. Reactie minister van Justitie op het verslag van bevindingen	139

BIJLAGE 1b. ACHTERGROND EN BEVINDINGEN KLACHT VERZOEKSTER

1. Achtergrond.....	140
2. Bevindingen	140
2.1 Feiten	140
2.2 Klacht verzoekster	143
2.3 Standpunt minister van Justitie	144
2.4 Reactie verzoekster	145
2.5 Verklaring selectiefunctionaris	146
2.6 Informatie Bureau Jeugdzorg.....	147
2.7 Reactie minister van Justitie	148
2.8 Nadere reactie verzoekster.....	149
2.9 Nadere reactie minister van Justitie.....	149
2.10 Informatie Ministerie van Justitie.....	149
3. Reactie Bureau Jeugdzorg op het verslag van bevindingen	149

OVERIGE BIJLAGEN

2a Voorlopig Convenant crisisplaatsingen.....	151
2b Convenant crisisplaatsingen	156
3a Concept Convenant crisisplaatsingen	162
3b Afspraken bij de uitvoering van het Convenant crisisplaatsingen	167
4 Wachlijst JJI Rentry van 27 november 2003	170
5a Verklaring selectiefunctionaris	172
Reactie minister van Justitie op de verklaring selectiefunctionaris.....	181
5b Verklaring deskundige mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas	182
5c Verklaring deskundige de heer prof. mr. J.E. Doek.....	188

1. INLEIDING

Justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) zijn landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, waarin straffen en maatregelen worden tenuitvoergelegd op grond van het jeugdstrafrecht en de Vreemdelingenwet, en waarin civielrechtelijke vrijheidsbenemende maatregelen worden uitgevoerd. De in deze jeugdinrichtingen geldende regels zijn vastgelegd in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) en een aantal daaruit voortvloeiende ministeriële regelingen en circulaires.

Binnen de JJl's bestaat een onderscheid tussen behandel- en opvanginrichtingen.

De justitiële behandelinrichtingen (verder: behandelinrichtingen) dienen voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (verder: Pij-maatregel) en voor de tenuitvoerlegging van de civielrechtelijke maatregel van onder meer uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling (verder: ots-maatregel).¹

De justitiële opvanginrichtingen (verder: opvanginrichtingen) dienen onder meer voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en jeugddetentie. Voorts kunnen jeugdigen met een Pij-maatregel of een ots-maatregel, al dan niet in afwachting van een plaats in een behandelinrichting, eveneens in een opvanginrichting worden geplaatst.

De Bii maakt voorts onderscheid naar de mate van beveiliging. Een opvanginrichting is een normaal beveiligde inrichting (gesloten), terwijl een behandelinrichting zowel een normaal als een beperkt beveiligde inrichting kan zijn (ook wel besloten of open genoemd).²

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betreft aspecten van de uitvoeringspraktijk van de plaatsing van ondertoezichtgestelden (ots-ers) vanuit opvanginrichtingen in behandelinrichtingen. De selectiefunctionaris van het Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie (verder: de selectiefunctionaris) plaatst deze jeugdigen op verzoek van de gezinsvoogdij-instelling met spoed in een opvanginrichting ter bescherming van zichzelf (de zogenoemde crisisplaatsing), al dan niet in afwachting van een plaats in een behandelinrichting. Dit gebeurt met een daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter.

Aanleiding tot dit onderzoek vormde een klacht van een zogenoemde civielrechtelijke passant. Deze is een ots-er die vanwege ernstige gedragsproblemen met spoed in een opvanginrichting is geplaatst, en na deze crisisplaatsing in afwachting is geweest van een plaats in een behandelinrichting.³

De klacht betreft de tijdsduur tot aan de plaatsing in de behandelinrichting. Deze klacht werd door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen.

¹ Dit zijn beslissingen op grond van artikel 261, derde lid, boek 1 BW; zie bijlage 1a, onder A.1.2.1 en 1.2.2

² Zie voor cijfers over JJl's de eindrapportage van de interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' (2004)

³ Gelet op de Memorie van Toelichting op de Bjj, kunnen deze jeugdigen, net als de Pij-ers, als passant worden aangemerkt. MvT, TK 1997-1998, 26 016, nr.3, p.38-39; zie bijlage 1a, onder B.1.3.1.

Gelet op signalen vanuit de maatschappij ten aanzien van de problematiek rondom de doorstroming van civielrechtelijk geplaatsten naar een behandelinstelling, zoals onder meer het manifest van de Werkgroep Kinderrechten van 10 februari 2004⁴, en de eindconclusies van het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind van 26 februari 2004 ten aanzien van JJI's in Nederland⁵, besloot de Nationale ombudsman in maart 2004 om naast het onderzoek naar de klacht van verzoekster - met gebruikmaking van de in artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman neergelegde bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging - een breder onderzoek in te stellen.

Dit rapport geeft in hoofdstuk 2 de omschrijving van de gedraging van de minister van Justitie zoals die in het kader van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman werd onderzocht, alsmede de omschrijving van de reikwijdte van het onderzoek.

In hoofdstuk 3 staat de gedraging van de minister van Justitie beschreven zoals die naar aanleiding van het ingediende verzoekschrift werd onderzocht.

In hoofdstuk 4 is aangegeven op welke wijze het onderzoek werd verricht.

Het oordeel van de Nationale ombudsman ten aanzien van de gedraging zoals die is onderzocht in het kader van het onderzoek uit eigen beweging, staat in hoofdstuk 5, en in hoofdstuk 6 wordt een beoordeling ten aanzien van de klacht gegeven. De conclusie wordt weergegeven in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 bevat een overzicht van aanbevelingen van de Nationale ombudsman aan de minister van Justitie. Hoofdstuk 9 geeft een overzicht van de ontwikkelingen en toezeggingen tijdens het onderzoek ten aanzien van civielrechtelijk geplaatsten, waarvan de Nationale ombudsman met instemming heeft kennisgenomen.

Bijlage 1 omvat het verslag van bevindingen met daarin de achterliggende gegevens die de Nationale ombudsman relevant heeft geacht voor de beoordeling van de onderzochte gedragingen. Bijlage 1a bevat de achtergrond en de bevindingen van het onderzoek uit eigen beweging, onderverdeeld in vijf onderzochte onderwerpen, te weten: A. tijdsduur, B. behandeling, C. rechtsbescherming, D. samenplaatsing en E. onderwijs. In bijlage 1b zijn de achtergrond en de bevindingen weergegeven die van belang zijn voor de klacht. Voor zover verzoekster opmerkingen heeft gemaakt met betrekking tot aspecten ten aanzien van het onderzoek uit eigen beweging, zijn deze verwerkt in bijlage 1a.

De overige bijlagen omvatten stukken waarnaar in het verslag van bevindingen wordt verwezen, een weergave van door deskundigen afgelegde verklaringen en een weergave van een door een selectiefunctionaris afgelegde verklaring. Voorts is voorin het rapport, na de samenvatting, een lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis opgenomen.

⁴ Kinderrechten in Nederland luiden de noodklok. Manifest van de Werkgroep Kinderrechten van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 10 februari 2004; zie bijlage 1a, onder A.1.6

⁵ Concluding observations of the Committee on the rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands & Aruba), 26/02/04, CRC/C/15/Add. 227, par. 58c en 59 d, p.12-13; zie bijlage 1a, onder A.1.5 en D.1.6

2. ONDERZOEK UIT EIGEN BEWEGING

2.1 DE ONDERZOCHE GEDRAGING

De tijdsduur tot aan de daadwerkelijke plaatsing in een behandelinstelling van jeugdigen die op grond van een ois met een daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter in een crisissituatie tijdelijk in een opvanginstelling zijn geplaatst, alsmede de omstandigheden waaronder zij verblijven in deze opvanginstellingen in afwachting van hun opname in een behandelinstelling.

2.2 DE REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

- a. De duur van het verblijf van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginstellingen tot aan de daadwerkelijke plaatsing in behandelinstellingen;
- b. de mogelijkheden tot behandeling van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginstellingen;
- c. de wijze van rechtsbescherming voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginstellingen ten aanzien van de tijdsduur tot aan de daadwerkelijke plaatsing in behandelinstellingen;
- d. plaatsing in opvanginstellingen van jeugdigen op strafrechtelijke titel en jeugdigen op civielrechtelijke titel op één afdeling;
- e. het onderwijs (het aanbod en de kwaliteit) voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginstellingen.

3. KLACHT VAN VERZOEKSTER

Verzoekster klaagt erover dat de DJI van het Ministerie van Justitie onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan het verzoek van de Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland om haar in een besloten behandelinstelling te plaatsen.

Het verzoek van de Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland was gebaseerd op de door de rechter verleende machtigingen van 10 maart en 24 maart 2003 om verzoekster, die onder toezicht is gesteld, uit huis te plaatsen in een gesloten opvanginstelling, en daaropvolgend in een besloten behandelinstelling.

Het Ministerie heeft verzoekster op 9 januari 2004 in een besloten behandelinstelling geplaatst. Hierdoor is zij van mening dat haar behandeling niet tijdig is aangevangen, en dat zij te lang onder het strenge regime van gesloten opvang is geplaatst.

4. ONDERZOEK

Op 26 januari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te X, ingediend door de heer mr. R.P. Zwarts, advocaat te Arnhem, met een klacht over een gedraging van de DJI van het Ministerie van Justitie.

De Nationale ombudsman besloot om naast het onderzoek naar de klacht van verzoekster - met gebruikmaking van de in de Wet Nationale ombudsman neergelegde bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging - een breder onderzoek in te stellen.

Naar deze gedragingen, die beide worden aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd tezamen een onderzoek ingesteld.

In verband met de verwevenheid van de gedragingen is ten aanzien van de klacht van verzoekster voorbijgegaan aan het vereiste van kenbaarheid.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de gedraging, zoals die in het kader van het onderzoek uit eigen beweging was geformuleerd, en op de klacht van verzoekster te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op deze zaak betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld. Voorts werd aan de Stichting Bureaus Jeugdzorg Gelderland (verder Bureau Jeugdzorg) informatie verzocht. Daarnaast zijn aan drie JJI's oriënterende bezoeken afgelegd⁶, en werden mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas en de heer prof. mr. J.E. Doek verzocht om vanuit hun kennis over het onderwerp van dit onderzoek inlichtingen te verstrekken.⁷ Ten slotte is één selectiefunctionaris gehoord⁸, en zijn vijf recente rapportages omtrent dit onderwerp bestudeerd.⁹ Het onderzoek werd op 1 oktober 2004 afgesloten.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeksters advocaat deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag te wijzigen en aan te vullen.

⁶ Twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman hebben op 28 juni 2004 een oriënterend bezoek gebracht aan JJI Het Poortje te Groningen en JJI De Doggershoek te Den Helder, en op 19 juli 2004 een oriënterend bezoek gebracht aan JJI Harreveld te Harreveld

⁷ Zie bijlagen 5b en 5c

⁸ Zie bijlage 5a

⁹ M.R. Bruning, T. Liefwaard & L.M.Z. Volf. *Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen*. Amsterdam ACK-VU 2004

- *Eindrapportage van de Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen'*. Den Haag, 15 juni 2004

- L. Boendermaker, K. Eijgenraam & E. Geurts. *Crisisplaatsingen in de opvanginrichtingen*. NIZW Jeugd. Utrecht, mei 2004.

- M. Goderie, M. Steketee, J. Mak & M. Wentink. *Samenplaatsing van jongeren in justitiële inrichtingen*. Verwey-Jonker instituut, mei 2004

- M. Rietveld, N. Hilhorst & B. van Dijk. *Jeugdigen in justitiële behandelingsinrichtingen. Een analyse in het kader van de motie Duykers*. DSP Amsterdam, oktober 2000

5. BEOORDELING ONDERZOEK UIT EIGEN BEWEGING

A. TIJDSDUUR

Ten aanzien van de duur van het verblijf van ots-ers in justitiële opvanginrichtingen (verder: opvanginrichtingen) tot aan de daadwerkelijk plaatsing in justitiële behandelinrichtingen (verder: behandelinrichtingen) overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Achtergrond

1. Ingevolge het eerste lid van artikel 9 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) waarborgt een verdragsstaat, waaronder Nederland, dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Dit mag plaatsvinden onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures.

Artikel 20 IVRK bepaalt dat, indien een kind het verblijf in zijn gezin moet missen, de verdragsstaat een andere vorm van zorg voor het kind waarborgt. Voor deze zorg kan het kind worden geplaatst in een geschikte inrichting voor kinderopvang, zolang op passende wijze wordt rekening gehouden met onder meer de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind.¹⁰

Voorts mag een minderjarige op grond van het eerste lid van artikel 5, onder d, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zijn vrijheid worden ontnomen in geval van rechtmatige detentie met onder meer het doel toe te zien op zijn opvoeding.¹¹

2. Op grond van de Bij is in Nederland de minister van Justitie verantwoordelijk voor de plaatsing van jeugdigen in JJI's. Hiervoor heeft de minister selectiefunctionarissen aangewezen.¹² Op verzoek van een gezinsvoogdij-instelling plaatsen deze selectiefunctionarissen ots-ers met ernstige gedragsproblematiek in een behandelinrichting.¹³ Deze vrijheidsbenemende maatregel kan ten uitvoer worden gelegd, nadat de kinderrechter aan de betreffende gezinsvoogdij-instelling hiertoe een machtiging heeft verleend.

Voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is dan wel voor zolang die plaats nog niet is bepaald dan wel indien voor hen geen andere plaats is bestemd, kan de selectiefunctionaris, op grond van een rechterlijke machtiging daartoe, ots-ers met ernstige gedragsproblemen tijdelijk in een opvanginrichting plaatsen.¹⁴

3. Ots-ers, die tijdelijk in een opvanginrichting zijn geplaatst, worden daar niet behandeld. De opvanginrichtingen zijn niet bedoeld voor behandeling, maar meer voor begeleiding.

¹⁰ Zie bijlage 1a, onder A.1.1.1 en 1.1.2

¹¹ Zie bijlage 1a, onder A.1.1.3

¹² Artikel 16 Bij; zie bijlage 1a, onder A.1.2.5

¹³ Artikel 10 Bij, zie bijlage 1a, onder 1.2.4

¹⁴ Dit gebeurt op grond van artikel 9 Bij; zie bijlage 1a, onder A.1.2.3

Een behandelinrichting of een andere, niet justitiële, instelling die specifiek is bestemd voor behandeling van jeugdigen, voorziet daarin wel.¹⁵

4. Tot eind jaren negentig werden weinig ots-ers, die in afwachting waren van behandeling, geplaatst in opvanginrichtingen. In 2000 nam de vraag naar plaatsen in opvanginrichtingen echter toe, en leidde tot wachtlijsten.

Vanwege de capaciteitsnood bij JJI's zijn ten aanzien van deze wachttijden voor ots-ers om in een opvanginrichting te worden geplaatst, in 2001 afspraken gemaakt tussen onder meer de (gezins)voogdij-instellingen en de DJI, die hebben geleid tot het Voorlopig crisisconvenant van 31 mei 2001. Dit voorlopig convenant is later opgevolgd door het Convenant crisisplaatsingen van 4 juli 2002.¹⁶

Ingevolge het convenant wordt onder crisisplaatsing van ots-ers in een JJI verstaan de acute, zeer ernstig bedreigende situatie waarin de jeugdige zich bevindt, die ertoe leidt dat de jeugdige op zeer korte termijn uit huis moet worden geplaatst teneinde deze dreiging te verminderen, en voor wie plaatsing in een niet gesloten residentiële voorziening, gelet op de zwaarte van de zaak, niet mogelijk is, waardoor plaatsing in een gesloten opvanginrichting is geïndiceerd.

Volgens het crisisconvenant wordt deze crisisplaatsing niet beschouwd als eerste fase van behandeling en leidt evenmin automatisch tot een voorrangplaatsing in een behandelinrichting. Wel zal, indien behandeling in een JJI noodzakelijk blijkt te zijn, zoveel mogelijk worden gestreefd naar een snelle aansluitende doorplaatsing.

Verder vermeldt het crisisconvenant dat het in het belang van de jeugdige is om niet langer dan strikt noodzakelijk in een gesloten inrichting te verblijven.

5. Het crisisconvenant noch enige wettelijke bepaling bevat een algemene termijn waarbinnen een ots-er, ten aanzien van wie een machtiging is verleend tot crisisplaatsing in een opvanginrichting en ten aanzien van wie vervolgens is gebleken dat behandeling in een JJI noodzakelijk is, naar een behandelinrichting moet worden doorgeplaatst.

Wel stelde de DJI de termijn van crisisplaatsing op zes weken.¹⁷ Na deze termijn wordt de gezinsvoogdij-instelling verzocht om bij Bureau Individuele Jeugdzaken, een onderdeel van DJI, om verlenging van de crisisplaatsing te vragen. Indien IJZ het verzoek om verlenging inwilligt, wordt het verblijf telkens verlengd met een termijn van een maand. Met de termijn van zes weken is aangesloten bij de termijn die geldt voor vrijwillige crisisplaatsingen in open, niet-justitiële voorzieningen, zoals omschreven in het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening. De crisisplaatsing in deze voorzieningen kan eenmaal met zes weken, of zoveel langer als nodig is, worden verlengd indien de instantie, die de jeugdige heeft geplaatst of die daarvoor verantwoordelijk is te achten, heeft vastgesteld dat een andere vorm van hulpverlening nodig is, maar er in de aangewezen voorziening in de regio op dat moment geen plaats is.¹⁸

¹⁵ Zie hierna, onder B.10

¹⁶ Voorlopig convenant OTS-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen, 31 mei 2001, en Convenant crisisplaatsingen OTS-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen, ingangsdatum juli 2002; zie bijlagen 2a en 2b

¹⁷ Zie bijlage 1b, onder 2.3.2 en 2.10

¹⁸ Artikel 13 van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening; zie bijlage 1a, onder A.1.2.7

6. Na evaluatie van het crisisconvenant is begin 2004 een nieuw crisisconvenant in concept opgesteld. Ook in dit concept-convenant is aangegeven dat crisisplaatsing in een JJI niet wordt beschouwd als eerste fase van behandeling en evenmin automatisch leidt tot een voorrangplaatsing in een behandelinrichting. Wel wordt in dit concept-convenant gesteld dat, indien behandeling in een gesloten inrichting noodzakelijk blijkt te zijn, de DJI zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twaalf weken na plaatsing voor crisisopvang, zorg draagt voor doorplaatsing van de jeugdige naar een behandelinrichting. Voorts is in dit concept-convenant afgesproken dat de gezinsvoogdij-instelling uiterlijk binnen vier weken na de crisisplaatsing aan de opvanginrichting en IJZ een indicatiebesluit toestuurdt over het vervolgtraject. Voorziet dit indicatiebesluit voor het vervolgaanbod niet in een gesloten behandeling van de jeugdige, dan wordt de crisisplaatsing zo spoedig mogelijk doch uiterlijk na 12 weken beëindigd, aldus het concept-convenant.¹⁹

Dit concept-convenant is echter niet ondertekend. Wel zijn in juli 2004 nadere afspraken gemaakt in aanvulling op het crisisconvenant van 4 juli 2002. In deze afspraken zijn dezelfde bepalingen opgenomen als de hierboven genoemde bepalingen uit het concept-convenant.²⁰

7. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 1988 in de Bouamarzaak geoordeeld dat het van hun vrijheid beroven van minderjarigen in het kader van de opvoeding alléén rechtmatig is indien de autoriteiten de nodige institutionele voorzieningen treffen die voldoen aan de veiligheidseisen, en geschikt zijn voor opvoedkundige doeleinden. De vrijheidsbeneming moet in dat geval overeenkomen met het uiteindelijke doel van de vrijheidsbeneming, namelijk de opvoeding van de minderjarige.

Het doel van opvoeding brengt echter niet met zich mee dat de minderjarige direct moet worden geplaatst op een voor de opvoedkundige maatregel geschikte plaats. Hiermee zegt het EHRM dat ingevolge artikel 5 EVRM een minderjarige eerst voor kortere tijd elders mag worden geplaatst. Deze gevangenhouding moet wel spoedig (*speedily*) worden gevolgd door plaatsing in een inrichting die tot doel heeft de opvoeding van de minderjarige (een inrichting bedoeld voor *educational supervision*). Bouamar, die strafbare feiten had gepleegd, maar te jong was om hiervoor te worden vervolgd in België, moest op rechterlijk bevel in een heropvoedingsgesticht worden geplaatst. In plaats daarvan is hij met tussenpozen in totaal 119 dagen gedetineerd geweest in verschillende huizen van bewaring. Van plaatsing in het juiste internaat was het nog niet gekomen, omdat zo'n voorziening in België in het geheel niet bestond. Het EHRM heeft dit in strijd geacht met het eerste lid, onder d., van artikel 5 EVRM.²¹

In de zaak D.G. tegen Ierland uit 2002 heeft het EHRM ten aanzien van een Ierse kindbeschermingspupil op dezelfde wijze beslist. Voorts heeft het EHRM in deze uitspraak overwogen dat als een verdragsstaat heeft gekozen voor een systeem van opvoedkundig

¹⁹ Convenant crisisplaatsingen ots- en voogdijpupillen in justitiële jeugdinrichtingen (concept); zie bijlage 3a

²⁰ Afspraken bij de uitvoering van het convenant crisisplaatsingen ots en voogdijpupillen; zie bijlage 3b

²¹ EHRM, 29 februari 1988, nr. 22/1986/120/169; zie bijlage 1a, onder A.1.3.1

toezicht, dat wordt opgelegd door de rechter in het kader van de aanpak van jeugd-criminaliteit, deze staat verplicht is om geschikte residentiële voorzieningen te creëren die voldoende veiligheids- en opvoedingsperspectief bieden.²²

8. Naast de verantwoordelijkheid voor de plaatsing van jeugdigen in JJI's, is de minister van Justitie in Nederland ook verantwoordelijk voor de planning van voldoende capaciteit in de JJI's ten behoeve van de hulpverlening aan jeugdigen met een vrijheidsbenemende straf of maatregel.²³

In 2000 heeft het Gerechtshof te Den Haag ten aanzien van een tekort aan JJI-capaciteit in Nederland geoordeeld dat de Nederlandse Staat tot op dat moment aan zijn inspanningsverplichting, om te zorgen voor genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening, had voldaan, en niet onrechtmatig had gehandeld. Het Gerechtshof kwam tot die conclusie, omdat het van oordeel was dat de Staat zich in de jaren daarvoor had ingespannen om een JJI-capaciteit te realiseren, die gelijk of groter was dan de prognose die op het moment van planning beschikbaar was, en daar ook in was geslaagd. Volgens het Gerechtshof kon de Nederlandse Staat daarbij niet voorzien dat de prognoses onjuist waren en naar boven hadden moeten worden bijgesteld.²⁴

9. Op 10 februari 2004 heeft de Werkgroep Kinderrechters in Nederland een manifest gepubliceerd, waarin de kinderrechters de noodklok hebben geluid ten aanzien van onder meer de wachttijden voor overplaatsing van een opvang- naar een behandelinrichting. Volgens de kinderrechters is de overheid de laatste jaren bezig geweest met een forse uitbreiding van de gesloten opvangcapaciteit voor jeugdigen voor zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk te plaatsen jongeren. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat 80% van degenen die daar verblijven intensieve en gespecialiseerde vormen van behandeling nodig hebben, willen zij in de toekomst enige kans hebben in de samenleving. De uitbreiding van behandelplaatsen en zeker die van gespecialiseerde behandelplaatsen blijft echter achter, met als gevolg ellenlange wachttijden, aldus de kinderrechters.²⁵

10.1 Ook uit Kamerstukken is gebleken dat het capaciteitstekort bij JJI's reeds geruime tijd speelt. Al in zijn brief van 4 mei 2000 gaf de minister van Justitie aan dat er bij de JJI's capaciteitstekorten bestonden.²⁶ In zijn brief van 13 juni 2000 liet hij vervolgens weten dat voor verdere uitbreiding van de JJI's geen middelen meer beschikbaar waren. Daarnaast was het volgens de minister niet mogelijk om op heel korte termijn verdere uitbreidingen te realiseren als gevolg van de benodigde bouwrijden en de krapte op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn 2000 en 2001 betekende dit dat er bij ongewijzigd beleid tekorten zouden blijven bestaan.²⁷

²² EHRM, 16 mei 2002, nr. 30474/98; zie bijlage 1a, onder A.1.3.2

²³ Artikel 8 Wjvh; zie bijlage 1a, onder A.1.2.6

²⁴ Gerechtshof Den Haag, 16 november 2000; zie bijlage 1a, onder A.1.3.3

²⁵ Zie bijlage 1a, onder A.1.6

²⁶ TK 1999-2000 24 587, nr. 48; zie bijlage 1a, onder A.1.4.1

²⁷ 5034013/00/PJS (just. 000474); zie bijlage 1a, onder A.1.4.2

Op 7 mei 2001 gaf de minister aan dat de prognoses van 2001 ten aanzien van plaatsingsbehoefte in JJI's forser toenamen dan de planning tot capaciteitsuitbreiding, waardoor het tekort zou oplopen van 137 plaatsen in 2001 tot 709 plaatsen in 2006. De minister stelde een aantal noodmaatregelen voor waardoor het tekort in 2000 en 2001 zou kunnen worden teruggebracht, maar niet volledig zou kunnen worden opgeheven. De minister besloot om nog niet over te gaan tot het bijbouwen van JJI's, omdat dit investeringen waren voor de lange termijn. De minister wilde hiertoe eerst de nieuwe prognoses afwachten.²⁸ Voorts deed de minister op 29 juni 2001 verslag van nieuwe uitbreidingen, maar gaf daarbij aan dat hiermee de tekorten niet geheel konden worden weggewerkt.²⁹

10.2 Terwijl op 17 juni 2002 was gebleken dat de nieuwe prognoses van 2002 een minder forse stijging aangaven dan daarvoor was beraamd,³⁰ is op 16 september 2003 door de minister aangegeven dat de prognoses van 2003 weer een grote stijging lieten zien, waardoor het tekort aan behandelplaatsen van 81 in 2003 zou oplopen tot een tekort van 285 plaatsen in 2007. Om dit tekort het hoofd te bieden, wilde de minister het aantal civielrechtelijke (crisis)plaatsingen verminderen door een nog selectievere instroom en een snellere plaatsing in het vrijwillige hulpverleningscircuit.³¹

In zijn brief van 27 oktober 2003 liet de minister weten dat de gemiddelde capaciteit van behandelinrichtingen in 2003 1259 plaatsen bedroeg en in 2004 1362 plaatsen. De prognoses van 2003 lieten echter een behoefte zien van 1392 plaatsen in 2003 en 1472 plaatsen in 2004. Het beleid van de minister was erop gericht om de capaciteit niet verder uit te breiden, maar eerst te onderzoeken of alternatieven konden worden gevonden die de druk op de JJI's zouden verminderen, zoals hij in zijn brief van 16 september 2003 had omschreven.³²

Op 8 december 2003 gaf het kabinet in antwoord op vragen van de Vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer aan, dat de nieuwe prognose van het WODC een grotere stijging voor behandelinrichtingen liet zien dan het WODC in de prognose van het jaar daarvoor had voorzien. Er waren aanvullende middelen uitgetrokken, maar deze middelen leverden niet een zodanige uitbreiding op dat de kloof met de behoefte kon worden gedicht. Volgens het kabinet was er onvoldoende budget beschikbaar om, naast de inrichtingen die in 2004 operationeel zouden worden, nieuwe capaciteit bij te bouwen. Op alle terreinen was het beleid daarom gericht op het realiseren van goedkopere vormen van tenuitvoerlegging boven op de maatregelen die reeds waren voorzien, aldus het kabinet.³³

10.3 In de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting van 2005 is verder aangegeven dat binnen de JJI's in 2005 circa 2750 plaatsen beschikbaar zullen zijn.

²⁸ TK 2000-2001, 24 587, nr. 63; zie bijlage 1a, onder A.1.4.3

²⁹ TK 2000-2001, 24 587, nr. 66; zie bijlage 1a, onder A.1.4.4

³⁰ TK 2001-2002, 24 587, nr. 78; zie bijlage 1a, onder A.1.4.5

³¹ TK 2003-2004, 24 587, nr. 91; zie bijlage 1a, onder A.1.4.6

³² TK 2003-2004, 29 200VI en 24 587, nr. 65; zie bijlage 1a, onder A.1.4.7

³³ TK 2003-2004, 24 587, nr. 95; zie bijlage 1a, onder A.1.4.8

Bij de capaciteitsuitbreiding van de JJI's zal prioriteit worden gegeven aan de behandelinrichtingen, aldus de Rijksbegroting.³⁴

Prognoses van het WODC voor de sanctiecapaciteit tot en met 2008 geven aan dat in 2005 behoefte zal zijn aan 2922 plaatsen in de JJI's, waarvan 1679 plaatsen in de behandelinrichtingen. Hierbij is aangegeven dat de oorzaak van een aanzienlijk deel van de otsmaatregelen niet is te verklaren, als gevolg waarvan de prognose van de behandelinrichtingen voor een deel onzeker is.³⁵

11. Ook het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind heeft Nederland op 26 oktober 2000 aangesproken op de lange wachttijden voor plaatsing in residentiële voorzieningen, zoals de JJI's. Het comité heeft de aanbeveling gedaan om meer residentiële plaatsen te creëren, maar vooral ook aandacht te besteden aan alternatieve wijzen van hulpverlening.

Op 26 februari 2004 heeft het Internationaal Comité deze aanbeveling herhaald.³⁶

Bevindingen

12.1 Wat betreft de tijdsduur is uit de door de minister van Justitie verstrekte gegevens gebleken dat circa 34% van de in crisisopvang geplaatste jeugdigen uiteindelijk in een behandelinrichting wordt geplaatst. De overige jeugdigen stromen door naar een niet-justitiële instelling of gaan terug naar huis.

Verder is gebleken dat de gemiddelde verblijfsduur op een crisisplaats van een civielrechtelijk geplaatste jeugdige, die rechtstreeks wordt doorgeplaatst naar een behandelinrichting, in 2003 132 dagen was. Voor de gehele groep uitgestroomde jeugdigen vanuit een crisisplaats was de gemiddelde verblijfsduur 114 dagen.

Volgens de minister moet bij vrijwel alle jeugdigen in crisisopvang eerst worden bepaald welke vervolgsituatie is geïndiceerd. Daartoe kunnen verschillende middelen worden ingezet: observatie, (deel-) diagnostiek of een persoonlijkheidsonderzoek. Pas wanneer de vervolgsituatie duidelijk is, kan de jeugdige worden aangemeld en op een wachtlijst worden geplaatst.

Verder heeft de minister aangegeven dat het streven nu nog is gericht op het terugbrengen van de gemiddelde wachttijd tot twee maanden zonder onderscheid tussen civielrechtelijk of strafrechtelijk geplaatste wachtenden. Dit betekent volgens de minister echter niet dat bij het bereiken van het gestelde doel, niet verder zal worden gezocht naar mogelijkheden om de wachttijden nog verder te verkorten. Kanttekening hierbij is overigens wel dat in de Bjj de mogelijkheid is opgenomen om inrichtingen te bestemmen voor onderbrenging van jeugdigen die een bijzondere opvang of behandeling behoeven.

³⁴ MvT Rijksbegroting 2005, TK 2004-2005, 29 800 VI, nr. 2; zie bijlage 1a, onder A.1.4.9

³⁵ Sanctiecapaciteit 2008, Onderzoek en beleid 221, WODC; zie bijlage 1a, onder A.1.7

³⁶ Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands: Netherlands. 26/10/00. CRC/C/15/Add.114, and Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child; The Kingdom of the Netherlands (Netherlands & Aruba), 26/02/04, CRC/C/15/Add. 227; zie bijlage 1a, onder A.1.5

Voor deze bestemmingen, zoals voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG), zedendelinquenten of psychiatrie, zijn de wachttijden vaak langer dan voor reguliere behandelplaatsen. Daar deze bijzondere bestemmingen gespecialiseerd personeel vergen, is het niet eenvoudig om op korte termijn op schommelingen in aanbod van jeugdigen voor deze bijzondere bestemmingen in te spelen, aldus de minister van Justitie.

Voorts is uit de gegevens van de minister van Justitie gebleken dat de wachtlijst voor behandelinrichtingen op 25 mei 2004 149 ots-ers telde.

De minister deelde hierbij mee dat op diverse wijzen wordt geprobeerd om de wachttijden te beperken. Belangrijk is volgens de minister uiteraard de aanzienlijke uitbreiding van de behandelcapaciteit. Tevens zijn in het kader van het Convenant crisisplaatsingen al goede resultaten geboekt in de afstemming van vraag en aanbod en de verkorting van de verblijfsduur van jeugdigen op een crisisplaats, aldus de minister van Justitie.

12.2 Wat betreft de capaciteit deelde de minister van Justitie mee dat in het kader van de begroting 2002 voor de JJI's een capaciteitstekort was voorzien dat zou oplopen tot 700 plaatsen in 2006. Dit vooruitzicht was gebaseerd op de toenmalige prognoses van het WODC. In het licht van die prognoses werd gesproken over een uitbreiding met uiteindelijk 500 plaatsen. Extra middelen werden opgenomen voor het treffen van voorbereidende maatregelen. De WODC-prognoses gaven in de daarop volgende jaren een wisselend beeld te zien met betrekking tot de te verwachten behoefte aan capaciteit. Dit was van invloed op de middelen die beschikbaar waren gesteld voor verdere capaciteitsuitbreiding van de JJI's.

Volgens de minister neemt dit niet weg dat een wezenlijke uitbreiding kon worden gerealiseerd. Sinds 1 januari 2002 is de formele capaciteit van de JJI's gestegen met 165 opvangplaatsen en 233 behandelplaatsen. Ten slotte merkte de minister op dat ondanks de stijging van het aantal plaatsen, tot op heden nog steeds sprake is van frictie in vraag en aanbod.

13. De gemachtigde van verzoekster liet in reactie op het standpunt van de minister van Justitie weten dat de door de minister van Justitie gemelde verblijfsduur in ieder geval niet gold voor de doelgroep van verzoekster. Hij heeft daarbij een wachtlijst voor JJI Rentray overgelegd, met daarin verschillende data van wachtlijstplaatsingen en verschillende data van de verwachte opname.³⁷ Volgens verzoekster gemachtigde blijkt hieruit dat vooral voor meisjes de wachttijd veelal vijf tot zeven maanden bedraagt. Vóór de plaatsing op de wachtlijst verblijven de jeugdigen gemiddeld al vier maanden in een opvanginrichting, zodat de totale verblijfsduur negen tot elf maanden wordt, aldus verzoeksters gemachtigde.

14. Selectiefunctionaris B. van IJZ heeft ten aanzien van de tijdsduur verklaard dat de doorplaatsingstermijn naar een behandelinrichting van twaalf weken op zich werkbaar is, als in ogenschouw wordt genomen dat IJZ hier een inspanningsverplichting heeft en geen resultaatsverplichting. Dit staat volgens haar ook in het huidige crisisconvenant.

³⁷ Wachtlijst voor JJI Rentray te Rekken van 27 november 2003; zie bijlage 4

Bij sommige inrichtingen is er echter een langere wachttijd, omdat daar geen plaatsen beschikbaar zijn. Voor de regionale bestemmingen zijn dit voornamelijk meisjes voor een beperkt beveiligde behandelinrichting. Hiervoor bestaan drie inrichtingen, met enorme wachtlijsten. Het zijn allemaal ots-meisjes, helaas ook nog een hele groep zeventien-jarigen voor wie een beperkt aantal behandelplaatsen is. Verder heeft IJZ volgens de selectiefunctionaris voor de landelijke bestemming met gesloten behandelplaatsen voor civielrechtelijk geplaatsten een tekort aan plaatsen voor jeugdigen met LVG en LVG + psychiatrie, zowel bij gesloten plaatsen als bij beperkt beveiligd. Hoewel het aanbod van plaatsen de laatste jaren fors is gegroeid, heeft de vraag het aanbod overstegen.

Volgens B. moet wel worden gedacht aan plaatsingsalternatieven, omdat anders niet binnen twaalf weken kan worden geplaatst. Hierbij deelde zij mee dat zij een termijn van twaalf weken reëler vindt dan de praktijk op dit moment, want de jeugdigen zitten nu erg lang in de opvanginrichtingen.

Voorts deelde B. mee dat de machtiging van de rechter tot uithuisplaatsing in een behandelinrichting van justitie niet doorslaggevend is voor de beslissing van IJZ om de jeugdige in een JJI te plaatsen. De jeugdige moet daarbij ook een justitie-indicatie hebben. Dit moet zijn gebleken uit onderzoek door het Bureau Jeugdzorg, omdat de jeugdige anders ook kan worden behandeld in een residentiële voorziening van VWS, aldus B. Als de rechter uitspreekt dat de jeugdige moet worden geplaatst in een gesloten behandelinrichting, zijn er volgens B. echter al voldoende gegevens bekend omtrent de ernst van de problematiek, en plaatst IJZ in een JJI. In een VWS-voorziening kan immers niet gesloten worden geplaatst.

15. In antwoord op nadere vragen van de substituut-ombudsman liet de minister van Justitie ten aanzien van dit aspect nog weten dat het aan de gezinsvoogdij-instelling is om te bewerkstelligen dat binnen vier weken na opname van de jeugdige een indicatiebesluit voor vervolghulpverlening beschikbaar is. Hij verwijst daarbij naar het crisisconvenant. Met dat indicatiebesluit kan de gezinsvoogd een jeugdige voor een vervolginstelling aanmelden. Ook aanmelding voor een justitiële behandelinrichting is de verantwoordelijkheid van de gezinsvoogdij-instelling. Op de DJI rust de verplichting om zich in te spannen om, indien noodzakelijk, zo spoedig mogelijk een vervolgtraject in een JJI aan te bieden, aldus de minister.

Ten slotte liet de minister weten dat in het conceptconvenant voor een doorplaatsings-termijn van twaalf weken is gekozen, omdat deze termijn analoog is aan de crisisplaatsings- en -interventieperiode van jeugdigen die vrijwillig op een crisisplaats in het VWS-circuit worden opgenomen. Op grond van de ervaringen in de praktijk is gebleken, dat twaalf weken meestal voldoende waren om de crisis te bezweren en vervolgstappen te ondernemen, aldus de minister.

Deze termijn van twaalf weken is in juli 2004 definitief opgenomen in de nadere afspraken in aanvulling op het thans geldende crisisconvenant.

Beoordeling

16. Wat betreft de duur van het verblijf van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen tot aan de daadwerkelijke opname in behandelinrichtingen het volgende.

Gezien de internationale en nationale wetgeving is de selectiefunctionaris van IJZ van de DJI bevoegd om ots-ers tijdelijk in een opvanginrichting te plaatsen, voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is dan wel voor zolang die plaats nog niet is bepaald.

Nadat de ots-er in de opvanginrichting is geplaatst, kan een gezinsvoogdij-instelling deze jeugdige bij IJZ aanmelden, indien behandeling in een JJI noodzakelijk wordt geacht. Voor plaatsing in een gesloten behandelinrichting is voor IJZ een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de rechter beslissend. Voor plaatsing in een open behandelinrichting is de justitie-indicatie in de machtiging van de rechter dat niet. Naast deze machtiging verlangt IJZ bij dit soort plaatsingen de justitie-indicatie in het indicatiebesluit van de gezinsvoogdij-instelling.

17. Gelet op jurisprudentie van het EHRM mag een jeugdige voor kortere tijd elders worden gedetineerd, als dit spoedig (*speedily*) wordt gevolgd door plaatsing in een geschikte voorziening die tot doel heeft de opvoeding van de minderjarige (*educational supervision*).

In Nederland is echter geen wettelijke termijn vastgesteld waarbinnen een ots-er, van wie is gebleken dat behandeling in een JJI noodzakelijk is, van een opvanginrichting naar een behandelinrichting moet worden doorgeplaatst.

Wel hanteert IJZ in de praktijk een crisisopvangtermijn van zes weken, zoals hiervóór, onder A.5 is omschreven. Na deze termijn wordt de gezinsvoogdij-instelling verzocht om bij IJZ verlenging van de crisisplaatsing te vragen. Met de termijn van zes weken is aangesloten bij de termijn die geldt voor vrijwillige crisisplaatsingen van jeugdigen in open niet-justitiële voorzieningen, zoals omschreven in artikel 13 van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening. Deze doorplaatsingstermijn mag éénmaal worden verlengd met zes weken of zoveel langer als nodig, indien nog geen plaats beschikbaar is.

Daarnaast zijn in juli 2004 in aanvulling op het bestaande crisisconvenant nadere afspraken gemaakt, waarin is bepaald dat de DJI ervoor zorgdraagt dat zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twaalf weken na plaatsing voor crisisopvang, naar een behandelinrichting wordt doorgeplaatst. Deze termijn is eveneens gebaseerd op vrijwillige crisisplaatsing van jeugdigen in een niet-justitiële inrichting. Echter, bij deze termijn is standaard de verlengingstermijn van zes weken meegenomen. Voorts geldt deze doorplaatsingstermijn alleen bij plaatsing in behandelinrichtingen die gesloten zijn.

18. In mei 2004 stonden 149 ots-ers op de wachtlijst om in een behandelinrichting te worden geplaatst. De gemiddelde verblijfsduur van ots-ers in opvanginrichtingen, ten aanzien waarvan is gebleken dat plaatsing in een behandelinrichting noodzakelijk is, was in 2003 132 dagen. Gelet op het manifest van de kinderrechtters, de reactie van de gemachtigde van verzoekster over de wachttijden in JJI Rentray, en gelet op de knelpunten die de selectiefunctionaris heeft aangegeven, acht de Nationale ombudsman het aanmerkelijk dat de wachttijd voor ots-ers vaak langer tot veel langer is dan 132 dagen.

19. Nu tijdens het onderzoek is komen vast te staan dat in de opvanginrichtingen niet wordt voorzien in de behandelingsbehoefte van de ots-er, maar hij daarvoor is aangewezen op een behandelinrichting, kan worden gesteld dat de opvanginrichting niet is bedoeld voor *educational supervision*, zoals is aangegeven in de jurisprudentie van het EHRM. Hierdoor kan dan ook worden geconcludeerd dat een tijdelijke plaatsing van een ots-er in een opvanginrichting aanvaardbaar is, mits er uitzicht is op een spoedige (*speedily*) plaatsing in een behandelinrichting.

In 2003 moesten in Nederland civielrechtelijk geplaatste jeugdigen gemiddeld 132 dagen wachten voordat een plaats in een behandelinrichting vrijkwam. Deze tijdsduur tot aan de daadwerkelijke plaatsing in een behandelinrichting kan niet worden gezien als spoedig. Een verblijf van die duur is in strijd met het eerste lid, aanhef en onder d., van artikel 5 EVRM. Nu bij plaatsing in een opvanginrichting sprake is van een onvrijwillige vrijheidsbenemende maatregel in een gesloten setting, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het verblijf van ots-ers in een opvanginrichting in ieder geval niet langer mag duren dan de termijn van zes weken, die geldt voor vrijwillig verblijf in crisisopvang in een open niet-justitiële voorziening. Hoewel de vrijwillige plaatsing met zes weken of zoveel langer als nodig is, mag worden verlengd, acht de Nationale ombudsman het niet aanvaardbaar dat voor ots-ers in een opvanginrichting zonder meer van een verlengde termijn wordt uitgegaan, gezien de gesloten setting van een opvanginrichting en het vereiste van spoedige doorplaatsing naar een behandelinrichting. De Nationale ombudsman acht het daarom niet juist dat in de nadere afspraken in aanvulling op het thans geldende crisisconvenant een uiterlijke doorplaatsingstermijn van twaalf weken wordt gehanteerd, in plaats van zes weken. Voorts acht de Nationale ombudsman het niet juist dat de termijn van doorplaatsing in deze nadere afspraken slechts geldt voor ots-ers met een gesloten plaatsingsindicatie. Hij is van oordeel dat ook ots-ers met een justitie-indicatie van de gezinsvoogdij-instelling en machtiging van de rechter voor een plaats in een open behandelinrichting, binnen zes weken behoren te worden doorgeplaatst. Ook bij hen is immers behandeling in een JJI noodzakelijk geoordeeld.

20. Hiervoor is vastgesteld dat langdurig verblijf in opvanginrichtingen in strijd is met artikel 5 van het EVRM. Vervolgens wordt gezien of de lange tijdsduur van bovengenoemde plaatsingen aan de minister van Justitie is toe te rekenen. De minister van Justitie beroept zich bij de lange tijdsduur op het capaciteitstekort bij vooral de behandelinrichtingen. Wat betreft de capaciteit binnen de JJI's heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat het plaatsingsprobleem bij ots-ers ten aanzien van wie doorplaatsing in een behandelinrichting noodzakelijk is, reeds geruime tijd speelt. Een arrest van de Nederlandse burgerlijke rechter uit november 2000 vormt een aanwijzing dat de Nederlandse Staat tot die periode, ondanks de capaciteitstekorten, had voldaan aan zijn inspanningsverplichting om te zorgen voor de planning van een genoegzaam aanbod van JJI's, zoals omschreven in artikel 8 Wjvh.

Uit Kamerstukken is vervolgens gebleken dat het Ministerie van Justitie er na 2000 niet meer in is geslaagd om te voldoen aan deze planning. Daarbij is niet gebleken dat er

sprake was van een onvoorziene en uitzonderlijke situatie, op grond waarvan de tekortkoming kan worden gerechtvaardigd. Dat de prognose van het WODC in 2003 ten opzichte van 2002 was gestegen doet hieraan niet af, omdat de minister zowel vóór als na die tijd in het geheel niet aan de prognoses heeft kunnen voldoen. Ten slotte heeft ook het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind zich bezorgd uitgesproken over dit probleem.

21. Niet is gebleken dat de minister van Justitie, in tegenstelling tot hetgeen is vermeld in zijn brief van 16 september 2003, actief heeft gezocht naar alternatieven voor plaatsing van ots-ers in behandelinrichtingen, zoals het scherper in beeld brengen welke interventies voor welke jeugdigen effectief zijn en de inzet van capaciteit en middelen op maat. Het opstellen van het crisisconvenant doet hieraan niet af, omdat dit convenant voornamelijk is bedoeld voor de plaatsing van ots-ers in een opvanginrichting. Ook is uit de prognoses van het WODC tot en met 2008 gebleken dat het Ministerie van Justitie de oorzaak van de stijging van civielrechtelijk geplaatsten in een behandelinrichting voor een aanzienlijk deel nog niet heeft kunnen verklaren, terwijl hij deze problematiek al in zijn brief van 7 mei 2001 aan de Tweede Kamer had gesignaleerd.

Gezien het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de minister van Justitie is tekortgeschoten in het treffen van maatregelen om de problematiek rondom de doorstroming van civielrechtelijk geplaatsten naar een behandelinrichting op te lossen. Hiermee heeft de minister niet voldaan aan zijn verplichting om te zorgen voor de planning van genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten aanzien van JJI's, zoals omschreven in artikel 8 Wjvh. Gelet op hetgeen het EHRM in de zaak van D.G. tegen Ierland heeft overwogen ten aanzien van de verplichting van een verdragsstaat tot het treffen van geschikte residentiële voorzieningen, kan bovendien worden gesteld dat door het tekort aan capaciteit niet kan worden voldaan aan de doelstelling van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d. van het EVRM. Door het tekort aan behandelplaatsen kunnen de jeugdigen immers niet in de voor hen geschikte inrichting worden geplaatst.

Gezien het voorgaande kan de duur van het verblijf van ots-ers in opvanginrichtingen tot aan de daadwerkelijke plaatsing in behandelinrichtingen aan de minister van Justitie worden toegerekend.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk voor zover de ots-ers langer dan zes weken in een opvanginrichting verblijven.

Het voorgaande leidt tot het doen van een aanbeveling aan de minister van Justitie.

Aanbeveling

22. De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om zo spoedig mogelijk zodanige inspanningen te verrichten en het crisisconvenant erop aan te passen dat civielrechtelijk geplaatsten in een opvanginrichting, voor wie behandeling in een open of gesloten JJI noodzakelijk is, binnen zes weken na plaatsing in de opvanginrichting worden doorgeplaatst naar een geschikte behandelinrichting.

B. BEHANDELING

Ten aanzien van de mogelijkheden tot behandeling van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Achtergrond

1. Zoals eerder, onder A.1 is vermeld, dient een verdragsstaat, waaronder Nederland, op grond van het tweede lid van artikel 20 IVRK een andere vorm van zorg voor het kind te waarborgen, indien een kind tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen. Voor deze zorg kan het kind worden geplaatst in een geschikte inrichting voor kinderopvang, zolang op passende wijze wordt rekening gehouden met onder meer de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind.³⁸

2. Zoals eerder onder A.2 is vermeld kunnen ots-ers met ernstige gedragsproblematiek in een behandelinrichting worden ondergebracht. In de Bij wordt onder 'behandeling' verstaan een samenstel van handelingen, 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.³⁹ Een directeur van een behandelinrichting dient binnen zes weken na binnenkomst van de jeugdige in de behandelinrichting een behandelplan op te stellen.⁴⁰

3. De selectiefunctionaris van de DJI kan, op grond van een rechterlijke machtiging daartoe, ots-ers met ernstige gedragsproblemen tijdelijk in een opvanginrichting plaatsen voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is, dan wel voor zolang die plaats nog niet is bepaald, dan wel indien voor hen geen andere plaats is bestemd. Een directeur van een opvanginrichting kan voor een jeugdige op grond van artikel 20 Bij een verblijfsplan kan opstellen. Hij dient in ieder geval een verblijfsplan op te stellen voor een jeugdige met een strafrestant van drie maanden of meer.⁴¹ In zo'n verblijfsplan wordt ten minste opgenomen een omschrijving van de problemen van de jeugdige, een beschrijving van het hulpverleningsproces, medische gegevens voor zover deze relevant zijn voor het hulpverleningsproces, een aanduiding van de groep waarin de jeugdige verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soorten activiteiten waaraan door de jeugdige wordt deelgenomen, de personen van buiten de inrichting waarmee de jeugdige contact mag onderhouden, en het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.⁴² Voor het opstellen van een verblijfsplan in de opvanginrichting is in de Bij geen maximale termijn na binnenkomst van de jeugdige gegeven.

³⁸ Zie bijlage 1a, onder A.1.1.2

³⁹ Artikel 10, lid 2 Bij; zie bijlage 1a, onder A.1.2.4

⁴⁰ Artikel 21 Bij; zie bijlage 1a, onder B.1.2.3

⁴¹ Zie bijlage 1a, onder B.1.2.2

⁴² Artikel 26 Rjj; zie bijlage 1a, onder B.1.2.4

4. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Bij heeft de minister van Justitie aangegeven dat het voor sommige plaatsingen in opvanginrichtingen minder zinvol is een verblijfsplan op te stellen. Hij doelde hiermee onder meer op de zogenaamde passanten. Het gaat dan veelal om personen die tot een vrijheidsbenemende maatregel, met name de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, zijn veroordeeld en in afwachting zijn van opname in de voor hen geschikte behandelinrichting.⁴³ De minister gaf aan dat de passanten wel kunnen deelnemen aan een voor hen geschikt activiteitenprogramma. Aangezien de minister spreekt van een vrijheidsbenemende maatregel, met name de Pij, sluit deze formulering de ots-ers niet uit. De Nationale ombudsman neemt dan ook aan dat de minister mede de civielrechtelijke passanten bedoelt.

De minister heeft voorts in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat in de opvanginrichtingen in ieder geval beveiliging en structuur wordt geboden en dat alleen al het bieden van het 'normaal' dag- en nachtritme een belangrijke stap is om de crisissituatie te kunnen normaliseren.⁴⁴

5. Bij de evaluatie van de Bij is kwantitatief onderzoek verricht door middel van schriftelijke enquêtes. Een van de onderwerpen was het opstellen van een verblijfsplan. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat bijna alle directeuren van de JJI's een groot belang hechtten aan het opstellen van een verblijfs- of behandelplan; de overige directeuren hechtten daar een redelijk belang aan. Hetzelfde geldt voor de teamleiders van de JJI's. Op de vraag of de directeuren altijd een verblijfsplan opstellen, antwoordde ongeveer tweederde ontkennend. Een kwart van de directeuren antwoordde bevestigend. Van de teamleiders gaf iets meer dan helft aan dat niet altijd een verblijfsplan wordt opgesteld, terwijl iets minder dan de helft aangaf dat dit wel gebeurt. Op de vraag wat de reden is om geen verblijfsplan op te stellen, werd verschillend geantwoord. Slechts als een jeugdige in een opvanginrichting een strafrestance heeft van minimaal drie maanden, geldt een wettelijke verplichting tot het opstellen van een verblijfsplan. In de evaluatie is de conclusie getrokken dat het zou kunnen zijn dat voor jeugdigen zonder strafrestance van minimaal drie maanden die in een opvanginrichting worden geplaatst, meestal geen verblijfsplan wordt opgesteld.⁴⁵

6. In de brief van 19 mei 2004 aan de Tweede Kamer schreef de staatssecretaris van VWS aan dat een urgentieplan is opgesteld, met de intentie om jongeren die op een crisisplek in een opvanginrichting verblijven, sneller te onderzoeken. De GGZ-instellingen zullen hiervoor de psychiatrische deskundigheid leveren. Daarbij is aangegeven, dat, indien dit noodzakelijk is, zou kunnen worden gestart met psychiatrische behandeling.⁴⁶

7. De minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS deelden de Tweede Kamer in een brief van 1 juli 2004 mee dat uit onderzoek van de interdepartementale Werkgroep

⁴³ TK 1997-1998, 26016, nr. 3; zie bijlage 1a, onder B.1.3.1

⁴⁴ TK 2003-2004, 24 587, nr. 93; zie bijlage 1a, onder B.1.3.2

⁴⁵ Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2004); zie bijlage 1a, onder B.1.4.1

⁴⁶ TK 2003-2004, 28741, nr. 7; zie bijlage 1a, onder B.1.3.3

'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' is gebleken dat de huidige crisisplaatsing in de opvanginrichtingen van de JJI's geen passend zorgaanbod biedt aan de jeugdigen. De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de opvanginrichtingen vormt zelfs een belemmering om deze groep civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen. Het ontbreken van passend vervolgaanbod leidt er in de praktijk toe, dat jeugdigen onnodig lang onder het regime verblijven van de JJI's, waardoor sprake is van onnodige vrijheidsbeperking. De minister en staatssecretaris kondigden vervolgens acties aan voor de korte en lange termijn met als doel het verbeteren van het huidige zorgaanbod voor ots-ers.⁴⁷

Bevindingen

8. Wat betreft de behandeling deelde de minister van Justitie mee dat in het crisisconvenant hierover is opgenomen dat binnen twee weken na plaatsing in de JJI overleg plaatsvindt tussen de (gezins)voogdij-instelling en de contactpersoon van de JJI over de ontwikkeling van de jeugdige en het voorgenomen vervolgtraject, en dat uiterlijk binnen drie weken na plaatsing de (gezins)voogdij-instelling aan de contactpersoon een concreet plan van aanpak voorlegt over het vervolgtraject.

Volgens de minister gebeurt dit in het leeuwendeel van de gevallen ook, al wordt nog niet altijd de streefdatum gehaald. Dit is een voortdurend punt van aandacht en uit de cijfers blijkt een duidelijk positieve ontwikkeling. De opvanginrichtingen geven alle aan dat er wel degelijk wordt gewerkt met verblijfs- of aandachtspuntenplannen, die meestal na vier tot zes weken in overleg met de gezinsvoogd worden opgesteld. Er worden ook observatieverslagen opgesteld, de jeugdigen krijgen een mentor toegewezen en er wordt waar nodig specifieke zorg verleend. Ook wordt bij jeugdigen die langer in crisisopvang verblijven, vaak meer aandacht besteed aan oudercontacten.

Overigens gaf de minister nog aan dat opvanginrichtingen niet zijn bedoeld voor behandeling. Er is daar niet zo zeer sprake van behandeling, maar meer van begeleiding. Wanneer sprake is van behandelingsbehoefte, is de jeugdige aangewezen op een justitiële behandelinrichting of een andere instelling die specifiek is bestemd voor behandeling van jeugdigen, aldus de minister.

9. Deskundigen prof. dr. J. Junger-Tas en prof. mr. J.E. Doek hebben ten aanzien van dit onderwerp verklaard dat in de opvanginrichtingen geen behandeling plaatsvindt. Beiden plaatsten daarbij de kanttekening dat de opvanginrichtingen hiervoor ook niet zijn uitgerust. Prof. Junger-Tas heeft daarbij aangegeven dat, aangezien de opvanginrichting niet is geroutineerd in behandelen, dit daar dan ook niet moet gebeuren. Zij is van mening dat een plaatsing in een opvanginrichting zo kort mogelijk dient te duren.

⁴⁷ TK 2003-2004, 28741, nr. 8; zie bijlage 1a, onder B.1.3.4 en B.1.4.2

Beoordeling

10. De Nationale ombudsman overweegt allereerst dat er voor opvanginrichtingen geen wettelijke plicht bestaat om jeugdigen die daar verblijven, te behandelen. Verder is tijdens het onderzoek aannemelijk geworden dat in de opvanginrichtingen in de praktijk ook geen sprake is van behandeling, zoals omschreven in de Bij. Naar aanleiding van de reactie van de minister en de verklaringen van de deskundigen is voorts komen vast te staan dat de opvanginrichtingen ook niet zijn bedoeld noch zijn uitgerust voor behandeling van jeugdigen, maar meer zijn bedoeld voor begeleiding. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er geen mogelijkheden zijn tot behandeling van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen.

Het is dan ook niet onjuist dat er tijdens een korte crisisplaatsing in een opvanginrichting niet wordt aangevangen met behandeling.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

11. Echter, nu hiervóór, onder A.19, is gebleken dat civielrechtelijk geplaatsten in afwachting van doorplaatsing naar een behandelinrichting vaak aanzienlijk langer dan zes weken in een opvanginrichting verblijven, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het na die zes weken onthouden van behandeling van deze jeugdigen in strijd is met het doel van hun uiteindelijke plaatsing, namelijk behandeling.

Het voorgaande benadrukt nogmaals de noodzaak om de ots-ers die zijn aangewezen op behandeling in een justitiële setting spoedig door te plaatsen naar zo'n behandelinrichting.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

12. Ten overvloede wordt het volgende overwogen.

Nu is komen vast te staan dat de opvanginrichtingen niet zijn bedoeld voor behandeling, plaatst de Nationale ombudsman een kanttekening bij het voornemen van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS, zoals weergegeven in de brief van 19 mei 2004, om al in de opvanginrichtingen te starten met psychiatrische behandeling. Volgens de Nationale ombudsman zouden deze inspanningen ten aanzien van de behandeling beter kunnen worden gericht op het verbeteren van passend vervolgaanbod in behandelinrichtingen of niet-justitiële voorzieningen.

13.1 Voorts wordt ten overvloede nog het volgende overwogen.

Tijdens het onderzoek is komen vast te staan dat geen wettelijke verplichting bestaat om een verblijfsplan op te stellen voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen.

De minister heeft echter wel laten blijken dat hij belang hecht aan het opstellen van een soort verblijfsplan voor civielrechtelijke jeugdigen in opvanginrichtingen. Hij heeft namelijk aangegeven dat er in deze inrichtingen wel degelijk wordt gewerkt met verblijfs- of aandachtspuntenplannen. Uit de evaluatie van de Bij is daarentegen gebleken dat tweederde van de ondervraagde directeuren van de opvanginrichtingen ontkennend heeft

gereageerd op de vraag of altijd een verblijfsplan voor civielrechtelijk geplaatsten wordt opgesteld.

13.2 Ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting daartoe, acht de Nationale ombudsman het evenals de minister van Justitie van belang dat tijdens het verblijf in de opvanginrichting ook voor de civielrechtelijk geplaatsten een plan omtrent het verblijf wordt opgesteld. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in dit plan in ieder geval gegevens omtrent de invulling van het verblijf worden opgenomen, zoals een aanduiding van de groep waarin de jeugdige verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soorten activiteiten waaraan door de jeugdige wordt deelgenomen, de personen van buiten de inrichting waarmee de jeugdige contact mag onderhouden, en het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.

Immers, ook bij een korte verblijfsduur in de opvanginrichting is het voor een civielrechtelijk geplaatste wenselijk om vanaf het moment van plaatsing in de opvanginrichting duidelijkheid te krijgen over de invulling van het verblijf en zijn contacten met de buitenwereld.

In tegenstelling tot hetgeen de minister heeft gesteld, is tijdens het onderzoek echter aannemelijk geworden dat dit voor deze jeugdigen lang niet altijd gebeurt. Gelet op het voorgaande is dit niet juist.

Dit geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan de minister van Justitie.

Aanbeveling

14. De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om op korte termijn ervoor zorg te dragen dat voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in opvanginrichtingen zo snel mogelijk na binnenkomst een plan omtrent het verblijf wordt opgesteld, waar in ieder geval gegevens omtrent de invulling van het verblijf worden opgenomen, zoals een aanduiding van de groep waarin de jeugdige verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soorten activiteiten waaraan door de jeugdige wordt deelgenomen, de personen van buiten de inrichting met wie de jeugdige contact mag onderhouden, en het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.

Instemming

15. Met instemming is kennisgenomen van de voorgenomen maatregelen van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van 1 juli 2004 om het huidige zorgaanbod voor uit huis geplaatste ots-ers te verbeteren.

C. RECHTSBESCHERMING

Ten aanzien van de wijze van rechtsbescherming voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Achtergrond

1. Op grond van artikel 11 Bjj dient de doorplaatsing naar een behandelinrichting van een persoon aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (Pij-er) is opgelegd te geschieden voordat de termijn van de maatregel drie maanden heeft gelopen. Indien deze doorplaatsing niet binnen deze termijn mogelijk is, kan de selectiefunctionaris deze termijn telkens met drie maanden verlengen.⁴⁸ De Memorie van Toelichting vermeldt dat deze passantentermijn van drie maanden is gegeven analoog aan artikel 12 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). Met deze passantentermijn is bovendien aangeknoopt bij de machtiging tot uithuisplaatsing van een ots-er.⁴⁹

Indien de selectiefunctionaris op grond van artikel 11 Bjj een beslissing heeft genomen tot verlenging van de termijn, kan de Pij-er een bezwaarschrift indienen op grond van het eerste lid van artikel 18, sub a, van de Bjj.⁵⁰ Vervolgens is hij bevoegd om tegen de beslissing op het bezwaar, beroep in te stellen bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

2. Artikel 11 jo artikel 18 Bjj is alleen van toepassing op Pij-ers. Voor een civielrechtelijk geplaatste in een opvanginrichting bestaat niet de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen indien plaatsing in een behandelinrichting niet binnen drie maanden is geschied. De juridische positie van een civielrechtelijk geplaatste jeugdige is ook anders dan de positie van de strafrechtelijk geplaatste jeugdige, aangezien de gezinsvoogdij-instelling kan besluiten dat de gesloten plaatsing van een civielrechtelijk geplaatste jeugdige niet langer noodzakelijk is en moet worden beëindigd. Zolang dit wel noodzakelijk is, vraagt de gezinsvoogdij-instelling na zes weken, iedere maand een verlenging van het verblijf in een opvanginrichting aan bij de selectiefunctionaris.

3. Wel staat het een civielrechtelijk geplaatste, net als een Pij-er, vrij om op grond van het eerste lid van artikel 18 Bjj, sub b, jo artikel 16 bezwaar in te dienen tegen de beslissing betreffende de plaatsing dan wel overplaatsing naar een inrichting of afdeling.⁵¹ Deze procedure staat namelijk open voor personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast. In artikel 1 van de Bjj wordt onder vrijheidsbenemende maatregel ook de civielrechtelijke plaatsing van ots-ers verstaan.

⁴⁸ Zie bijlage 1a, onder C.1.1.1

⁴⁹ Zie bijlage 1a, onder C.1.3.3

⁵⁰ Zie bijlage 1a, onder C.1.1.3

⁵¹ Zie bijlage 1a, onder A.1.2.5 en C.1.1.3

4. Op 30 maart 1999 heeft de minister van Justitie in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven dat voor de plaatsing in een JJI een voorrangbeleid geldt, waarbij strafrechtelijk te plaatsten jeugdigen voorrang hebben boven civielrechtelijke plaatsingsverzoeken. Zo'n voorrangbeleid was volgens de minister gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van beveiliging van de samenleving, als ook om verstopping in de opvanginrichtingen door langdurig verblijf van de Pij-passanten aldaar, te voorkomen.⁵²

In 2004 is in de evaluatie van de Bjj hieromtrent aangegeven dat het feit dat artikel 11 Bjj alleen geldt voor Pij-ers, in de praktijk ertoe kan leiden dat civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in opvanginrichtingen langer moeten wachten op de doorplaatsing naar een behandelinrichting dan Pij-ers.⁵³

5. In augustus 2002 heeft de rechtbank te Den Haag aan een Pij-er schadevergoeding toegekend, omdat deze niet binnen drie maanden in de juiste behandelinrichting was geplaatst. De rechtbank heeft hierbij het handelen van de Staat onrechtmatig geacht.⁵⁴ De Bjj was op het moment van plaatsing van de jeugdige nog niet in werking getreden. De rechter heeft in zijn uitspraak wel aansluiting gezocht bij de termijnen, zoals genoemd in artikel 11 Bjj.

Voorts hebben Pij-ers door de jaren heen een aantal keren gebruik gemaakt van de beroepsprocedure bij de RSJ. De RSJ heeft in mei 2004 in beginsel niet uitgesloten geacht dat indien de jeugdige een jaar na de aanvang van de Pij-maatregel nog niet zou zijn geplaatst, het beroep tegen de verlengingsbeslissing gegrond zou worden verklaard wegens de duur van de plaatsingstermijn. Daarna zou eventueel een financiële tegemoetkoming kunnen worden toegekend. In deze uitspraak heeft de RSJ wel geoordeeld dat de selectiefunctionaris van iedere verlengingsbeslissing op grond van artikel 11 Bjj schriftelijk mededeling dient te doen, aangezien anders niet wordt voldaan aan de informatieplicht⁵⁵

6. De nieuwe Wet op de Jeugdzorg heeft enkele wijzigingen van de Bjj ten gevolge. Voor civielrechtelijke plaatsingen in JJI's wordt op 1 januari 2006 artikel 11a ingevoegd, waarin een aanspraak op jeugdzorg jegens de minister van Justitie wordt geïntroduceerd.⁵⁶ Dit betekent dat wanneer de jeugdige zijn aanspraak niet tot gelding kan brengen, hij uiteindelijk via de rechter bij de minister van Justitie zijn aanspraak kan afdwingen.⁵⁷ Het eerste lid van het nieuwe artikel 11a Bjj geeft aan dat de civielrechtelijk geplaatste jeugdige aanspraak kan maken op een plaats in een normaal beveiligde (ook wel gesloten) inrichting of afdeling daarvan. Er bestaat geen aanspraak op een plaats in een beperkt beveiligde (ook wel open) inrichting of afdeling daarvan, tenzij de jeugdige in het kader van een gefaseerde behandeling van een normaal beveiligde inrichting naar een beperkt beveiligde inrichting wordt geplaatst. Voorwaarde voor een civielrechtelijke plaatsing is een daartoe strekkend indicatiebesluit van een Bureau Jeugdzorg.

⁵² TK 1998-1999, 26 016, nr. 6; zie bijlage 1a, onder C.1.3.4

⁵³ Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2004); zie bijlage 1a, onder C.1.4

⁵⁴ Rechtbank te Den Haag, 28 augustus 2002, 01/1218; zie bijlage 1a, C.1.2.1

⁵⁵ RSJ, 10 mei 2004, 04/374/JW; zie bijlage 1a, onder C.1.2.2

⁵⁶ Artikel 78 Wjz, zie bijlage 1a, onder C.1.1.8

⁵⁷ TK 2001-2002, 28 168, nr. 3; zie bijlage 1a, onder C. 1.3.5

Voor crisisplaatsingen is in het derde lid van artikel 11a aangegeven dat de jeugdige binnen de termijn van een week in een opvanginrichting moet worden opgenomen. Indien vanwege ernstige capaciteitstekorten de jeugdige niet binnen deze week kan worden geplaatst, bestaat de mogelijkheid voor de selectiefunctionaris om deze termijn telkens met een zelfde duur te verlengen. Tegen een dergelijke verlenging staat dan de bezwaarschriftprocedure van artikel 18 Bjj open.⁵⁸

7. Artikel 60 Bjj bepaalt dat de directeur van een JJI de jeugdige bij binnenkomst schriftelijk informeert over zijn rechten en plichten en in het bijzonder wijst op zijn bevoegdheid een bezwaarschrift in te dienen tegen een beslissing tot plaatsing of overplaatsing. De Bjj bevat een soortgelijke bepaling (artikel 80, tweede lid) voor ouders of voogd, stiefouder of pleegouders. Deze betreft de verplichting van de directeur van een JJI om ouders te attenderen op bepaalde rechten. Een daarvan is het recht van bezwaar tegen een beslissing tot plaatsing of overplaatsing. Onder omstandigheden kan de selectiefunctionaris echter bepalen dat (pleeg- of stief-)ouders of voogd dit recht niet kunnen uitoefenen⁵⁹.

Bevindingen

8. Wat betreft de wijze van rechtsbescherming deelde de minister van Justitie mee dat de civielrechtelijk geplaatsten op grond van artikel 18 Bjj een verzoek kunnen indienen tot plaatsing in dan wel overplaatsing naar een bepaalde inrichting of afdeling. De minister wees daarnaast op de mogelijkheid van een civielrechtelijke procedure, eventueel via een vordering in kort geding bij de voorzieningenrechter.

Ook gaf de minister aan dat bij het plaatsingsbeleid van de selectiefunctionaris sinds april 2001 geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke titel, en dat het streven nu is gericht op een wachttijd van twee maanden zonder onderscheid te maken tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste wachtenden.

9. De gemachtigde van verzoekster liet in reactie op het standpunt van de minister van Justitie weten dat een civiele procedure niet zomaar open staat voor minderjarigen. Een minderjarige heeft namelijk geen zelfstandige procesbevoegdheid en is afhankelijk van de ouders. Dat is een onbevredigende situatie, gezien het feit dat de in gesloten inrichtingen geplaatste jeugdige vaak in een conflictsituatie met de ouders is beland. Daarnaast loopt de minderjarige bij een civiele procedure het risico veroordeeld te worden in de proceskosten, aldus de gemachtigde van verzoekster.

⁵⁸ TK 2001-2002, 28 168, nr. 3; zie bijlage 1a, onder C.1.3.6

⁵⁹ Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen; artikel 80:

1. De in de artikelen 18 en 19 alsmede hoofdstukken XII tot en met XV aan de jeugdige toegekende rechten kunnen, behoudens ingeval de selectiefunctionaris onderscheidenlijk de beklag- of beroepscommissie van oordeel is dat zwaarwegende belangen van de jeugdige zich daartegen verzetten, mede worden uitgeoefend door diens ouders of voogd, stiefouder of pleegouders.

2. De directeur draagt zorg dat de in het eerste lid genoemde personen bij binnenkomst van de jeugdige schriftelijk en voor zover mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal op deze rechten opmerkzaam worden gemaakt.

10. Selectiefunctionaris B. heeft ten aanzien van de rechtsbescherming verklaard dat jeugdigen met een Pij-maatregel niet eerder in een behandelinrichting worden geplaatst dan civielrechtelijk geplaatst. Er wordt volgens B. geen onderscheid gemaakt op de wachtlijst. Ook een gegrond verklaard bezwaarschrift tegen de verlenging ingevolge artikel 11 Bij heeft geen invloed op de plaatsingsvolgorde. Bij een gegrond bezwaarschrift zou de Pij-er slechts schadevergoeding kunnen ontvangen, aldus B.

Tenslotte heeft de selectiefunctionaris verklaard dat een afschrift van de (plaatsings-) beslissing wordt gestuurd naar de gezinsvoogd waar de jeugdige is aangemeld, en naar de inrichting waar de jeugdige eventueel op een crisisplaats verblijft.

11. De gemachtigde van verzoekster liet voorts weten dat de jeugdige noch de advocaat een afschrift van de beslissingen van de selectiefunctionaris krijgt. Hierdoor wordt de jeugdige in zijn rechtsbescherming geschaad, aldus de gemachtigde.

12. In reactie op het verslag van bevindingen gaf de minister van Justitie aan dat de opmerking van verzoeksters gemachtigde dat de minderjarige noch de advocaat een afschrift krijgt van de (over-)plaatsingsbeslissingen van de selectiefunctionaris, grotendeels juist is. Volgens de minister is er overigens nooit een probleem gemaakt van een eventuele overschrijding van de bezwaartermijn, in die gevallen dat door de selectiefunctionaris geen schriftelijke beslissing is afgegeven. Dat het op schrift stellen van de beslissingen tot nog toe in de meeste gevallen niet is gebeurd, heeft te maken gehad met enerzijds technische problemen bij de tekst-data integratie en anderzijds een krappe personele bezetting, aldus de minister. De minister gaf verder nog aan dat vanaf heden - de betreffende brief dateert van 8 november 2004 - zal worden gewerkt met op schrift gestelde beslissingen die aan de jeugdige en, indien bekend, aan de advocaat zullen worden gezonden. De minister benadrukte ten slotte nogmaals dat bij de plaatsing in een JJl geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke titel.

Beoordeling

13. Vast staat dat artikel 11 Bij en de daarbij behorende bezwaar- en beroepsprocedures niet open staan voor civielrechtelijk geplaatsten in een opvanginrichting, die in afwachting zijn van het beschikbaar komen van een plaats in een behandelinrichting.

De minister van Justitie heeft aangegeven dat voor hen de bezwaarprocedure ingevolge artikel 18 Bij openstaat, en dat daarnaast de mogelijkheid bestaat van een civielrechtelijke procedure, eventueel via een vordering in kort geding bij de voorzieningenrechter.

De Nationale ombudsman is echter van mening dat artikel 18 Bij een andere strekking heeft dan het bieden van rechtsbescherming ten aanzien van de termijn waarbinnen de plaatsing in een behandelinrichting dient te geschieden. Artikel 18 Bij heeft namelijk betrekking op de soort plaats of inrichting, en niet op de termijn van daadwerkelijke opname.

De procedure van artikel 18 Bjj heeft immers geen effect indien de selectiefunctionaris reeds een beslissing heeft genomen, waarin is bepaald in welke behandelinrichting de ots-er zal worden geplaatst, maar waaraan vervolgens onvoldoende voortvarend uitvoering wordt gegeven.

De civiele procedure kent verschillende nadelen ten opzichte van die van artikel 11 Bjj. Ten eerste hebben minderjarigen geen zelfstandige procesbevoegdheid en zijn derhalve meestal afhankelijk van de ouders. Ten tweede loopt de jeugdige het risico te worden veroordeeld in de proceskosten.

14. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er, ten aanzien van de termijn van plaatsing in een behandelinrichting, een verschil in rechtsbescherming bestaat tussen civielrechtelijk geplaatste jeugdigen en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Ook de invoering van artikel 11a in de Bjj brengt hierin geen verandering. Hoewel de civielrechtelijk geplaatste aanspraak krijgt op plaatsing in een normaal beveiligde inrichting (opvang- en behandelinrichtingen), wordt er nog steeds geen termijn genoemd waarbinnen de plaatsing vanuit een opvanginrichting in een behandelinrichting dient te geschieden. Bovendien ontstaat door invoering van art. 11a Bjj geen aanspraak op doorplaatsing naar een beperkt beveiligde behandelinrichting. Wel geeft het nieuwe artikel de termijn van een week waarbinnen de crisisplaatsing dient te zijn geschied. Tegen de verlenging van deze termijn, zal de bezwaarschriftprocedure ingevolge artikel 18 Bjj openstaan.

Hoe dit ook zij, voor de civielrechtelijk geplaatste jeugdige staat, ook na de invoering van artikel 11a Bjj, nog steeds alleen de weg naar de civiele rechter open om zijn bezwaren ten aanzien van de plaatsingstermijn kenbaar te maken.

Nu de Nationale ombudsman niet bevoegd is om te oordelen over algemeen verbindende voorschriften, volstaat hij met deze constatering.⁶⁰

15. Ten overvloede wordt wel het volgende overwogen.

Het hiervoor genoemde verschil in rechtsbescherming tussen de civiel- en strafrechtelijk geplaatsten draagt het gevaar in zich dat bij de plaatsing in een behandelinrichting voorrang wordt verleend aan jeugdigen met een Pij-maatregel. Volgens de Nationale ombudsman is dit gevaar nog reëler geworden nu is gebleken dat vanwege overschrijding van de passantetermijn van een Pij-er, een schadevergoeding door de rechter en eventueel een financiële tegemoetkoming door de RSJ kan worden toegekend. Wat betreft de stelling dat voorrang wordt verleend bij de plaatsing, merkt de Nationale ombudsman op dat de reacties ter zake van de deskundige en de minister niet overeenkomen.

16. Voorts wordt ten overvloede het volgende overwogen.

De selectiefunctionaris heeft tijdens het onderzoek verklaard dat IJZ een afschrift van de plaatsingsbeslissing stuurt naar de gezinsvoogdij-instellingen en naar de inrichting waar de jeugdige eventueel op een crisisplaats verblijft. De gemachtigde van verzoekster heeft erop gewezen dat de beslissing niet naar de jeugdige, noch naar de gemachtigde wordt gestuurd.

⁶⁰ Artikel 16 aanhef en onder b WNo, zie bijlage 1a, onder C.1.1.9

In reactie hierop heeft de minister op 8 november 2004 aan de Nationale ombudsman geschreven dat vanaf die datum wordt gewerkt met op schrift gestelde beslissingen die aan de jeugdige en, indien bekend, aan de advocaat worden gezonden.

De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennisgenomen, maar acht dit nog niet toereikend in verband met het volgende.

17. De bevoegdheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen een beslissing tot plaatsing of overplaatsing komt op grond van artikel 80 eerste lid Bjj (in verbinding met artikel 18 eerste lid aanhef en sub b en met artikel 16 eerste lid Bjj) in beginsel ook toe aan ouders of voogd, stiefouder of pleegouders. Om dit recht te kunnen uitoefenen dienen zij op de hoogte te zijn van die beslissing. De bekendmaking aan gezinsvoogdij-instelling, jeugd-inrichting, jeugdige en eventueel zijn gemachtigde biedt daarvoor onvoldoende garantie, met name wanneer de verhoudingen en communicatie tussen ouders enerzijds en hun kind en/of gezinsvoogdij-instelling anderzijds verstoord zijn.

18. Bestuursorganen dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van informatie te voorzien. Dit vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt onder meer in dat een bestuursorgaan aan belanghebbende burgers mededeelt dat een beslissing is genomen.

Met dit vereiste valt niet te verenigen dat IJZ de (over)plaatsingsbeslissingen niet verzendt aan ouders (stief-, pleegouders) of voogd van de jeugdige. De Nationale ombudsman vindt hierin aanleiding om een aanbeveling te doen.

Aanbeveling

19. De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om ervoor zorg te dragen dat op de Bjj gebaseerde beslissingen tot (over)plaatsing ook worden gestuurd aan de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders van de jeugdige, behalve in de gevallen waarin de selectiefunctionaris op de voet van artikel 80 tweede lid Bjj heeft bepaald dat het recht van bezwaar door (een van) deze personen niet kan worden uitgeoefend.

Instemming

20. Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de op 8 november 2004 door de minister van Justitie gedane toezegging dat vanaf die datum wordt gewerkt met op schrift gestelde (over)plaatsingsbeslissingen, en dat deze beslissingen worden gestuurd aan de jeugdige en, indien bekend, aan de advocaat van deze jeugdige.

D. SAMENPLAATSING

Ten aanzien van de plaatsing van jeugdigen op strafrechtelijke titel en jeugdigen op civielrechtelijke titel in opvanginrichtingen op één afdeling overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Achtergrond

1. Op grond van artikel 9 Bij kunnen jeugdigen op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel in dezelfde justitiële opvanginrichting worden geplaatst.⁶¹ In artikel 2 van de Bij is geregeld dat bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel rekening moet worden gehouden met het karakter van de straf of maatregel.⁶² Artikel 37 aanhef en onder c IVRK geeft aan dat tijdens de vrijheidsbeneming ieder kind moet worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd.⁶³

2. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Bij heeft het onderwerp van samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten in één justitiële jeugdinrichting tot discussie geleid. In het advies van de Raad van State werd reeds aangegeven dat een diepgaande beschouwing over het onderscheid in bejegening en de beperkingen op de grondrechten, die kunnen worden opgelegd tussen straf- en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, niet kan worden gemist.⁶⁴ Vervolgens heeft de minister van Justitie, naar aanleiding van de motie-Duykers,⁶⁵ een onderzoek laten uitvoeren naar de samenplaatsing, waaruit is gebleken dat de achtergrondkenmerken in termen van gedragsproblematiek tussen de civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen nauwelijks verschillen. De minister heeft hierop aangegeven dat voor alle jeugdigen die in de JJl's zijn geplaatst geldt, dat zij gebaat zijn bij opvoeding, verdere ontwikkeling, hulp en eventueel behandeling. De minister heeft vervolgens geconcludeerd dat er door de samenplaatsing geen onwenselijke situatie bestaat. Daarbij deed de minister de toezegging aan de Tweede Kamer om het aspect van samenplaatsing bij de evaluatie van de Bij te laten terugkomen.⁶⁶

Daarnaast heeft de RSJ in 2000 de minister geadviseerd een diepgaand onderzoek te verrichten naar de (on)wenselijkheid van het samen in één inrichting verblijven van de twee groepen. Ook in zijn advies van 2003 heeft de RSJ dit onderwerp weer naar voren laten komen.⁶⁷

⁶¹ Zie bijlage 1a, onder A.1.2.3

⁶² Zie bijlage 1a, onder D.1.2.1

⁶³ Zie bijlage 1a, onder D.1.1

⁶⁴ TK 1997-1998, 26 016, nr. B; zie bijlage 1a, onder D.1.3.1

⁶⁵ TK 1999-2000, 26 016, nr. 13; zie bijlage 1a, onder D.1.3.2

⁶⁶ TK 2000-2001, 26 016, nr. 18; zie bijlage 1a, onder D.1.3.3

⁶⁷ Adviezen RSJ 2000 en 2003; zie bijlage 1a, onder D.1.5

3. Op 26 februari 2004 heeft het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind Nederland aangesproken op het feit dat jeugdigen op strafrechtelijke titel samen met jeugdigen op civielrechtelijke titel in een JJI kunnen worden geplaatst. Het comité heeft de aanbeveling gedaan om deze samenplaatsing te vermijden.⁶⁸

4. Naar aanleiding van een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, heeft het Verwey-Jonker instituut in mei 2004 een rapport uitgebracht naar de samenplaatsing binnen de JJI's.⁶⁹ Uit dit onderzoek is gebleken dat de jeugdigen en hun ouders het niet rechtvaardig vinden dat jeugdigen op civielrechtelijke titel tezamen met jeugdigen op strafrechtelijke titel in een JJI worden geplaatst. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de jeugdigen het gevaar van negatieve beïnvloeding, het overnemen van crimineel gedrag, de angst voor hen die een ernstig delict gepleegd hebben en de onwenselijkheid van de confrontatie tussen de slachtoffers en daders als negatieve effecten van de samenplaatsing ervaren.

5. De interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' heeft in haar eindrapportage van 15 juni 2004 geconcludeerd dat crisisplaatsing in een opvanginrichting geen passende zorg biedt. De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de opvanginrichtingen vormt een belemmering om de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen. Hierbij wordt gewezen op de dominantie van de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht.⁷⁰

6. Op 1 juli 2004 heeft de minister van Justitie, samen met de staatssecretaris van VWS, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waaruit een gewijzigd standpunt ten opzichte van samenplaatsing naar voren is gekomen.⁷¹ Zij geven aan dat, vanuit de intentie om te komen tot beëindiging van de plaatsing van jeugdigen in de JJI's die zijn geplaatst met het primaire doel van bescherming, een nadere verkenning zal worden uitgevoerd alvorens eind 2004 te komen tot een definitief en nader uitgewerkt standpunt. Daarnaast wordt op korte termijn gestart met een gefaseerde beëindiging van de samenplaatsing binnen de justitiële opvanginrichtingen in die gevallen waarbij het evident is dat de civielrechtelijk te plaatsen jeugdige geen strafrechtelijke antecedenten heeft.

7. Wat betreft de verlofregeling in opvanginrichtingen, kent de Bjj een aparte regeling voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. In artikel 29 Bjj is geregeld dat een civielrechtelijk geplaatste jeugdige ten minste eenmaal per zes weken voor een periode van ten minste twaalf uur de inrichting mag verlaten. De directeur kan hiervan afwijken indien

⁶⁸ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child; The Kingdom of the Netherlands (Netherlands & Aruba), 26/02/04, CRC/C/15/Add. 227; zie bijlage 1a, onder D.1.6

⁶⁹ Samenplaatsing van jongeren in justitiële inrichtingen, Verwey-Jonker instituut (mei 2004); zie bijlage 1a, onder D.1.7.1

⁷⁰ Zie bijlage 1a, onder D.1.7.2

⁷¹ TK 2003-2004, 28 741, nr. 8; zie bijlage 1a, onder B.1.3.4

de mogelijkheid ontbreekt om het verlov op verantwoorde wijze door te brengen, of indien de jeugdige een gevaar voor zichzelf of de omgeving oplevert.⁷² In een brief van 4 februari 2003 van de minister van Justitie aan de directeuren van de justitiële opvanginrichtingen wordt echter het beleid voorgestaan om tijdens de crisisplaatsing van civielrechtelijke jeugdigen, gegeven de crisissituatie, de eerste zes weken geen verlov toe te kennen, tenzij het incidenteel verlov betreft.⁷³

8. Wat betreft de plaatsing van civielrechtelijke jeugdigen jonger dan twaalf jaar is het op grond van de Bij en het Rij mogelijk dat jeugdigen jonger dan twaalf jaar op civielrechtelijke titel in een JJI worden geplaatst. Op grond van het strafrecht kunnen jeugdigen pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar worden geplaatst.

In het inmiddels ingetrokken Besluit regels inrichting voor justitiële kinderbescherming was in de artikelen 4 en 5 geregeld dat de minimumleeftijd voor civielrechtelijk geplaatsten in JJI's twaalf jaar was.⁷⁴

9. Op 23 september 2004 heeft de staatssecretaris van VWS, mede namens de minister van Justitie, in een brief aan de Tweede Kamer laten weten toestemming te hebben gegeven voor een experiment. De Horizon, een instituut voor jeugdzorg en onderwijs, in samenwerking met de kinder- en jeugdpsychiatrie, starten per 1 januari 2005 met de behandeling van jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen in een gesloten setting. Het betreft een experiment voor drie jaar waarbij tien kinderen tussen de zeven en dertien jaar worden behandeld, die op dit moment in JJI's worden geplaatst.⁷⁵ Gezien het feit dat er (nog) geen wettelijke regeling is om een vorm van gesloten behandeling binnen de jeugdzorg mogelijk te maken, zal het experiment onder strikte voorwaarden plaatsvinden.

Bevindingen

10. Wat betreft de samenplaatsing deelde de minister van Justitie mee dat in circa de helft van de inrichtingen scheiding plaatsvindt van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten, voor zover de bezetting dit toelaat. De minister liet hierbij weten dat het bij meisjes vaak niet lukt om strikt te scheiden, gezien het geringe aanbod van strafrechtelijk geplaatste meisjes. In de overige inrichtingen wordt niet uitgegaan van de plaatsingstitel, maar wordt meer gekeken naar de individuele zorgbehoefte van de jeugdige. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een groep voornamelijk uit civielrechtelijk geplaatste jeugdigen bestaat, aangevuld met strafrechtelijk geplaatste kinderen die erg kwetsbaar blijken te zijn.

Voorts wordt gekeken naar de leeftijd van de jeugdigen. Meestal wordt geprobeerd de jonge kinderen zoveel mogelijk bij elkaar te plaatsen. Dat houdt in dat de selectiefunctionaris zeer jonge kinderen bij voorkeur bij elkaar in een beperkt aantal inrichtingen

⁷² Zie bijlage 1a, onder D.1.2.3

⁷³ Zie bijlage 1a, onder D.1.4. Zie ook onder D.1.7.4

⁷⁴ Zie bijlage 1a, onder D.1.2.4 en D.1.2.5. Zie ook onder D.1.7.3

⁷⁵ TK 2003-2004, 28 606, nr. 22; zie bijlage 1a, onder D.1.3.5

plaatst, die voor hen het beste opvangaanbod hebben. Nadeel hiervan is dat in sommige gevallen door bezoekers veel moet worden gereisd. De minister merkt hierbij op dat in de praktijk de plaatsingstitel regelmatig wijzigt, waardoor plaatsing op strafrechtelijke titel later wordt voortgezet op civielrechtelijke titel. Verder hebben veel jeugdigen die op civielrechtelijke titel zijn geplaatst, ook wel politiecontacten achter de rug, en soms ook al werk- of taakstraffen of andere veroordelingen, aldus de minister.

11. De minister van Justitie gaf wat betreft de gefaseerde beëindiging van samenplaatsing aan, dat momenteel wordt onderzocht welke mogelijkheden hiertoe zijn. Gezien de inhoud van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van 1 juli 2004 aan de Tweede Kamer is de verwachting gerechtvaardigd dat dit zo snel mogelijk en verantwoord zal worden gerealiseerd. Inmiddels zijn in een meerderheid van de JJI's aparte groepen voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen gecreëerd. Daarnaast gaf de minister aan dat een exacte definitie van strafrechtelijke antecedenten met het oog op samenplaatsing nog nader zal worden uitgewerkt, evenals de vraag wie de civielrechtelijke jeugdigen hierop gaat selecteren.

12. Voorts deelde de minister met betrekking tot de verlofregeling van de civielrechtelijk geplaatsten mee dat het beleid, om civielrechtelijk geplaatsten in crisisopvang gedurende de eerste zes weken geen verlof toe te kennen, is opgesteld in februari 2003, naar aanleiding van een uit de praktijk gebleken behoefte aan duidelijkheid. Er is voor gekozen om binnen de marges van de wet, verlof in de eerste vijf weken van de crisisplaatsing, uitzonderingen daargelaten, niet toe te staan. Dit omdat de noodzaak tot gesloten plaatsing vanwege een acute crisis zich in het algemeen slecht verdraagt met het verlenen van verlof, aldus de minister. Er is geen sprake van beperking in verlof, slechts van een keuze om het verlof aan het einde van de eerste zes weken van het verblijf in crisisopvang te situeren, gezien de door de rechter gesanctioneerde noodzaak tot gesloten plaatsing. Overigens laat dit onverlet de mogelijkheid van de directeur om alsnog het verlof te beperken op de gronden genoemd in artikel 29, tweede lid onder a en b, van de Bij, aldus de minister. De minister plaatste bovendien een kanttekening bij de vragen van de Nationale ombudsman over dit onderwerp, aangezien het hier zijns inziens algemeen beleid betreft hetgeen buiten de beoordelingsbevoegdheid van de Nationale ombudsman valt.⁷⁶

13. Met betrekking tot de plaatsing van de jeugdigen jonger dan twaalf jaar is van belang dat met de inwerkingtreding van de Bij het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming is ingetrokken. De minister gaf aan dat dit is gebeurd om ervoor te zorgen, dat in de (sporadische) gevallen dat een jeugdige onder de twaalf jaar in een JJI moet worden opgenomen, daarvoor een wettelijke basis is.

⁷⁶ Artikel 16 aanhef en onder a WNo; zie bijlage 1a, onder D.1.2.7

Overigens werd ook vóór de invoering van de Bjj door de minister van Justitie in uitzonderlijke gevallen afgeweken van de ondergrens in leeftijd van twaalf jaar voor civielrechtelijke jeugdigen. Dit was mogelijk gelet op artikel 6, derde lid, van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming met toestemming van de minister van Justitie, aldus de minister.⁷⁷ De minister liet in zijn brief van 10 juni 2004 weten dat sinds 1 januari 2004 drie jeugdigen van elf en één van tien jaar in opvanginrichtingen zijn opgenomen. Plaatsing van zeer jonge kinderen komt sporadisch voor. Als echter de kinderrechter besluit om een machtiging gesloten plaatsing af te geven voor een jeugdige onder de twaalf jaar en de gezinsvoogd besluit daarvan gebruik te maken, zal in principe hieraan gevolg moeten worden gegeven, aldus de minister.

14. Deskundigen prof. dr. J. Junger-Tas en prof. mr. J.E. Doek hebben ten aanzien van dit onderwerp verklaard de samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten niet wenselijk te achten. De Bjj is gemodelleerd naar de Penitentiaire Beginselenwet, dus naar het strafrecht. Beiden geven aan dat het strafrechtelijke regime niet geschikt is voor de civielrechtelijk geplaatsten. Beide deskundigen hebben voorts verklaard dat met het strenger worden van het strafrechtelijke regime, het verblijf in een opvanginrichting schrijnender wordt voor de civielrechtelijk geplaatsten. Daarnaast signaleerden beiden dat jeugdigen jonger dan twaalf jaar op civielrechtelijke titel geplaatst kunnen worden in een JJI, hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

Beoordeling

15. Wat betreft de samenplaatsing het volgende. Vast staat dat de Bjj het samenplaatsen van jeugdigen met een strafrechtelijke en met een civielrechtelijke titel niet verbiedt. Wel dient bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel rekening te worden gehouden met het karakter van de maatregel.

16. Echter, uit het onderzoek van de interdepartementale werkgroep is naar voren gekomen dat vanwege de dominantie van de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht in de opvanginrichtingen voor ots-ers geen passende zorg wordt geboden. Ook het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind acht de samenplaatsing niet gewenst en heeft de aanbeveling gedaan om de samenplaatsing te vermijden. Daarnaast geven de deskundigen aan dat het strafrechtelijk regime in de JJI's niet geschikt is voor civielrechtelijke jeugdigen.

17. Gelet op het voorgaande, kan worden geconcludeerd dat bij de samenplaatsing op één afdeling in de opvanginrichtingen onder het huidige strafrechtelijk gemodelleerde regime onvoldoende rekening wordt gehouden met het karakter van de uithuisplaatsing in het kader van ondertoezichtstelling. Hiermee wordt gehandeld in strijd met artikel 2 Bjj. Gelet op de vereisten in artikel 37 IVRK, kan de Nationale ombudsman zich bovendien vinden in de aanbeveling van het Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind aan Nederland om samenplaatsing te vermijden.

⁷⁷ Zie bijlage 1a, onder D.1.2.6

De Nationale ombudsman is van oordeel dat door het verblijf in een opvanginrichting van een civielrechtelijke jeugdige onder een regime naar strafrechtelijk model, onvoldoende rekening wordt gehouden met de behoeften van de jeugdige. Dit geldt te meer voor onderzochtgestelde kinderen die nog geen twaalf jaar zijn.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

18.1 Ten overvloede wordt het volgende overwogen.

De minister van Justitie heeft in zijn reactie over het verlofbeleid opgemerkt dat dit onderwerp buiten de bevoegdheid van de Nationale ombudsman valt, aangezien het algemeen beleid betreft. Artikel 16 aanhef en onder a, van de Wet Nationale ombudsman (WNo), waarop de minister doelt, bepaalt dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is om te oordelen over algemeen regeringsbeleid of het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan.

De zinsnede 'het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan' is bij amendement in de WNo opgenomen, in verband met de mogelijkheid dat na de invoering van de WNo ook bestuursorganen van de gemeenten, provincies en waterschappen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman zouden kunnen komen. De zinsnede heeft echter geen betrekking op het algemeen beleid van individuele ministers. In dit geval is sprake van beleid van één betrokken minister, namelijk de minister van Justitie, en niet van algemeen regeringsbeleid. De Nationale ombudsman is dan ook bevoegd om over het verlofbeleid te oordelen.

18.2. Op grond van artikel 29 Bjj mag een civielrechtelijk geplaatste ten minste een maal per zes weken voor een periode van ten minste twaalf uur de inrichting verlaten. Tijdens het onderzoek is echter komen vast te staan dat de minister van Justitie in een brief van 4 februari 2004 aan alle directeuren van de JJI's heeft aangegeven dat is besloten om de eerste zes weken geen verlof toe te kennen aan civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, tenzij het individueel verlof betreft. Het algemeen beleid van de minister, zoals aangegeven in deze brief, is in strijd met hetgeen in de Bjj, een wet in formele zin, is bepaald. Nu de Bjj slechts in individuele gevallen op in de wet aangegeven gronden de mogelijkheid biedt om van de verlofregeling af te wijken, is het categoriaal onthouden van verlof gedurende de eerste zes weken derhalve niet juist. Dit geeft de Nationale ombudsman aanleiding om een aanbeveling te doen aan de minister van Justitie.

Aanbeveling

19. De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om zo spoedig mogelijk zijn verlofbeleid ten aanzien van civielrechtelijk geplaatsten en de Bjj met elkaar in overeenstemming te brengen.

Instemming

20. Met instemming is kennis genomen van de beslissing van de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie om een experiment te starten waarbij kinderen in de leeftijd van zeven tot dertien jaar voor wie een machtiging tot uithuisplaatsing is afgegeven, niet langer onder het regime van een JJI verblijven, en waarbij bovendien meteen tot behandeling wordt overgegaan. De Nationale ombudsman wil benadrukken dat met name ots-ers jonger dan twaalf jaar voor dit experiment in aanmerking dienen te komen, mits aan de voorwaarden waaronder het experiment dient plaats te vinden, is voldaan.

21. Verder is met instemming kennis genomen van het voornemen van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS om op korte termijn over te gaan tot scheiding van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten.

E. ONDERWIJS

Ten aanzien van de kwaliteit en het aanbod van het onderwijs voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen overweegt de Nationale ombudsman het volgende.

Achtergrond

1. Op grond van artikel 28, eerste lid, van het IVRK heeft een kind recht op onderwijs.⁷⁸ Ingevolge het eerste lid van artikel 23, van de Grondwet (Gw) heeft de staat een zorgplicht ten aanzien van het realiseren van dit onderwijs.⁷⁹ Aangezien het bezoeken van een normale school feitelijk onmogelijk is in een gesloten inrichting, is de directeur van de inrichting verantwoordelijk voor het aanbod van onderwijs binnen de inrichting. Immers, ingevolge artikel 52 Bjj heeft ook de jeugdige binnen een JJI de plicht tot het volgen van onderwijs.⁸⁰

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel van de Bjj heeft de minister van Justitie aangegeven dat het door de inrichting aangeboden onderwijs onder meer gericht dient te zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en de geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind, zoals weergegeven in het eerste lid van artikel 29 IVRK, onder a.⁸¹

2. In het Rjj is aangegeven aan welke minimeisen het onderwijs in de JJI's moet voldoen. Ingevolge artikel 62 van het Rjj dient het onderwijs in een JJI die een rijksinrichting is, minimaal te bestaan uit theoretisch onderwijs, een beroepsgerichte leerweg of praktijkonderwijs. In ieder geval omvat het onderwijs rekenen en wiskunde, Nederlandse taal, wereldoriëntatie of maatschappijleer, sociale redzaamheid of zelfredzaamheid, technieken, lichamelijke opvoeding en creatieve vorming. Voorts bepaalt dit artikel dat op het onderwijs in JJI's die particuliere inrichtingen zijn, de Wet op de expertisecentra van toepassing is.⁸² Dit houdt in dat het onderwijs in deze inrichtingen wordt verzorgd door onderwijzend personeel van een regionale school, dat werkt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), wordt bekostigd door OCW, en wordt gecontroleerd door de Onderwijsinspectie.

3. Per 1 januari 2003 valt ook het onderwijs in de rijksinrichtingen onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW. Deze verandering heeft formeel haar beslag gekregen door ondertekening van een convenant tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van OCW. Voorheen viel het personeel van de rijksinrichtingen rechtstreeks onder het Ministerie van Justitie.

⁷⁸ Zie bijlage 1a; onder E. 1.1.1

⁷⁹ Zie bijlage 1a, onder E.1.2.1

⁸⁰ Zie bijlage 1a, onder E.1.2.2

⁸¹ TK 1997-1998, 26 016, nr. 3; zie bijlage 1a, onder E.1.1.2 en E.1.3

⁸² Zie bijlage 1a, onder E.1.2.3

Bevindingen

4.1 Wat betreft het onderwijs deelde de minister van Justitie mee dat de wetgever het onderwijs van groot belang acht voor de opvoeding en ontwikkeling van jeugdigen. Volgens hem geldt dit zeker voor de jeugdigen, die op grond van een rechterlijke beslissing tot vrijheidsbeneming zijn aangewezen op opvoeding en verzorging in een JJI. De directeur van de inrichting is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van het onderwijs, en moet ervoor zorgen dat de jeugdige naar school gaat, en de directeur van de regionale school is verantwoordelijk voor goed onderwijs. Tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van OCW zijn afspraken gemaakt ter verzekering van adequate materiële condities voor de school, en van het toezicht daarop door de Onderwijsinspectie. De minister liet hierbij weten dat in het evaluatieonderzoek van de Bij is gesignaleerd dat over de gewijzigde gezagsverhouding tussen school en jeugdinrichting niets wettelijk is geregeld, en dat dit leidt tot onduidelijkheden.⁸³ Naar aanleiding van de evaluatie zullen enige technische wetsaanpassingen worden getroffen. De minister gaf aan voornemens te zijn de wetstekst met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in dat traject mee te nemen en aan te passen aan de huidige situatie.

4.2 De minister gaf verder aan dat in de JJI's voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (VSO-ZMOK) wordt gegeven, hetgeen is gebaseerd op de veelvuldig voorkomende gedragsproblematiek van de jeugdigen. Het standaardonderwijs in de opvanginrichtingen wordt gegeven op het niveau van het VMBO. Dit komt overeen met het leerniveau van verreweg de meeste jeugdigen in de opvanginrichtingen. Een kleine minderheid van de jeugdigen (geschat op ca. 5%) volgt onderwijs op een hoger niveau, bijvoorbeeld MAVO of HAVO. Die jeugdigen kunnen in voorkomende gevallen en in overleg met de eigen school in de gelegenheid worden gesteld om het eigen curriculum te volgen, met gebruikmaking van de eigen studieboeken en computergestuurd. De directeur van de inrichting is er in alle gevallen verantwoordelijk voor dat de jeugdige onderwijs wordt aangeboden. Een constructie waarbij een jeugdige ander onderwijs wordt aangeboden dan waarin door de aan de inrichting verbonden school wordt voorzien, zal pas worden ingezet wanneer wordt verwacht dat het verblijf van de jeugdige langer dan enkele weken zal gaan duren.

4.3 Voorts deelde de minister mee dat tussen de opvanginrichtingen en behandelinrichtingen verschillen bestaan in onderwijsaanbod. Het onderwijsaanbod van de behandelinrichtingen is meer uitgebreid en gevarieerd, wat heeft te maken met de veel langere verblijfsduur van de jeugdigen aldaar én met de geïndividualiseerde en planmatige vormgeving van het behandeltraject. In de behandelinrichtingen staat het onderwijs dan ook vooral in het teken van de opleiding, en kan beter tegemoet worden gekomen aan de eis van "vraaggericht werken". De kortere verblijfsduur in de opvanginrichtingen verkleint uiteraard de mogelijkheden tot het behalen aldaar van een diploma.

⁸³ Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2004); zie bijlage 1a, onder E.1.4

Volgens de minister wordt de kwantiteit van het onderwijs gewaarborgd doordat het aantal onderwijzers dat de inrichting afneemt van de school ten behoeve van het onderwijs aan de jeugdigen is vastgelegd in het dagprogramma. De jeugdigen kunnen uitvoering van het dagprogramma in de voorgeschreven omvang claimen, en beklag instellen tegen de directeur van de inrichting indien het aantal onderwijzers achterblijft bij de norm.

4.4 Ten aanzien van het onderwijs in de vakantieperioden liet de minister weten dat de inrichtingsscholen, evenals alle Nederlandse scholen, schoolvakanties kennen. Hij maakte daarbij twee opmerkingen. Ten eerste zijn sommige inrichtingen erin geslaagd met hun school een zodanig weekrooster af te spreken dat het jaarcurriculum over zoveel mogelijk weken wordt verdeeld (en het aantal onderwijsloze weken zoveel mogelijk wordt beperkt). Ten tweede dragen de inrichtingen tijdens de schoolvakanties zorg voor een educatief alternatief dagprogramma. Op de kwaliteit van het onderwijs wordt toegezien door de onafhankelijke Onderwijsinspectie, aldus de minister. Ten slotte deelde de minister hierover nog mee dat er niettemin in alle opvanginrichtingen, net als daarbuiten, altijd vakantieperiodes blijven waarin geen onderwijs wordt gegeven. In die vakantieperiodes wordt door het pedagogisch personeel van de inrichting voorzien in een educatief alternatief dagprogramma, meestal met een sterke nadruk op sportieve activiteiten. Zo zijn deze zomer (2004) in veel opvanginrichtingen alternatieve Olympische Spelen georganiseerd. Dergelijke programma's bieden veel educatieve en pedagogische aanknopingspunten, aldus de minister.

5. De gemachtigde van verzoekster liet in reactie op het standpunt van de minister van Justitie weten dat het zijn ervaring is dat het onderwijsaanbod in opvanginrichtingen feitelijk zeer weinig voorstelt. De jongeren moeten meestal zelf hun boeken regelen en er is meestal maar een beperkt aantal uren les, waarbij er over het algemeen maar één docent aanwezig is die niet de bevoegdheid heeft om voor alle verschillende vakken te doceren. Als er al enige bevoegdheid aanwezig is, zal die ook meestal op het VMBO-niveau zijn. Als jongeren behoefte hebben aan onderwijs op hoger niveau, is dat feitelijk onmogelijk, aldus verzoeksters gemachtigde.

6. Volgens deskundigen prof. dr. J. Junger-Tas en prof. mr. J.E. Doek wordt in de opvanginrichtingen nauwelijks onderwijs gegeven, en is de kwaliteit van het onderwijs minimaal. Beiden plaatsen daarbij de kanttekening dat het binnen een opvanginrichting ook lastig is om het onderwijs goed te organiseren, mede gezien het klimaat binnen de opvanginrichting, waarbij de onzekere tijdsduur een belangrijke rol speelt. Daarnaast heeft mevrouw Junger-Tas aangegeven dat in veel opvanginrichtingen nog geen alternatief dagprogramma wordt geboden in de vakantieperioden.

Beoordeling

7. Tijdens het onderzoek is vast komen te staan dat de kwaliteit van het onderwijs in de opvanginrichtingen valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW. Nu dit onderzoek een gedraging van de minister van Justitie betreft, zal de Nationale ombudsman in dit rapport niet oordelen over de kwaliteit van het onderwijs.

8. Wat betreft de aanbod van het onderwijs in de opvanginrichtingen, wordt het volgende overwogen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat, gezien de veelvuldig voorkomende gedragsproblematiek, in deze inrichtingen VSO-ZMOK onderwijs wordt gegeven. Het standaard onderwijs wordt veelal aangeboden op VMBO-niveau. Voor hogere niveaus wordt er naar gestreefd een zo passend mogelijk aanbod van onderwijs te bieden. Echter, hiertoe wordt pas overgegaan wanneer het verblijf van de jeugdige langer dan enkele weken duurt.

De minister is van oordeel dat hiermee in de opvanginrichtingen wordt voldaan aan hetgeen is voorgeschreven in artikel 62, derde lid van het Rjj. De deskundigen hebben echter aangegeven dat in de opvanginrichtingen nauwelijks onderwijs wordt gegeven, en de gemachtigde van verzoekster heeft zelfs opgemerkt dat het aanbod van onderwijs in de opvanginrichtingen feitelijk zeer weinig voorstelt. Het standpunt van de minister staat hiermee lijnrecht tegenover de reacties van de deskundigen en verzoeksters gemachtigde. Nu het onderzoek van de Nationale ombudsman zich met name heeft gericht op de tijdsduur van het verblijf in de opvanginrichting heeft hij besloten geen nader onderzoek te doen naar het onderwijsaanbod in de opvanginrichtingen. Hierdoor zijn verder geen feiten of omstandigheden naar voren gekomen op grond waarvan kan worden beoordeeld of het aanbod van het onderwijs in de opvanginrichtingen voldoet aan hetgeen is voorgeschreven in artikel 62, derde lid, Rjj.

De Nationale ombudsman onthoudt zich dan ook van een oordeel.

9. Hoe dit ook zij, uit de informatie van de minister is niet gebleken dat in de opvanginrichtingen voor hogere niveaus daadwerkelijk een passend aanbod van onderwijs wordt geboden. De minister heeft wel meegedeeld er naar te streven, maar heeft, ondanks het verzoek daartoe, geen kwantitatieve gegevens verstrekt in hoeveel gevallen een afwijkende opleidingsvraag voorkomt, noch in hoeveel gevallen daar een oplossing voor wordt gevonden. Wel is uit de door de minister van Justitie verstrekte informatie gebleken dat het aanbod van onderwijs in de behandelinrichtingen meer uitgebreid en gevarieerd is dan het aanbod van onderwijs in de opvanginrichtingen. Dit komt door de veel langere verblijfsduur in de inrichting, en door de geïndividualiseerde en planmatige vormgeving van het behandeltraject.

10. Hiervóór, onder A.19, is vast komen te staan dat uit huis geplaatste ots-ers in afwachting van doorplaatsing naar een behandelinrichting gemiddeld 132 dagen in een opvanginrichting verblijven. Door dit lange verblijf in opvanginrichtingen, kan worden geconcludeerd dat

de ots-ers vaak pas na lange tijd gebruik kunnen maken van dit meer uitgebreid en gevarieerd aanbod van onderwijs in de behandelinrichtingen, waar zij gezien het doel van de plaatsing, namelijk behandeling, zo spoedig mogelijk hadden dienen te worden geplaatst. Dit is niet juist.

Het voorgaande benadrukt nogmaals de noodzaak om de betreffende civielrechtelijk geplaatsten spoedig door te plaatsen naar een behandelinrichting.

De onderzochte gedraging is op dit punt in zoverre niet behoorlijk.

Instemming

11. Met instemming is kennis genomen van het voornemen van de minister van Justitie om de tekst van de Bjj en het Rjj aan te passen aan de huidige verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de JJl's.

6. BEOORDELING KLACHT VAN VERZOEKSTER

Achtergrond

1. Zoals hiervóór in hoofdstuk 5, onder A., is gesteld, kunnen ot-sers met ernstige gedragsproblemen in een opvanginrichting worden geplaatst, voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is dan wel voor zolang die plaats nog niet is bepaald dan wel indien voor hen geen andere plaats is bestemd. Uit beslissingen van het EHRM heeft de Nationale ombudsman afgeleid dat deze plaatsing spoedig (speedily) moet worden gevolgd door plaatsing in een inrichting die tot doel heeft de opvoeding van de minderjarige.

Bevindingen

2. Feiten

2.1 Verzoekster, geboren in 1990, is op 19 april 2000 onder toezicht gesteld, omdat de ontstane opvoedingssituatie rondom haar zorgelijk was. In 2002 en 2003 heeft verzoekster meerdere hulpverleningstrajecten doorlopen, hetgeen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Vanwege de ernstige gedragsproblematiek van verzoekster, heeft het Bureau Jeugdzorg op 4 maart 2003 een indicatiebesluit opgesteld, met daarin de voorkeur voor plaatsing van verzoekster in een besloten groep in JJI Rentray. Voorts heeft het Bureau Jeugdzorg de kinderrechter bij verzoekschrift van 10 maart 2003 verzocht om verzoekster uit huis te plaatsen in een gesloten opvanginrichting, en van daaruit door te plaatsen in een besloten behandelinrichting.

De kinderrechter te Arnhem heeft bij beschikking van 10 maart 2003 een machtiging afgegeven tot een crisisplaatsing van verzoekster in een opvanginrichting met ingang van 12 maart 2003. Deze machtiging was verleend voor de termijn van veertien dagen. Voor het overige hield de kinderrechter de beslissing aan. Op 24 maart 2003 heeft de kinderrechter de machtiging verleend om verzoekster met ingang van 26 maart 2003 dag en nacht uit huis te plaatsen, voor de duur van de ot-s in een gesloten crisisopvang en daaropvolgend in een justitiële besloten behandelinrichting.

Op 19 maart 2003 heeft de selectiefunctionaris van IJZ verzoekster in opvanginrichting Het Poortje te Groningen geplaatst.

2.2 Het Bureau Jeugdzorg heeft IJZ, een onderdeel van de DJI van het Ministerie van Justitie, bij brief van 25 maart 2003 gemotiveerd verzocht om verzoekster op te nemen in een besloten behandelinrichting. De voorkeur ging uit naar JJI Rentray.

Op 12 mei 2003 heeft een gezinsvoogd van het Bureau Jeugdzorg IJZ per faxbericht verzocht om verzoekster versneld te plaatsen in een besloten behandelinrichting in de buurt van haar moeder.

2.3 De selectiefunctionaris heeft verzoekster bij brief van 25 juni 2003 aangemeld bij JJI Rentray te Rekken.

In het door IJZ opgemaakte selectie- en plaatsingsadvies ten aanzien van verzoekster was vermeld dat verzoekster op 12 mei 2003 bij IJZ was aangemeld voor een behandelplaats.

JJI Rentray heeft op 14 juli 2003 laten weten dat verzoekster was geselecteerd voor de locatie in Rekken, en waarschijnlijk in november 2003 daar kon worden opgenomen. Op 16 december 2003 heeft Rentray echter laten weten dat de plaatsing vermoedelijk pas zou gaan plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2004.

2.4 De advocaat van verzoekster heeft het Ministerie van Justitie hierop in kort geding gedagvaard en gevorderd om het ministerie te veroordelen tot het bovenaan de wachtlijst plaatsen van verzoekster, en tot het vaststellen van een voorschot op schadevergoeding. De rechtbank heeft in kort geding overwogen dat viel te betreuren dat al acht maanden waren verstreken en dat er nu al drie maanden bijkwamen. Verder heeft de voorzieningenrechter aangegeven dat de Bij geen termijn bevat waarop een ots-er dient te zijn geplaatst in een behandelinrichting. Voorts stond voor de voorzieningenrechter vast dat de capaciteit van JJl's niet overeenkomt met de vraag naar plaatsen in deze inrichtingen, zodat met het openvallen van een behandelplek enige tijd was gemoeid.

De voorzieningenrechter concludeerde dat dit echter geen aanleiding gaf om verzoekster boven aan de wachtlijst te plaatsen, omdat zulks zou betekenen dat aan haar voorrang zou worden gegeven boven andere gevallen die langer op de wachtlijst stonden, en wellicht even schrijnend waren. De voorzieningenrechter heeft daarom deze vordering afgewezen. Met betrekking tot de vordering tot schadevergoeding heeft de voorzieningenrechter ten slotte geoordeeld dat in kort geding ten aanzien van toewijzingen van geldvorderingen terughoudendheid op zijn plaats is. Nu niet was gebleken dat verzoekster op korte termijn geld nodig had, heeft de voorzieningenrechter de vordering afgewezen. De vraag of de schade voor vergoeding in aanmerking kwam, kon daardoor in het midden worden gelaten.

2.5 Op 9 januari 2004 is verzoekster in besloten behandelinrichting Rentray te Rekken geplaatst. Hier verbleef zij nog op het moment dat zij een klacht indiende bij de Nationale ombudsman.

3. Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de DJI van het Ministerie van Justitie onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan het verzoek van Bureau Jeugdzorg, om haar in een besloten behandelinrichting te plaatsen.

Hierdoor is zij van mening dat haar behandeling niet tijdig is aangevangen, en is zij te lang onder het strenge regime van gesloten opvang geplaatst.

4. Standpunten en reacties

4.1 De minister van Justitie achtte de klacht van verzoekster bij brief van 10 juni 2004 niet gegrond.

Hij liet daarbij weten dat verzoekster in JJI Rentray is geplaatst op grond van haar problematiek; namelijk een lichte verstandelijke handicap in combinatie met ernstige gedragsproblemen. Daarnaast heeft hij meegewogen dat de inrichting zo dicht mogelijk in de buurt van haar oorspronkelijke woonplaats is gevestigd.

Aanvankelijk was plaatsing van verzoekster gepland in november 2003, maar deze kon niet doorgaan omdat geen plek beschikbaar was. De reden daarvoor lag onder meer in de omstandigheid, dat voor de doelgroep met de hierboven beschreven combinatie van problematiek vanuit een opvanginrichting weinig doorplaatsingsmogelijkheden zijn, aldus de minister.

4.2 Voorts deelde de minister mee dat de kinderrechter bij beschikking van 2 april 2003 had bepaald dat de uithuisplaatsing van verzoekster voor de duur van de ots kon plaatsvinden in een gesloten crisisopvang en daaropvolgend in een besloten justitiële jeuginrichting. De kinderrechter heeft daarbij niet aangegeven tot wanneer de plaatsing in de crisisopvang zou mogen duren. Na verloop van de eerste zes weken wordt door IJZ van de DJI aan de gezinsvoogd gevraagd om een eventuele noodzaak tot verlenging van de plaatsing in de opvanginrichting aan te tonen. Deze verlenging is na zes weken aangevraagd en hierna maandelijks verlengd, tot het moment van overplaatsing naar JJI Rentray. Er is dus geen sprake van te lang onder een te streng regime verblijven, omdat plaatsing in geslotenheid naar de mening van de gezinsvoogd was geboden en door de kinderrechter was gelegitimeerd totdat een plaats in Rentray beschikbaar was, aldus de minister.

4.3 Verder liet de minister weten dat verzoekster, een kort geding had aangespannen. Hoewel de voorzieningenrechter heeft geconstateerd dat de capaciteit van JJI's niet overeenkomt met de vraag naar plaatsen in deze inrichtingen, heeft hij hieraan geen juridische consequenties verbonden, aldus de minister.

4.4 Verzoeksters gemachtigde deelde namens verzoekster mee dat verzoekster al het mogelijke had gedaan om eerder te worden overgeplaatst, zoals het aanspannen van een kort geding. Een kort geding gaat om een verzoek tot vaststelling van een voorlopige voorziening. Het is dan ook in overeenstemming met de aard van het geding dat een voorzieningenrechter niet bevoegd is in kort geding een zuiver declaratoir of constitutief vonnis te geven. Uit het feit dat de voorzieningenrechter derhalve geen juridische consequenties heeft verbonden aan een bepaalde constatering kan niets worden afgeleid, aldus de gemachtigde van verzoekster.

4.5 De selectiefunctionaris heeft verklaard dat in het algemeen het traject van aanmelding door het Bureau Jeugdzorg bij IJZ tot aan aanmelding door IJZ bij de betreffende behandelinrichting drie weken in beslag neemt.

Verder verklaarde de selectiefunctionaris ten aanzien van de klacht van verzoekster dat het Bureau Jeugdzorg verzoekster op 25 maart 2003 bij IJZ had aangemeld voor plaatsing in een behandelinrichting, maar dat de gezinsvoogd vervolgens aan IJZ had meegedeeld dat zij de aanvraag nog zou aanvullen. Hiermee had de gezinsvoogd aangegeven dat de aanvraag van 25 maart 2003 nog niet compleet was, waardoor IJZ heeft gewacht met de aanmelding. Nadat IJZ twee keer naar het Bureau Jeugdzorg had gebeld waar de aanvullende gegevens bleven, is op 12 mei 2003 de aanmelding aangevuld met het verzoek om plaatsing in de regio. Deze datum is door IJZ op het selectie- en plaatsingsadvies gezet, aldus de selectiefunctionaris.

De periode tussen de aanmelding door Bureau Jeugdzorg bij IJZ, en de aanmelding van IJZ bij JJI Rentray heeft zes weken geduurd, van 12 mei tot 25 juni 2003. Volgens de selectiefunctionaris is dit waarschijnlijk ontstaan door de vakantieperiode.

4.6 Volgens het Bureau Jeugdzorg was de aanmelding van 25 maart 2003 van verzoekster bij IJZ compleet. De informatie welke op 12 mei 2003 door de gezinsvoogdes was verstrekt in de memo, was niet wezenlijk voor een aanmeldingsbesluit van IJZ. Het verzoek om plaatsing in JJI Rentray was al op 25 maart 2003 gedaan, aldus het Bureau Jeugdzorg.

Beoordeling

5. Vast staat dat verzoekster, als civielrechtelijk geplaatste, bijna tien maanden in een opvanginrichting heeft verbleven, namelijk van 19 maart 2003 tot 9 januari 2004, alvorens zij in een besloten behandelinrichting is geplaatst. Gelet op hetgeen hiervóór in hoofdstuk 5, onder A.19 is gesteld, heeft de DJI met deze verblijfsduur onvoldoende uitvoering gegeven aan het verzoek van Bureau Jeugdzorg tot plaatsing in een besloten behandelinrichting. Als gevolg daarvan is verzoekster gedurende langere tijd dan nog met artikel 5 EVRM verenigbaar is, gedetineerd geweest in een inrichting waar haar niet de noodzakelijke behandeling werd geboden.

Daarnaast is, gelet op hetgeen de Nationale ombudsman hiervóór in hoofdstuk 5, onder B. en D. heeft geoordeeld, de behandeling van verzoekster hierdoor niet tijdig aangevangen en is zij te lang onder het strafrechtelijk gemodelleerde regime van een opvanginrichting geplaatst.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

6.1 Over de voortvarendheid waarmee IJZ de aanmelding heeft verzorgd, overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

Uit het onderzoek is gebleken dat Bureau Jeugdzorg verzoekster op 25 maart 2003 voor een besloten behandelinrichting bij IJZ heeft aangemeld, en daarbij de voorkeur heeft uitgesproken voor JJI Rentray. IJZ heeft verzoekster op 25 juni 2003 bij behandelinrichting Rentray aangemeld.

Volgens IJZ is verzoekster niet eerder dan op 25 juni 2003 aangemeld, omdat pas op 12 mei 2003 de aanvulling op de aanmelding van het Bureau Jeugdzorg bij IJZ was binnengekomen en er daarna een vakantieperiode was.

Het Bureau Jeugdzorg is echter van mening dat de aanmelding al op 25 maart 2003 compleet was, ongeacht de aanvulling van 12 mei 2003.

6.2 De stelling van IJZ staat lijnrecht tegenover de reactie van het Bureau Jeugdzorg. Wat hier ook van zij, het gaat erom dat IJZ op 25 maart 2003 al wel bekend was met de voorkeur van het Bureau Jeugdzorg voor plaatsing van verzoekster in JJI Rentray. Vooral nu het een crisisplaatsing betrof, die snel ten uitvoer moet worden gelegd, vindt de Nationale ombudsman het niet juist dat op deze aanvulling is gewacht alvorens verzoekster aan te melden bij Rentray.

Voorts heeft het, na de aanvulling van de aanmelding van het Bureau Jeugdzorg op 12 mei 2003, nog zes weken geduurd voordat verzoekster bij JJI Rentray is aangemeld.

Gezien het voorgaande, heeft IJZ niet voldaan aan de inspanningsverplichting tot snelle aansluitende doorplaatsing in een behandelinstelling, zoals is gesteld in het Convenant Crisisplaatsingen, en is de tijd die dit traject van aanmelding volgens de selectiefunctaris doorgaans in beslag neemt, ruimschoots overschreden.

IJZ, onderdeel van de DJI, heeft de aanmelding onvoldoende voortvarend afgehandeld.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

7. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen.

De minister van Justitie heeft tijdens het onderzoek aangevoerd dat de voorzieningenrechter te Den Haag in het door verzoekster aangespannen kort geding weliswaar heeft geconstateerd dat de capaciteit van de JJI's niet overeenkomt met de vraag naar plaatsen in deze instellingen, maar hieraan geen juridische consequenties heeft verbonden.

Echter, de minister gaat hiermee voorbij aan het volgende.

Niet kan worden gesteld dat vanwege de afwijzing van de plaatsing van verzoekster boven aan de wachtlijst, de voorzieningenrechter geen juridische consequenties heeft verbonden aan het capaciteitstekort. De voorzieningenrechter heeft dit verzoek namelijk afgewezen, omdat aan verzoekster dan voorrang zou worden verleend boven andere schrijvende gevallen, en niet omdat deze rechter de capaciteitstekorten heeft geaccepteerd.

Ten aanzien van de afwijzing van de schadevergoeding stelt de voorzieningenrechter dat de vraag of de schade voor vergoeding in aanmerking komt, en in welke mate, in het midden kan worden gelaten, nu niet is gebleken of de vordering aannemelijk is, en dat verzoekster op korte termijn geld nodig heeft. Vervolgens heeft de rechter gesteld dat het voor de hand ligt, dat een dergelijke vraag wordt beoordeeld in een bodemprocedure.

De voorzieningenrechter heeft hiermee dus niet inhoudelijk geoordeeld over de eventuele schade.

7. CONCLUSIE

1. De door de Nationale ombudsman uit eigen beweging onderzochte gedraging van de minister van Justitie is niet behoorlijk, behalve ten aanzien van het ontbreken van mogelijkheden van behandeling in een opvanginrichting tijdens een korte crisisplaatsing; op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2. Nu de Nationale ombudsman niet bevoegd is om te oordelen over algemeen verbindende voorschriften, volstaat hij ten aanzien van de wijze van rechtsbescherming van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen met de constatering dat een verschil in rechtsbescherming bestaat tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

3. Ten aanzien van het onderwijs in de opvanginrichtingen is tijdens het onderzoek komen vast te staan dat de kwaliteit van het onderwijs in die inrichtingen valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW. Nu dit onderzoek een gedraging van de minister van Justitie betreft, oordeelt de Nationale ombudsman in dit rapport niet over de kwaliteit van het onderwijs. Ten aanzien van het aanbod van het onderwijs in de opvanginrichtingen onthoudt hij zich gedeeltelijk van een oordeel.

4. De klacht van verzoekster over de onderzochte gedraging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Justitie, is gegrond.

8. OVERZICHT AANBEVELINGEN

1. De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie in overweging om zo spoedig mogelijk zodanige inspanningen te verrichten en het crisisconvenant erop aan te passen dat civielrechtelijk geplaatsten in een opvanginrichting, voor wie behandeling in een open of gesloten JJI noodzakelijk is, binnen zes weken na plaatsing in de opvanginrichting worden doorgeplaatst naar een geschikte behandelinrichting.

2. De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie verder in overweging om op korte termijn ervoor zorg te dragen dat voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in opvanginrichtingen zo snel mogelijk na binnenkomst een plan omtrent het verblijf wordt opgesteld, waar in ieder geval gegevens omtrent de invulling van het verblijf worden opgenomen, zoals een aanduiding van de groep waarin de jeugdige verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soorten activiteiten waaraan door de jeugdige wordt deelgenomen, de personen van buiten de inrichting met wie de jeugdige contact mag onderhouden, en het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.

3. De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om ervoor zorg te dragen dat op de Bij gebaseerde beslissingen tot (over)plaatsing ook worden gestuurd aan de ouders of

voogd, stiefouder of pleegouders van de jeugdige, behalve in de gevallen waarin de selectiefunctionaris op de voet van artikel 80 tweede lid Bjj heeft bepaald dat het recht van bezwaar door (een van) deze personen niet kan worden uitgeoefend.

4. De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie ten slotte in overweging om zo spoedig mogelijk zijn verlofbeleid ten aanzien van civielrechtelijk geplaatsten en de Bjj met elkaar in overeenstemming te brengen.

9. OVERZICHT INSTEMMINGEN

1. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de voorgenomen maatregelen van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van 1 juli 2004 om het huidige zorgaanbod voor uit huis geplaatste ots-ers te verbeteren.

2. De Nationale ombudsman heeft verder met instemming kennis genomen van op de 8 november 2004 door de minister van Justitie gedane toezegging dat vanaf die datum wordt gewerkt met op schrift gestelde (over)plaatsingsbeslissingen, en dat deze beslissingen worden gestuurd aan de jeugdige en, indien bekend, aan de advocaat van deze jeugdige.

3. De Nationale ombudsman heeft voorts met instemming kennis genomen van de beslissing van de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie om een experiment te starten waarbij kinderen in de leeftijd van zeven tot dertien jaar voor wie een machtiging tot uithuisplaatsing is afgegeven, niet langer onder het regime van een JJI verblijven, en waarbij bovendien meteen tot behandeling wordt overgegaan. De Nationale ombudsman wil benadrukken dat met name ots-ers jonger dan twaalf jaar voor dit experiment in aanmerking dienen te komen, mits aan de voorwaarden waaronder het experiment dient plaats te vinden, is voldaan.

4. De Nationale ombudsman heeft ook met instemming kennis genomen van het voornemen van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS om op korte termijn over te gaan tot scheiding van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten.

5. De Nationale ombudsman heeft ten slotte met instemming kennis genomen van het voornemen van de minister om de tekst van de Bjj en het Rjj aan te passen aan de huidige verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de JJI's.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

mr. R. Fernhout

BIJLAGE 1a. ACHTERGROND EN BEVINDINGEN ONDERZOEK UIT EIGEN BEWEGING**A. TIJDSDUUR****1. ACHTERGROND****1.1 Internationale verdragen***Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)*

1.1.1 Artikel 9, eerste lid, IVRK

"De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind."

1.1.2 Artikel 20 IVRK

- "1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn of haar belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.
3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderopvang. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal."

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

1.1.3 Artikel 5, eerste lid, EVRM

"Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

- a. indien hij op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;
(...)
- c. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;
- d. in het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige detentie, teneinde hem voor de bevoegde instantie te geleiden;"

1.2 Wet- en regelgeving

Burgerlijk Wetboek (BW), boek 1

1.2.1 Artikel 254, eerste lid, BW, boek 1

"Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling als bedoeld in artikel 60 van de Wet op de jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 360)."

1.2.2 Artikel 261 BW, boek 1

- "1. Indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid, kan de kinderrechter de gezinsvoogdij-instelling op haar verzoek machtigen de minderjarige gedurende dag en nacht uit huis te plaatsen. Bij het verzoek wordt vermeld voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats de machtiging wordt gevraagd.
(...)
- 3. Voor plaatsing in een gesloten inrichting is een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Deze machtiging wordt slechts verleend, indien zij vereist is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige."

Beginnelsenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)

1.2.3 Artikel 9 Bjj

- "1. Inrichtingen zijn te onderscheiden in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen.
- 2. In opvanginrichtingen kunnen worden ondergebracht:
(...)

- d. personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd, dan wel personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en ten aanzien van wie met toepassing van artikel 261 (...), van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat zij in een inrichting worden geplaatst of ten aanzien van wie een rechterlijke machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen is gegeven, voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is dan wel voor zolang die plaats nog niet bepaald is dan wel indien voor hen geen andere plaats bestemd is;"

1.2.4 Artikel 10 Bjj

- "1. Behandelinrichtingen zijn bestemd voor de onderbrenging van:
- a. personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd;
 - b. personen ten aanzien van wie met toepassing van artikel 261 Boek 1, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat zij in een inrichting worden geplaatst;
- (...)
2. Onder behandeling wordt verstaan een samenstel van handelingen 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."

1.2.5 Artikel 16 Bjj

- "1. Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast, worden, voor zover de tenuitvoerlegging in een inrichting plaatsvindt, geplaatst in een inrichting of afdeling dan wel overgeplaatst naar een inrichting of afdeling overeenkomstig de bestemming daarvan ingevolge hoofdstuk III. Van het bepaalde omtrent de bestemming kan worden afgeweken op gronden gelegen in de persoon van de betrokkene.
- (...)
3. Met de plaatsing en overplaatsing, bedoeld in het eerste lid (...), zijn door Onze Minister als zodanig aangewezen selectiefunctionarissen belast. Deze zijn bevoegd de overbrenging van personen te bevelen naar de voor hen bestemde inrichting of afdeling (...). Zij kunnen de overbrenging doen geschieden door daartoe door hen aangewezen personeelsleden of medewerkers.
- (...)
5. De selectiefunctionarissen nemen de beslissing om een jeugdige te plaatsen op een afdeling voor intensieve zorg of voor intensieve behandeling als bedoeld in artikel 22a, onderscheidenlijk artikel 22b, na advies van een psychiater, die voor zover mogelijk overleg heeft gevoerd met de behandelend gedragsdeskundige.
- (...)

7. Onze Minister stelt nadere regels vast omtrent de procedure van plaatsing en overplaatsing en overbrenging, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk het zesde lid."

1.2.6 Artikel 8, eerste lid, Wet op de jeugdhulpverlening (Wj hv)

"Onze ministers stellen jaarlijks telkens voor vier jaren een plan vast ten aanzien van de jeugdhulpverlening. Het plan voorziet in een patroon van steunfuncties en landelijke voorzieningen dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften. Het plan voorziet in ieder geval in een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van justitiële kindbescherming is toegepast. Het bepaalde in de voorgaande volzin geldt eveneens ten aanzien van jeugdigen voor wie voortzetting van hulp als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, 3°, noodzakelijk is. Voor zover het plan de voorzieningen, bedoeld in hoofdstuk XIV (JJl's; N.o.), betreft, wordt dit vastgesteld door Onze Minister van Justitie."

1.2.7 Artikel 13 Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening, Stb. 503, nr. 503

"In een voorziening voor crisisopvang verblijft de jeugdige ten hoogste zes weken. Het verblijf kan eenmaal met zes weken, of zoveel langer als nodig is, worden verlengd indien de instantie, die de jeugdige heeft geplaatst of die daarvoor verantwoordelijk is, heeft vastgesteld dat een andere vorm van hulpverlening aangewezen is te achten, maar er in de aangewezen voorziening in de regio voor de jeugdige op dat moment geen plaats is."

1.3 Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

1.3.1 EHRM, 29 februari 1988, Bouamar tegen België, nr. 22/1986/120/169

"50. (...)

The Court notes that the confinement of a juvenile in a remand prison does not necessarily contravene sub-paragraph (d) (art. 5-1-d) (EVRM; N.o.), even if it is not in itself such as to provide for the person's 'educational supervision'. As is apparent from the words 'for the purpose of' ('pour'), the 'detention' referred to in the text is a means of ensuring that the person concerned is placed under 'educational supervision', but the placement does not necessarily have to be an immediate one. Just as Article 5 § 1 recognises - in sub-paragraphs (c) and (a) (art. 5-1-c, art. 5-1-a) - the distinction between pre-trial detention and detention after conviction, so sub-paragraph (d) (art. 5-1-d) does not preclude an interim custody measure being used as a preliminary to a regime of supervised education, without itself involving any supervised education. In such circumstances, however, the imprisonment must be speedily followed by actual application of such a regime in a setting (open or closed) designed and with sufficient resources for the purpose.

51. In the instant case the applicant was, as it were, shuttled to and fro between the remand prison at Lantin and his family. In 1980 alone, the juvenile courts ordered his detention nine times and then released him on or before the expiry of the statutory limit of fifteen days; in all, he was thus deprived of his liberty for 119 days during the period of 291 days from 18 January to 4 November 1980 (see paragraph 8 above).

52. In the Government's submission, the placements complained of were part of an educative programme initiated by the courts, and Mr. Bouamar's behaviour during the relevant time enabled them to gain a clearer picture of his personality.

The Court does not share this view. The Belgian State chose the system of educational supervision with a view to carrying out its policy on juvenile delinquency. Consequently it was under an obligation to put in place appropriate institutional facilities which met the demands of security and the educational objectives of the 1965 Act, in order to be able to satisfy the requirements of Article 5 § 1 (d) (art. 5-1-d) of the Convention (...).

Nothing in the evidence, however, shows that this was the case. At the time of the events in issue, Belgium did not have - at least in the French-speaking region in which the applicant lived - any closed institution able to accommodate highly disturbed juveniles (...). The detention of a young man in a remand prison in conditions of virtual isolation and without the assistance of staff with educational training cannot be regarded as furthering any educational aim.

The improvement observed in Mr. Bouamar's behaviour is certainly not accounted for by the successive periods of imprisonment complained of but by the care he received in quite different surroundings after his release from Lantin Prison (...).

53. The Court accordingly concludes that the nine placement orders, taken together, were not compatible with sub-paragraph (d) (art. 5-1-d). Their fruitless repetition had the effect of making them less and less 'lawful' under sub-paragraph (d) (art. 5-1-d), especially as Crown Counsel never instituted criminal proceedings against the applicant in respect of the offences alleged against him.

There was therefore a breach of Article 5 § 1 (art. 5-1) of the Convention."

1.3.2 EHRM, 16 mei 2002, D.G. tegen Ierland, nr. 30474/98

"79. The Court notes that the detention orders impugned in the present case were made against the background of enduring and considerable efforts by various authorities to ensure the best possible care and upbringing for the applicant. Nevertheless, the Court's case-law, outlined above, provides that if the Irish State chose a constitutional system of educational supervision implemented through court orders to deal with juvenile delinquency, it was obliged to put in place appropriate institutional facilities which met the security and educational demands of that system in order to satisfy the requirements of Article 5 § 1 (d).

(...)

82. The question remains whether the applicant's detention in St Patrick's constituted an 'interim custody' measure 'for the purpose of' an educational supervisory regime which was followed 'speedily' by the application of such a regime.

83. The Court notes that the High Court made its first detention order (on 27 June 1997) when no secure educational facilities were available in Ireland: the Board was to continue to look for a placement outside the jurisdiction. That order was renewed on the same basis on 18 July 1997. The third order (of 23 July 1997) prolonged his detention on the basis that temporary 'accommodation and care' facilities were being prepared and would be ready by 28 July 1997. Subsequent events demonstrated that those facilities were not secure (the applicant absconded) and the High Court clearly considered those facilities inappropriate as it then ordered the applicant's further detention in St Patrick's in August 1997, eighteen days after he had been released therefrom. Thereafter he lived in the same temporary accommodation and worked at City Motor Sports. By 16 February 1998 he had been moved to further short-term accommodation with 24-hour supervision.

84. In such circumstances, the Court does not find that the applicant's detention in June and July 1997 in St Patrick's can be considered to have been an interim custody measure preliminary to a regime of supervised education. The first two detention orders of the High Court were not based on any specific proposal for his secure and supervised education and the third order was based on a proposal for temporary accommodation which, in any event, turned out to be neither secure nor appropriate and which inevitably led to yet another order of the High Court detaining the applicant in St Patrick's. Even if it could be assumed that his detention from February 1998 was sufficiently secure and educationally appropriate, this was put in place more than six months after his release from St Patrick's in July 1997.

85. Accordingly, the Court concludes that the applicant's detention in St Patrick's between 27 June and 28 July 1997 was not compatible with Article 5 § 1 (d) of the Convention. No other basis for justifying the applicant's detention having been advanced, the Court finds that the applicant was detained in breach of Article 5 § 1."

Gerechtshof Den Haag

1.3.3 Bij vonnis van 6 juni 2000 (gepubliceerd in Kort Geding 2000 nr. 586) over crisis-opvang van onder toezicht gestelde jeugdigen heeft de president van de rechtbank te Den Haag geoordeeld dat de Staat, door structureel onvoldoende plaatsen in JJI's ter beschikking te stellen, onrechtmatig heeft gehandeld tegen de gezinsvoogdij-instelling die het kort geding had aangespannen en tegen de jeugdigen die wachtten op plaatsing in een JJI. Het Gerechtshof te Den Haag heeft in zijn arrest van 16 november 2000, rolnr. 00/698 (niet gepubliceerd) het vonnis echter vernietigd en daartoe onder meer als volgt overwogen:

"2.4 (...)

De Staat heeft bij conclusie van eis in hoger beroep een overzicht overgelegd van de prognoses van de benodigde plaatsen vanaf juli 1993 en van het aantal beschikbare plaatsen vanaf 1997.

Volgens dit overzicht was:

- de prognose voor 1997 in juni 1983 1246, en het aanbod in 1997 1413;
- de prognose voor 1998 in het voorjaar van 1994 1372 en het aanbod in 1998 1581:

- de prognose voor 1999 in februari 1996 1668 en het aanbod in 1999 1700;
- de prognose voor 2000 in februari 1996 1771. Het geplande aanbod is 1928. Deze cijfers zijn door Jeugdzorg Noord-Brabant niet betwist, evenmin als de stelling van de Staat dat het realiseren van nieuwe plaatsen vier jaar vergt. Daaruit volgt dat de Staat zich de afgelopen jaren heeft ingespannen een capaciteit te realiseren die gelijk was aan of groter was dan de prognose die op het moment van planning beschikbaar was en daar ook in is geslaagd. Dat de prognoses op genoemde momenten onjuist waren (hetgeen tevens inhoudt dat op voorhand viel te voorzien dat de prognoses later naar boven zouden moeten worden bijgesteld) en dat de Staat zulks valt te verwijten is niet gesteld of gebleken.

2.5 Het hof is dan ook van oordeel dat de Staat aan zijn (inspannings)verplichting gebaseerd op artikel 8 van de WJHV om te zorgen voor een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening heeft voldaan en niet onrechtmatig heeft gehandeld. Daarbij zijn de in het bestreden vonnis sub 3.6 genoemde omstandigheden meegewogen.

(3.6 Gedaagde wijst in dat verband nog op het feit dat ook op andere terreinen in de samenleving de beschikbaar gestelde gelden tot tekorten leiden. In de onderhavige problematiek gaat het echter om door bevoegde rechtbanken afgegeven machtigingen, die gemiddeld binnen een korte termijn ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd. De verantwoordelijkheid om die machtigingen binnen die tijd te kunnen uitvoeren ligt bij gedaagde, nu immers niet wordt betwist dat eiseres voor de tenuitvoerlegging geheel afhankelijk is voor door gedaagde beschikbaar gestelde plaatsen.

Onder die omstandigheden kan - nu er sprake is van een structurele situatie - een financieel tekort niet worden aangemerkt als een begrenzing van gedaagdes inspanningsverplichting.

3.7 Het voorgaande leidt tot de conclusie dat gedaagde door structureel onvoldoende plaatsen ter beschikking te stellen onrechtmatig handelt (...); (KG 00/586; N.o.)

Een verdergaande verplichting voor de Staat zou betekenen dat de Staat zou moeten streven naar een zodanige overcapaciteit dat ondanks een - niet te voorziene - toename van de vraag altijd aan die vraag kan worden voldaan. Dit gaat naar het voorlopig oordeel van het hof te ver, mede gelet op de hoge kosten van de instellingen waar het hier om gaat. Daar komt bij, dat ook de Wet op de jeugdhulpverlening in artikel 24 uitdrukkelijk rekening houdt met de situatie dat er bij aanmelding voor de minderjarigen geen plaats is."

1.4 Kamerstukken

1.4.1 Brief van de minister van Justitie van 4 mei 2000, TK 1999-2000, 24 587, nr. 48, p. 1, 4 en 6

"1. Inleiding

Met deze brief wil ik u informeren over het masterplan DJI: een geïntegreerd plan voor invulling van de ombuigingstaakstelling van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de inzet van de intensiveringsmiddelen - beide voortvloeiend uit het regeerakkoord - en de herschikking van sanctiecapaciteit op basis van de meest recente behoefteprognoses.

(...)

Nader onderzoek wees uit dat ten aanzien van de leniging van de capaciteitsnood in de jeugdsector herbesteding van gevangenisplaatsen een reële optie is, voor de TBS-sector gold dit niet. Wel kan door het inzetten van een deel van de financiële besparingen die voortkomen uit reductie van de gevangenisplaatsen extra capaciteit worden gerealiseerd in de TBS-sector.

(...)

3. De maatregelen op basis van actuele prognoses en de capaciteitseffecten van de ombuigingsmaatregelen

(...)

3.3. Maatregelen Jeugd

Voor de jeugdinrichtingen gaven de behoefteprognoses een tekort te zien van respectievelijk 185 plaatsen in 2000 en 205 plaatsen in 2001. In onderstaande tabel wordt aangegeven in hoeverre de maatregelen uit het masterplan een bijdrage leveren aan het beperken van de capaciteitstekorten in de Jeugdsector. Omwille van de actualiteit is ook rekening gehouden met niet te vermijden vertragingen. Deze vertragingen worden voornamelijk veroorzaakt door externe factoren, zoals langlopende procedures ter verkrijging van gemeentelijke (bouw-) vergunningen, provinciale bezwarenprocedures, bestrijding asbestproblematiek, vertraging aanbesteding nieuwbouwprojecten, etc.

Tabel 5: meerjarig overzicht van verwachte capaciteitstekorten en aanvullende uitbreidingen justitiële jeugdinrichtingen

(in capaciteitsseenheden)	2000	2001	2002	2003
Behoeftte aan JJI-capaciteit	2155	2230	2460	2640
Geplande capaciteit	1850	1850	1850	1850
Subtotaal tekort	- 305	- 380	- 610	- 790
- intensivering Regeerakkoord	120	175	275	275
Tekort; stand brief TK 30-9-99	- 185	- 205	- 335	- 515
Maatregelen Masterplan	80	205	205	205
Subtotaal tekort concept Masterplan	- 105	0	- 130	- 310
- actualisering planning i.v.m. vertragingen	- 115	- 80		
□ Resterend tekort na mtr. Masterplan	- 220	- 80	- 130	- 310

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat na maatregelen een tekort in 2000 resteert van 220 plaatsen en in 2001 van 80. Gelet op de in het masterplan beschreven stringente randvoorwaarden voor herbesteding en vanwege meer technische aspecten is het niet mogelijk het in 2000 en 2001 optredende capaciteitstekort verder te beperken. Alle nog in 2000 en 2001 te realiseren opties als bijbouw bij bestaande inrichtingen (rijk en particulier) en adequate inkoopplaatsen elders (VWS en/of provincie) zijn al uitputtend benut. Ook met een extra financiële impuls zal het - in tegenstelling tot de geplande vervroeging van de voor 2002 geplande capaciteitsuitbreidingen in de TBS-sector - derhalve bij ongewijzigd beleid niet mogelijk zijn de capaciteitsnood in de jeugdsector op korte termijn (2000 en 2001) verder te beperken."

1.4.2 Brief van de minister van Justitie van 13 juni 2000, 5034013/00/PJS (just. 000474), p. 3

"Maatregelen terugdringen capaciteitstekort justitiële jeugdinrichtingen

In mijn brief van 4 mei jl. heb ik aangegeven welke maatregelen getroffen zullen worden teneinde de capaciteitstekorten bij de justitiële jeugdinrichtingen te verminderen. Zoals ik in die brief meldde, zijn alle beschikbare middelen inmiddels belegd. Voor verdere uitbreiding zijn thans geen middelen meer beschikbaar. Het is daarenboven niet mogelijk om op hele korte termijn verdere uitbreidingen te realiseren als gevolg van de benodigde bouw tijden en krapte op de arbeidsmarkt. Indien capaciteitsuitbreidingen wel realiseerbaar zouden zijn op zeer korte termijn, dan zou daarmee indicatief voor 2000 een bedrag gemoeid zijn van circa *f* 15 miljoen en voor 2001 *f* 30 miljoen.

Voor de korte termijn (2000 en 2001) betekent een en ander dat er bij ongewijzigd beleid tekorten zullen blijven."

1.4.3 Brief van de minister van Justitie van 7 mei 2001, TK 2000–2001, 24 587, nr. 63

"1. De toekomstig benodigde sanctiecapaciteit*1.1. Algemeen*

(...)

Gegeven de onzekerheden die inherent zijn aan de capaciteitsprognoses, wordt de taxatie van het risico van onder- dan wel overschatting primair een politieke afweging. In mijn ogen is een situatie van onderschatting van capaciteit op dit terrein in de regel riskanter dan een van overschatting. Risico's van onderschatting, een tekort aan capaciteit op termijn, zijn bijvoorbeeld: het niet tijdig interveniëren in beginnende criminele carrières van jeugdigen, lange wachtlijsten en het niet kunnen plaatsen van ondertoezicht gestelde jeugdigen in crisissituaties, heen zending van verdachten en veroordeelden, en lange passanten-termijnen van TBS-gestelden in huizen van bewaring. Dit geeft maatschappelijke onrust en kan overigens ook tot schadeclaims leiden. Daar staat tegenover dat het risico van overschatting leidt tot leegstand van voorzieningen.

(...)

1.3. Justitiële Jeugdinrichtingen

De prognoses voor de justitiële jeugdinrichtingen laten het volgende beeld zien:

Tabel 2: prognose-uitkomsten versus ontwikkeling beschikbare reguliere capaciteit justitiële jeugdinrichtingen (in gemiddelde cap.eenheden)

(...)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
WODC-prognose opvanginr.	871	958	1052	1149	1244	1293
WODC-prognose behandelinr.	1302	1443	1568	1684	1793	1846
WODC-prognose totaal JJI	2173	2401	2620	2833	3037	3139
Raming beleidseffecten	- 19	- 54	- 66	- 76	- 89	- 95
Netto capaciteitsbehoefte	2154	2347	2554	2757	2948	3044
Stand cap. ontwikkeling per 1/01	2017	2169	2274	2395	2335	2335
Capaciteitsoverschot/tekort	- 137	- 178	- 280	- 362	- 613	- 709

De plaatsbehoefte in de justitiële jeugdinrichtingen neemt fors toe; naar verwachting jaarlijks gemiddeld nog meer dan in de vorige prognoses van 1999 was voorzien.

Voor de opvanginrichtingen is deze toename over de hele periode zo'n 50%, voor de behandelinrichtingen ruim 40%. Oorzaken zijn de groei van het aantal strafrechtelijk minderjarigen, de verwachte stijging van het aantal bevelen tot bewaring, de toename van het aantal onder toezicht stellingen van 12–17 jarigen, de geraamde langere gemiddelde duur van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (de zg. Pij-maatregel), de groei van het aantal opgelegde Pij-maatregelen, en de stijging van de gemiddelde verblijfsduur in opvanginrichtingen. Op den duur zullen de scholings- en trainingsprogramma's de druk op de intramurale capaciteit verminderen. Met dit beleidseffect is bij de becijfering van de netto capaciteitsbehoefte rekening gehouden. Als deze behoefte wordt geconfronteerd met de capaciteit die volgens de huidige planning in de komende jaren beschikbaar zal zijn, blijkt een fors en toenemend tekort.

(...)

2. Maatregelen

(...)

2.2. Maatregelen justitiële jeugdinrichtingen

De groei van de plaatsbehoefte in de justitiële jeugdinrichtingen is buitengewoon sterk; nog sterker dan bij de vorige prognoses in 1999 werd geraamd. Ook zet de groei na 2002, de destijds aangehouden planningshorizon, door. Indien geen aanvullende maatregelen worden getroffen, leidt dit naar verwachting tot een sterk oplopend plaatstekort. Ik acht dit buitengewoon ernstig. Een slagvaardige aanpak van de jeugdcriminaliteit vereist dat voldoende ruimte beschikbaar is voor degenen die als ultimum remedium in een justitiële jeugdinrichting moeten worden geplaatst. Voorop staat dat de jeugdige gebaat is bij een snelle reactie op een onwenselijke situatie. (...). In mijn brieven van resp. 30 september 1999, 4 mei 2000 en 13 juni 2000 heb ik u geïnformeerd over de maatregelen met betrekking tot het transformeren van plaatsen binnen het gevangeniswezen om de capaciteitsnood in de justitiële jeugdinrichtingen te verlichten. De mogelijkheden tot herbestemming zijn echter begrensd vanwege de bijzondere eisen die moeten worden gesteld aan de opvang en behandeling van jeugdigen. Voorkomen moet immers worden dat jeugdigen tijdens hun verblijf worden geconfronteerd met volwassen gedetineerden. Voorts moet de inrichting over bijzondere faciliteiten beschikken, zodat de jeugdige scholing kan worden gegeven. Op dit moment zijn meer gevangenisplaatsen voor volwassenen herbestemd voor jeugdigen dan in het Masterplan DJI is aangegeven. Meer mogelijkheden daartoe op korte termijn ontbreken. Uiteindelijk is dan ook verdergaande nieuwbouw noodzakelijk dan waarin het Masterplan DJI thans voorziet. Het gaat daarbij echter om langetermijn-investeringen waarvan de financiële consequenties vooral na de huidige kabinetsperiode zullen worden gevoeld. Omdat de capaciteitsprognoses minder betrouwbaar worden naarmate de planningshorizon verder in de toekomst is gelegen, wil ik deze investeringen mede laten afhangen van de nieuwe prognoses die in de loop van 2002 beschikbaar komen. Wel zullen nu reeds grondaankopen worden gedaan en zal de voorbereiding van de bouwplanning ter hand worden genomen.

Daarmee worden overigens geen onomkeerbare investeringsbeslissingen genomen met betrekking tot de bouw van nieuwe justitiële jeugdinrichtingen.

De twee belangrijkste aanvullende maatregelen die ik tref om de justitiële jeugdinrichtingscapaciteit te vergroten, zijn:

- het (tijdelijk) uitbreiden van de capaciteit van bestaande inrichtingen door het treffen van noodmaatregelen;
- inkoop van plaatsen bij niet-justitiële jeugdinrichtingen.

Met deze maatregelen zal er volgens de huidige inzichten in 2003 een evenwicht worden bereikt tussen vraag en aanbod. In 2001 en 2002 zal het tekort weliswaar worden teruggebracht, maar niet volledig kunnen worden opgeheven. Omdat er in deze jaren nog een tekort aan jeugdplaatsen blijft bestaan, zijn de Staatssecretaris en ik voornemens met het Openbaar Ministerie, de Vedio en de Dienst Justitiële Inrichtingen te bezien welke nadere afspraken over de benutting van de capaciteit gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door prioritering versus posterioritering van insluitingscategorieën en/of contingering van capaciteit."

1.4.4 Brief van de minister van Justitie van 29 juni 2001, TK 2000–2001, 24 587, nr. 66, p. 1 en 2

"Bij brief van 7 mei jl. (...) heb ik u in kennis gesteld van de nieuwe prognoses inzake de sanctiecapaciteit over de periode tot en met 2005. Hieruit blijkt dat de plaatsbehoefte in de justitiële jeugdinrichtingen fors toeneemt. De verwachting is dat deze groei zich ook na 2002 voortzet en zelfs nog meer dan in de vorige prognoses van 1999 was voorzien. In de loop van het jaar 2000 leek het er aanvankelijk op dat de behoefte minder zou groeien, echter met name in het begin van dit jaar is de vraag sterk toegenomen. Ten gevolge van deze ontwikkeling is sprake van een permanente druk op de intramurale capaciteit, hetgeen resulteert in olopende wachtlijsten.

Op 22 juni jl. stonden 137 jeugdigen op de wachtlijst om in een behandelinrichting te worden geplaatst en 42 jeugdigen om in een opvanginrichting te worden geplaatst. Hierbij dient wel bedacht te worden dat sprake is van een momentopname. Als de behoefte wordt geconfronteerd met de capaciteit die de komende jaren volgens het lopende uitbreidingsprogramma beschikbaar zal zijn, blijkt een fors en toenemend tekort.

Zoals reeds eerder in de brief van 7 mei 2001 is gemeld zijn, om deze tekorten zoveel mogelijk het hoofd te bieden, maatregelen getroffen. Naast de grote nieuwbouwprojecten te Den Helder en Lelystad wordt de capaciteit op vrijwel alle bestaande locaties uitgebreid. Tevens worden plaatsen ingekocht bij niet-justitiële voorzieningen en worden meer plaatsen herbestemd voor jeugdigen dan in het Masterplan DJI aangegeven. Het gaat hierbij om locaties te Vught, Veenhuizen, Heerhugowaard, Overloon, Maastricht en Zeeland. Op basis van dit maatregelenpakket wordt de capaciteit in een tijdsbestek van ruim drie jaar uitgebreid van ongeveer 1700 begin 2000 tot ruim 2300 plaatsen in 2003.

De laatste prognoses geven voor 2001 een tekort van gemiddeld 137 plaatsen, in 2002 178 plaatsen en in 2003 280 plaatsen. Voorts wordt een olopende behoefte aangegeven tot ruim 3 000 plaatsen in 2006. Dit betekent een stijging ten opzichte van de thans beschikbare capaciteit van ruim 50%.

Gelet op de hierboven genoemde tekorten worden thans voor de jaren 2001 tot en met 2004 daar waar mogelijk verdere (nood)maatregelen uitgewerkt, ten gevolge waarvan op basis van de huidige inzichten in 2003 een - tijdelijk - evenwicht kan worden bereikt tussen vraag en aanbod. Het is niet mogelijk de tekorten voor de jaren 2001 en 2002 volledig weg te werken; op basis van de thans bekende gegevens zal een gemiddeld tekort blijven bestaan van 110 plaatsen in 2001 en 20 plaatsen in 2002.

Deze verdere noodmaatregelen zijn, zoals ook reeds vermeld in eerdergenoemde brief van 7 mei 2001, de volgende:

- Een onderzoek naar de feitelijke consequenties van het inkopen van plaatsen van de Glen Millsschool vanaf het jaar 2002. Op korte termijn wordt een plan van aanpak verwacht;
- Verder (tijdelijke) uitbreiding van de capaciteit bij bestaande inrichtingen;
- Een onderzoek naar aanvullende structurele uitbreiding van de capaciteit.

Verdergaande nieuwbouw is daarbij noodzakelijk. Omdat de planningsprognoses minder betrouwbaar worden naarmate de planningshorizon verder in de toekomst is gelegen, wil ik deze investeringen mede laten afhangen van de nieuwe prognoses die in de loop van 2002 beschikbaar komen. Wel zullen nu reeds grondaankopen worden gedaan en zal de voorbereiding van de bouwplanning ter hand worden genomen.

Het is evenwel uitgesloten dat deze noodmaatregelen nog in 2001 een substantieel effect sorteren. Naast het feit dat het om lange termijninvesteringen gaat (vergunningen- en bestemmingsprocedures kosten veel tijd) moet vooral ook de personele component niet worden onderschat. Het is maar zeer de vraag of we in staat zullen zijn om tijdig zulke grote aantallen gekwalificeerd personeel te werven."

1.4.5 Brief van de minister van Justitie van 17 juni 2002, TK 2001–2002, 24 587, nr. 78

"1. Inleiding

Jaarlijks zend ik u de prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit. De vorige prognoses heb ik de Kamer doen toekomen in mei 2001 (...). Met deze brief doe ik u conform mijn eerdere toezeggingen de nieuwe prognoses toekomen, die de volgende kabinetsperiode betreffen.

De veiligheid van de samenleving is gediend bij toereikende sanctiecapaciteit. Voor een effectieve en geloofwaardige strafrechtspleging is voldoende capaciteit voor het sluitstuk, de tenuitvoerlegging van sancties, onmisbaar. De prognoses spelen hierin een belangrijke rol. Ze hebben betrekking op het gevangeniswezen, de vreemdelingenbewaring, justitiële jeugdinrichtingen, TBS, taakstraffen meerderjarigen, taakstraffen minderjarigen, en Halt.

Met het oog op het nieuwe Regeerakkoord betreft het dit jaar, in afwijking van andere jaren, zogeheten beleidsneutrale prognoses in de vorm van de ramingen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC).

(...)

De situatie rond de sanctiecapaciteit is thans essentieel anders dan die van vorig jaar. Met name in het gevangeniswezen is er sinds medio 2001 sprake van een fors toenemende druk die tot prangende capaciteitsproblemen heeft geleid. Ik heb hierover meerdere malen met de Kamer gesproken. Dit maakt deze prognoses van prominent belang.

Onderstaand geef ik u de prognoses voor de volledigheid en de betrouwbaarheid ervan, en een vergelijking tussen de vorige en de huidige prognoses.

(...)

4. Vergelijking oude en nieuwe prognoses

De nieuwe prognoses wijken op twee punten duidelijk af van de vorige van mei 2001:

- De capaciteitsbehoefte en daarmee het tekort in het gevangeniswezen stijgen de komende jaren sterk, hetgeen vorig jaar niet was voorzien;
- De verwachtingen voor de justitiële jeugdinrichtingen (opvang en behandel) pakken over het geheel lager uit dan vorig jaar voorzien.

(...)

Wat de justitiële jeugdinrichtingen betreft: de vorig jaar voorziene sterke stijging pakt nu minder fors uit. De stijging voor de opvanginrichtingen is in 2005 en 2006 nog steeds substantieel, zij het minder groot dan vorig jaar voorspeld. Voor de behandelinrichtingen is sprake van een bescheiden capaciteitsoverschot. De verklaring kan worden gevonden in de overgang naar een nieuw prognosemodel, dat een meer realistische voorspelling mogelijk maakt van onder meer de PIJ-maatregel. Het model is robuuster, maakt meer gebruik van maatschappelijke factoren zoals de ontwikkeling van de criminaliteit. Daarmee zijn de uitkomsten op den duur betrouwbaarder.

(...)

5. De toekomstig benodigde sanctiecapaciteit

(...)

5.3. Justitiële Jeugdinrichtingen

Tabel 3: ontwikkeling capaciteitsbehoefte opvanginrichtingen jeugd

(...)	2002	2003	2004	2005	2006
WODC prognose 2001	958	1052	1149	1244	–
WODC prognose 2002	940	1002	1074	1144	1213
Capaciteit in begroting 2002	962	1024	1064	975	934

Tabel 4: ontwikkeling capaciteitsbehoefte behandelinrichtingen jeugd

(...)	2002	2003	2004	2005	2006
WODC prognose 2001	1443	1568	1684	1792	
WODC prognose 2002	1262	1307	1364	1433	1514
Capaciteit in begroting 2002	1343	1500	1554	1558	1594"

1.4.6 Brief van de minister van Justitie van 16 september 2003, TK 2003-2004, 24 587, nr. 91, p. 6 en 10

"Tabel 4: capaciteitsbehoefte behandelinrichtingen jeugd

(...)	2003	2004	2005	2006	2007
WODC prognose 2002	1307	1364	1433	1514	
WODC prognose 2003	1392	1472	1554	1643	1731
Capaciteitsbehoefte incl. beleid	1365	1468	1547	1672	1758
Capaciteit begroting 2004	1284	1331	1458	1473	1473
Tekort	81	137	89	199	285

De nieuwe prognose van het WODC voor de behandelinrichtingen jeugd laten een grotere stijging zien dan het WODC in de prognose van vorig jaar voorzag. Hierbij speelt de behoefte aan civielrechtelijke plaatsen een belangrijke rol. Mede als gevolg van een toegenomen wachtlijst, bleek de feitelijke capaciteitsbehoefte in 2002 ca. 80 plaatsen hoger dan vorig jaar werd voorzien. Het aandeel OTS'ers in de behandelinrichtingen is ondertussen gestegen van 54% in 2001 tot 60% eind 2002. Voorts is de groei in de capaciteitsbehoefte toe te schrijven aan de effecten van het Veiligheidsprogramma Jeugd Terecht, waaronder de aanpak van de jeugdige veelplegers.

(...)

Op het terrein van de jeugdsancties staan mij de volgende, nog nader uit te werken, lijnen voor ogen:

1. vermindering van het aantal civielrechtelijke (crisis)plaatsingen o.a. door een nog selectievere instroom en een snellere doorplaatsing in het vrijwillige hulpverleningscircuit;
2. uitbreiding van een gedifferentieerde aanpak, zodat met de beschikbare middelen meer kan worden bereikt: scherper in beeld brengen welke interventies voor welke jongeren effectief zijn en inzet van capaciteit en middelen op maat;
3. de verbetering van de doorstroom naar andere voorzieningen;
4. meer geldboetes in plaats van taakstraffen.

De capaciteitsbehoefte voor taakstraffen minderjarigen zal in 2004, gelet op de omvang van het geprognosticeerde tekort, binnen het bestaande financiële kader kunnen worden opgevangen."

1.4.7 Brief van de minister van Justitie van 27 oktober 2003, TK 2003-2004, 29 200 VI en 24 587, nr. 65

"1. Opbouw capaciteit

De capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen is opgebouwd uit opvanginrichtingen (normale beveiliging) en behandelinrichtingen (normale en beperkte beveiliging). De gemiddelde capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen per 2003 en 2004 is in onderstaand overzicht weergegeven.

Soort voorziening	2003	2004
Opvang	1056	1096
Behandeling normaal beveiligd	574	602
Behandeling beperkt beveiligd	685	760
Totaal	2315	2458

(...) Bij de capaciteitsontwikkeling van de justitiële jeugdinrichtingen in 2004 is er sprake van een aantal uitbreidingen op diverse locaties en van een nieuwe inrichting in Lelystad. Daarnaast wordt het aantal inkoopplaatsen Glen Mills ter uitvoering van het amendement Rietkerk uitgebreid met 25 plaatsen.

Tegenover uitbreiding van de capaciteit staat ook een vermindering. Aangezien de prognoses voor 2002 een lagere capaciteitsbehoefte te zien gaven dan op basis van eerdere prognoses moest worden aangenomen, is destijds besloten tijdelijk beschikbaar gestelde capaciteit van het gevangeniswezen eerder terug te geven en de uitbreidingen te temporiseren. Ook wordt een aantal (inkoop)plaatsen voor open behandeling beëindigd. Per saldo leiden al deze ontwikkelingen tot een toename van de formele capaciteit in 2004 met 143 plaatsen ten opzichte van 2003.

(...)

3. De prognose van de behoefte aan capaciteit

De prognoses van 2003 geven een verdere stijging aan behoefte capaciteit justitiële jeugdinrichtingen aan. De inzet van de middelen van het Hoofdlijnenakkoord levert niet een zodanige uitbreiding van de sanctiecapaciteit op dat de kloof met de behoefte wordt gedicht. Het beleid is erop gericht de capaciteit thans niet verder uit te breiden, maar eerst te onderzoeken of alternatieven gevonden kunnen worden die de druk op de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen verminderen. In mijn brief van 16 september 2003 inzake de prognoses sanctiecapaciteit heb ik zulks omschreven als vermindering van het aantal civielrechtelijke (crisis-)plaatsingen, uitbreiding van een gedifferentieerde aanpak en verbetering van doorstroming naar andere voorzieningen."

1.4.8 Lijst met vragen en antwoorden van 8 december 2003, TK 2003-2004, 24 587, nr. 95, p. 10 en 11

"De vaste commissie voor Justitie heeft de minister van Justitie de volgende vragen over diens brief van 16 september 2003 (24 587, nr. 91) voorgelegd. Het kabinet heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 december 2003.

(...)

Waarom worden er bij een tekort aan plaatsen in behandelinrichtingen voor jeugdigen niet meer inrichtingen bijgebouwd?

De nieuwe prognose van het WODC laten een grotere stijging voor de behandelinrichtingen jeugd zien dan het WODC in de prognose van vorig jaar voorzag. In het Hoofdlijnenakkoord zijn voor het veiligheidsprogramma aanvullende middelen uitgetrokken. De inzet van deze middelen levert niet een zodanige uitbreiding van de sanctiecapaciteit op dat de kloof met de behoefte wordt gedicht. Er is onvoldoende budget beschikbaar om, naast de inrichtingen die in 2004 operationeel worden, nieuwe capaciteit bij te bouwen. Op alle terreinen is het beleid daarom gericht op het realiseren van goedkopere vormen van tenuitvoerlegging boven op de maatregelen die reeds zijn voorzien."

1.4.9 Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting van 2005, TK 2004-2005, 29 800 VI, nr. 2, p. 85

"14.2.1 Dienst Justitiële Inrichtingen - justitiële jeugd

Justitiële jeugdinrichtingen zijn bestemd voor verdachte of veroordeelde jeugdigen van een misdrijf en voor jeugdigen die een civielrechtelijke maatregel met machtiging uithuisplaatsing opgelegd hebben gekregen, met een zodanig ernstige problematiek dat zij niet elders geplaatst kunnen worden. De druk op de justitiële jeugdinrichtingen wordt

in belangrijke mate veroorzaakt door de toename van civielrechtelijke crisisplaatsingen in de opvanginrichtingen en de versterkte doorstroming van onder toezicht gestelde jongeren naar behandelinrichtingen. Binnen de justitiële jeugdinrichtingen zullen in 2005 gemiddeld circa 2 750 plaatsen (bijna 20% méér dan het gerealiseerde aantal in 2003) beschikbaar zijn. Bij de capaciteitsuitbreiding van de justitiële jeugdinrichtingen wordt prioriteit gegeven aan de behandelinrichtingen (...).

(...)

Prestatiegegevens

De jaarlijkse prognoses voor de behoefte aan sanctiecapaciteit (Jeugd) laat het volgende beeld zien.

Capaciteitsbehoefte	2004	2005	2006	2007	2008
(gem.)	2 760	2 968	3 200	3 358	3 497
(intramuraal)					

Formele capaciteitsrealisatie 2003	verm. beloop 2004	2005	2006	2007	2008	2009
(gem.)	2 326	2 477	2 746	2 894	2 999	3 058
(intramuraal)						

(...)

Toelichting

Voor de intramurale capaciteit wordt in een groot deel van de behoefte voorzien; deze zal verder langs twee andere sporen worden opgevangen: doelmatiger benutting van (bestaande) capaciteit en vermindering van de behoefte aan - specifieke soorten - capaciteit."

1.5 Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind

1.5.1 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands: Netherlands. 26/10/00. CRC/C/15/Add.114. (Concluding Observations/Comments):

"C.3. Family Environment and Alternative Care

(...)

16. The Committee is concerned about the long waiting periods for placement in residential care. The Committee encourages the State party to increase the number of places available in residential facilities, while giving increased attention to non-residential treatment alternatives, in particular foster family care services, bearing in mind the principles and provisions of the Convention, especially the best interests of the child."

1.5.2 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands & Aruba), 26/02/04, CRC/C/15/Add.227:

"The Committee's previous recommendations

8. The Committee notes with satisfaction that various concerns and recommendations (see CRC/C/15/Add.114 (...)) made upon the consideration of the State party's initial report on the Netherlands (CRC/C/51/Add.1) have been addressed through legislative

measures and policies. However, recommendations regarding, inter alia, (...) alternative care and the need for alternatives to residential institutions for children deprived of a family (para. 16), ha(s) not been given sufficient follow-up. The Committee notes that those concerns and recommendations are reiterated in the present document.

(...)

1. Family environment and alternative care

(arts. 5; 18 (paras.1-2); 9-11; 19-21; 25; 27 (para.4); and 39 of the Convention)

(...)

Alternative care

1. The Committee shares the State party's concern that alternative care mechanisms and institutions are insufficient to respond to the number of children requiring such care in Aruba, and it reiterates its concern regarding the lack of alternatives to residential care for children deprived of a family environment in the Netherlands.

2. The Committee recommends that the State party expand alternative care in all parts of the Kingdom through, inter alia, increasing the support services and financial assistance for foster care families, and increasing the number of staff working in residential institutions in Aruba so as to ensure that children receive full time care including on weekends."

1.6 Manifest van de Werkgroep Kinderrechters van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 10 februari 2004

"Kinderrechters in Nederland luiden de noodklok.

De randvoorwaarden voor gezonde opvoeding in onze complexe maatschappij zijn ver onder de maat.

De kinderrechters in Nederland maken zich ernstig zorgen over de gebrekkige mogelijkheden in de Jeugdzorg en delen de daaruit voortkomende maatschappelijke onrust. Wachtlijsten bij de bureaus Jeugdzorg en Algemene Meldpunten Kindermishandeling, noodkreten van schoolleiders over het ontbreken van opvang voor onhandelbare scholieren, gebrek aan budget in de pleegzorg, steeds jongere veelplegers, het zijn thema's waarvoor de publieke opinie voortdurend en terecht aandacht vraagt.

Meer behandelplaatsen

Maar er is ook een heel concreet probleem dat de kinderrechters dagelijks bezig houdt. De overheid is de laatste jaren bezig met een forse uitbreiding van de gesloten opvangcapaciteit voor jeugdigen (de bouw van jeugdgevangenissen) voor zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk te plaatsen jongeren. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat 80% van degenen die daar verblijven intensieve en gespecialiseerde vormen van behandeling nodig hebben, willen zij in de toekomst enige kans hebben in de samenleving. De uitbreiding van behandelplaatsen en zeker die van gespecialiseerde behandelplaatsen blijft echter achter, met als gevolg ellenlange wachttijden voor overplaatsing van een opvang- naar een behandelinstituut. (...).

Bezuinigingen

Ook zeer intensieve vormen van hulp in de eigen omgeving, die mogelijk een alternatief kunnen zijn voor gesloten plaatsing, komen niet van de grond. Dat is vooral voor civielrechtelijk geplaatste jongeren en hun ouders onverteerbaar en voor het publiek onbegrijpelijk. Zoals het ook onbegrijpelijk is dat de weinige gesloten behandelinstututen die er zijn, zo'n 30% van hun budget moeten inleveren.

Het gaat vooral om jongeren tussen de 10 en 15 jaar met forse gedragsproblemen, dikwijls licht verstandelijke gehandicapt of afkomstig uit onder hoge druk staande gezinnen. Het gaat om jongeren met bijvoorbeeld hechtingsstoornissen, seksuele ontwikkelingsproblemen en om jonge meisjes die weglopen van huis en in loverboy-circuits en prostitutie verstrikt zijn of dreigen te raken.

Investeren met het oog op de toekomst

De kinderrechtters zijn van oordeel dat de mogelijkheden van instellingen van geestelijke gezondheidszorg voor jongeren met dit type psychische- en gedragsmoeilijkheden volstrekt ontoereikend zijn. Mede op grond van gebrekkige regelgeving wordt in de jeugd-GGZ (geestelijke gezondheidszorg; N.o.) - zij het veelal met veel vertraging - met de hoogste graad van specialisatie gewerkt aan de lichtste gevallen, terwijl de zwaardere problematiek geheel aan justitiële inrichtingen wordt doorgegeven. Voorts is er te weinig aandacht voor preventie in de basisschoolleeftijd. Dat is immers de leeftijd waarop gedragsproblemen zich ontwikkelen en openbaren. De risico's worden dan onvoldoende onderkend.

De huidige roep om platte repressie, voortkomend uit het gevoel dat de problemen ons allemaal tegelijk boven het hoofd groeien, is verontrustend. Mits goed en tijdig ondersteund en begeleid moet er ook van onze moeilijkere kinderen nog iets te maken zijn. Maar dat vraagt natuurlijk wel om meer mensen en middelen voor vroeg en intensief ingrijpen, terwijl het rendement daarvan pas later zal blijken. Als we niet bereid zijn daarin te investeren, kennen we Nederland over tien jaar niet meer terug.

De kinderrechtters in Nederland roepen daarom de ministers van Justitie, Volksgezondheid en Onderwijs op om in een gezamenlijke inspanning, met een gericht budget kinderen in alle opzichten een betere bescherming te bieden en tenminste een aantal hiervoor geduide knelpunten spoedig op te lossen."

1.7 Sanctiecapaciteit 2008, Onderzoek en beleid 221, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) 2004

"12 Opvanginrichtingen

(...)

De voorspelde ontwikkeling van de *totale* behoefte aan opvangplaatsen (strafrechtelijk plus civielrechtelijk) wordt weergegeven in tabel 34.

Tabel 34: Prognose totale capaciteitsbehoefte opvanginrichtingen

Jaar	Huidige prognose <i>Absoluut</i>	Prognose uit 2003 <i>absoluut</i>	Huidige prognose <i>index</i>	Prognose uit 2003 <i>index</i>
2002 ^a	965	965	100	100
2003	1.113	1.020	115	105
2004	1.183	1.084	123	111
2005	1.244	1.134	129	116
2006	1.287	1.176	133	122
2007	1.321	1.204	137	124
2008	1.345	139		

a Vastgestelde capaciteitsbehoefte.

De prognose is voor zowel het aantal strafrechtelijke als het aantal civielrechtelijke plaatsen hoger dan vorig jaar.

(...)

13 Behandelinrichtingen

(...)

De voorspelde ontwikkeling van de *totale* behoefte aan behandelplaatsen wordt weergegeven in tabel 39. De prognose valt dus hoger uit dan vorig jaar, zowel voor de strafrechtelijke als de civielrechtelijke behandelplaatsen.

Tabel 39: Prognose totale capaciteitsbehoefte behandelplaatsen

Jaar	Huidige prognose <i>Absoluut</i>	Prognose uit 2003 <i>absoluut</i>	Huidige prognose <i>index</i>	Prognose uit 2003 <i>index</i>
2002 ^a	1.341	1.341	100	100
2003	1.422	1.392	106	104
2004	1.556	1.472	116	110
2005	1.679	1.554	125	116
2006	1.814	1.643	135	122
2007	1.942	1.731	145	129
2008	2.063	154		

a Vastgestelde capaciteitsbehoefte.

Wat is nu de bijdrage die de verschillende verklarende variabelen leveren aan de tussen 2002 en 2008 voorspelde groei van de behandelinrichtingen? Een overzicht hiervan wordt gegeven in tabel 40.

Tabel 40: Omvang van het effect van de verklarende variabelen op de capaciteitsbehoefte behandelinrichtingen, 2002-2008 (procentpunten)

Verklarende variabelen	Bijdrage verklarende variabelen
aan groei capaciteitsbehoefte	
Bevolking 12- t/m 17-jarigen	4,8
Aantal allochtonen (1e + 2e generatie)	12,6
Gemiddeld reëel beschikbaar inkomen	2,9
Aantal baanlozen	-0,1
Aantal bij echtscheiding betrokken kinderen	4,1
Migratie	1,6
Pakkans	-0,7
(Financiële) middelen Om ^a	0,4
Overig ^b	28,2
Totale groei capaciteitsbehoefte behandelinrichtingen 2002-2008 ^c	53,8

a Een aanzienlijk deel van de groei van de middelen OM in 2002 is van administratieve aard, zie hoofdstuk 2.

b De categorie overig bestaat uit trend, dummyvariabelen en interactie-effecten (zowel elkaar versterkende als elkaar opheffende effecten).

c Dit is de som van alle bovenstaande componenten.

In iedere cel staat voor de betreffende verklarende variabele de bijdrage in procentpunten aan de groei in de periode 2002-2008. Deze bijdragen tellen op tot de totale procentuele groei, die is weergegeven op de onderste regel. Van de maatschappelijke verklarende variabelen vallen, naast de bevolkingsomvang, met name op de invloed van inkomen (via de ots-maatregelen, zie hoofdstuk 8), de tweede generatie allochtone jongeren (via de PIJ-maatregelen) en de echtscheiding (via aantal ots-maatregelen). De verklaring van de ots-maatregelen bevat een aanzienlijke niet verklaarde trend; als gevolg hiervan bevat ook de prognose van de behandelinrichtingen een grote trendterm (in de groep overig)."

1.8 Crisisconvenanten

1.8.1 Convenant crisisplaatsingen ots-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen, ingangsdatum juli 2002.⁸⁴

1.8.2 Concept convenant crisisplaatsingen ots- en voogdijpupillen in justitiële jeugdinrichtingen 2004.⁸⁵

1.8.3 Afspraken bij de uitvoering van het convenant crisisplaatsingen, 1 juli 2004.⁸⁶

⁸⁴ Zie bijlage 2b

⁸⁵ Zie bijlage 3a

⁸⁶ Zie bijlage 3b

2. BEVINDINGEN

2.1 Standpunt minister van Justitie

2.1.1 Met betrekking tot de tijdsduur tot aan de daadwerkelijke plaatsing in een behandel-
inrichting van ots-ers, die in een crisissituatie tijdelijk in een opvanginrichting zijn geplaatst,
stelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie bij brief van 26 april 2004 onder
meer de volgende vragen:

"Naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman naar de klacht (...) (ons dossiernummer 2000.01582) liet u bij brief van 27 oktober 2001 aan de Nationale ombudsman weten dat in het kader van de begroting van 2002 wederom extra middelen waren opgenomen voor jeugdcapaciteit.

De voorgenomen uitbreiding betrof toen circa 500 nieuwe plaatsen.

1. Kunt u mij aangeven of deze 500 plaatsen daadwerkelijk zijn gerealiseerd?
2. Kunt u mij verder aangeven hoelang een civielrechtelijk (...) (geplaatste; N.o.) gemiddeld verblijft in een opvanginrichting, in afwachting van de plaatsing in een behandel-
inrichting? Ik verzoek u om mij hierbij aan te geven welke tijdsduur u acceptabel vindt.
3. Kunt u mij aangeven hoeveel civielrechtelijk (...) (geplaatsten; N.o.) in een opvang-
inrichting op dit moment bij de Dienst Justitiële Inrichtingen op de wachtlijst staan om
in een behandelinrichting te worden geplaatst?
4. Welke maatregelen heeft u genomen om de tijdsduur tot aan de daadwerkelijke
plaatsing in een behandelinrichting te beperken?"

2.1.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

In het kader van de begroting 2002 was voor de justitiële jeugdinrichtingen een capaciteitstekort voorzien dat zou oplopen tot 700 plaatsen in 2006. Dit vooruitzicht was gebaseerd op de toenmalige prognoses van het WODC. In het licht van die prognoses werd gesproken over een uitbreiding met uiteindelijk 500 plaatsen. Extra middelen werden opgenomen voor het treffen van voorbereidende maatregelen.

De WODC-prognoses gaven in de daarop volgende jaren een wisselend beeld te zien met betrekking tot de te verwachten behoefte aan capaciteit die van invloed was op de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor verdere capaciteitsuitbreiding van de justitiële jeugdinrichtingen. Dat neemt niet weg dat een wezenlijke uitbreiding kon worden gerealiseerd. Sinds 1 januari 2002 is de formele capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen gestegen met ongeveer 400 plaatsen die als volgt zijn verdeeld:

	1 januari 2002	1 april 2004
Opvang	984	1149
Behandeling	1142	1375
Totaal	2126	2524

Overigens is, ondanks de stijging van het aantal plaatsen, tot op heden nog steeds sprake van frictie in vraag en aanbod.

2. (...)

Circa 34% van de in crisisopvang geplaatste jeugdigen wordt uiteindelijk geplaatst in een behandelinrichting. De overige jeugdigen stromen grotendeels door naar een niet-justitiële instelling of gaan terug naar huis.

De gemiddelde verblijfsduur van een civielrechtelijk geplaatste jeugdige op een crisisplaats, die rechtstreeks wordt doorgeplaatst naar een justitiële behandelinrichting, was in 2003 132 dagen. Voor de gehele groep uitgestroomde jeugdigen vanuit een crisisplaats is de gemiddelde verblijfsduur 114 dagen.

Daarbij is het overigens van belang op te merken dat het om de totale verblijfsduur gaat. De wachttijd betreft de periode tussen het moment waarop duidelijk is naar welke inrichting dan wel instelling de jeugdige overgeplaatst moet worden en het moment van de daadwerkelijke opname aldaar.

Bij vrijwel alle geplaatste civielrechtelijke jeugdigen in crisisopvang moet eerst bepaald worden welke vervolgplaatsing geïndiceerd is. Daartoe kunnen verschillende middelen worden ingezet; observatie, (deel-) diagnostiek of een persoonlijkheidsonderzoek. Pas wanneer de vervolgplaatsing duidelijk is, kan de jeugdige aangemeld worden en op een wachtlijst worden geplaatst.

Zoals ook reeds in eerdere antwoorden is opgemerkt is het streven nu nog gericht op een (acceptabele) gemiddelde wachttijd van twee maanden zonder onderscheid tussen civielrechtelijk of strafrechtelijk geplaatste wachtenden. Dit betekent echter niet dat bij het bereiken van het gestelde doel niet verder zal worden gezocht naar mogelijkheden om de wachttijden nog verder te verkorten. Kanttekening hierbij is overigens wel dat in de Bij de mogelijkheid is opgenomen om inrichtingen te bestemmen voor onderbrenging van jeugdigen die een bijzondere opvang- of behandeling behoeven. Voor deze bestemmingen (LVG (licht verstandelijke handicap; N.o.), zedendelinquenten, psychiatrie) zijn de wachttijden vaak langer dan voor reguliere behandelplaatsen. Daar deze bijzondere bestemmingen gespecialiseerd personeel vergen, is het niet eenvoudig om op korte termijn op schommelingen in aanbod van jeugdigen voor deze bijzondere bestemmingen in te spelen.

3. (...)

Op 25 mei 2004 bedroeg de wachtlijst voor justitiële behandelinrichtingen 149 ots-ers.

4. (...)

(...) (Er; N.o.) wordt op diverse wijzen geprobeerd de wachttijden te beperken. Belangrijk is uiteraard de aanzienlijke uitbreiding van de behandelcapaciteit (zie onderdeel 1 hierboven).

Tevens zijn in het kader van het Convenant crisisplaatsingen⁸⁷ al goede resultaten geboekt in de afstemming van vraag en aanbod en de verkorting van de verblijfsduur van jeugdigen op een crisisplaats."

⁸⁷ Zie hiervóór, onder A.1.7.1 en bijlage 1b

2.2 Reactie verzoekster

Met betrekking tot dit aspect reageerde verzoeksters gemachtigde namens verzoekster bij brief van 30 juli 2004 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Justitie:

"Vastgesteld kan worden dat er voor de doelgroep van K. (verzoekster; N.o.) te weinig doorplaatsingsmogelijkheden zijn. Los van wat nu de plannen zijn om dit te veranderen is cliënte van mening dat dit voorzienbaar was en dat derhalve de Nederlandse staat verweten kan worden onvoldoende te hebben ondernomen om dit te voorkomen.

(...)

De door de minister gemelde verblijfsduur geldt in ieder geval niet voor de doelgroep van K. Bijgaand wordt de wachtlijst voor de Rentray overlegd met daarop de datum van de wachtlijstplaatsing en de datum van de verwachte opname.⁸⁸ Hieruit blijkt dat vooral voor meisjes de wachttijd veelal 5 tot 7 maanden bedraagt. Voor plaatsing op de wachtlijst verblijven de jongeren gemiddeld vier maanden in een opvanginrichting, zodat de totale verblijfsduur 9 tot 11 maanden wordt. Het geval van K. staat derhalve niet op zichzelf."

2.3 Verklaring selectiefunctionaris

Selectiefunctionaris B. van IJZ van de DJI van het Ministerie van Justitie heeft op 15 juli 2004 onder meer het volgende verklaard.⁸⁹

"(1. *crisisconvenant*)

Als u mij vraagt naar de crisisconvenanten, kan ik u zeggen dat het convenant van 4 juli 2002 nog steeds van kracht is. Het nieuwe conceptconvenant van 2004 is nog niet ondertekend, en dus nog niet in werking getreden. Ik weet niet waarom dit niet is ondertekend. Wel heb ik gehoord dat de tekst van het conceptconvenant blijft gehandhaafd en dat Justitie per september van dit jaar met dit convenant van start gaat.

(Bij brief van 9 augustus 2004 liet mevrouw B. aan de Nationale ombudsman weten dat zij inmiddels op de hoogte was gesteld van de laatste ontwikkelingen betreffende het crisisconvenant. Zij verwees hierbij naar de brief van 5 juli 2004 van de minister van Justitie aan de directeur JJI van de DJI: zie bijlage 2b; N.o.)

De selectiefunctionaris probeert de in het conceptconvenant genoemde termijn van doorplaatsing van twaalf weken nu al te halen, maar het is bijna ondoenlijk, omdat er geen plaatsingsalternatieven zijn. Er zijn plaatsen tekort.

(...)

Als het conceptconvenant wordt ondertekend, moet wel worden gedacht aan plaatsingsalternatieven, omdat je anders niet binnen twaalf weken kunt plaatsen. Ik moet wel zeggen dat ik een termijn van twaalf weken reëler vind dan de praktijk op dit moment, want het is nu toch wel triest. De jeugdigen zitten nu erg lang in de opvanginrichtingen.

⁸⁸ Wachtlijst voor JJI Rentray van 27 november 2003; zie bijlage 3

⁸⁹ Zie ook bijlage 4a

De termijn van twaalf weken is op zich werkbaar, als in ogenschouw wordt genomen dat IJZ hier een inspanningsverplichting heeft en geen resultaatsverplichting. Dit staat ook in het convenant. Bij sommige plaatsen, zoals bij landelijke bestemmingen, is er gewoon een langere wachttijd, want daar is geen plek. Bijvoorbeeld zedenjongens met een verstandelijke handicap, daar is gewoon een lange wachtlijst voor. Dit zijn overigens Pijers, maar die plaats je niet binnen twaalf weken. Dan zul je dus naar alternatieven moeten zoeken, en zal Justitie deze moeten aanbieden.

(...)

Als u mij vraagt of de machtiging van de rechter met uithuisplaatsing in een behandelinrichting doorslaggevend is voor de beslissing van IJZ om de jeugdige in een JJI te plaatsen, kan ik u zeggen dat dit niet zo is. De jeugdige moet daarbij ook een justitie-indicatie hebben. Dit moet zijn gebleken uit onderzoek door het Bureau Jeugdzorg. Anders kan de jeugdige ook worden behandeld in een residentiële voorziening van VWS. Jeugdzorg moet het kind dan bij deze inrichting aanmelden en niet bij Justitie. Als de rechter uitspreekt dat de jeugdige moet worden geplaatst in een gesloten behandelinrichting, dan zijn er echter al voldoende gegevens bekend omtrent de ernst van de problematiek, en plaatsen wij in een JJI. In een VWS-voorziening kan immers niet gesloten worden geplaatst.

(...)

(4. knelpunten)

Als u mij vraagt waar de knelpunten zitten in de procedure, kan ik u zeggen dat bepaalde groepen jeugdigen moeilijk zijn te plaatsen omdat daar niet voldoende specifieke plaatsen voor zijn.

Voor de regionale bestemmingen zijn dit voornamelijk meisjes voor een open behandelplaats, hiermee bedoel ik een beperkt beveiligde inrichting. Wij hebben hiervoor drie inrichtingen, de Otto Gerard Heldringstichting (OGH) te Zetten, De Rentray en De Waterpoort in Groningen. Hiervoor zijn enorme wachtlijsten. Het zijn allemaal ots-meisjes, helaas ook nog een hele groep zeventien-jarigen waar beperkte behandelplaatsen voor zijn.

Verder heeft IJZ voor de landelijke bestemming met gesloten behandelplaatsen een tekort aan plaatsen voor zedendelinquenten die wij in Harreveld plaatsen, en een tekort aan plaatsen voor jeugdigen met licht verstandelijke handicap (LVG), zowel bij gesloten plaatsen als bij beperkt beveiligd. Deze groep plaatsen wij in het algemeen in De Rentray, Den Engh en Groot Emaus. Jeugdigen met een LVG plus een psychiatrische indicatie worden door ons in De Rentray geplaatst. Voor deze inrichtingen zijn ook grote wachtlijsten.

Kort gezegd bestaan er plaatsingsproblemen bij regionale plaatsing van ots-meisjes met open behandelindicatie, en landelijke plaatsing van zedendelinquenten en jeugdigen met een licht verstandelijke handicap. Hoewel het aanbod van plaatsen de laatste jaren fiks is gegroeid is de vraag het aanbod overstegen."

2.4 Reactie minister van Justitie

2.4.1 De substituut-ombudsman stelde de minister van Justitie bij brief van 2 augustus 2004 nog onder meer de volgende vragen:

"In uw reactie van 10 juni 2004 (...) deelt u in uw reactie mee dat de gemiddelde verblijfsduur van een civielrechtelijk geplaatste jeugdige op een crisisplaats in 2003 132 dagen betrof.

Bij de bijgevoegde stukken bij uw reactie bevonden zich twee crisisconvenanten, een convenant van juli 2002 en een concept convenant van 2004. In dit concept convenant wordt een doorplaatsingstermijn genoemd van twaalf weken.⁹⁰

1. Doelt u met de 132 dagen op de gemiddelde verblijfsduur van de civielrechtelijke jeugdigen die in 2003 daadwerkelijk in een behandelinrichting zijn geplaatst?
2. Wat was de gemiddelde wachttijd in 2003 van de civielrechtelijk geplaatste jongeren in een opvanginrichting die intussen zijn geplaatst in een justitiële behandelinrichting?
3. Bij hoeveel civielrechtelijk geplaatste jeugdigen is de wachttijd minder dan zes weken?
4. Wat is de status van het concept convenant 2004? Waarom is dit convenant nog niet in werking getreden?
5. Op grond waarvan is in het concept convenant gekomen tot een termijn van twaalf weken?"

2.4.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt:

"D. Ten aanzien van de tijdsduur

1. (...)

Met 132 dagen bedoel ik de gemiddelde verblijfsduur (dus niet wachttijd) van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen die aansluitend op hun crisisplaatsing zijn doorgeplaatst naar een justitiële behandelinrichting.

2. (...)

De gemiddelde verblijfsduur van deze groep jeugdigen was 132 dagen, over de wachttijd staan mij geen cijfers ter beschikking. Het is aan de gezinsvoogdij-instelling om te bewerkstelligen dat binnen 4 weken na opname van de jeugdige een indicatiebesluit voor vervolghulpverlening beschikbaar is (zie het crisisconvenant). Met dat indicatiebesluit kan de gezinsvoogd een jeugdige voor een vervolginstelling aanmelden. Ook aanmelding voor een justitiële behandelinrichting is de verantwoordelijkheid van de gezinsvoogdij-instelling. Op de DJI rust de verplichting om zich in te spannen om, indien noodzakelijk, zo spoedig mogelijk een vervolgtraject in een Justitiële Jeugdinrichting aan te bieden.

3. (...)

Er wordt alleen bijgehouden wat de totale verblijfsduur is geweest. Van de in totaal 670 in 2003 uitgestroomde civielrechtelijk geplaatste jeugdigen zijn er 135 binnen een termijn van 6 weken uit de opvanginrichting uitgestroomd. Hiervan zijn 36 jeugdigen overgeplaatst naar een andere justitiële jeugdinrichting.

⁹⁰ Zie hiervoor, onder A.1.8.2 en bijlage 3a

4. (...)

Inmiddels is gezien de ontwikkelingen rondom de urgentieafspraken en de Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod' besloten om geen nieuw convenant vast te stellen.

De directeur van de Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie heeft op 5 juli 2004 aan de ondertekenaars van het crisisconvenant de wijzigingen in de afspraken rondom het crisisconvenant, waarover reeds overeenstemming was bereikt, nogmaals schriftelijk bevestigd.⁹¹ (...)

5. (...)

De termijn van 12 weken is gekozen omdat deze analoog is aan de crisisplaatsings- en interventieperiode van jeugdigen die op vrijwillige crisisplaatsen in het VWS-circuit worden opgenomen. Op grond van de ervaringen in de praktijk is gebleken, dat 12 weken meestentijds voldoende zijn om de crisis te bezweren en vervolgstappen te ondernemen."

3. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"(...) bij de bespreking van de wachtlijstknelpunten (is) aangegeven dat op dat moment cijfers en prognoses niet ter beschikking stonden. Bij lezing van de tekst kan de suggestie worden gewekt dat het om een objectieve analyse gaat van de wachtlijst, terwijl het niet meer dan een subjectieve waarneming van de stand van zaken ten tijde van het interview betreft."

In zijn brief van 8 november 2004 reageerde de minister van Justitie ook op een onderdeel van de verklaring van de selectiefunctionaris, dat niet hiervóór, onder A.2.3, is opgenomen. Voor deze reactie wordt verwezen naar bijlage 5a.

⁹¹ Zie hiervóór, onder A.1.8.3 en bijlage 3b

B. BEHANDELING

1. ACHTERGROND

1.1 Internationale verdragen

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Artikel 20 IVRK

Zie hiervoor, onder A.1.1.2.

1.2 Wet- en regelgeving

Beginnelsenwet justitiële jeuginrichtingen (Bjj)

1.2.1 Artikel 10 Bjj

Zie hiervoor, onder A.1.2.4

1.2.2 Artikel 20 Bjj

- "1. De directeur van een opvanginrichting kan voor een jeugdige een verblijfsplan vaststellen. Hij stelt in elk geval een verblijfsplan vast voor een jeugdige met een strafrestant van drie maanden of meer. Alvorens het plan vast te stellen overlegt hij met de jeugdige.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de eisen waaraan een verblijfsplan ten minste moet voldoen, de voorschriften die bij wijziging daarvan in acht genomen moeten worden en de periodieke evaluatie van het verblijfsplan."

1.2.3 Artikel 21 Bjj

- "1. De directeur van een behandelinrichting draagt zorg dat binnen zes weken na binnenkomst van de jeugdige in de inrichting een behandelplan wordt vastgesteld. Alvorens het plan vast te stellen overlegt hij met de jeugdige.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de eisen waaraan het behandelplan ten minste moet voldoen, de voorschriften die bij wijziging daarvan in acht genomen moeten worden en de periodieke evaluatie van het behandelplan."

Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)

1.2.4 Artikel 26 Rjj

- "1. In het verblijfsplan worden ten minste opgenomen:
- a. een omschrijving van de problemen van de jeugdige,
 - b. een beschrijving van het hulpverleningsproces,
 - c. medische gegevens voor zover deze relevant zijn voor het hulpverleningsproces,
 - d. de gestelde doelen aangaande de ontwikkeling van de jeugdige,
 - e. een aanduiding van de groep waarin de jeugdige verblijft,
 - f. een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, zowel binnen als buiten de inrichting,
 - g. de soorten activiteiten waaraan door de jeugdige wordt deelgenomen,
 - h. de personen van buiten de inrichting waarmee de jeugdige contact mag onderhouden, en
 - i. het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.
2. Voor zover aan de onderdelen f tot en met i van het eerste lid voorwaarden verbonden zijn worden deze opgenomen in het verblijfsplan en wordt aangegeven welke de consequenties zijn wanneer deze voorwaarden niet worden nageleefd.
3. Het verlotplan, het scholings- en trainingsprogramma en de voorbereiding op de nazorg maakt, voor zover van toepassing, onderdeel uit van het verblijfsplan."

1.3 Kamerstukken

1.3.1 Memorie van Toelichting op artikel 20 Bij, TK 1997-1998, 26 016, nr. 3, p. 38 en 39

"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. (...)

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."

1.3.2 Brief van de minister van Justitie van 22 oktober 2003, TK 2003-2004, 24 587, nr. 93, p. 2 en 3

"In de opvanginrichtingen wordt zoals hiervoor aangegeven in ieder geval beveiliging en structuur geboden. Alleen al het bieden van een 'normaal' dag- en nachtritme is een belangrijke stap om de crisissituatie te kunnen normaliseren. Ook voor de grote aantallen meisjes die (dreigen) slachtoffer te worden van gedwongen prostitutie is de afscherming van pooiers van groot belang. Tijdens de crisisplaatsing in de opvanginrichting wordt in nauwe samenspraak tussen gezinsvoogdij-instelling en justitiële jeugdinrichting bezien hoe het vervolgtraject gestalte moet krijgen. Daarbij moet gedacht worden aan noodzakelijke medische verzorging, onderwijs, voorbereiding terugkeer huis dan wel vinden van andere woonlocatie. Voorts kan in een opvanginrichting ook een persoonlijkheidsonderzoek worden afgenomen."

1.3.3 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 19 mei 2004, TK 2003-2004, 28 741, nr. 7

"Tijdens het bestuurlijk overleg op 12 mei jl. hebben minister Donner en ik met de provincies, de Maatschappelijke Ondernemers Groep, GGZ Nederland, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en Zorgverzekeraars Nederland afgesproken uitvoering te geven aan het urgentieplan voor de crisisopvang van jongeren met ernstige gedragsproblemen. In dit urgentieplan is opgenomen dat jongeren die op een crisisplek in een justitiële jeugdinrichting verblijven sneller onderzocht zullen worden en dat ggz-instellingen hiervoor de psychiatrische deskundigheid zullen leveren. Ook de organisaties voor licht verstandelijk gehandicapten zullen hierbij hun deskundigheid inzetten. Indien noodzakelijk, kan gestart worden met psychiatrische behandeling in de justitiële jeugdinrichting. (...) Met dit urgentieplan rondom de crisisplaatsingen in de jeugdinrichtingen wordt vooruitgelopen op het plan van aanpak dat een structurele oplossing moet bieden. Dit plan zal in juni 2004 door de minister van Justitie en mij aan de Tweede Kamer worden aangeboden."

1.3.4 Brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van 1 juli 2004, TK 2003-2004, 28 741, nr. 8

"De werkgroep (interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen'; N.o.) heeft eerst de problematiek nader in beeld gebracht en teruggebracht tot twee kernpunten, t.w.: het ontbreken van passend aanbod en de vraag naar samenplaatsing. Uit het onderzoek van het NIZW en een analyse van de huidige situatie in de vier sectoren (de justitiële jeugdinrichtingen, de provinciale jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten), blijkt dat het hierbij met name gaat om een groep jeugdigen die in de huidige situatie 'tussen wal en schip vallen'. Bij deze groep jeugdigen is er sprake van meervoudige problematiek, die zich veelal voordoet op het grensvlak van de verschillende sectoren. Het betreft jeugdigen met ernstige opvoed- en opgroei problemen,

veelal gecombineerd met psychiatrische problematiek en een licht verstandelijke handicap. Deze jeugdigen vertonen ernstige gedragsproblemen, waardoor ze moeilijk te handhaven zijn en tevens hebben zij bescherming nodig. De werkgroep heeft vastgesteld dat het huidige aanbod van de justitiële jeugdinrichtingen en ook van de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de zorg voor licht-verstandelijk gehandicapten voor de groep jeugdigen met ernstige gedragsproblemen ontoereikend is. De huidige crisisplaatsing in de opvanginrichtingen van de justitiële jeugdinrichtingen biedt geen passend zorgaanbod. De justitiële opvanginrichting biedt wel een pedagogische aanpak maar deze is niet toegesneden op de specifieke zorgvraag van deze jeugdigen. De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de justitiële opvanginrichtingen vormt een belemmering om deze groep civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen (dominantie van uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht). Bovendien is er sprake van een slechte aansluiting tussen de aanbodmogelijkheden op vrijwillige basis in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-ggz en de lvg-sector enerzijds en de gesloten mogelijkheden in de justitiële jeugdinrichtingen (opvang en behandeling) anderzijds. Het ontbreken van passend vervolgaanbod leidt er in de praktijk toe, dat jeugdigen onnodig lang onder het regime van de justitiële jeugdinrichtingen verblijven, waardoor sprake is van onnodige vrijheidsbeperking. Ook de andere sectoren zijn onvoldoende toegerust om voor deze groep jeugdigen een passend aanbod te bieden. Enerzijds omdat er sprake is van meervoudige problematiek en de expertise vanuit verschillende sectoren noodzakelijk is. Anderzijds omdat veelal een wettelijk kader voor toepassing van dwang ontbreekt. Vanuit de praktijk van de jeugdzorg is aangegeven dat hier wel behoefte aan is. In de jeugd-ggz en de lvg-sector biedt de Wet BOPZ (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen; N.o.) mogelijkheden in dit kader. Dat is echter wel een kader voor gedwongen opname. Maar behandeling kan uitsluitend op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Wat betreft de provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontbreken de mogelijkheden voor het toepassen van dwang in het geheel. Uit onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut naar de samenplaatsing blijkt dat de jeugdigen en hun ouders, het niet rechtvaardig vinden dat jeugdigen op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. Niet alleen de jeugdigen die op civielrechtelijke titel zijn geplaatst vinden dat over het algemeen onrechtvaardig, maar ook de jeugdigen die op strafrechtelijke titel zijn geplaatst delen die mening. Dit gevoel van onrechtvaardigheid is gekoppeld aan de beleving van jongeren dat de justitiële inrichting een jeugdgevangenis is, waar jeugdigen zitten, die gestraft worden voor hun criminele daden. De meeste jeugdigen die op civielrechtelijke titel zijn geplaatst, vinden het niet alleen onrechtvaardig, maar hebben er ook problemen mee dat zij samengeplaatst zijn. Negatieve beïnvloeding, het overnemen van crimineel gedrag, angst voor hen die een ernstig delict gepleegd hebben en de onwenselijkheid van de confrontatie tussen slachtoffers en daders ervaren de jeugdigen als negatieve effecten van de samenplaatsing. Bovendien speelt stigmatisering een belangrijke rol.

Advies van de werkgroep

Het advies van de werkgroep luidt dat de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten passend, 'evidence based' aanbod moeten ontwikkelen. Het gaat om nieuw zowel als aangepast zorgaanbod, zowel ambulante als residentieel. Intersectorale samenwerking is hierbij van groot belang.

Bovendien is het wenselijk om jeugdigen die met het primaire doel van bescherming in de justitiële jeugdinrichtingen worden geplaatst te scheiden van de jeugdigen die er vanuit het strafrecht worden geplaatst. De kern van het advies van de werkgroep is dan ook:

- zorg voor een voldoende en passend alternatief aanbod van crisisopvang, crisisinterventie en behandeling voor de groep jongeren die primair bescherming behoeft. Dat aanbod dient gestalte te krijgen binnen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de lvg-sector en de jeugd-ggz.
- Beëindig de plaatsing van deze jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen.

Standpunt en te nemen acties

Gelezen het advies en horende de belanghebbende partijen onderschrijven wij de noodzaak om te zorgen voor voldoende en passend aanbod van crisisopvang, crisisinterventie en behandeling voor deze doelgroep binnen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de lvg-sector en de jeugd-ggz en de samenplaatsing te beëindigen. Vanuit de intentie om te komen tot beëindiging van de plaatsing van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen die met het primaire doel van bescherming zijn geplaatst, zullen wij met spoed een nadere verkenning uit laten voeren alvorens te komen tot een definitief en nader uitgewerkt standpunt. De gewenste situatie voor de langere termijn zal gecombineerd moeten worden met een onmiddellijke aanpak van de problematiek zoals die zich nu voordoet. Wij zullen dit advies doen uitwerken in acties voor de korte en acties voor de lange termijn.

Acties voor de korte termijn

Op de korte termijn moet een aantal acties in gang worden gezet ten behoeve van de verbetering van het huidige aanbod. De Wet op de jeugdzorg, die per 1 januari 2005 in werking treedt, biedt hiertoe mogelijkheden; met prioriteit moeten de volgende acties worden uitgevoerd:

- versterking van de ketenregie, zowel wat betreft de inzet van het bureau jeugdzorg/de gezinsvoogden als wat betreft de afspraken met de andere sectoren, om een versnelde uitstroom van de doelgroep uit de opvang- en behandelinrichtingen mogelijk te maken;
- ontwikkeling van (intersectoraal) preventief aanbod ter voorkoming van de noodzaak van gesloten (crisis)opvang en behandeling;
- verbetering van de diagnostiek en interventiemogelijkheden voorafgaand aan en gedurende gesloten crisisopvang in een JJI, zoals in het urgentieplan is opgenomen;
- ontwikkeling van (intersectoraal) behandelaanbod onder meer in vervolg op gesloten crisisopvang en/of gesloten behandeling in een JJI;

Met de bovenstaande acties kan het beroep op gesloten opvang en behandeling in de JJI's beperkt worden en kan de doorstroom van gesloten crisisopvang naar behandeling alsmede de doorstroom vanuit de justitiële opvang- en behandelinrichtingen naar aansluitend regionaal intersectoraal jeugdzorgaanbod worden verbeterd. Daarmee wordt voorkomen dat langer dan op grond van een indicatie daartoe nodig is, sprake zal zijn van vrijheidsbeperking. Daarnaast is het noodzakelijk om de volgende acties op korte termijn uit te voeren:

- Uitvoering van het urgentieplan, waardoor er sneller diagnostisch onderzoek en ambulante behandeling binnen de justitiële jeugdinrichtingen op gang komt;

- Start met een gefaseerde beëindiging van de samenplaatsing binnen de justitiële opvanginrichtingen in die gevallen waarbij het evident is dat er geen sprake is van strafrechtelijke antecedenten.

Acties voor de lange termijn

Het advies geeft een helder perspectief aan. Beëindiging van de plaatsing van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen die met het primaire doel van bescherming zijn geplaatst betekent een wijziging van verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stelsel. De problematiek is echter complex. Meer informatie is nodig voor de verdere uitwerking van de aanpak en het beperken van de risico's. Met het oog op het geschetste perspectief moet - zoals wij hier aangaven - een nadere verkenning worden uitgevoerd naar de consequenties hiervan. Deze verkenning zal op korte termijn worden uitgevoerd en in ieder geval nog vóór 1 januari 2005 tot een nader uitgewerkt plan van aanpak leiden. Daarin moet in ieder geval duidelijkheid worden geboden over de exacte omvang van de doelgroep die niet meer in de justitiële jeugdinrichting geplaatst zal worden, het alternatieve aanbod dat hiervoor noodzakelijk is, op welke termijn en onder welke financiële en wettelijke randvoorwaarden dit te realiseren is. Ten eerste is dus een nadere afbakening nodig van de categorie jeugdigen die niet meer in de justitiële jeugdinrichtingen geplaatst zullen worden en waarvoor de andere sectoren dan de justitiële jeugdinrichtingen een voldoende en passend alternatief aanbod van crisisopvang/interventie en behandeling moeten gaan bieden. Het gaat om jeugdigen met ernstige gedragsproblemen die bescherming en behandeling nodig hebben en waarbij geen sprake is van het plegen van dusdanige strafbare feiten dat op grond daarvan opvang en behandeling noodzakelijk is. Het betreft in ieder geval de groep jeugdigen waar het advies van de werkgroep betrekking op heeft: de groep jeugdigen die op basis van het crisisconvenant civielrechtelijk in een opvanginrichting zijn geplaatst. Rekening houdend met de praktijk doen zich bij de afbakening een aantal complicaties voor. Dit heeft te maken met het gebruik van juridische titels en ook met de route die jeugdigen volgen. Er zijn jeugdigen met strafrechtsproblemen waaronder de zogenoemde veelplegers waarbij de ondertoezichtstelling en een machtiging plaatsing in een justitiële jeugdinrichting van de kinderrechter de titel is waaronder een pedagogische aanpak wordt gerealiseerd. Ook zijn er jeugdigen die met het strafrecht in aanraking komen die onder meer na het ondergaan van de voorlopige hechtenis in tweede instantie in het kader van een ondertoezichtstelling met machtiging van de kinderrechter voor behandeling geplaatst worden in een justitiële jeugdinrichting. Een eenvoudig onderscheid naar juridische titel - civielrechtelijk of strafrechtelijk - houdt met deze praktijk geen rekening en volstaat daarom niet. Het verwerven van nauwkeuriger inzicht in de aard en omvang van de groep die primair bescherming en behandeling nodig heeft en die geen (ernstige) strafrechtsproblemen heeft, moet onderdeel zijn van de uitwerking van de aanpak. Ten tweede kan beëindiging van het specifieke aanbod voor deze jeugdigen van de justitiële jeugdinrichtingen pas plaatsvinden wanneer gegarandeerd is dat er in de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de zorg voor licht-verstandelijk gehandicapten een alternatief aanbod beschikbaar is. Anders valt er een gat. Daarbij zal ook een reële planning gemaakt moeten worden waarbij rekening gehouden wordt met de tijd die het vraagt om een alternatief aanbod te ontwikkelen en ook om de gebouwen die daarvoor nodig zijn te verwerven, gereed te

maken of eventueel over te dragen. Er dient tevens rekening mee gehouden te worden dat er in de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de lvg-sector wachtlijsten zijn, terwijl bij justitiële jeugdinrichtingen zich wachtlijsten dreigen te ontwikkelen ook voor strafrechtelijk te plaatsen jeugdigen. Een nadere uitwerking van de financiële randvoorwaarden is hiervoor noodzakelijk.

Ten slotte dienen er wettelijke mogelijkheden te komen voor crisisopvang/interventie en behandeling in een beveiligde omgeving om in de jeugdzorg een passend aanbod te kunnen realiseren. Uit de verkenning moet blijken waar exact behoefte aan is en op welke wijze dit wettelijk geregeld zou kunnen worden."

1.4 Onderzoeken

1.4.1 Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 2004, Amsterdams Centrum voor Kinderstudies, Vrije Universiteit, p. 152 en 153

"Als een jeugdige binnenkomt in een jeugdinrichting, dient volgens de Bij soms een verblijfsplan (bij verblijf in een opvanginrichting) en altijd een behandelplan (bij verblijf in een behandelinrichting) te worden opgesteld. Bijna alle directeuren hechten een groot belang aan het opstellen van een verblijfs- of behandelplan; de overige directeuren hechten daar een redelijk belang aan. Hetzelfde geldt voor de teamleiders.

Op de vraag of de directeuren altijd een verblijfsplan opstellen, antwoordt ongeveer tweederde ontkennend. Een kwart van de directeuren antwoordt bevestigend. Van de teamleiders geeft iets meer dan helft aan dat er niet altijd een verblijfsplan wordt opgesteld, terwijl iets minder dan de helft aangeeft dat dit wel gebeurt. Op de vraag wat de reden is om geen verblijfsplan op te stellen, wordt verschillend geantwoord. Slechts als een jeugdige in een opvanginrichting een strafrestance heeft van minimaal drie maanden, geldt een wettelijke verplichting tot het opstellen van een verblijfsplan. Het zou kunnen zijn dat voor jeugdigen zonder strafrestance van minimaal drie maanden die in een opvanginrichting worden geplaatst, meestal geen verblijfsplan wordt opgesteld. Voor het opstellen van een verblijfsplan is in de Bij geen maximale termijn na binnenkomst van de jeugdige in de jeugdinrichting gegeven. Het behandelplan moet op grond van de Bij binnen zes weken na binnenkomst van de jeugdige worden opgesteld. Verder is in het Rjj bepaald dat een verblijfs- of behandelplan tenminste vier maal per jaar moet worden geëvalueerd. Een kleine minderheid van de directeuren geeft aan dat een verblijfsplan wordt opgesteld binnen zes weken. De eerste evaluatie van een dergelijk plan vindt volgens bijna een derde van de directeuren doorgaans plaats na twaalf weken. Iets meer dan een kwart van de teamleiders geeft aan dat een verblijfsplan binnen zes weken wordt opgesteld en volgens iets meer dan een kwart vindt de eerste evaluatie doorgaans plaats na twaalf weken."

1.4.2 Eindrapportage van de interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen', 15 juni 2004, p. 34 en 35

"De werkgroep heeft vastgesteld dat het huidige aanbod voor deze groep jeugdigen ontoereikend is. De crisisplaatsing in de opvanginrichtingen van de JJl's biedt geen passend zorgaanbod. De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de justitiële opvanginrichtingen vormt een belemmering om de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen (dominantie van uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht). Bovendien is er sprake van een slechte aansluiting tussen de aanbodmogelijkheden op vrijwillige basis in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-ggz en de lvg-sector enerzijds en de gesloten mogelijkheden in de justitiële jeugdinrichtingen (opvang en behandeling) anderzijds. Het ontbreken van passend vervolgaanbod leidt er in de praktijk toe, dat jeugdigen onnodig lang onder in ieder geval het regime van de justitiële opvanginrichtingen verblijven, waardoor sprake is van onnodige vrijheidsbeperking. Ook bij de behandelinrichtingen worden knelpunten in de door- en uitstroom ervaren.

Ook de andere sectoren zijn onvoldoende toegerust, om voor deze groep jeugdigen een passend aanbod te bieden. Enerzijds omdat er sprake is van meervoudige problematiek. Anderzijds omdat veelal een wettelijk kader voor toepassing van dwang ontbreekt. In de jeugd-ggz en de lvg-sector biedt de Wet BOPZ mogelijkheden in dit kader. Het betreft echter een kader voor gedwongen opname. Behandeling kan uitsluitend op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Wat betreft de provinciaal gefinancierde jeugdzorg ontbreken de mogelijkheden voor het toepassen van dwang in het geheel.

De conclusie is dat er zowel nieuw als aangepast zorgaanbod binnen de jeugdzorg nodig is, zowel ambulante als residentiële. In verband met de meervoudige problematiek van de jeugdigen is intersectorale samenwerking essentieel, zowel om een gezamenlijk aanbod te creëren als om goede ketenafspraken te realiseren. Bovendien is het noodzakelijk om ook voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg een wettelijk kader te creëren op basis waarvan gesloten opvang en behandeling mogelijk is."

2. BEVINDINGEN

2.1 Standpunt minister van Justitie

2.1.1 Met betrekking tot de mogelijkheden tot behandeling van civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen, stelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie bij brief van 26 april 2004 onder meer de volgende vragen:

"Op grond van artikel 20 van de Bij dient de directeur van een opvanginrichting een verblijfsplan op te stellen voor de in zijn inrichting verblijvende jeugdigen met een strafrestant van drie maanden of meer. Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Bij draagt de directeur van een behandelinrichting zorg dat een behandelplan voor de in zijn inrichting verblijvende jeugdigen wordt opgesteld.

Uit onder meer de Memorie van Toelichting op de Bij (TK 1997-1998 26 016, nr. 3) is gebleken dat de directeur de verplichting tot het opstellen van een verblijfsplan niet heeft ten aanzien van passanten met een ongewisse verblijfsduur in een opvanginrichting.

Hierdoor wordt de indruk gewekt dat voor civielrechtelijk (...) (geplaatsten; N.o.) in de opvanginrichting in het geheel geen plan wordt opgesteld.

Komt de hierboven genoemde indruk overeen met de situatie in de praktijk? Zo ja, op welke wijze tracht u tegemoet te komen aan de noodzaak tot behandeling van deze groep (...)? Vooral als deze groep langere tijd in de opvanginrichting verblijft?

Zo nee, welke situatie doet zich in de praktijk dan wel voor?"

2.1.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"De indruk dat geen plan wordt opgesteld is onterecht. In het crisisconvenant is hierover het volgende opgenomen:

- a. Binnen 2 weken na plaatsing in de justitiële jeugdinrichting vindt overleg plaats tussen de (gezins)voogdij-instelling en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting over de ontwikkeling van de jeugdige en het voorgenomen vervolgtraject.
- b. Uiterlijk binnen 3 weken na plaatsing legt de (gezins)voogdij-instelling aan de contactpersoon een concreet plan van aanpak voor over het vervolgtraject. Afschrift van het plan van aanpak wordt gezonden aan de afdeling Individuele Jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

In het leeuwendeel van de gevallen gebeurt dit ook, al wordt nog niet altijd de streefdatum gehaald. Dit is een voortdurend punt van aandacht en uit de cijfers blijkt een duidelijk positieve ontwikkeling. De opvanginrichtingen geven alle aan dat er wel degelijk wordt gewerkt met verblijfs- of aandachtspuntenplannen, die meestal na vier tot zes weken in overleg met de gezinsvoogd worden opgesteld. Er worden ook observatieverslagen opgesteld, de jeugdigen krijgen een mentor toegewezen en er wordt waar nodig specifieke zorg verleend. Ook wordt bij jeugdigen die langer in crisisopvang verblijven vaak meer aandacht aan oudercontacten besteed.

Gezien de vaak ongewisse verblijfsduur wordt niet altijd een plan voor een termijn van zes maanden opgesteld, zoals dat bij een regulier verblijfsplan gebeurt. Als de jeugdige na verloop van de geldigheidsduur van het plan nog in de crisisopvang verblijft wordt het plan geëvalueerd en bijgesteld. Overigens zijn opvanginrichtingen niet bedoeld voor behandeling; er is daar niet zo zeer sprake van behandeling als wel van begeleiding. Wanneer sprake is van behandelingsbehoefte, is de jeugdige aangewezen op een justitiële behandelinrichting of een andere instelling die specifiek is bestemd voor behandeling van jeugdigen. Niettemin is (...) op 12 mei 2004 door de staatssecretaris van VWS een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin een urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugdinrichtingen wordt bekendgemaakt. Daarin wordt een plan gepresenteerd om specifieke deskundigheid vanuit de licht verstandelijk gehandicaptensector (LVG) en psychiatrie reeds tijdens verblijf in de opvanginrichtingen te leveren."

2.2 Reactie verzoekster

Met betrekking tot dit aspect reageerde verzoeksters gemachtigde namens verzoekster bij

brief van 30 juli 2004 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Justitie:

"Ook de minister stelt vast dat opvanginrichtingen niet bedoeld zijn voor behandelingen en dat er daartoe dan ook geen reële mogelijkheden zijn."

2.3 Verklaring deskundigen

2.3.1 Deskundige mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas heeft op 20 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:⁹²

"Als u mij vraagt of ik van mening ben dat in de opvanginrichting al moet worden begonnen met behandelen, kan ik u zeggen dat de opvanginrichting niet geroutineerd is in behandelen. Dus dan moet je dat ook niet doen. Ik ben er meer voor om de plaatsing zo kort mogelijk te laten duren. Ik denk dan aan maximaal een maand. Er wordt heel weinig gedaan met de jongeren in een opvanginrichting, dus zij moeten zo snel mogelijk worden doorgeplaatst. Ik snap wel dat er weinig van de grond komt, omdat een strafrechtelijk geplaatste jongere daar gemiddeld slechts een maand of drie zit. Dan is het natuurlijk niet zo gemakkelijk om iets aan een behandelplan te doen. Wat de ots-ers betreft, heb je daarom in die opvanginrichtingen ook weinig faciliteiten om iets te doen. Als je die faciliteiten gaat ontwikkelen, loop je weer het gevaar dat de jeugdige er te lang zal blijven. Een verblijfsplan vind ik wél nuttig voor ots-ers. Omdat het geen strafrechtelijke kinderen zijn, is het handig om even te kijken wat voor jongere het is, en of het allemaal wel zo moet, en of de ouders bij het bezoek moeten worden gefouilleerd enzovoorts. In die zes weken crisis kun je best een verblijfsplan maken."

2.3.2 Deskundige de heer prof. mr. J.E. Doek heeft op 22 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:⁹³

"Dat de minister vervolgens in de Kamer roept dat dit wel gebeurt, en dat er in de opvanginrichtingen ook wordt behandeld omdat er in het verblijfsplan behandelaspecten zitten, is ook een fabeltje. Het is natuurlijk ook een klimaat waar je niet veel kunt. Ten eerste zitten de preventieve gehechten in de inrichting voor een zeer onzekere tijdsduur. Het is dan begrijpelijk dan geen verblijfsplan of onderwijs wordt verschaft. Bij civielrechtelijk geplaatsten is de onzekere factor de datum wanneer zij in een behandelinrichting worden geplaatst of weer naar huis gaan. Dit is weer een andere categorie. Met deze jongeren kun je wel iets gaan doen, omdat je bij IJZ kan navragen wanneer de overplaatsing ongeveer gaat plaatsvinden. Echter, voor behandeling is de inrichting in het geheel niet ingesteld. Die is ingesteld op bewaren."

⁹² Zie ook bijlage 5b

⁹³ Zie ook bijlage 5c

2.4 Reactie minister van Justitie

2.4.1 De substituut-ombudsman stelde de minister van Justitie bij brief van 2 augustus 2004 onder meer de volgende vragen:

"In uw reactie van 10 juni 2004 geeft u aan dat in het huidige crisisconvenant staat dat de (gezins)voogdij-instelling uiterlijk binnen drie weken na plaatsing een plan van aanpak overlegt over het vervolgtraject. In het leeuwendeel van de gevallen gebeurt dit ook, al wordt nog niet altijd de streefdatum gehaald. Dit is een voortdurend punt van aandacht en uit de cijfers blijkt een duidelijk positieve ontwikkeling.

Voorts deelt u in uw reactie mee dat alle opvanginrichtingen hebben aangegeven dat wel degelijk wordt gewerkt met verblijfs- of aandachtspuntenplannen, die meestal na vier tot zes weken in overleg met de gezinsvoogd worden opgesteld.

Ten slotte laat u in uw reactie weten dat op 12 mei 2004 door de staatssecretaris van VWS een brief aan de Tweede Kamer is gezonden waarin een urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugdinrichtingen wordt bekend gemaakt.

1. Kunt u inzicht geven in de cijfers van deze positieve ontwikkeling met betrekking tot de plannen van aanpak van de (gezins)voogdij-instellingen?
2. Het plan van aanpak is een verantwoordelijkheid van de (gezins)voogdij-instellingen. Mag naar aanleiding van uw reactie worden gesteld dat Justitie in de eerste weken in het geheel geen verblijfsplan in de opvanginrichting opstelt voor civielrechtelijk geplaatsten? Bijvoorbeeld omtrent noodzakelijke medische verzorging, scholing en bezoek? Zo nee, hoe vaak gebeurt dit dan wel?
3. Wat zijn verblijfs- of aandachtspuntenplannen? Wat zijn de verschillen met een verblijfsplan in de zin van de Bjj en het Rjj? Worden aan deze verblijfs- of aandachtspuntenplannen minimumeisen gesteld?
4. Wat is de stand van zaken omtrent de uitvoering van het urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugdinrichtingen?"

2.4.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

De volgende cijfers uit de analyse van het crisisconvenant illustreren de positieve trend in het (tijdig) opstellen van een plan van aanpak. De cijfers zijn bijgehouden sinds 1 januari 2003.

1e halfjaar 2003:

In totaal zijn er 60 door- en uitplaatsingen gerealiseerd. Van deze 60 zijn er 29 plannen van aanpak voorgelegd aan de afdeling Individuele jeugdzaken (IJZ) van DJI. Van de 29 zijn er 14 binnen de afgesproken termijn van 3 weken aangeleverd, de overige later.

2e halfjaar 2003:

In totaal zijn dit halfjaar 93 door- en uitplaatsingen gerealiseerd. Er zijn 54 plannen van aanpak voorgelegd aan de afdeling IJZ, waarvan 23 binnen de afgesproken termijn van 3 weken. (...)

1e halfjaar 2004:

In totaal zijn er 90 door- en uitplaatsingen gerealiseerd. Er zijn 67 plannen van aanpak binnengekomen, waarvan 32 (...) bijna worden aangeleverd. Op het totaal van alle plaatsingen wordt in 48 % van de gevallen een plan binnen de afgesproken termijn van 3 weken aangeleverd.

(...)

3. (...)

In antwoord op de vragen 2 en 3 deel ik het volgende mede. Verblijfsplan is de formele term zoals die in de Bjj wordt gehanteerd. Daaraan zijn wettelijke eisen gekoppeld: bij een strafrestant van drie maanden of meer moet het verplicht worden opgesteld (artikel 20 Bjj). Uit de redactie van artikel 20 Bjj blijkt dat een verblijfsplan voor civielrechtelijk geplaatste kinderen niet verplicht is, ook al verblijven ze meer dan drie maanden in een opvanginrichting. De inhoudelijke en procedurele eisen gesteld aan het verblijfsplan, staan beschreven in artikel 25 en 26 van het Rjj. In het crisisconvenant is vastgelegd dat de directeur van de inrichting uiterlijk twee weken na ontvangst van het plan van aanpak van de gezinsvoogd een verblijfsplan opstelt, gericht op diagnostiek en crisisinterventie. Zoals in mijn vorige brief beschreven is, stellen alle inrichtingen een dergelijk plan op, maar geven dat soms een andere naam, zoals aandachtspuntenplan, om aan te geven dat het hier niet het in de Bjj verplichte verblijfsplan betreft dat aan de eisen gesteld in het Rjj, moet voldoen. Aan de plannen voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen worden geen specifieke eisen gesteld, zij verschillen derhalve in vorm en inhoud.

De noodzakelijke medische verzorging is niet afhankelijk van een verblijfsplan, daar elke jeugdige reeds bij binnenkomst een medische intake ondergaat en vervolgens de aangewezen medische verzorging ontvangt. Het recht op medische verzorging is geregeld in artikel 47 van de Bjj en in aanvulling hierop in de WGBO (Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek, enz. in verband met de opneming van bepalingen omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst; N.o.).

Ook scholing en bezoek zijn rechten die voortvloeien uit een verblijf in Justitiële jeugd-inrichtingen en alle jeugdigen toekomen, ongeacht of hierover iets is opgenomen in een verblijfsplan (zie artikel 52 Bjj).⁹⁴

In artikel 65 Rjj is de onderwijstrajectkaart geregeld; het bezoek is geregeld in artikel 43 Bjj.

4. (...)

De afspraken, voortkomend uit het urgentieplan zijn na de vaststelling daarvan op 12 mei 2004 met de provincies, de MO-groep, GGZ Nederland, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en Zorgverzekeraars Nederland (...) besproken en zo praktisch mogelijk opgepakt. Daarbij werd afgesproken, dat er per justitiële jeugdinrichting ad hoc een multidisciplinair team wordt gevormd dat binnen 3 maanden alle dossiers van crisisgeplaatste kinderen doorneemt."

⁹⁴ Zie hierna, onder E.1.2.2

3. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"(...) mevrouw Junger-Tas (merkt) op dat de plaatsing maximaal één maand zou kunnen duren. Even verderop spreekt ze over zes weken. Ter verheldering: een verblijfsduur van maximaal één maand is mogelijk in die gevallen, waarin binnen die tijd al een diagnose is gesteld en een aanmelding bij een vervolginstelling is afgehandeld. Wanneer sprake is van een crisis met een onduidelijk behandelperspectief is het niet reëel om een maximale verblijfsduur van een maand aan te houden. In het concept-crisisconvenant van juli 2004 wordt een termijn genoemd van 12 weken. Gelet op de ervaringen in de praktijk acht ik deze termijn reëler.

(...)

(De opmerking van de heer Doek) Dat geen behandeling plaatsvindt in een opvanginrichting, is juist. De opvanginrichtingen zijn daar ook niet voor bedoeld. In de opvanginrichtingen is sprake van opvang in groepen die begeleid worden door groepsleiders. In de opvanginrichtingen worden jeugdigen opgevoed, zoals artikel 2 van de Bjj opdraagt. Dat is het verschil met het uitgangspunt van de Penitentiaire beginselenwet."

C. RECHTSBESCHERMING

1. ACHTERGROND

1.1 Wet- en regelgeving

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)

1.1.1 Artikel 11 Bjj

- "1. De plaatsing in een behandelinrichting van een persoon aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd geschiedt voordat de termijn van de maatregel drie maanden heeft gelopen.
2. Indien de plaatsing niet binnen de in het eerste lid gestelde termijn mogelijk is, kan de selectiefunctionaris deze termijn telkens met drie maanden verlengen.
3. Met een beslissing tot verlenging als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld de weigering om binnen de in het eerste lid genoemde termijn te beslissen."

1.1.2 Artikel 16, eerste lid, Bjj

Zie hiervóór, onder A.1.2.5

1.1.3 Artikel 18, eerste lid, Bjj

- "De betrokkene heeft het recht een met redenen omkleed bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing:
- a. tot verlenging van de termijn, bedoeld in artikel 11, tweede lid;
 - b. tot plaatsing of overplaatsing als bedoeld in artikel 16, eerste lid;"

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

1.1.5 Artikel 1:6 Awb

- "De hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van deze wet zijn niet van toepassing op:
- a. de opsporing en vervolging van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen;
 - b. de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen op grond van de Vreemdelingenwet 2000;
 - c. de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende maatregelen in een inrichting die in hoofdzaak bestemd is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen;"

1.1.6 Artikel 3:41, eerste lid, Awb

"De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager."

1.1.7 Artikel 3:45 Awb

1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.
2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."

Wet op de jeugdzorg (Wjz)

1.1.8 Artikel 78 Wjz

"De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. inrichting: justitiële jeugdinrichting als bedoeld in artikel 3a;
 - (...)

D. Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a

1. De jeugdige ten aanzien van wie met toepassing van artikel 261, derde en vijfde lid, dan wel artikel 305, derde lid, Boek 1 van het Burgerlijk wetboek is bepaald dat hij in een inrichting wordt geplaatst, heeft aanspraak op die plaatsing. Een jeugdige heeft slechts aanspraak op deze plaatsing als de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg, die werkzaam is in de provincie waarin de jeugdige duurzaam verblijft, een besluit heeft genomen waaruit blijkt dat hij op die plaatsing is aangewezen. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld voor gevallen waarin het besluit bedoeld in de tweede volzin niet afgewacht kan worden. Daarbij kan worden afgeweken van de tweede volzin.
2. De jeugdige, bedoeld in het eerste lid, kan worden overgeplaatst naar een beperkt beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder a.
3. Indien de jeugdige, bedoeld in het eerste lid, in het kader van een acute crisis moet worden geplaatst, geschiedt de plaatsing binnen een week. Indien de plaatsing niet binnen een week mogelijk is, kan de selectiefunctionaris deze termijn telkens met een week verlengen. Met een beslissing tot verlenging wordt gelijk gesteld de weigering om binnen de termijn te beslissen.

(...)

F. Artikel 18, eerste lid, onderdeel a komt te luiden:

- a. tot verlenging van de termijn, bedoeld in artikel 11, tweede lid, en 11a, derde lid;."

Wet Nationale ombudsman (WNo)

1.1.9 Artikel 16 aanhef en onder b WNo:

"De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek (...) in te stellen of voort te zetten:
(...)
b. betreffende algemeen verbindende voorschriften;"

1.2 Jurisprudentie

1.2.1 Rechtbank Den Haag, 28 augustus 2002, 01/1218

"3.2 Ter zake van de tijdstuur gedurende welke [eiser] op een onjuiste plaats gedetineerd heeft gezeten overweegt de rechtbank als volgt. Gelet op artikel 11 van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen, dat als uitgangspunt neemt een plaatsing in een behandelinstelling binnen drie maanden, neemt de rechtbank eveneens als uitgangspunt dat de behandeling van [eiser] uiterlijk op 14 januari 1998 een aanvang had kunnen nemen en dat derhalve de tijd dat hij langer elders gedetineerd heeft gezeten, onrechtmatig is. [eiser] is in het JOC (JJI Jongeren Opvangcentrum; N.o.) geplaatst op 8 mei 1998 en zijn behandeling is pas aangevangen op 8 mei 1998 ofwel bijna vier maanden later. Tussen 14 januari 1998 en 8 mei 1998 heeft [eiser] gedetineerd gezeten achtereenvolgens in 'Den Hey-Acker' en 'Harreveld'.

3.3 De rechtbank zal naar redelijkheid en billijkheid een schadevergoeding dienen te bepalen, aangezien terzake een regeling ontbreekt. Het ligt voor de hand om voor de te hanteren schadevergoedingsmaatstaf aansluiting te zoeken bij de voor TBS-passanten die te laat worden geplaatst, gehanteerde maatstaf, met dien verstande dat, nu het een (destijds) minderjarige betreft, de rechtbank een 50% hogere vergoeding redelijk acht. De rechtbank zal derhalve een maatstaf hanteren van f 1.500 per maand, driemaandelijks te verhogen met een bedrag van f 375 per maand, vanaf het tijdstip waarop redelijkerwijs de behandeling overeenkomstig het advies van de rechtbank een aanvang had dienen te nemen. Daarbij ziet de rechtbank geen grond een afwijkende maatstaf te hanteren voor de tijd waarin [eiser] in 'Den Hey-Acker' is opgenomen geweest; het enkele feit dat hij daar slechts een beperkt programma heeft kunnen volgen is daartoe niet voldoende. Evenmin ziet de rechtbank aanleiding een lagere maandvergoeding aan te houden, zoals de Staat meer subsidiair aanvoert, aangezien aan [eiser] weliswaar in 'Den Hey-Acker' en 'Harreveld' een programma werd aangeboden, maar dat niet het programma is waaraan deze ingevolge het onderbouwde advies van de arrondissementsrechtbank te Arnhem behoefte had.

3.4 Gelet op hetgeen in de rechtsoverwegingen 3.2 en 3.3 is overwogen, zal de rechtbank de aan [eiser] te betalen immateriële schadevergoeding naar redelijkheid en billijkheid bepalen op f 6.375 ofwel € 2.892,85."

1.2.2 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), 10 mei 2004, 04/374/JW

"Blijkens de Memorie van toelichting op artikel 11 Bjj is dit artikel analoog aan artikel 12 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). Tevens blijkt dat capaciteitsnood kan worden aangemerkt als reden voor verlenging van de plaatsings-termijn. Aangenomen moet worden dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat in beginsel capaciteitstekort in behandelinrichtingen aanleiding voor de selectie-functionaris kan vormen om de in artikel 11, eerste lid, Bjj genoemde termijn van drie maanden, waarbinnen een jeugdige in een behandelinrichting moet worden geplaatst, zo vaak als dit nodig is met drie maanden te verlengen. Dit brengt mee dat een beroep tegen een beslissing van de selectiefunctaris tot verlenging van de plaatsingstermijn wegens capaciteitstekort niet reeds daarom gegrond is. (...)

Gelet op het belang van de jeugdige gebruik te kunnen maken van de bezwaarschrift-procedure ex paragraaf 2 van hoofdstuk IV en de beroepsprocedure ex hoofdstuk XV Bjj zal de selectiefunctaris van iedere verlengingsbeslissing schriftelijk mededeling dienen te doen. Voorts acht de beroepscommissie het aangewezen dat ingeval een jeugdige niet tijdens de eerste plaatsingstermijn of daarop volgende verlengingsperiode is geplaatst de jeugdige, alvorens de selectiefunctaris beslist tot verlenging van de plaatsingstermijn, wordt gehoord over de te nemen verlengingsbeslissing. Ingeval van een tweede verlengingsbeslissing dient de selectiefunctaris de schriftelijke mededeling te voorzien van een uitgebreide motivering van de reden waarom de jeugdige nog niet is geplaatst. De beroepscommissie acht het in beginsel niet uitgesloten dat indien de jeugdige een jaar na de aanvang van de p.i.j-maatregel nog niet is geplaatst het beroep tegen de verlengingsbeslissing gegrond zal worden verklaard wegens de duur van de plaatsings-termijn, waarna eventueel een tegemoetkoming kan worden toegekend.

Op grond van het vorenstaande is de beroepscommissie van oordeel dat in het geval van klager niet is voldaan aan de informatieplicht. Het beroep zal gegrond worden verklaard en de beslissing van de selectiefunctaris tot verlenging van de plaatsings-termijn zal op formele grond worden vernietigd.

Klager dient, gelet op het hiervoor overwogene, een tegemoetkoming te worden geboden. De beroepscommissie zal deze tegemoetkoming vaststellen op € 50."

1.3 Kamerstukken

1.3.1 Memorie van Toelichting op de Bjj, TK 1997-1998, 26 016, nr. 3, p. 11

"In opzet is de Awb gericht op het verkeer tussen overheid en burgers. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet 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 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 jeugdinrichtingen 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). Het sluitstuk van een behoorlijke omschrijving van de rechten en plichten van jeugdige ingeslotenen 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). 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."

1.3.2 Memorie van Toelichting op de Bjj, TK 1997-1998, 26 016, nr. 3, p. 72

"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'. Voor deze lijn is ook gekozen in het voorliggende ontwerp."

1.3.3 Memorie van Toelichting op de Bjj, TK 1997-1998, 26 016, nr. 3, p. 75

"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 passantetermijn 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, bijvoorbeeld 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."

1.3.4 Nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie van Justitie van 30 maart 1999, TK 1998-1999, 26 016, nr. 6, p. 6

"De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens een inhoudelijk oordeel te geven over de wijze waarop rechters - daartoe gedwongen door de wachtlijstproblematiek - in voorkomende gevallen een strafrechtelijke maatregel of een vrijheidsstraf opleggen, opdat de jeugdige dan sneller kan worden geplaatst dan wanneer hij een civielrechtelijke maatregel zou opleggen.

Voor de plaatsing in een justitiële jeugdinrichting geldt een voorrangbeleid, waarbij strafrechtelijk te plaatsen jeugdigen voorrang hebben boven civielrechtelijke plaatsingsverzoeken. Zo'n voorrangbeleid is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van beveiliging van de samenleving (dit veiligheidscriterium is niet van toepassing op civielrechtelijk te plaatsen jeugdigen), alsook om verstopping in de opvanginrichtingen (door langdurig verblijf aldaar van PIJ-passanten) te voorkomen."

1.3.5 Memorie van Toelichting op de Wet op de jeugdzorg, TK 2001-2002, 28 168, nr. 3, p. 12

"Voor de civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen, bedoeld in het nieuwe artikel 11a Bjj, wordt bij het onderhavige wetsvoorstel de aanspraak jegens de Minister van Justitie geïntroduceerd. Het vorenstaande betekent dat, wanneer de jeugdige zijn aanspraak niet tot gelding kan brengen omdat de jeugdzorg waarop hij een aanspraak heeft niet voorhanden is, hij uiteindelijk zelfs via de rechter, bij de provincie, of als het om een justitiële jeugdinrichting gaat de Minister van Justitie, zijn aanspraak kan afdwingen."

1.3.6 Memorie van Toelichting op de Wet op de jeugdzorg, TK 2001-2002, 28 168, nr. 3, p. 83 en 84

"Het wetsvoorstel noodzaakt eveneens tot aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. (...)

In onderdeel D wordt de aanspraak op jeugdzorg in een justitiële jeugdinrichting voor civielrechtelijke jeugdigen in de Bjj neergelegd. Het eerste lid van het nieuwe artikel 11a geeft aan dat voor jeugdigen waarvan de rechter in het kader van het civiele recht, een machtiging tot plaatsing in een gesloten inrichting heeft afgegeven, aanspraak gemaakt kan worden op een plaats in een normaal beveiligde (ook wel gesloten) inrichting of afdeling daarvan. Er bestaat derhalve geen aanspraak op een plaats in een beperkt beveiligde (ook wel open) inrichting of afdeling daarvan, tenzij de jeugdige in het kader van een gefaseerde behandeling van een normaal beveiligde inrichting naar een beperkt beveiligde inrichting wordt geplaatst. Dit is neergelegd in het tweede lid van artikel 11a. Voorwaarde voor een civielrechtelijke plaatsing is een daartoe strekkend indicatiebesluit van de stichting.

De tweede volzin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 11a, stelt deze eis. In deze bepaling wordt derhalve het rechtsgevolg van de indicatietaak van de stichting met betrekking tot de civielrechtelijke plaatsingen in een justitiële jeugdinrichting geregeld. Voor crisisplaatsingen is in het derde lid van artikel 11a aangegeven dat de jeugdige dan binnen de termijn van een week moet worden opgenomen.(...)

Indien vanwege ernstige capaciteitstekorten de jeugdige niet binnen deze week kan worden geplaatst bestaat de mogelijkheid voor de selectiefunctionaris om deze termijn telkens met een zelfde duur te verlengen, analoog aan de passantenregeling gegeven in artikel 11 voor jeugdigen met de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. De wijziging van artikel 18 in onderdeel F regelt dat tegen een dergelijke verlenging ook de bezwaarschriftprocedure openstaat voor de jeugdige. Ingevolge artikel 80, eerste lid, Bjj, kan dit recht ook namens de jeugdige door diens ouders, voogd, stiefouder of pleegouders worden uitgeoefend."

1.4 Onderzoeken

Rechten in justitiële jeugdinrichtingen, Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 2004, Amsterdams centrum voor Kinderstudies, Vrije Universiteit, p. 64

"De Minister benadrukt dat het uitgangspunt van een voortvarende tenuitvoerlegging een inspanningsverplichting is en geen resultaatsverplichting. Een concrete invulling van de inspanningsverplichting vormt artikel 11 Bjj, waarin voor PIJ-ers een passanten-termijn van drie maanden gesteld is. De termijn van drie maanden komt overeen met de termijn waarbinnen een machtiging tot uithuisplaatsing geëffectueerd moet zijn. De passantentermijn kan telkens met drie maanden worden verlengd, bijvoorbeeld in geval van capaciteitsgebrek. Een soortgelijke passantentermijn kent de Bvt. Tegen overschrijding van de termijn kan de jeugdige bezwaar indienen bij de selectiefunctionaris en vervolgens beroep bij de RSJ. De RSJ oordeelt over de redelijkheid en billijkheid en indien een bepaalde termijn onredelijk wordt bevonden, op grond van de duur sec of in verband met de psychische gesteldheid van de betrokkene, rust op de overheid de plicht om betrokkene zo snel mogelijk in een behandelinrichting te plaatsen. De RSJ kan een tegemoetkoming toekennen. Opmerkelijk is dat alleen voor PIJ-ers in een regeling is voorzien. Voor de overige straffen en maatregelen heeft de Minister volstaan met het beginsel van voortvarende tenuitvoerlegging zoals geregeld in artikel 2 lid 3 Bjj. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat civielrechtelijk geplaatste jeugdigen die in opvanginrichtingen verblijven langer moeten wachten op de doorplaatsing naar een behandelinrichting dan de PIJ-ers."

2. BEVINDINGEN

2.1 Standpunt minister van Justitie

2.1.1 Met betrekking tot de wijze van rechtsbescherming voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen ten aanzien van de tijdsduur tot aan de daadwerkelijke plaatsing in

behandelinrichtingen, stelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie bij brief van 26 april 2004 onder meer de volgende vragen:

"In artikel 11 van de Bjj is geregeld dat de plaatsing in een behandelinrichting van een persoon aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd, geschiedt voordat de termijn van de maatregel drie maanden heeft gelopen. Indien de plaatsing niet binnen deze termijn mogelijk is, kan de selectiefunctionaris deze termijn telkens met drie maanden verlengen.

De betrokkene heeft op grond van artikel 18 van de Bjj het recht om een met redenen omkleed bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing tot verlenging van de termijn.

Wat kunnen civielrechtelijk (geplaatsten; N.o.) ondernemen als zij van mening zijn dat zij niet tijdig worden geplaatst in een behandelinrichting?"

2.1.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"Bij plaatsingsbeleid en op wachtlijsten wordt sinds april 2001 geen onderscheid gemaakt tussen beide categorieën.

(...)

De Bjj kent een bijzondere rechtsgang met betrekking tot plaatsing dan wel overplaatsing naar een bepaalde inrichting of afdeling. De jeugdige kan bij de selectiefunctionaris een verzoek indienen tot plaatsing in dan wel overplaatsing naar een bepaalde inrichting of afdeling. Op dat verzoekschrift wordt door de selectiefunctionaris binnen een termijn van zes weken beslist. Ook kan de jeugdige een bezwaarschrift tegen de beslissing tot plaatsing of overplaatsing indienen. In beide gevallen staat beroep open bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Bovendien kan de voorzitter van de beroepscommissie op verzoek van de klager de beslissing van de selectiefunctionaris, waartegen beroep is ingesteld, geheel of gedeeltelijk schorsen. In deze rechtsgang kunnen ook de ouders, pleeg- of stiefouders of voogd, de aan de jeugdige toegekende rechten namens deze uitoefenen (...).

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een civielrechtelijke procedure, eventueel via een vordering in kort geding bij de voorzieningenrechter, (...).

(...)

Zoals ook reeds in eerdere antwoorden is opgemerkt is het streven nu nog gericht op een (acceptabele) wachttijd van twee maanden zonder onderscheid tussen civielrechtelijk of strafrechtelijk geplaatste wachtenden."

2.2 Reactie verzoekster

Met betrekking tot dit aspect reageerde verzoeksters gemachtigde namens verzoekster bij brief van 30 juli 2004 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Justitie:

"De rechtsgang via de selectiefunctionaris en de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming zal over het algemeen niet tot een snelle beslissing leiden. Doordat er eerst een bezwaar bij de selectiefunctionaris moet worden

gemaakt treedt er al een vertraging op van zeker zes weken. Ook de behandeling door de RSJ zal over het algemeen enkele maanden vergen, zodat een verwachte uitspraak van de RSJ meestal na drie tot vier maanden verwacht kan worden. Gezien het feit dat een civielrechtelijke passant pas gaat klagen als het gebleken is dat de plaatsing erg lang op zich laat wachten, is een procedure die pas na vier maanden leidt tot een beslissing een vrij zinloze. Ook de bevoegdheid van de voorzitter van de beroepscommissie om een beslissing van de selectiefunctionaris waartegen beroep is ingesteld geheel of gedeeltelijk te schorsen biedt bij een verzoek tot overplaatsing geen soelaas. K. heeft daarom ook een kort geding procedure opgestart. Probleem daarbij is echter dat de minderjarige afhankelijk is van haar ouders, gezien het feit dat zij zelf geen procesbevoegdheid heeft. Een zeer onbevredigende situatie gezien het feit dat de in gesloten inrichtingen geplaatste jongeren heel vaak in een conflictsituatie met hun ouders beland zijn. Deze ouders hebben vaak dan geen behoefte om namens het kind, waarmee zij in conflict liggen, een procedure op te starten en om daarvoor kosten te maken. De enige mogelijkheid die de jongere dan nog resteert is de benoeming van een bijzonder curator. Dit is over het algemeen echter een vrij omslachtige procedure. Een ander nadeel van de kortgeding procedure is dat de jongere in een dergelijke procedure het risico loopt van een proceskostenveroordeling. Dit is K. ook overkomen. Dit 13-jarige meisje is in kort geding veroordeeld in de proceskosten, voorlopig begroot op € 908.

K. heeft hierover nog contact gehad met de landsadvocaat. Deze deelde haar mede dat zij ervan uit kon gaan dat zij deze proceskostenveroordeling ook daadwerkelijk diende te betalen.

Er worden in de praktijk heel wat drempels opgeworpen om het de jongere onmogelijk te maken om reëel bezwaar te maken tegen het feit dat zij niet tijdig worden overgeplaatst."

2.3 Verklaring selectiefunctionaris

Selectiefunctionaris B. van IJZ van de DJI van het Ministerie van Justitie heeft op 15 juli 2004 onder meer het volgende verklaard.⁹⁵

"U vraagt mij over de twee plaatsingsbeslissingen die er in de procedure worden genomen. De beslissing tot plaatsing in de crisisopvang, en de beslissing tot plaatsing in de behandelinrichting. Als u mij vraagt of dit formele beslissingen zijn, dan kan ik u zeggen dat dit zo is. De eerste formele beslissing staat in de zogenoemde duurbrief, dit is de brief van de selectiefunctionaris van 25 maart 2003 aan Bureau Jeugdzorg in Arnhem. De tweede beslissing staat in de brief van de selectiefunctionaris van 25 juni 2003 aan De Rentry. Een kopie van deze brief is naar het Bureau Jeugdzorg te Arnhem gegaan en naar de opvanginrichting Het Poortje te Groningen. In deze brieven wordt geen datum van plaatsing genoemd, want dat weet IJZ niet. Naast de wachtlijsten moet er namelijk ook nog rekening worden gehouden met de interne differentiatie van de inrichtingen, en het is erg afhankelijk van de uitstroom van de andere kinderen.

⁹⁵ Zie ook bijlage 5a

Als u mij vraagt of tegen de beslissing tot een plaatsing in een behandelinrichting bezwaar kan worden gemaakt op grond van de Bjj, kan ik u zeggen dat dit zo is. Omdat IJZ deze mogelijkheid niet letterlijk in de brief zet, is IJZ ruimhartig met de termijn van de bezwaarprocedure. IJZ verklaart de bezwaren over de plaatsingsbeslissing daarom bijna nooit niet-ontvankelijk. Voor de overige bezwaarprocedures worden de reguliere termijnen in acht genomen.

De bezwaren over de plaatsingsbeslissing zijn echter bijna altijd afkomstig van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Als u mij vraagt of jeugdigen met een Pij-maatregel veel gebruik maken van de bezwaarmogelijkheid van artikel 11 Bjj, kan ik u zeggen dat dit ongeveer één keer per drie weken gebeurt. In de brief waarin het bezwaar wordt beoordeeld, noemt IJZ wél een beroepstermijn. Voor zover ik weet zijn er drie bezwaarschriften op grond van artikel 11 Bjj bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) terechtgekomen. Deze zijn gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard en gedeeltelijk niet gegrond. Er is er één geweest, waarin de jeugdige een symbolische schadevergoeding van twee euro per week heeft gekregen, omdat IJZ de plaatsingsbeschikking niet had afgegeven.

Dit was een symbolische schadevergoeding, om IJZ erop te wijzen dat dit wel moest gebeuren. Ik zal de uitspraken van de RSJ voor u opzoeken en toesturen (inmiddels heeft mevrouw B. een uitspraak van de RSJ van 10 mei 2004 toegestuurd.).

(...)

Als u mij vraagt of vanwege artikel 11 Bjj jeugdigen met een Pij-maatregel eerder in een behandelinrichting worden geplaatst dan ots-ers, kan ik u zeggen dat dit niet gebeurt. Als dit wel zou gebeuren, zou je de ots-er beter een Pij-maatregel kunnen opleggen dan een civiele maatregel.

Er wordt geen onderscheid gemaakt op de wachtlijst. Er wordt geplaatst naar inrichting en naar datum. Ook een gegrond bezwaarschrift op grond van artikel 11 Bjj heeft geen invloed op de plaatsingsvolgorde. Bij een gegrond bezwaarschrift zou de Pij-er slechts schadevergoeding kunnen ontvangen.

Ots-ers kunnen geen bezwaar indienen op grond van artikel 11 Bjj. De situatie van ots-ers is ook anders, omdat de gezinsvoogd de plaatsing kan beëindigen (...).

Als u mij zegt dat gezien de wachtlijsten zich de situatie kan voordoen dat het wenselijk is om de ots-er tijdig door te plaatsen naar een behandelinrichting in plaats van de plaatsing te beëindigen, kan ik u zeggen dat ik eigenlijk niet weet waarom er geen bezwaarprocedure voor de ots-er bestaat op dit punt. Misschien dat daar via reparatiewetgeving iets mee wordt gedaan. De wet is immers ook voor civielrechtelijk geplaatsten bedoeld.

(...)

Een kopie van de schriftelijke aanmelding (van de civielrechtelijk geplaatste; N.o.) gaat naar de gezinsvoogd waar het kind is aangemeld, en naar de inrichting waar de jeugdige eventueel op een crisisplaats verblijft."

2.4 Verklaringen deskundige

Deskundige de heer prof. mr. J.E. Doek heeft op 22 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:⁹⁶

"U zegt mij dat artikel 11 van de Bjj niet geldt voor civielrechtelijk geplaatsten. U vraagt mij wat ik van deze bepaling vind. Dat deze bepaling in de wet staat, is niet zonder reden. Men vindt dus dat als jij behandeling nodig hebt, er een limiet moet worden gesteld aan jouw parkeerpositie. Het artikel betekent dus dat er een extra inspanning van de overheid wordt verwacht, om ervoor te zorgen dat de jeugdige binnen drie maanden op de behandelplek zit waar hij behoort te zitten. Dit mag dus niet langer duren dan absoluut noodzakelijk. De realiteit is echter dat dit op grote schaal wordt overschreden. We hebben de neiging om van andere landen te zeggen dat zij het recht aan hun laars lappen, maar wij vinden het pijnlijk om dat over onszelf te zeggen. Het komt er echter wel op neer dat wij de regels niet serieus nemen.

Dat de regeling niet van toepassing is op ots-ers, is historisch verklaarbaar. Het is nooit de bedoeling van de wet geweest om ots-ers langer op een parkeerplaats te zetten dan strikt noodzakelijk, dus er is nooit een voorziening voor getroffen. Vroeger was de plaatsing namelijk geen probleem, omdat de ots-ers vrij snel konden worden doorgeplaatst in een behandelinrichting als dit nodig was.

Ik vind niet dat artikel 11 Bjj ook op ots-ers van toepassing moet worden verklaard, omdat het capaciteitsprobleem daardoor niet wordt opgelost. Het artikel kan dus toch niet worden nagekomen.

(...)

In de jaren negentig was het zo dat de strafrechtelijken voorrang hadden op de civielrechtelijken. Er wordt nu door Justitie beweerd dat dit niet meer zo is, maar ze hebben niet aannemelijk kunnen maken op grond waarvan dit dan zo is. Er is volgens mij nog steeds een duidelijk beleid dat de strafrechtelijken voorgaan."

2.5 Reactie minister van Justitie

2.5.1 De substituut-ombudsman stelde de minister van Justitie bij brief van 2 augustus 2004 onder meer de volgende vragen:

"U geeft in uw reactie van 10 juni 2004 aan dat bij het plaatsingsbeleid van de selectiefunctionaris sinds april 2001 geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke titel.

Op pagina 11 van uw reactie geeft u aan dat het streven is gericht op een gemiddelde wachttijd van twee maanden zonder onderscheid tussen civielrechtelijk of strafrechtelijk geplaatste wachtenden.

1. Kunt u mij nadere documenten overleggen waarin het gewijzigde beleid in april 2001 is vastgelegd?

⁹⁶ Zie ook bijlage 5c

2. Doelt u met het begrip streven op pagina 11 ook op het plaatsen zonder voorrang-regeling of op de termijn van twee maanden?"

2.5.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

Het voorlopig crisisconvenant van 15 juni 2001, waarin dit beleid is vastgelegd, treft u als bijlage (...) aan.⁹⁷

2. (...)

Ik streef naar een plaatsing zonder wachttijd voor jeugdigen na aanmelding voor een behandelinrichting. Echter in de praktijk blijkt een wachttijd van twee maanden realiteit. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen civielrechtelijke of strafrechtelijke jeugdigen die op een plaats wachten."

2.6 Nadere reactie verzoekster

Verzoeksters gemachtigde deelde namens verzoekster bij brief van 30 september 2004 nog het volgende mee:

"Ten aanzien van de rechtsbescherming zou ik graag nog willen opmerken dat deze mijns inziens vooral gefrustreerd wordt door het feit dat de minderjarige noch de advocaat een afschrift krijgen van beslissingen van de selectiefunctionaris. De selectiefunctionaris geeft aan dat zowel de gezinsvoogdij-instelling als de inrichting een kopie van de formele beslissingen zouden ontvangen. Mijn ervaring is dat in ieder geval de gezinsvoogd een kopie ontvangt. Het is mij onduidelijk of de inrichting ook een kopie ontvangt. De jeugdige krijgt in ieder geval geen kopie en het is aan de gezinsvoogd dan wel de inrichting of de jeugdige geïnformeerd wordt. Ik heb het meegemaakt dat de gezinsvoogd het uit pedagogisch oogpunt onverantwoord vond om de jeugdige te informeren over een beslissing (tot beëindiging van de plaatsing) van de selectiefunctionaris. Zolang de jeugdige niet op de hoogte is van de beslissing is er natuurlijk geen enkele rechtsbescherming.

In de praktijk zal de jeugdige meestal binnen enkele weken mondeling op de hoogte gesteld worden door de gezinsvoogd van de beslissing van de selectiefunctionaris. Daarbij wordt de jeugdige vrijwel nooit medegedeeld dat dit een belangrijke beslissing is waartegen de jeugdige mogelijk bezwaar zou kunnen indienen. De meeste gezinsvoogden zijn niet eens op de hoogte van deze mogelijkheid. De jeugdige zal daarom over het algemeen ook geen contact opnemen met haar of zijn advocaat die daardoor meestal pas na het verlopen van de bezwaartermijn op de hoogte gesteld wordt. Het zou een grote verbetering zijn als afschriften van de beslissingen van de selectiefunctionaris naar de minderjarige en de advocaat gestuurd zouden worden. Alle jeugdigen die verblijven in gesloten instellingen hebben via de rechtbank een advocaat toegewezen gekregen. De naam van deze advocaat is bij zowel de rechtbank als bij de gezinsvoogdij-instelling bekend."

⁹⁷ Zie bijlage 2a

2.7 Nadere reactie minister van Justitie

Bij brief van 6 oktober 2004 deelde de minister van Justitie nog onder meer het volgende mee:

"(...) (Er; N.o.) wordt gesproken over een uitspraak m.b.t. schadevergoeding aan een jeugdige met een Pij-maatregel.⁹⁸ Ik maak u er op attent dat deze zaak dateert van voor de invoering van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, in welke wet voor het eerst termijnen m.b.t. plaatsing van strafrechtelijke jeugdigen worden genoemd."

3. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"De opmerking van de heer mr R.P. Zwarts in zijn brief van 30 september 2004, dat de minderjarige noch de advocaat een afschrift krijgen van de (over-) plaatsingsbeslissingen van de selectiefunctionaris, is grotendeels juist. Er is overigens nooit een probleem gemaakt van een eventuele overschrijding van de bezwaartermijn, in die gevallen dat door de selectiefunctionaris geen schriftelijke beslissing is afgegeven. Dat het op schrift stellen van de beslissingen tot nog toe in de meeste gevallen niet is gebeurd, heeft te maken gehad met enerzijds technische problemen bij de tekst-data integratie en anderzijds een krappe personele bezetting. Vanaf heden zal gewerkt worden met op schrift gestelde beslissingen die aan de jeugdige en, indien bekend, aan de advocaat zullen worden gezonden.

(...)

(Hiervóór, onder C.1.1) worden onder Wet- en regelgeving de artikelen 3:41, eerste lid Awb en 3:45 Awb genoemd. Deze artikelen maken onderdeel uit van hoofdstuk 3. In artikel 1:6 sub c Awb worden echter de hoofdstukken 2 t/m 8 en 10 van de Awb niet van toepassing verklaard."

⁹⁸ Zie hiervóór, onder C.1.2.1

D. SAMENPLAATSING

1. ACHTERGROND

1.1 Internationale verdragen

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Artikel 37 IVRK

"De Staten die partij zijn, waarborgen dat:

(...)

- c. ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen, en heeft ieder kind het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;"

1.2 Wet- en regelgeving

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)

1.2.1 Artikel 2, tweede lid, Bjj

"Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij. In het geval dat een vrijheidsbenemende maatregel behandeling inhoudt wordt de tenuitvoerlegging tevens hierop afgestemd."

1.2.2 Artikel 9 Bjj

Zie hiervóór, onder A.1.2.3.

1.2.3 Artikel 29 Bjj

"1. De directeur stelt een jeugdige die in een inrichting verblijft op grond van de tenuitvoerlegging van een maatregel, als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder b of c, in de gelegenheid de inrichting ten minste eenmaal per zes weken voor een periode van ten minste twaalf uren te verlaten. Artikel 30, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. De directeur kan van het in het eerste lid bepaalde afwijken, indien naar zijn redelijk oordeel:
 - a. de mogelijkheid voor de jeugdige ontbreekt om het verlof op verantwoorde wijze door te brengen;
 - b. de jeugdige een gevaar voor zichzelf of de omgeving oplevert."

Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming van 22 februari 1990, Stb.112 (ingetrokken per 1 september 2001, Stb 370)

1.2.4 Artikel 4 Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming

"De tuchtscholen zijn bestemd voor:

- a. jeugdigen aan wie een straf, bedoeld in artikel 77g, onderdeel a, onder 1° of 2°, of onderdeel b, onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;
- b. jeugdigen van twaalf jaar en ouder die de gezinsvoogdij-instelling daar met machtiging van de kinderrechter op grond van artikel 261 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek uit huis heeft geplaatst."

1.2.5 Artikel 5 Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming

"1. De inrichtingen voor opvoeding, voor buitengewone behandeling en voor zeer intensieve behandeling zijn bestemd voor:

- a. jeugdigen aan wie een maatregel als bedoeld in artikel 77h, onderdeel a, onder 1° of 2° of onderdeel b, onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;
 - b. jeugdigen van twaalf jaar en ouder die de gezinsvoogdij-instelling daar met machtiging van de kinderrechter op grond van artikel 261 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek uit huis heeft geplaatst.
2. In de inrichtingen voor zeer intensieve behandeling kunnen tevens worden opgenomen jeugdigen van twaalf jaar en ouder die onder voogdij staan van een instelling als bedoeld in artikel 60, eerste lid, onder a, van de Wet."

1.2.6 Artikel 6, tweede lid, Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming

"Opneming zonder een grondslag als genoemd in de artikelen 3 tot en met 5, alsmede in voorkomend geval opneming van een persoon beneden de leeftijd van twaalf jaren behoeft de voorafgaande instemming van Onze Minister."

Wet Nationale ombudsman (WNo)

1.2.7 Artikel 16 aanhef en onder a WNo

"De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek (...) in te stellen of voort te zetten:

- a. indien de aangelegenheid behoort tot het algemeen regeringsbeleid, daaronder begrepen het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde, of tot het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan;"

1.3 Kamerstukken

- 1.3.1 Advies Raad van State op wetsvoorstel Bij en nader rapport, TK 1997-1998, 26 016, nr. B, p. 1 en 2

"Waar in de memorie van toelichting (...) wordt betoogd dat het juridische onderscheid tussen een onder toezicht gestelde en een jeugdige voor wie een strafrechtelijke maatregel geldt voor de wijze van benadering in de inrichting steeds minder relevant is geworden, wordt eraan voorbijgegaan dat beperkingen op grondrechten eerder kunnen worden gerechtvaardigd jegens degenen die worden gedetineerd ter uitvoering van een strafrechtelijke maatregel dan jegens onder toezicht gestelden. In het wetsvoorstel (artikelen 10 en 11) wordt in dit verband niet zonder reden onderscheid gemaakt tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen, met eigen op de populatie afgestemde huisregels. De Raad meent dat een meer diepgaande beschouwing over het onderscheid in bejegening en de beperkingen op de grondrechten die kunnen worden opgelegd tussen enerzijds jeugdigen die op basis van een strafrechtelijke titel in een justitiële inrichting worden opgenomen en anderzijds jeugdigen die niet op een dergelijke titel worden opgenomen niet kan worden gemist. Hij dringt erop aan de toelichting op dit punt aan te vullen."

- 1.3.2 Motie Duykers, TK 1999/2000, 26 016, nr. 13

"De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat het onwenselijk is als civielrechtelijk geplaatsten en strafrechtelijk geplaatsten in dezelfde inrichting onder hetzelfde strafregime vallen; verzoekt de regering een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om aan deze situatie het hoofd te bieden en de Kamer hierover binnen een half jaar te rapporteren, en gaat over tot de orde van de dag."

- 1.3.3 Brief van de minister van Justitie naar aanleiding van de motie Duykers, TK 2000-2001, 26 016, nr. 18, p. 10-11

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

1. Conclusies ten aanzien van de doelgroep

De groep civielrechtelijke jeugdigen in de inrichtingen maakt om en nabij de helft van de totale populatie in de justitiële inrichtingen uit. De groep bestaat voor de helft uit meisjes. De civielrechtelijke jeugdigen bevinden zich in overgrote meerderheid in de behandelinrichtingen. Van alle civielrechtelijke jeugdigen in de behandeling bevindt het merendeel zich in de open behandelinrichtingen. Civielrechtelijken verblijven gemiddeld korter in de justitiële jeugdinrichting dan jeugdigen met een strafrechtelijke titel.

2. Conclusies ten aanzien van de doelgroepkenmerken

De achtergrondkenmerken in termen van gedragsproblematiek van de onderscheiden groepen verschillen niet of nauwelijks. Voor alle jeugdigen geldt - en daarvan is de rechter ook klaarblijkelijk overtuigd - dat zij gezien hun achtergrond gebaat zijn bij opvoeding, verdere ontwikkeling, hulp en eventueel behandeling.(...)

3. Conclusies ten aanzien van de praktijkervaringen:

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

(...)

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

De schaalgrootte van de justitiële jeugdinrichting zal zich de komende jaren wijzigen. Er wordt gewerkt aan clustering, regionale spreiding, en daarbinnen aan een zo compleet mogelijk aanbod, afgestemd op de vraag en op de ketenpartners in de regio. Bij eventuele scheiding van de groepen ontstaan te kleine groepen binnen de inrichtingen of moet worden afgezien van regionale spreiding van de voorzieningen.(...)

Eindconclusie

- Alles overziende ben ik van mening dat er op dit moment ten aanzien van de samenplaatsing geen onwenselijke situatie in de inrichtingen is aan te wijzen.
- Gelet op de capacitaire, organisatorische en financiële consequenties, zie ik onvoldoende aanleiding om tot splitsing van de groepen in gescheiden inrichtingen of binnen inrichtingen over te gaan.

(...)

Hoewel ik van mening ben, dat er ten aanzien van de samenplaatsing geen sprake is van een onwenselijke situatie ben ik bereid een vervolgonderzoek te entameren. Ik zal mij beraden over de wijze waarop een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden."

1.3.4 Brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van 1 juli 2004, TK 2003-2004, 28 741, nr. 8, p. 2 tot en met 4

Zie hiervóór, onder B.1.3.4.

1.3.5 Brief van de staatssecretaris van VWS, TK 2004-2005, 28 606, nr. 22, p. 1

"Mede namens de Minister van Justitie, informeer ik u hierbij over het experiment Horizon dat per 1 januari 2005 van start zal gaan. De Horizon, een instituut voor jeugdzorg en onderwijs, zal in samenwerking met de kinder- en jeugdpsychiatrie per 1 januari 2005 starten met de behandeling van jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen in een gesloten setting. Het betreft een experiment voor 3 jaar waarbij 10 kinderen tussen de 7 en 13 jaar worden behandeld, die op dit moment in justitiële jeugdinrichtingen worden geplaatst. Om dit mogelijk te maken heeft de Horizon ons verzocht een wettelijke regeling

te treffen om behandeling binnen een gesloten setting in de jeugdzorg mogelijk te maken. De problematiek van jeugdigen die civielrechtelijk zijn geplaatst in justitiële jeugdinstellingen heeft onze aandacht. Minister Donner en ik hebben 1 juli jl. (28 741, nr. 8) een plan van aanpak aan u gestuurd waarin we aangeven hoe we tot een structurele oplossing willen komen. Onderdeel hiervan is ons voornemen om tot een wetswijziging te komen, zodat een vorm van gesloten behandeling binnen de jeugdzorg in de toekomst mogelijk zal zijn. Het is echter niet haalbaar om een wettelijke regeling met een dergelijke vergaande strekking voor 1 januari 2005 gereed te hebben. Om voor deze groep jonge kinderen toch op korte termijn een alternatief te kunnen bieden hebben we besloten de Horizon voor de periode van 3 jaar de status van experiment toe te kennen. Ten behoeve van de invulling van een verantwoorde zorg en ter bescherming van de fundamentele rechten van de jeugdigen kan het experiment slechts onder strikte voorwaarden plaatsvinden."

1.4 Brief van minister van Justitie aan de directeurs van de Justitiële opvanginstellingen van 4 februari 2003,5209281/03/DJI

"Beleid: In de Bij is in artikel 29 bepaald dat kinderen geplaatst op o.t.s. (...)titels het recht hebben op 12 uur verlof per 6 weken. Ook voor de populatie crisis-pupillen geldt dit, nu er voor deze categorie geen uitzonderingsbepalingen van kracht zijn. Besloten is om gegeven de crisissituatie, die volgens het convenant recht geeft op maximaal 6 weken plaatsing op een crisisplaats in een opvanginstelling, die eerste 6 weken geen verlof toe te kennen, tenzij het incidenteel verlof betreft. Uiteraard kan in individuele gevallen waarbij verlof past in het traject van beëindiging van de crisis een andere afweging worden gemaakt. Verder kunnen de bepalingen in de Bij onverkort van toepassing blijven, dat wil zeggen dat ook deze jeugdigen na 6 weken recht op dit verlof hebben, tenzij een van de twee uitzonderingsgronden van toepassing is."

1.5 Adviezen Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)

1.5.1 Advies RSJ inzake motie Duykers, 12 oktober 2000, 5056714/00/TH/rb

"Het verrichte onderzoek vormt derhalve geen deugdelijke basis voor een oordeel over de (on)wenselijkheid van het in één instelling verblijven van genoemde groepen jongeren. Wij plaatsen vraagtekens bij een verblijf van jongeren met een civielrechtelijke kinderschermingsmaatregel in dezelfde instelling waarin jongeren op basis van een strafrechtelijke maatregel zijn opgenomen: de plaatsing op grond van een civielrechtelijke titel geschiedt immers vanuit een ander oogpunt dan de plaatsing op grond van een strafrechtelijke titel. (...) Het voorgaande in ogenschouw genomen pleiten wij voor een diepgaand onderzoek naar de wenselijkheid van een splitsing."

1.5.2 Advies RSJ inzake JJI's, 1 juli 2003, verzonden op 4 augustus 2003, 5224682/03/TH/ep

"Verblijf van zeer jonge kinderen in de justitiële jeugdinrichtingen: De Raad is ernstig verontrust over het verblijf van zeer jonge kinderen (12-minners) binnen de jeugd-inrichtingen die hier verblijven op een civielrechtelijke titel (veelal OTS-crisisplaatsingen). De inrichtingen zijn hierop niet ingespeeld: deze jonge kinderen verblijven in de meeste inrichtingen op afdelingen tezamen met de oudere jongeren, waaronder die van 16 tot en met 20 jaar. Binnen de afdelingen kan dit leiden tot onverantwoorde situaties: jonge kinderen worden soms geconfronteerd met intimidaties door de ouderen, bij ouderen ontstaan nog wel eens irritaties over het verblijf van zulke 'jonkies' op de afdeling. Ook blijkt dat hierdoor onevenredig veel begeleidingstijd van de groepsleiding wordt gevegd, hetgeen weer ten koste gaat van de zorg voor de andere jongeren. Ook lees- en spelmateriaal voor deze jonge kinderen is vaak niet aanwezig. Daarnaast baart het de Raad zorgen dat 's nachts geen groepsleiding aanwezig is die bij probleempjes of verdriet deze jonge kinderen kan bijstaan. Immers, als de groep gaat slapen wordt de nachtdienst overgenomen door slechts enkele beveiligingsbeambten, die de hele inrichting moeten beveiligen. Alhoewel dit (nog) niet kan worden aangetoond lijkt het erop dat het aantal zeer jonge kinderen in justitiële jeugdinrichtingen de laatste jaren toeneemt. De Raad is van oordeel dat verblijf van dergelijke jonge kinderen in justitiële jeugdinrichtingen uiterst onwenselijk is. Door vertegenwoordigers van het departement wordt de onwenselijkheid van deze ontwikkeling beaamd. De Raad is gaarne bereid zijn gedachten te laten gaan over het zoeken naar een oplossing voor deze problematiek. Hij beveelt aan in ieder geval onderzoek te doen naar aantallen en redenen van plaatsing in een jeugdinrichting.

Civielrechtelijk- en strafrechtelijk geplaatsten op één afdeling: Over het gezamenlijk plaatsen van jongeren op civiel- dan wel strafrechtelijke titel op één afdeling zijn de meningen binnen de inrichtingen verdeeld. Wel lijken medewerkers het erover eens te zijn dat de civielrechtelijk geplaatste jongeren in het algemeen jonger en kwetsbaarder zijn. Wat leeftijd betreft behoren zij vaak tot de jongste categorie. Ook voor veel ouders is het dikwijls onverteerbaar dat hun kind in een groep verblijft met 'criminele' jongeren, die daar voor soms zeer ernstige delicten verblijft. De Raad heeft in zijn advies van 12 oktober 2000 opgemerkt dat onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit gezamenlijke verblijf met name voor de groep civielrechtelijken onwenselijke consequenties heeft. Daarbij zou ook de vraag aan de orde dienen te komen of jongeren met een civielrechtelijke titel niet té snel worden geplaatst in een gesloten justitiële jeugdinrichting, omdat het er thans op lijkt dat Justitie als 'bezemwagen' voor pupillen fungeert, die andere instellingen niet wensen op te nemen. Op grond van de tot nu toe gedane toezichtbezoeken concludeert de Raad dat meer differentiatie in behandeling ten aanzien van deze groepen gewenst is. De Raad is bereid om zich nader te buigen over het zoeken naar oplossingen voor dit probleem."

1.6 Internationaal Comité inzake de Rechten van het Kind

Concluding observations of the Committee on the rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands & Aruba), 26/02/04, CRC/C/15/Add.227, par. 58c en 59d, p. 12 en 13:

"6. Special protection measures
(arts. 22, 38, 39, 40, 37 (b)-(d), 32-36 of the Convention)
(...)
58. The committee is concerned that in the State party:
(...)
c) juvenile offenders, in the Netherlands, are sometimes detained with children institutionalized for behavioural problems;(...)
59. The committee recommends that the State party:
(...)
d) avoid detention of juvenile offenders with children institutionalized for behavioural problems;"

1.7 Onderzoeken

1.7.1 Samenplaatsing van jongeren in justitiële inrichtingen, Verwey-Jonker Instituut, mei 2004, p. 123 tot en met 125

"De conclusie is dat zowel jongeren als ouders het samenplaatsen als onrechtvaardig ervaren, aangezien de civielrechtelijk geplaatste jongeren niets strafbaars hebben gedaan. (...)
Opvallend is echter dat voor het verblijf in de inrichting zelf het niet uitmaakt of jongeren strafrechtelijk of civielrechtelijk zijn geplaatst. De juridische status van de jongeren speelt geen rol in de wijze waarop de jongeren op de leefgroep met elkaar omgaan. (...)
Onduidelijk is in hoeverre de samenplaatsing daadwerkelijk leidt tot het aanzetten van crimineel gedrag van jongeren. (...) Wat betreft het gevaar dat de civielrechtelijke jongeren crimineel gedrag overnemen door de omgang met strafrechtelijk geplaatste jongeren: dit wordt door zowel de jongeren zelf als de begeleiding als een reëel gevaar gezien. (...) Alle respondenten in het onderzoek zijn van mening dat het beter zou zijn als civiel- en strafrechtelijk geplaatste jongeren niet in een zelfde inrichting of groep verblijven. (...) Hoewel de begeleiders stellen dat samenplaatsing niet de meest wenselijke situatie is, vinden zij dat er aparte groepen moeten komen voor jongeren van dezelfde leeftijd of problematiek."

1.7.2 Eindrapportage van de interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen', 15 juni 2004, p. 35 en 36

"De crisisplaatsing in de opvanginrichtingen van de JJI's biedt geen passend zorgaanbod.

De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de justitiële opvanginrichtingen vormt een belemmering om de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen (dominantie van uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht).(…)

In aanvulling hierop (...) moet worden opgemerkt dat de discussie over het samenplaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen zich wellicht te veel verengt tot een discussie over juridische titels en modaliteiten; een onderscheid tussen een plaatsing op civielrechtelijke of strafrechtelijke titel ongeacht de achtergrond van de jeugdige. In de praktijk wordt in een toenemend aantal gevallen namelijk gebruik gemaakt van de civielrechtelijke titel als (vervolg)actie op het plegen van strafbare feiten. De ingang is dan het jeugdstrafrecht. Voor een passende aanpak wordt echter een civielrechtelijke jeugdbeschermingsmaatregel toegepast. De civielrechtelijke titel maakt een relatief slagvaardige benadering mogelijk. Voor dergelijke plaatsingen op civielrechtelijke titel wordt onder meer gekozen bij de plaatsing van veelplegers in de justitiële jeugdinrichting Den Engh (een ondertoezichtstelling met een machtiging voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting). Een strikte scheiding op basis van de juridische titel doet dus geen recht aan de achtergrond van de jeugdige. Het probleem van samenplaatsen is er wanneer jeugdigen die geen strafrechtelijke problemen hebben, worden samengeplaatst met jeugdigen die dat wel hebben. Deze nuancerings wordt door de werkgroep opgevat als een gegeven dat bij een keuze over samenplaatsen moet worden betrokken.

Er is in de werkgroep ruim draagvlak voor de opvatting dat samenplaatsen in ieder geval binnen de opvanginrichtingen moet worden beëindigd. Minder draagvlak is er voor de opvatting samenplaatsen ook in de behandelinrichtingen te beëindigen. Het argument daarbij is dat plaatsing in een behandelinrichting pas plaatsvindt nadat gedegen diagnostiek is uitgevoerd en daarmee op basis van vergelijkbare problematiek eenzelfde behandeling nodig is. Ook is er binnen de behandelinrichtingen meer differentiatie. Niet alle behandelinrichtingen bestaan uit gebouwen met hoge muren en hekken en een strenge beveiliging. Zo heeft een aantal justitiële behandelinrichtingen (bijvoorbeeld OGH Zetten) een 'open' regime (open maar met mogelijkheden van vrijheidsbeperking indien nodig). Deze differentiatie dient in de overwegingen te worden meegenomen."

1.7.3 Rechten in justitiële jeugdinrichtingen, Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 2004, Amsterdams centrum voor Kinderstudies, Vrije Universiteit, p. 36

"Opvanginrichtingen zijn bedoeld voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, (vervangende) jeugddetentie, vreemdelingenbewaring en gijzeling. Jeugdigen die een PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen en jeugdigen die jonger zijn dan achttien jaar en met een machtiging van de kinderrechter door de GVI in het kader van de OTS of door de voogdij-instelling uit huis geplaatst worden in een gesloten setting kunnen ook in een opvanginrichting terecht komen. (In een voetnoot wordt het volgende opgemerkt; N.o.) In het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming (*Stb.* 1990, 112) was in de artikelen 4 en 5 de minimumleeftijd van twaalf jaar opgenomen voor civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen. Dit besluit is per 1 september 2001 ingetrokken (art. 89 Rjj). De Bij en het Rjj kennen een dergelijke minimumleeftijdsgrens niet.

Als gevolg hiervan kunnen jeugdigen jonger dan twaalf jaar via het civiele recht in een justitiële jeugdinrichting (opvang- en behandelinrichting) terecht komen."

1.7.4 Rechten in justitiële jeugdinrichtingen, Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 2004, Amsterdams centrum voor Kinderstudies, Vrije Universiteit, p. 50

"Er bestaan twee verschillende verlofregelingen voor jeugdigen die op civielrechtelijke titel in een jeugdinrichting verblijven en voor jeugdigen die op een andere titel in een inrichting verblijven. Over het verlenen van incidenteel verlof bij civielrechtelijk geplaatsten beslist de directeur met instemming van de betrokken gezinsvoogd. Civielrechtelijk geplaatsten hebben recht op verlof van ten minste eenmaal per zes weken twaalf uur. Voor de overige categorieën geldt dat de directeur met een machtiging van de Minister van Justitie verlof kan verlenen.

(In een voetnoot wordt het volgende opgemerkt; N.o.) In dit verband moet worden gewezen op een brief van de Minister van Justitie van 4 februari 2003 (...) over het beleid ten aanzien van de verlofmogelijkheid voor jeugdigen die civielrechtelijk zijn geplaatst op een crisis-plek. De Minister heeft besloten dat aan jeugdigen die op crisisplaatsen zitten de eerste zes weken van hun verblijf in de gesloten crisis-opvang enkel incidenteel verlof toekomt. In tegenstelling tot hetgeen art. 29 lid 1 Bjj bepaalt, heeft deze groep civielrechtelijk geplaatste jeugdigen geen recht op 12 uur verlof in de eerste zes weken. De Minister legitimeert dit beleid met het argument dat er bij deze groep sprake is van een crisissituatie. Indien de Minister deze algemene beleidsregel gebaseerd heeft op art. 29 lid 2 Bjj, is dit niet in lijn met de bedoeling van die bepaling. Art. 29 lid 2 Bjj is immers bedoeld om incidentele uitzonderingen op de verlofregeling mogelijk te maken. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het gepast is om door middel van beleid een dergelijke algemeen geldende uitzondering op de wet mogelijk te maken."

2. BEVINDINGEN

2.1 Standpunt minister van Justitie

2.1.1 Met betrekking tot de plaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen, stelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie bij brief van 26 april 2004 onder meer de volgende vragen:

"In artikel 9, tweede lid, onder sub d, van de Bjj is bepaald dat in opvanginrichtingen onder meer kunnen worden ondergebracht, personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en ten aanzien van wie met toepassing van artikel 261 (...) van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat zij in een inrichting worden geplaatst, voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is.

In artikel 10, eerste lid, van de Bjj is bepaald dat in behandelinrichtingen onder meer kunnen worden ondergebracht, personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd, en de in het tweede lid, onder sub d, van artikel 9 van de Bjj genoemde personen met een civielrechtelijke titel.

Dit betekent dat strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en civielrechtelijk (...) (geplaatste jeugdigen; N.o.) (tijdelijk) worden samengeplaatst in een justitiële jeugdinrichting.

In vervolg op een onderzoek naar aanleiding van de motie Duykers van 16 maart 2000, liet u in uw brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2000 (TK 2000-2001, 26 016, nr. 18) weten dat deze samenplaatsing geen onwenselijke situatie is.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft echter in zijn adviezen van 20 oktober 2000 en 1 juli 2003 aan u laten weten dat hij vraagtekens plaatst bij deze samenplaatsing en bij de validiteit en de methode van uw onderzoek. De Raad heeft opgemerkt dat onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit gezamenlijke verblijf voor met name de groep geplaatsten op civielrechtelijke titel onwenselijke consequenties heeft, vooral nu deze groep vaak behoort tot de jongste categorie.

Ook zou volgens de Raad de vraag aan de orde dienen te komen of jeugdigen met een civielrechtelijke titel niet té snel worden geplaatst in een gesloten justitiële jeugdinrichting, omdat het er thans op lijkt dat Justitie als 'bezemwagen' voor jeugdigen fungeert, die andere instellingen niet wensen op te nemen. De Raad heeft aangegeven dat hij gaarne bereid is zijn gedachten te laten gaan over het zoeken naar een oplossing voor deze problematiek. Hij beveelt aan in ieder geval onderzoek te doen naar aantallen en redenen van plaatsing in een jeugdinrichting.

Ook het Internationaal comité van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind heeft in zijn aanbevelingen aan de Nederlandse regering van 26 februari 2004 aangegeven dat het niet wenselijk is dat civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen onder hetzelfde regime worden geplaatst. Het comité doet dan ook de aanbeveling om dit te voorkomen.

1. Op welke wijze verloopt de plaatsing van civielrechtelijk (...) (geplaatsten; N.o.) en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in een opvanginrichting? Worden zij binnen de inrichtingen gescheiden in afdelingen, of wordt in het geheel geen onderscheid gemaakt naar rechtstitel? Wilt u hierbij ook aangeven hoeveel van deze civielrechtelijk (...) (geplaatsten; N.o.) jonger zijn dan twaalf jaar? Wordt bij de plaatsing rekening gehouden met deze leeftijd?
2. Heeft u naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming nader onderzoek ingesteld naar samenplaatsing in justitiële jeugdinrichtingen? Zo ja, wat was hiervan het resultaat? Zo nee, waarom niet?
3. Wat is uw oordeel over de aanbeveling die het Internationaal comité van de Verenigde Naties heeft gegeven ten aanzien van samenplaatsing? Heeft u naar aanleiding van deze aanbeveling enige actie ondernomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?"

2.1.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"1.(...)

Sinds 1 januari 2004 zijn tot nu toe drie jeugdigen van 11 en één van 10 jaar opgenomen. Plaatsing van zeer jonge kinderen komt sporadisch voor. Als echter de kinderrechter besluit om een machtiging gesloten plaatsing af te geven voor een jeugdige onder de twaalf jaar en de gezinsvoogd besluit daarvan gebruik te maken, dan zal in principe hieraan gevolg moeten worden gegeven.

De Dienst Justitiële Inrichtingen is als uitvoeringsorganisatie belast met de plaatsing van deze jeugdigen op verzoek van de gezinsvoogd. In circa de helft van de inrichtingen vindt scheiding plaats van civiel-en strafrechtelijk geplaatsten, voor zover de bezetting dit toelaat. Bij meisjes lukt het vaak niet om strikt te scheiden, gezien het geringe aanbod van strafrechtelijk geplaatste meisjes. In de overige inrichtingen wordt niet uitgegaan van de plaatsingstitel, maar wordt meer naar de individuele zorgbehoefte van de jeugdige gekeken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een groep voornamelijk uit civielrechtelijk geplaatste jeugdigen bestaat, aangevuld met strafrechtelijk geplaatste kinderen die erg kwetsbaar blijken te zijn. Voorts wordt gekeken naar de leeftijd van de jeugdigen, meestal wordt geprobeerd de jonge kinderen zoveel mogelijk bij elkaar te plaatsen. Dat houdt in dat de selectiefunctaris zeer jonge kinderen bij voorkeur bij elkaar in een beperkt aantal inrichtingen plaatst, die voor hen het beste opvangaanbod hebben. Nadeel hiervan is dat in sommige gevallen door bezoekers veel gereisd moet worden. Opgemerkt wordt dat in de praktijk de plaatsingstitel regelmatig wijzigt, waarbij jeugdigen die in eerste instantie op strafrechtelijke titel zijn geplaatst, na afloop van deze titel toch in de inrichting geplaatst blijven, maar dan wordt de plaatsing op civiele titel voortgezet. Verder hebben veel jeugdigen die op civielrechtelijke titel zijn geplaatst, ook wel politie-contacten achter de rug en soms ook al werk- of taakstraffen of andere veroordelingen.

2.(...)

Ja, naar aanleiding van de aanbevelingen van het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming (de voorloper van de RSJ) is nader onderzoek ingesteld. Het Verwey-Jonker instituut, dat dit onderzoek heeft verricht, heeft mij de eindrapportage naar de beleving van samenplaatsing onlangs doen toekomen. Ook in het kader van de evaluatie van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen door de Vrije Universiteit te Amsterdam, onder leiding van professor J. Doek, is dit onderwerp, zij het summier, aan de orde geweest. Ten slotte is door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn op ambtelijk initiatief een onderzoek uitgevoerd naar de hulpvraag bij plaatsing van civielrechtelijke jeugdigen in crisisopvang. Dit naar aanleiding van de stijgende vraag naar crisisplaatsen in justitiële opvanginrichtingen, voor jeugdigen met een civielrechtelijke titel. De bevindingen van deze onderzoeken zullen naar verwachting nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer kunnen worden toegezonden.⁹⁹

(...)

3. (...)

De aanbeveling wordt betrokken bij de adviezen ten aanzien van samenplaatsing zoals die door de interdepartementale Werkgroep 'optimalisering zorgaanbod voor ernstig gedragsgestoorde jeugdigen' momenteel worden opgesteld. Daarbij worden ook de resultaten van de hierboven genoemde onderzoeken betrokken. Deze werkgroep, ingesteld naar aanleiding van gesignaleerde problemen bij civiele crisisplaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen, zal moeten resulteren in een uitgewerkt plan van aanpak dat een structurele oplossing biedt voor de problemen in crisisopvang van jeugdigen met ernstige gedragsproblemen. Vooruitlopend op de resultaten van de werkgroep heeft de staatssecretaris van VWS een urgentieplan gepresenteerd."

⁹⁹ Deze onderzoeken worden genoemd onder voetnoot 9 van dit rapport

2.2 Reactie verzoekster

Met betrekking tot dit aspect reageerde verzoeksters gemachtigde namens verzoekster bij brief van 30 juli 2004 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Justitie:

"De ratio achter de samenplaatsing van OTS-sers en strafrechtelijk geplaatsen in één instelling is heel begrijpelijk. Het gaat hier om jongeren met veelal dezelfde problemen en ook het strafrecht is veel meer gericht op oplossing van deze problemen dan op vergelding. Er zijn echter een aantal redenen waarom toch van samenplaatsing afgezien moet worden. Een belangrijk gevolg van de samenplaatsing is dat ook de civiel-geplaatsen onderworpen zullen worden aan het zeer strenge strafrechtelijke regime. Dit terwijl bij een gesloten uithuisplaatsing veelal volstaan kan worden met een veel eenvoudiger en lichter regime. Zo worden bijvoorbeeld meisjes die het slachtoffer van loverboys zijn geweest in het begin veelal in een gesloten justitiële jeugdinstelling geplaatst. Dit om te voorkomen dat zij weer in contact komen met de loverboy. Het beveiligingsregime om een dergelijk vrij onschuldig meisje binnen de muren van een instelling te houden kan natuurlijk veel eenvoudiger en lichter zijn, dan het regime dat noodzakelijk is voor een strafrechtelijk geplaatste.

Een ander heel belangrijk punt om af te zien van samenplaatsing is dat dit tot zeer veel onbegrip bij de jongere en zijn familie leidt. De jongere ziet zijn plaatsing in een jeugd-gevangenis met andere strafrechtelijk geplaatsten heel vaak als een straf, terwijl er daar nu juist geen sprake van is. Ook door de ouders wordt dit veelal zo gezien. Een en ander leidt tot heel veel onnodige weerstand."

2.3 Verklaringen deskundigen

2.3.1 Deskundige mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas heeft op 20 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:¹⁰⁰

"Als u mij vraagt wat mijn mening hierover is, kan ik u allereerst zeggen dat deze wijze van plaatsing vroeger ook al plaatsvond, maar dat toen de aard van de justitiële jeugdinstellingen (JJI's) anders was. Deze instellingen zijn echt van karakter veranderd. Het zijn in wezen echte jeugdgevangenissen geworden. Hierdoor is het ongenoegen ontstaan over het samenplaatsen van de twee groepen.

Nu zeggen de directeuren van deze instellingen wel dat er nauwelijks verschil is tussen deze twee groepen, maar dat betwijfel ik toch. Er is onderzoek gedaan naar de populaties (onderzoek Van Dijk, Van Soomeren & Partners) waaruit is gebleken dat de populatie ots-ers toch anders is dan de strafrechtelijk geplaatsten; ze zijn vaak jonger, zij zijn vaker van Nederlandse afkomst, en zij hebben minder delicten gepleegd, wat natuurlijk ook een gevolg is van de jonge leeftijd. Daar komt bij dat het natuurlijk raar zou zijn als er helemaal geen verschil was, want waarom zou de kinderrechter dan een ots uitspreken, waardoor de jeugdige een ander circuit ingaat. Dat is onlogisch.

¹⁰⁰ Zie ook bijlage 5b

Verder zie je ook, en dat is gebleken uit het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut, dat de kinderen het zelf ook anders beleven. Voorts blijkt dat zij meer verlegen zijn, en vaak stiller en passiever, dus het zijn toch andere jongeren, ook al hebben ze wellicht delicten gepleegd. Deze delicten zijn nogal eens diefstallen omdat zij bijvoorbeeld zonder geld op straat zijn terechtkomen. De ondergrond van de problematiek is gewoon anders. Je ziet bij de strafrechtelijken ook een externalisatie van problematiek, ik wil namelijk niet zeggen dat zij geen problemen hebben, maar die zijn vaak toch van andere aard. Ik vind gewoon dat samenplaatsing niet meer kan.

Ik ben ook van mening dat de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) niet is bedoeld voor ots-kinderen. Deze wet heeft daar geen bemoeienis mee. De Bjj is namelijk een kopie van de Penitentiaire beginselenwet voor volwassenen. De ots-ers zitten dus in een verkeerd regime.

(...)

U vraagt mij wanneer het karakter van de JJI's is veranderd. Ik kan u zeggen dat dit te maken heeft met het algehele culturele klimaat in ons land. Dat is heel sterk verhard. Je hebt iets verkeerd gedaan, en dan moet er teruggeslagen worden. De samenleving moet hard optreden. Deze opvatting is eigenlijk al begonnen in de loop van de jaren tachtig, en dat heeft natuurlijk extra accent gekregen met de nieuwe wetgeving op het jeugdstrafrecht in 1995. Dit heeft zijn weerslag gekregen op de JJI's.

De nadruk vóór 1995 was dat de jongeren hoe dan ook beschermd en geholpen moesten worden.

Die hulpverlening en bescherming was het leidende criterium. Dat is nu, zeker in die opvanginrichtingen, verlaten. De jongeren hebben nu gewoon straf. En dat strafkarakter moet behoorlijk veel aandacht krijgen.

(...)

Er moet (...) altijd naar de uitvoeringspraktijk van de wetgeving worden gekeken. Maar ik vind dat de achtergrond en de problematiek van de strafrechtelijk geplaatsten en de ots-ers niet hetzelfde zou moeten zijn, omdat er juist een duidelijk verschil tussen de civielrechtelijke plaatsing en strafrechtelijke plaatsing moet zijn. De Pij-maatregel is niet bedoeld voor een ots-er. Dus als de wet correct zou worden toegepast, dan zal er ook echt sprake zijn van twee aparte groepen.

(...)

(2. ots-ers onder de twaalf jaar oud)

Als u begint over de plaatsing van zeer jonge ots-kinderen in de opvanginrichting, dan moet ik u zeggen dat ik dit vreselijk vind. Dit kan ook niet als je kijkt naar het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind. Hoewel dit verdrag niet bindend is, heeft het natuurlijk wel invloed.

Anders zou je nog kunnen kijken naar het EVRM. Op grond van het EVRM moet dit ook niet kunnen.

Ik vind het een schande van Nederland dat wij dit doen. Zo'n kind past geheel niet in een JJI. Vaak wordt het ook gepest door de andere kinderen, omdat het vanwege zijn lastig en druk gedrag helemaal niet in de groep past. Deze kinderen moeten naar VWS, naar de jeugdpsychiatrie. De wet moet worden gewijzigd, zodat VWS ook gesloten kan

plaatsen. Zij moeten vervolgens psychiatrisch worden behandeld. Hier zijn de opvanginrichtingen helemaal niet voor ingericht.

Ik begrijp dat dit allemaal niet van de ene op de andere dag kan veranderen, maar hier moet echt zo snel mogelijk iets aan gebeuren.

Ik kan u niet zeggen om hoeveel van die hele jonge kinderen van onder de twaalf jaar het gaat. Wel kan ik zeggen dat het er steeds meer worden."

2.3.2 Deskundige de heer prof. mr. J.E. Doek heeft op 22 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:¹⁰¹

"(A1. Samenplaatsing - Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen; Bjj)

U zegt mij dat ik in het boek Jeugdrecht en jeugdbeschermingsrecht aangeef dat de Bjj voornamelijk is bedoeld voor jongeren die in aanraking zijn gekomen met de strafrechter, en dat deze wet daarnaast wordt gebruikt voor civielrechtelijk geplaatste jongeren. Ik kan u hierop zeggen dat de Bjj een exercitie van Justitie is waar niet direct om werd gevraagd, maar die kennelijk past in het beleid van Justitie om de penitentiaire weg, inclusief het jeugdprocesrecht, nader te regelen. De Bjj is gemodelleerd naar de Penitentiaire beginselenwet, en dat geeft al aan dat, buiten de bijzondere regels die uiteraard gelden voor jeugdigen, het regime dat in die inrichtingen geldt - dat wil zeggen het contact dat met de buitenwereld, de mogelijkheden om ordemaatregelen te treffen dan wel om maatregelen ten aanzien van sancties - allemaal is gemodelleerd met het idee dat wij hier te maken hebben met jeugdigen van wie althans wordt vermoed dat zij strafbare feiten hebben gepleegd, dan wel die zijn veroordeeld ter zake van het plegen van een strafbaar feit. Dus het gaat om de strafrechtelijk geplaatsten.

(...)

Hoewel de wet formeel dus ook voor ots-ers is bedoeld, is het regime niet geschikt voor civielrechtelijk geplaatsten. Het hele karakter van de wet is strafrechtelijke regelgeving.

(...)

Als u mij zegt dat dit niet een probleem (samenplaatsing; N.o.) is van het laatste jaar, omdat dit al veel langer is toegestaan, beaam ik dat, maar zeg ik daarbij dat het wel steeds erger wordt. En het nieuwe is dat nu ook jeugdigen beneden de twaalf jaar geplaatst kunnen worden, omdat men bij de invoering van de Bjj het wenselijk heeft geacht om de toen nog bestaande minimum leeftijdsgrens voor civielrechtelijken van twaalf jaar gemakshalve maar te schrappen. Dit houdt in dat een jeugdige jonger dan twaalf jaar die een strafbaar feit heeft gepleegd niet in een JJI mag worden geplaatst en de hulpverlening ingaat, maar dat een jeugdige met ots wel in een inrichting mag worden geplaatst omdat hij moeilijk te hanteren is.

(...)

¹⁰¹ Zie ook bijlage 5c

(A2. Samenplaatsing – Internationaal comité rechten van het kind)

Als u mij vraagt wat de achterliggende gedachte is bij de aanbeveling van het comité om te stoppen met het samenplaatsen van oters en strafrechtelijken, kan ik u zeggen dat het comité probeert zijn aanbeveling zo kort en concreet mogelijk te houden. Dit, omdat wij het land niet in detail kennen. De achterliggende gedachte van het comité, en die geldt ook voor een aantal Zuid-Amerikaanse landen waar ook kritisch op de mensenrechtensituatie wordt gereageerd, is dat wij vinden dat als jij strafrechtelijk wordt geplaatst, je in zo'n inrichting hoort, maar als je op grond van je gedragsproblematiek uit huis wordt geplaatst, je niet in een inrichting hoort te zitten waar strafrechtelijk veroordeelden ook zijn geplaatst. Het gaat hier om een rights-based approach, en daar is Nederland duidelijk nog niet aan toe. Want volgens Nederland is het in het belang van het kind om te worden samengeplaatst. Hiermee worden rechten geschonden omdat er een fundamenteel verschil is tussen de twee groepen. Het verschil dat de één geen strafbaar feit heeft gepleegd en de ander wel.

Maar de minister blijft volhouden dat het een gradueel verschil is, en dat de jongens die daar civielrechtelijk zijn geplaatst, ook wel strafrechtelijk hadden kunnen zijn geplaatst. Als we ze hadden laten gaan, hadden zij ongetwijfeld een delict gepleegd. Maar dat is allemaal praat van niks. Want die mensen hebben geen delict gepleegd. We zeggen toch ook niet dat als wij de BOPZ-er nog even hadden laten doorlopen, hij waarschijnlijk zijn buurman de hersens zou hebben ingeslagen, dus daarom doen wij hem vast in een huis van bewaring in afwachting van de behandeling. Soms is het dus uitermate leerzaam om een situatie die voor kinderen is geregeld, te vergelijken met vergelijkbare situaties voor volwassenen.

Als u mij vraagt of de samenplaatsing ook inhoudelijk concrete schade oplevert, zeg ik u dat mij dat in het geheel niet interesseert. Dat is niet relevant. Ik vind dat je je gewoon aan de regels moet houden."

2.4 Reactie minister van Justitie

2.4.1 De substituut-ombudsman stelde de minister van Justitie bij brief van 2 augustus 2004 onder meer de volgende vragen:

"Gebleken is uit uw brief van 4 februari 2003 aan de directeuren van de JJI's dat u heeft besloten om civielrechtelijk geplaatsten in de crisisopvang de eerste zes weken geen verlof toe te kennen.

Voorts is gebleken dat het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming (stb. 1990,112) per 1 september 2001 is ingetrokken. Dit betekent dat civielrechtelijk geplaatsten van onder de twaalf jaar mogen worden geplaatst in een JJI.

In uw brief van 1 juli 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer deelt u mee dat u op korte termijn wilt starten met een gefaseerde beëindiging van de samenplaatsing binnen de justitiële opvanginrichtingen in die gevallen waarbij het evident is dat er geen sprake is van strafrechtelijke antecedenten.

1. Waarom heeft u voor bovengenoemd verlofbeleid gekozen?
2. Hoe verhoudt dit verlofbeleid zich tot artikel 29 van de Bjj?
3. Zijn u bezwaren van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen bekend tegen deze beperking van hun verlof? Zo ja, hoe is hierover geoordeeld?
4. Waarom is in 2001 ervoor gekozen om het besluit, waarin de minimumleeftijd wordt geregeld, in te trekken?
5. Binnen hoeveel maanden wilt u starten met de gefaseerde beëindiging van samenplaatsing?
6. Hoe gaat u in de praktijk vormgeven aan de gefaseerde beëindiging van de samenplaatsing?
7. Wat bedoelt u bij de beëindiging precies met de evidentie dat geen sprake is van strafrechtelijke antecedenten? Op welke wijze gaat u de civielrechtelijk geplaatsen hierop selecteren?"

2.4.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt:

"2. (...)

Dit beleid is opgesteld in februari 2003, naar aanleiding van een uit de praktijk gebleken behoefte aan duidelijkheid. (...) De brief waarin dit verlofbeleid wordt bekend gemaakt, is reeds in uw bezit (...).¹⁰² Zoals daarin staat beschreven is voor het beleid gekozen om binnen de marges van de wet, verlof in de eerste vijf weken van de crisisplaatsing, uitzonderingen daargelaten, niet toe te staan. De noodzaak tot gesloten plaatsing vanwege een acute crisis verdraagt zich in het algemeen slecht met het verlenen van verlof. Overigens betreft het hier mijns inziens algemeen beleid waarop artikel 16, eerste lid van de Wet Nationale ombudsman van toepassing is (geen bevoegdheid tot instelling van een onderzoek).¹⁰³

3. (...)

Er is geen sprake van beperking in verlof, slechts van een keuze om het verlof aan het einde van de eerste zes weken van het verblijf in crisisopvang te situeren, gezien de door de rechter gesanctioneerde noodzaak tot gesloten plaatsing. Overigens laat dit onverlet de mogelijkheid van de directeur om alsnog het verlof te beperken op de gronden genoemd in artikel 29, tweede lid onder a en b, van de Bjj.

(...)

4. (...)

In 2001 is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in werking getreden. Daarbij is in artikel 89 van het Rjj bepaald dat het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderscherming wordt ingetrokken. Dit is gebeurd om ervoor te zorgen, dat in de (sporadische) gevallen dat een jeugdige onder de twaalf jaar in een justitiële jeugdinrichting moet worden opgenomen, daarvoor een wettelijke basis is.

Overigens werd ook voor de invoering van de Bjj door de minister van Justitie in uitzonderlijke gevallen afgeweken van de ondergrens in leeftijd van 12 jaar voor civielrechtelijke jeugdigen (Dit was mogelijk gelet op artikel 6, derde lid van het Besluit

¹⁰² Zie hiervóór, onder D.1.4

¹⁰³ Zie hiervóór, onder D.1.2.7

regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming met toestemming van de minister van Justitie).¹⁰⁴

(...)

6. (...)

Voor wat betreft de gefaseerde beëindiging van samenplaatsing wordt momenteel onderzocht welke mogelijkheden hiertoe zijn. Gezien de inhoud van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS aan de voorzitter van de Staten-Generaal is de verwachting gerechtvaardigd dat dit zo snel als mogelijk en verantwoord daar waar het mogelijk is gerealiseerd zal worden. Inmiddels zijn in een meerderheid van de justitiële jeugdinrichtingen aparte groepen voor civielrechtelijk geplaatste jeugdigen gecreëerd.

7. (...)

Een exacte definitie van strafrechtelijke antecedenten met het oog op samenplaatsing zal nog nader worden uitgewerkt evenals de vraag wie de civielrechtelijke jeugdigen hierop gaat selecteren."

3. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"(...) de heer Doek (zegt) dat volgens hem beleid is dat strafrechtelijk geplaatsten nog steeds voorrang krijgen ten opzichte van civielrechtelijk geplaatsten. Dit is onjuist: sinds invoering van het Crisisconvenant in 2001 gebeurt dit in de praktijk niet meer. Ook op de wachtlijsten bij de behandelinrichtingen krijgen pij-ers geen voorrang; er wordt door de selectiefunctionaris een inrichting bepaald waar de jeugdige geplaatst wordt, waarna de jeugdige op de betreffende wachtlijst wordt gezet. Vervolgens wordt in volgorde van aanmelding geplaatst. De aard van de verblijfstitel is daarbij niet relevant.

(...) (Hiervóór) onder 1.7.4. wordt geciteerd uit een voetnoot in het rapport 'Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004', waarin vermeld staat dat er strijd zou zijn met het in artikel 29, eerste lid van de Bij bepaalde recht op verlof. Dit is niet correct. In de betreffende brief (4 februari 2003) is vermeld dat, uitzonderingen daargelaten, verlof pas aan het eind van de eerste zes weken zou moeten worden verleend gezien het crisiskarakter van de plaatsing. Wanneer sprake is van een minimaal recht op verlof van eens per zes weken, wordt in overeenstemming met de Bij gehandeld wanneer het verlof aan het eind van de periode, maar binnen zes weken, wordt verleend.

(...) mevrouw Junger-Tas (stelt) dat de wet niet is bedoeld voor ots-kinderen, daar zij een kopie is van de Penitentiaire beginselenwet. Ik ben het daar niet mee eens.

¹⁰⁴ Zie hiervóór, onder D.1.2.6

De beginselenwetten mogen in opzet en structuur op elkaar lijken, per sector is de inhoud wel degelijk verschillend. Dat is ook logisch, want de Bjj is met name opgesteld vanuit de behoefte om de bestaande verbrokkelde wet- en regelgeving om te vormen tot een integrale regeling van materiële en formele aspecten van het verblijf in justitiële jeugd-inrichtingen. Het belang van de opvoeding en, in aangewezen gevallen, behandeling, komt nadrukkelijk in de wet naar voren (art. 2, tweede lid Bjj).

(...) (Voorts) stelt mevrouw Junger-Tas dat zij niet weet hoeveel jeugdigen onder 12 jaar in JJI's verblijven. Wel meent ze te weten dat het er steeds meer worden. Het is mij niet duidelijk waarop zij deze uitspraak baseert, maar de cijfers waarover ik beschik, tonen geen grootschalige stijging in de laatste jaren aan. In de jaren 2000 tot en met 1 november 2004 ging het om respectievelijk 5, 7, 15, 12 en 7 jeugdigen.

(...) de heer Doek (zegt) dat een jeugdige onder 12 jaar die een strafbaar feit heeft gepleegd niet in een JJI mag worden geplaatst. Maar een jeugdige met ots wel, omdat hij moeilijk te hanteren is.

Het klopt dat een jeugdige onder 12 jaar niet op strafrechtelijke titel in een JJI mag worden geplaatst. Wanneer het strafbare gedrag voortkomt uit een zodanige gedragsproblematiek dat een gesloten uithuisplaatsing noodzakelijk is, kan deze jeugdige wel op civielrechtelijke titel worden geplaatst.

Voorts merkt de heer Doek op (...) 'volgens Nederland is het in het belang van het kind om te worden samengeplaatst'. Het is mij niet duidelijk op grond van welke feiten de heer Doek tot deze uitspraak komt. De vergelijking die hij trekt tussen het plaatsen in een huis van bewaring van een persoon met een machtiging krachtens de BOPZ omdat deze wellicht een strafbaar feit zou kunnen plegen en het plaatsen van civielrechtelijke kinderen in JJI's vind ik misplaatst. De desbetreffende jeugdigen hebben allemaal een geldige, civielrechtelijke verblijfstitel en er is door de rechter geoordeeld over de noodzaak van een verblijf in een JJI."

E. ONDERWIJS

1 NORMENKADER

1.1 Internationale verdragen

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

1.1.1 Artikel 28, eerste lid, IVRK

- "1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:
- a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
 - b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
 - c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;
 - d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
 - e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen."

1.1.2 Artikel 29, eerste lid, IVRK

- "De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
- a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;"

1.2 Wet- en regelgeving

Grondwet (GW)

1.2.1 Artikel 23, eerste lid, GW

"Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering."

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)

1.2.2 Artikel 52 Bjj

- "1. De jeugdige is verplicht tot het volgen van onderwijs dan wel tot het deelnemen aan andere activiteiten in het kader van zijn pedagogische vorming.
(...)
3. De directeur draagt zorg voor de beschikbaarheid van onderwijs en andere activiteiten in het kader van de pedagogische vorming, alsmede voor de voorziening daarin door daarvoor in aanmerking komende functionarissen."

Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)

1.2.3 Artikel 62 Rjj

- "1. Op het onderwijs in particuliere inrichtingen is het bepaalde bij of krachtens de Wet op de expertisecentra van toepassing.
2. Het onderwijs in de rijksinrichting bestaat uit theoretisch onderwijs, een beroepsgerichte leerweg of praktijkonderwijs.
3. In ieder geval omvat het onderwijs in de rijksinrichting:
- rekenen en wiskunde,
 - Nederlandse taal,
 - wereldoriëntatie of maatschappijleer,
 - sociale redzaamheid of zelfredzaamheid,
 - technieken,
 - lichamelijke opvoeding,
 - creatieve vorming."

1.3 Kamerstukken

Memorie van Toelichting op de Bjj, TK 1997-1998, 26 016, nr. 3, p. 59 en 60

"Die verantwoordelijkheid (voor de leerplicht; N.o.) 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.

(...)

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 van zijn pedagogische vorming.

Anderzijds legt het de directeur de verplichting op hierin te voorzien."

1.4 Rechten in justitiële jeugdinrichtingen, Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, Amsterdams Centrum voor Kinderstudies, 2004, p. 42

"Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is dat het onderwijs per 1 januari 2003 wordt verzorgd door onderwijzend personeel dat werkt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OC&W. Dit heeft mogelijk tal van (praktische) implicaties voor het onderwijs binnen de normaal beveiligde jeugdinrichting of buiten de beperkt beveiligde jeugdinrichting. Zo is het de vraag of het onderwijzend personeel een ordemaatregel mag opleggen en of een jeugdige beklag kan instellen tegen een beslissing van de onderwijzer. Daarnaast is het goed voor te stellen dat het onmogelijk is om een jeugdige zonder begeleiding de klas uit te sturen naar de directeur. Ten slotte moet in dit verband worden opgemerkt dat het bovenstaande gevolgen heeft voor de regeling zoals die is neergelegd in artikel 62 Rjj."

2. BEVINDINGEN

2.1 Standpunt minister van Justitie

2.1.1 Met betrekking tot het onderwijs voor civielrechtelijk geplaatsten in opvanginrichtingen, stelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie bij brief van 26 april 2004 onder meer de volgende vragen:

"Op grond van (...) de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) draagt de directeur van de justitiële jeugdinrichting zorg voor de beschikbaarheid van onderwijs.

1. Hoe wordt in de praktijk vorm gegeven aan de (...) vastgelegde verantwoordelijkheid van de directeur in opvanginrichtingen?
2. Welke niveaus van onderwijs worden aangeboden in opvanginrichtingen?
3. Verschilt het aanbod van onderwijs in de verschillende opvanginrichtingen, dan wel tussen opvang- en behandelinrichtingen?
4. Op welke wijze wordt er toezicht gehouden op de kwaliteit en kwantiteit van onderwijs in opvanginrichtingen? Ik verzoek u daarbij ook in te gaan op het eventueel aanbod van onderwijs in de vakantieperioden."

2.1.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

De wetgever acht onderwijs van groot belang voor de opvoeding en ontwikkeling van jeugdigen. Dit geldt zeker voor de jeugdigen die op grond van een rechterlijke beslissing tot vrijheidsbeneming zijn aangewezen op opvoeding en verzorging in een justitiële jeugd-inrichting. Dit belang komt in het bijzonder tot uitdrukking in art. 52 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj): het eerste lid verplicht de jeugdige tot het volgen van onderwijs, terwijl het derde lid de beschikbaarheid van onderwijs in elke inrichting regelt. Vanouds werd in de particuliere jeugdinrichtingen al 'officieel' onderwijs geleverd, dat wil zeggen:

1) in overeenstemming met de normen van OC&W, 2) bekostigd door OC&W, en 3) vallend onder de Onderwijsinspectie.

Laatstgenoemde kwaliteitscriteria golden tot voor enkele jaren niet voor de rijksinrichtingen; reden waarom besloten is om ook de onderwijsfunctie van de rijksinrichtingen over te laten gaan naar het ministerie van OC&W. Deze overgang is op 1 januari 2003 geëffectueerd. Sindsdien wordt het onderwijs voor alle justitiële jeugdinrichtingen bekostigd door OC&W en verzorgd door regionale scholen.

2. (...)

Gebaseerd op de veelvuldig voorkomende gedragsproblematiek van de jeugdigen wordt uitgegaan van voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (VSO-ZMOK). Onder dit type worden diverse niveaus van onderwijs aangeboden.

Verreweg het meest voorkomend in de doelgroep is het niveau VMBO. Voor jeugdigen met een buiten het aanbod vallende opleidingsvraag wordt gezorgd voor een zo passend mogelijk aanbod.

3. (...)

Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de opvanginrichtingen wat betreft het aanbod van onderwijs. Er zijn wel verschillen qua onderwijsaanbod tussen de opvanginrichtingen en de behandelinrichtingen. Het onderwijsaanbod van de behandelinrichtingen is uitgebreider en gevarieerder, wat te maken heeft met de veel langere verblijfsduur van de jeugdigen aldaar én met de geïndividualiseerde en planmatige vormgeving van het behandeltraject. In de behandelinrichtingen staat het onderwijs dan ook vooral in het teken van de opleiding.

4. (...)

De kwantiteit van het onderwijs wordt gewaarborgd doordat het aantal onderwijssuren dat de inrichting 'afneemt' van de school ten behoeve van het onderwijs aan de jeugdigen is vastgelegd in het dagprogramma. De jeugdigen kunnen uitvoering van het dagprogramma in de voorgeschreven omvang claimen en beklag instellen tegen de directeur van de inrichting indien het aantal onderwijssuren achterblijft bij de norm.

Evenals alle Nederlandse scholen kennen ook de 'inrichtingsscholen' schoolvakanties. Daarbij plaats ik twee opmerkingen. Ten eerste zijn sommige inrichtingen erin geslaagd met 'hun' school een zodanig weekrooster af te spreken dat het jaarcurriculum over zoveel mogelijk weken wordt verdeeld (en het aantal 'onderwijsloze' weken zoveel mogelijk wordt

bepert). Ten tweede dragen de inrichtingen tijdens de schoolvakanties zorg voor een educatief alternatief dagprogramma.

Op de kwaliteit van het onderwijs wordt toegezien door de onafhankelijke Onderwijsinspectie."

2.2 Reactie verzoekster

Met betrekking tot dit aspect reageerde verzoeksters gemachtigde namens verzoekster bij brief van 30 juli 2004 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Justitie:

"Het onderwijs voor jongeren in gesloten justitiële jeugdinrichtingen is een groot probleem. Dit probleem openbaart zich vooral in de opvanginrichtingen. Het zeer beperkte onderwijsaanbod in deze opvanginrichtingen is vooral gericht op het vmbo-niveau, dit gezien het feit dat de meeste jongeren ook daadwerkelijk onderwijs volgen op dit niveau.

Mijn ervaring is dat het onderwijsaanbod in opvanginrichtingen feitelijk zeer weinig voorstelt. De jongeren moeten meestal zelf hun boeken regelen en er is meestal maar een beperkt aantal uren les, waarbij er over het algemeen maar één docent aanwezig is die niet de bevoegdheid heeft om voor alle verschillende vakken te doceren. Als er al enige bevoegdheid aanwezig is dan zal die ook meestal op het vmbo-niveau gericht zijn. Als jongeren behoefte hebben aan onderwijs op havo of vwo niveau, dan is dat feitelijk onmogelijk.

Een gesloten uithuisplaatsing leidt bijna altijd tot vertraging in schoolcarrière.

De door de minister genoemde inrichtingsscholen bevinden zich ook alleen bij behandelinrichtingen."

2.3 Verklaringen deskundigen

2.3.1 Deskundige mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas heeft op 20 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:¹⁰⁵

"De kwaliteit van het onderwijs in de inrichtingen vind ik minimaal. Al lijkt me het ook erg moeilijk om het onderwijs goed te organiseren. Veel kinderen hebben al een tijd geen onderwijs meer gevolgd, en alle kinderen verblijven in de inrichting voor verschillende perioden. De meeste kinderen hebben het niveau van VMBO, maar sommigen kunnen meer. Daar moeten ook faciliteiten voor worden geboden, en dat lukt niet altijd. Ik vind onderwijs heel belangrijk voor de toekomst, en als ik dan zie hoeveel uren er aan onderwijs worden besteed, dan zou dat volgens mij veel meer moeten zijn.

(...)

Voorts vind ik het een groot probleem dat in de lange vakantieperioden in veel inrichtingen nog geen alternatief dagprogramma wordt geboden."

¹⁰⁵ Zie ook bijlage 5b

2.3.2 Deskundige de heer prof. mr. J.E. Doek heeft op 22 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:¹⁰⁶

"U zegt mij dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de inrichtingen per 1 januari 2003 is overgegaan van Justitie naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

In de Bij is opgenomen dat het onderwijs binnen de inrichtingen onder de verantwoordelijkheid valt van de directeur van de inrichting. U vraagt mij hoe deze verantwoordelijkheden zich verhouden tot elkaar. Op grond van allerlei informatie, is mijn mening dat er in de opvanginrichtingen nauwelijks onderwijs wordt gegeven. Je kunt ze namelijk niet naar een school in de buurt sturen. Dus je moet onderwijs binnen hebben. De realiteit is dat er in de opvanginrichtingen geen onderwijs wordt gegeven en dat er geen behandeling wordt gegeven.

Het kan best zo zijn dat er enkelen een bepaalde vorm van onderwijs genieten, maar dat er op georganiseerde wijze onderwijs wordt verschaft, is een fabeltje. Dat de minister vervolgens in de Kamer roept dat dit wel gebeurt, en dat er in de opvanginrichtingen ook wordt behandeld omdat er in het verblijfsplan behandelaspecten zitten, is ook een fabeltje. Het is natuurlijk ook een klimaat waar je niet veel kunt. Ten eerste zitten de preventieve gehechten in de inrichting voor een zeer onzekere tijdsduur. Het is dan begrijpelijk dan geen verblijfsplan of onderwijs wordt verschaft.

Bij civielrechtelijk geplaatsten is de onzekere factor de datum wanneer zij in een behandelinrichting worden geplaatst of weer naar huis gaan. Dit is weer een andere categorie. Met deze jongeren kun je wel iets gaan doen, omdat je bij IJZ kan navragen wanneer de overplaatsing ongeveer gaat plaatsvinden. Echter, voor behandeling is de inrichting in het geheel niet ingesteld. Die is ingesteld op bewaren."

2.4 Reactie minister van Justitie

2.4.1 De substituut-ombudsman stelde de minister van Justitie bij brief van 2 augustus 2004 onder meer de volgende vragen:

"In uw reactie van 10 juni 2004 hebt u meegedeeld dat het gehele onderwijs in de opvanginrichtingen vanaf 1 januari 2003 valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Voorts hebt u in uw reactie aangegeven dat het onderwijsaanbod in de behandelinrichtingen uitgebreider en gevarieerder is dan in de opvanginrichtingen.

Verder laat u in uw reactie weten dat voor jeugdigen in de opvanginrichting met een buiten het aanbod vallende opleidingsvraag, wordt gezorgd voor een zo passend mogelijk aanbod.

Ten slotte geeft u aan dat de justitiële jeugdinrichtingen tijdens de vakantie een educatief alternatief dagprogramma aanbieden.

¹⁰⁶ Zie ook bijlage 5c

1. Klopt het dat het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) nog niet is aangepast aan de verschuiving van de verantwoordelijkheid van het onderwijs? Zo ja, wanneer bent u voornemens om dit aan te passen?
2. Hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van OCW zich nu precies met de verantwoordelijkheid van de directeur van de opvanginrichting ingevolge artikel 52 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)?
3. Wat bedoelt u precies met uitgebreider en gevarieerder onderwijs in de behandelinrichtingen? Kunt u mij aangeven wat precies de kwantitatieve en kwalitatieve verschillen zijn? Wat betekent dit verschil in onderwijs in de opvanginrichtingen concreet voor de status van de scholen en de mogelijkheid tot het behalen van een diploma?
4. Voldoet het in de opvanginrichtingen aangeboden onderwijs op dit moment aan de voorwaarden van het derde lid van artikel 62 Rjj? En hoeveel uren wordt gemiddeld les gegeven in de opvanginrichting?
5. Op welke wijze wordt vorm gegeven aan een passend aanbod voor buiten het aanbod vallende opleidingsvragen in de opvanginrichtingen? Op welk onderwijs doelt u dan? Door wie en waar wordt dit gegeven? Wie is hiervoor verantwoordelijk? Is de mogelijkheid tot het volgen van dit buiten het aanbod vallend onderwijs afhankelijk van de te verwachten verblijfsduur en/of van de plaatsingstitel? Hoe vaak komt zo'n opleidingsvraag voor? En hoe vaak wordt hiervoor een oplossing gevonden?
6. Waaruit bestaat een educatief alternatief dagprogramma tijdens de vakantie in de justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) precies?"

2.4.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

Inderdaad is na de inwerkingtreding van de Bjj de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod in de rijksinrichtingen (in navolging van de situatie in de particuliere inrichtingen) overgegaan naar officiële onderwijsinstellingen vallend onder het ministerie van OCW. Deze verandering kreeg formeel haar beslag op 1 januari 2003 door ondertekening van een convenant tussen de bewindslieden van Justitie en OCW. In het evaluatieonderzoek van de Bjj is gesignaleerd dat over de gewijzigde gezagsverhouding tussen school en jeugdinrichting niets wettelijk geregeld is en dat dit tot onduidelijkheden leidt. Naar aanleiding van de evaluatie zullen enige technische wetsaanpassingen getroffen worden. Ik ben voornemens de wetstekst met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in dat traject mee te nemen en aan te passen aan de huidige situatie.

2. (...)

De directeur van de inrichting is ervoor verantwoordelijk en moet ervoor zorgen dat de jeugdige naar school gaat (in de inrichting), de directeur van de school is ervoor verantwoordelijk dat de jeugdige goed onderwijs krijgt. Tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van OCW zijn afspraken gemaakt ter verzekering van adequate materiële condities voor de school en van het toezicht daarop door de Onderwijsinspectie.

(...)

3. (...)

Zowel in de opvanginrichtingen als in de behandelinrichtingen gaat het om officiële VSO-scholen (voortgezet speciaal onderwijs). De uitspraak dat het onderwijsaanbod in de behandelinrichtingen (ten opzichte van de opvanginrichtingen) uitgebreider en gevarieerder is, vloeit voort uit de langere verblijfsduur van de daar geplaatste jeugdigen, waardoor beter tegemoet kan worden gekomen aan de eis van 'vraaggericht werken'. De kortere verblijfsduur in de opvanginrichtingen verkleint uiteraard de mogelijkheden tot het behalen aldaar van een diploma.

4. (...)

Het onderwijs in de opvanginrichtingen voldoet aan de voorwaarden van artikel 62 Rjj, derde lid. Het gemiddelde aantal lesuren bedraagt 1000 per jaar, oftewel 20 tot 25 per week (afhankelijk van de spreiding van het schooljaar over 50 dan wel 40 weken).

5. (...)

Het standaardonderwijs in de opvanginrichtingen wordt gegeven op het niveau van het VMBO. Dit komt overeen met het leerniveau van verreweg de meeste jeugdigen in de opvanginrichtingen. Een kleine minderheid van de jeugdigen (geschat op ca. 5%) volgt onderwijs op een hoger niveau, bijvoorbeeld MAVO of HAVO. Die jeugdigen kunnen in voorkomende gevallen en in overleg met de eigen school in de gelegenheid worden gesteld om het eigen curriculum te volgen, met gebruikmaking van de eigen studieboeken en computergestuurd.

De directeur van de inrichting is er in alle gevallen verantwoordelijk voor dat de jeugdige onderwijs wordt aangeboden. De memorie van toelichting bij de Bjj spreekt over een tweeledige zorgplicht; het verplicht de jeugdige deel te nemen aan onderwijs dan wel andere activiteiten, en anderzijds legt het de directeur de verplichting op hierin te voorzien. In een tegemoetkoming aan de directeur voor de extra kosten, verbonden aan het bieden van onderwijs of activiteiten die door de aan de school verbonden onderwijsinstelling niet kunnen worden aangeboden, kan worden voorzien (zie de Regeling tegemoetkoming bijzondere kosten en pedagogische activiteiten jeugdigen). Een constructie waarbij een jeugdige ander onderwijs wordt aangeboden dan waarin door de aan de inrichting verbonden school wordt voorzien, zal pas worden ingezet wanneer de onderwijstrajectkaart is opgesteld en wanneer wordt verwacht dat het verblijf van de jeugdige langer dan enkele weken zal gaan duren. Verblijfstitels zijn in dit verband niet relevant.

6. (...)

Het standaard schooljaar beslaat 40 weken van 25 onderwijsuren per week. In enkele opvanginrichtingen is een constructie gevonden om de 1000 onderwijsuren te verdelen over een groter aantal weken. Niettemin blijven er in alle opvanginrichtingen, net als daarbuiten, altijd vakantieperiodes waarin geen onderwijs wordt gegeven. In die vakantieperiodes wordt door het pedagogisch personeel van de inrichting voorzien in een educatief alternatief dagprogramma, meestal met een sterke nadruk op sportieve activiteiten. Zo zijn deze zomer in veel opvanginrichtingen alternatieve Olympische Spelen georganiseerd. Dergelijke programma's bieden veel educatieve en pedagogische aanknopingspunten (competitie, samenwerking, omgaan met winnen en verliezen, informatie over deelnemende landen, enz.)."

3. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"De heer Doek merkt op (...) dat aan preventieve jeugdigen geen onderwijs zou worden gegeven. Dit is onjuist, zoals blijkt uit de informatie die door mij aan u is verstrekt (zie mijn brief van 10 juni 2004).

(...)

Met betrekking tot onderwijs stelt de heer Zwarts dat een gesloten uithuisplaatsing bijna altijd leidt tot vertraging in de schoolcarrière. Deze stelling verdient enige correctie. Het causaal verband is anders dan gesuggereerd wordt. De verklaring voor vertraging in de schoolcarrière moet niet worden gezocht in het aanbod in de inrichtingen, maar zal veeleer samenhangen met de ernstige problematiek bij de jeugdige, die leidt tot uithuisplaatsing. Een groot deel van de JJI-populatie staat bij plaatsing al niet meer bij een onderwijsinstelling ingeschreven. Er is vaak sprake van spijbelgedrag en schooluitval. Hoewel de aan JJI's verbonden scholen veel inzet leveren om de jeugdigen een nieuw onderwijsperspectief aan te bieden, kan niet altijd de verloren tijd worden ingehaald. Soms is de problematiek van de jeugdige zodanig, dat niet optimaal kan worden geprofiteerd van het onderwijsaanbod. Te denken is daarbij bijvoorbeeld aan jeugdigen die in de Foba zijn geplaatst.

De opmerking van de heer Zwarts dat de door de Minister genoemde inrichtingsscholen zich alleen bij de behandelinrichtingen bevinden, is niet juist. Ook alle opvanginrichtingen beschikken over een interne school, vallend onder het ministerie van OCW, zoals u inmiddels uit mijn brieven gebleken zal zijn."

BIJLAGE 1b. ACHTERGROND EN BEVINDINGEN KLACHT VERZOEKSTER**1. ACHTERGROND**

Zie hiervóór in bijlage 1a, onder A.1.

2. BEVINDINGEN**2.1 Feiten**

2.1.1 Verzoekster, K., geboren in 1990, werd op 19 april 2000 onder toezicht gesteld, omdat de ontstane opvoedingssituatie rondom haar zorgelijk was. In 2002 en 2003 doorliep verzoekster meerdere hulpverleningstrajecten, hetgeen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Vanwege de ernstige gedragsproblematiek van verzoekster, stelde het Bureau Jeugdzorg op 4 maart 2003 een indicatiebesluit op, met daarin de voorkeur voor plaatsing van verzoekster in een besloten groep in JJI Rentray. Voorts heeft het Bureau Jeugdzorg verzocht het Bureau Jeugdzorg de kinderrechter bij verzoekschrift van 10 maart 2003 om verzoekster uit huis te plaatsen in een gesloten opvanginrichting, en van daaruit door te plaatsen in een besloten behandelinrichting.

De kinderrechter te Arnhem gaf bij beschikking van 10 maart 2003 een machtiging af tot een crisisplaatsing van verzoekster in een opvanginrichting met ingang van 12 maart 2003. Deze machtiging werd verleend voor de termijn van veertien dagen. Voor het overige hield de kinderrechter de beslissing aan.

Bij beschikking van 24 maart 2003 verleende de kinderrechter de machtiging om verzoekster met ingang van 26 maart 2003 dag en nacht uit huis te plaatsen, voor de duur van de ots in een gesloten crisisopvang en daaropvolgend in een besloten justitiële behandelinrichting.

Vervolgens verlengde de kinderrechter bij beschikking van 2 april 2003 de termijn van de ots ten aanzien van verzoekster met een jaar, ingaande op 19 april 2003. Voorts verlengde hij de termijn van de machtiging uithuisplaatsing gedurende dag en nacht van verzoekster voor de duur van de ots.

Op 19 maart 2003 plaatste de selectiefunctionaris verzoekster in opvanginrichting Het Poortje te Groningen.

2.1.2 Bij brief van 25 maart 2003 meldde het Bureau Jeugdzorg verzoekster bij de selectiefunctionaris aan voor plaatsing in een besloten behandelinrichting. Deze melding hield onder meer het volgende in:

"Ik verzoek u deze cliënt(e) op te nemen binnen:

Een besloten groep met onderwijs op het terrein. De voorkeur gaat uit naar De Rentray en als tweede optie wordt gedacht aan De O.G. Helderingsstichting mocht plaatsing aldaar aanzienlijk sneller te realiseren zijn.

Toelichting bij keuze voor deze voorziening:

Gezien de gestelde indicatie, het niet meer mogelijk zijn van intensieve begeleiding in de thuissituatie, het zich onttrekken van de jongere aan reguliere Jeugdhulpverlening, en het

ontbreken van besloten plaatsingsmogelijkheden binnen de Landelijk Werkende Residentiële Voorzieningen sluit een zorgaanbod vanuit een besloten leefgroep van De Rentray het meest aan op de gestelde hulpvraag. De selectiefunctionaris wordt verzocht, gezien de urgente thuissituatie, relatief jonge leeftijd en zorgelijke sociaal-emotionele (situatie; N.o.), een aanmelding te bewerkstelligen bij die voorziening die op korte termijn een zorgaanbod kan realiseren."

2.1.3 De selectiefunctionaris liet het Bureau Jeugdzorg bij brief van 25 maart 2003 onder meer het volgende weten:

"Naam: K.

(...)

Op 20 maart jl. is voornoemde pupil op civielrechtelijke titel opgenomen in een opvanggroep van Het Poortje. Deze plaatsing is geschied op basis van uw aanmelding voor een crisisopvangplaats. De verblijfsduur van pupil met ingang van de opnamedatum is in principe voor de duur van 6 weken, te weten tot 1 mei 2003.

(...)

Het is in principe mogelijk, mits deugdelijk onderbouwd, het verblijf in de opvanginrichting te verlengen. U dient dit schriftelijk bij ondergetekende aan te vragen.

De selectiefunctionaris behoudt zich het recht voor de plaatsing op te heffen wanneer er zijns/haars inziens volgens de regels van het convenant geen indicatie meer is voor de crisisplaatsing."

2.1.4. Bij brief van 25 april 2003 verzocht het Bureau Jeugdzorg de selectiefunctionaris onder meer het volgende:

"Officieel is het verblijf in het poortje rond 1 mei 2003 afgelopen. Reden tot het verzoek tot verlenging is dat de uitslag van het psychodiagnostisch onderzoek luidt dat doorplaatsing binnen een justitiële inrichting is geïndiceerd.

Het is dringend gewenst dat deze doorplaatsing naadloos kan aansluiten."

2.1.5 De selectiefunctionaris willigde dit verzoek bij brief van 9 mei 2003 in en verlengde het verblijf in de opvanginrichting Het Poortje tot 1 juni 2003. Voorts verzocht de selectiefunctionaris het Bureau Jeugdzorg om per omgaande het plan van aanpak inzake verzoekster op te sturen dat al op 10 april 2003 in zijn bezit had moeten zijn.

Vervolgens verzocht het Bureau Jeugdzorg de selectiefunctionaris vanaf 1 juni 2003 elke maand om verlenging van de crisisplaatsing in Het Poortje. Deze verzoeken werden door de selectiefunctionaris ingewilligd. De selectiefunctionaris stuurde een afschrift van de bevestiging van deze verlengingen aan de opvanginrichting Het Poortje.

2.1.6 Bij faxbericht van 12 mei 2003 liet de gezinsvoogdes M. van het Bureau Jeugdzorg aan IJZ onder meer het volgende weten:

"Na ons telefoongesprek van vanmorgen heb ik beloofd een aantal dingen over K. op papier te zetten. K. wordt deze week 13 jaar en is ruim 6 weken geplaatst in het poortje, wachtend op een besloten plek.

K. heeft het moeilijk, zij heeft veel heimwee naar haar moeder. K. is nooit buiten Arnhem geweest en voor haar en haar moeder is Groningen een heel andere wereld. Het zal voor K. fijn en goed zijn als zij, indien mogelijk versneld een plekje kan krijgen op een besloten plek in de buurt van haar moeder in Rh.

K. heeft sinds een week de knop iets omgezet maar blijft het iedere keer moeilijk vinden als haar moeder op bezoek is geweest, moeder laat haar onvrede over Groningen, de lange afstand, aan K. duidelijk merken. Moeder is meer begaan met haar zelf/haar eigen problematiek en ventileert dit gemakkelijk aan K. zonder erbij na te denken wat voor een impact dit heeft op K. Ik hoop dat u dit besluit voor een vervolgplaats mee zult nemen."

2.1.7 De selectiefunctionaris meldde verzoekster bij brief van 25 juni 2003 aan bij JJI Rentray voor behandeling. De selectiefunctionaris deelde daarbij aan Rentray mee dat hij graag binnen veertien dagen vernam of verzoekster in aanmerking kwam voor behandeling binnen de inrichting, met daarbij een indicatie van de wachttijd.

2.1.8 In het door IJZ opgemaakte selectie- en plaatsingsadvies van 16 juni 2003 ten aanzien van verzoekster is opgenomen dat verzoekster op 12 mei 2003 bij het IJZ was aangemeld.

2.1.9 JJI Rentray liet de selectiefunctionaris en het Bureau Jeugdzorg bij brief van 14 juli 2003 weten dat verzoekster was geselecteerd voor opname in differentiatie de Wakel op locatie Rekken. Verder deelde Rentray mee dat de verwachting was dat verzoekster in november 2003 kon worden opgenomen.

Bij brief van 16 december 2003 deelde Rentray aan de selectiefunctionaris en het Bureau Jeugdzorg echter mee dat de opname van verzoekster vermoedelijk plaats zou kunnen vinden in het eerste kwartaal van 2004 in plaats van november 2003.

2.1.10 Namens verzoekster daagde verzoeksters gemachtigde hierop het Ministerie van Justitie in kort geding voor de rechtbank te Den Haag. Hij vorderen gedaagde te veroordelen tot het boven aan de wachtlijst voor JJI Rentray plaatsen van verzoekster, en tot het vaststellen van een voorschot op de schadevergoeding met een bedrag van € 4.725. De voorzieningenrechter kwam op 15 december 2003 in zijn vonnis (KG 03/1384) tot het volgende oordeel:

"3.3. Allereerst vorderen eiseressen om K. boven aan de wachtlijst voor De Rentray te plaatsen. In afwachting van een behandelplek daar is K. geplaatst in Het Poortje. Partijen zijn het erover eens dat plaatsing in De Rentray op zo kort mogelijke termijn dient te geschieden, nu K. daar het beste behandeld kan worden. Het valt te betreuren dat reeds acht maanden zijn verstreken en dat er nu in ieder geval drie maanden bijkomen. De Beginselenwet bevat geen termijn waarop de ondertoezichtgestelde in een behandelinrichting geplaatst dient te zijn. Het staat vast dat de capaciteit van

justitiële jeugdinstellingen niet overeenkomt met de vraag naar plaatsen in deze instellingen, zodat met het opvallen van een behandelplek enige tijd is gemoeid.

De onderhavige situatie geeft echter geen aanleiding om K. boven aan de wachtlijst te plaatsen, omdat zulks zou betekenen dat aan haar voorrang wordt gegeven boven gevallen die langer op die lijst staan en wellicht even schrijnend zijn. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat dit onderdeel van de vordering zal worden afgewezen.

3.4. Met betrekking tot de vordering tot schadevergoeding wordt geoordeeld dat volgens vaste jurisprudentie ten aanzien van toewijzing van geldvorderingen in kort geding terughoudendheid op zijn plaats is. Niet alleen zal moeten worden onderzocht of het bestaan van de vordering voldoende aannemelijk is - hetgeen betekent dat met een grote mate van waarschijnlijkheid te verwachten moet zijn dat de bodemrechter haar zal toewijzen -, maar tevens of daarnaast sprake is van feiten en omstandigheden die meebrengen dat uit hoofde van onverwijlde spoed een onmiddellijke voorziening is vereist, terwijl in de afweging van de belangen mede het restituerisico moet worden betrokken.

3.5. De voorzieningenrechter komt tot een afwijzing van de vordering tot schadevergoeding nu onvoldoende duidelijk is waarom K., nu zij in een gesloten jeugdinstelling is geplaatst en daar naar verwachting nog geruime tijd zal blijven, met spoed behoefte heeft aan een geldbedrag als gevorderd, waarbij tevens vraagtekens geplaatst kunnen worden bij haar bestedingsmogelijkheden aldaar. De vraag of de schade voor vergoeding in aanmerking komt en in welke mate kan dan ook in het midden gelaten worden. Het ligt onder voormelde omstandigheden voor de hand dat een dergelijke vraag in een bodemprocedure beoordeeld wordt. De door eiseressen aangehaalde uitspraak van de rechtbank 's Gravenhage van 28 augustus 2003 is niet onverkort op onderhavige civielrechtelijke situatie van toepassing."

2.1.11 Op 9 januari 2004 werd K. in besloten behandelinstelling Rentray te Rekken geplaatst. Hier verbleef zij nog op het moment dat zij haar klacht indiende bij de Nationale ombudsman.

2.2 Klacht verzoekster

2.2.1 Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht verzoekster.¹⁰⁷

2.2.2 Verder deelde de gemachtigde van verzoekster in het verzoekschrift van 22 januari 2004 namens verzoekster nog onder meer het volgende mee:

"Vastgesteld kan derhalve worden dat, een meisje met ernstige gedragsproblemen, die behandeling hard nodig had, op haar twaalfde jaar in een jeugdgevangenis is geplaatst op een opvangafdeling terwijl in haar geval een veel lichter regime ook had voldaan en zij in deze jeugdgevangenis op geen enkele wijze kon worden behandeld. Een onverteerbare en onrechtmatige situatie.

¹⁰⁷ Zie hiervoor, onder hoofdstuk 3

Het onrechtmatig handelen van de overheid

De onrechtmatigheid schuilt hem in casu in:

- 1; het niet tijdig doen aanvangen van de behandeling en
- 2; het onnodig in een te streng regime laten verblijven.

Ik verwijs hiervoor naar de uitgebreide jurisprudentie die ter zake TBS-passanten is geweest (onder andere Hoge Raad 5 juni 1998, NJ 1998/741), waarbij de Hoge Raad heeft vastgesteld dat het niet tijdig doen aanvangen van behandeling onrechtmatig was. De onderhavige situatie valt zeer goed te vergelijken met die van de TBS en de PIJ passant."

2.3 Standpunt minister van Justitie

2.3.1 De Nationale ombudsman stelde met betrekking tot de klacht van verzoekster bij brief van 26 april 2004 de volgende gerichte vragen aan de minister van Justitie:

- "- Verzoekster heeft tot 8 januari 2004 in een opvanginrichting verbleven. Om welke reden is zij niet eerder in een behandelinrichting opgenomen?
- Voorts geeft verzoekster aan dat haar behandeling hierdoor te laat is aangevangen, en dat zij hierdoor te lang onder een te streng regime is geplaatst. Wat is hierover uw mening?"

2.3.2 De minister van Justitie reageerde bij brief van 10 juni 2004 onder meer als volgt:

"1. (...)

Verzoekster is in het kader van een crisisplaatsing op 19 maart 2003 opgenomen in Het Poortje, een gesloten opvanginrichting. Sinds 14 juli 2003 stond zij op de wachtlijst van Rentray (...), waar zij op 9 januari 2004 is geplaatst. Zij is in deze justitiële jeugd-inrichting geplaatst op grond van haar problematiek; namelijk een lichte verstandelijke handicap in combinatie met ernstige gedragsproblemen. Daarnaast heeft meegewogen dat de inrichting zo dicht mogelijk in de buurt van haar oorspronkelijke woonplaats is gevestigd. Aanvankelijk was plaatsing van verzoekster gepland in november 2003, maar deze kon niet doorgaan omdat geen plek beschikbaar was. De reden daarvoor is mede gelegen in de omstandigheid, dat voor de doelgroep met de hierboven beschreven combinatie van problematiek vanuit een (open) justitiële jeugdinrichting weinig doorplaatsingsmogelijkheden zijn. Hierdoor stagneert de doorstroming, ten gevolge waarvan jeugdigen, die bij voldoende capaciteit al in een gesloten behandelinrichting zouden zijn opgenomen, vanwege de noodzaak tot gesloten plaatsing langer dan strikt noodzakelijk op een crisisopvangplaats verblijven.

Inmiddels is op 12 mei 2004 door de staatssecretaris van VWS een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin een urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugd-inrichtingen wordt bekendgemaakt.¹⁰⁸ (...)

¹⁰⁸ TK 2003-2004, 28741, nr. 7; zie hiervoor, onder B.1.3.3

2. (...)

De kinderrechter heeft bij beschikking van 2 april 2003 bepaald dat de uithuisplaatsing van verzoekster voor de duur van de ondertoezichtstelling kan plaatsvinden 'in een gesloten crisisopvang en daaropvolgend in een justitiële jeugdinrichting (besloten)'. De kinderrechter heeft daarbij niet aangegeven tot wanneer de plaatsing in de crisisopvang zou mogen duren. Zoals bekend worden crisisplaatsingen ten uitvoergelegd in opvanginrichtingen. Na verloop van de eerste zes weken op een crisisopvangplaats wordt door de afdeling Individuele Jeugdzaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen maandelijks aan de gezinsvoogd gevraagd om een eventuele noodzaak tot verlenging van de plaatsing aan te tonen. Dit is telkens gebeurd en op grond hiervan is telkens opnieuw besloten om hieraan uitvoering te geven en de crisisplaatsing met een maand te verlengen, tot het moment van overplaatsing naar Rentray. Er is dus geen sprake van te lang onder een te streng regime verblijven, omdat plaatsing in geslotenheid naar de mening van de gezinsvoogd geboden was en door de kinderrechter gelegitimeerd tot een plaats in Rentray beschikbaar was.

Verzoekster heeft, om zo spoedig mogelijke plaatsing in Rentray af te dwingen en om schadevergoeding te vorderen, een kort geding aangespannen. De voorzieningenrechter te Den Haag heeft bij vonnis van 15 december 2003 zowel de vordering tot plaatsing bovenaan de wachtlijst als de vordering tot schadevergoeding afgewezen. Hoewel de rechter constateert dat de capaciteit van justitiële jeugdinrichtingen niet overeenkomt met de vraag naar plaatsen in deze inrichtingen, verbindt hij hieraan geen juridische consequenties. In het algemeen wordt een zekere frictie tussen beschikbare en benodigde capaciteit aanvaardbaar geacht uit een oogpunt van doelmatige besteding van financiële middelen.

(...)

Uiteraard is het streven de wachtermijn zo kort mogelijk te houden en is hiertoe reeds veel ondernomen. In dat verband is het aantal behandelplaatsen aanzienlijk uitgebreid, van 1142 plaatsen in 2002 tot 1375 plaatsen in 2004.

Ook het Crisisconvenant onder toezicht gestelde jeugdigen (...) is een voorbeeld van het streven naar verkorting van de wachttijden, evenals het in het vorige antwoord genoemde urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugdinrichtingen.

Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat de klacht niet gegrond is."

2.4 Reactie verzoekster

De gemachtigde van verzoekster deelde bij brief van 30 juli 2004 namens verzoekster onder meer het volgende mee:

"Ad 1

Vastgesteld kan worden dat er voor de doelgroep van K. te weinig doorplaatsingsmogelijkheden zijn. Los van wat nu de plannen zijn om dit te veranderen is cliënte van mening dat dit voorzienbaar was en dat derhalve de Nederlandse staat verweten kan worden onvoldoende te hebben ondernomen om dit te voorkomen.

Ad 2

De gezinsvoogd had geen andere reële opties dan het verblijf van K. te verlengen. Ik ga ervan uit dat de gezinsvoogd hierover nog zal reageren naar de Nationale ombudsman. De gezinsvoogd heeft moeten kiezen tussen twee kwaden en heeft gekozen voor het minst kwade.

K. heeft zelf wel al het mogelijke gedaan om eerder overgeplaatst te worden, zoals het aanspannen van een kort geding. Een verzoek tot overplaatsing bij de selectiefunctionaris was in casu geen reële optie, omdat dat niet op korte termijn tot een overplaatsing zou kunnen leiden.

De minister geeft aan dat de rechter in kort geding geen juridische consequenties heeft verbonden aan de constatering dat er een capaciteitsprobleem is. Een kort geding gaat echter om een verzoek tot vaststelling van een voorlopige voorziening, derhalve een provisionele vordering en het is in overeenstemming met de aard van het geding dat een kortgedingrechter niet bevoegd is in kort geding een zuiver declaratoir of constitutief vonnis te geven. Uit het feit dat de kortgedingrechter derhalve geen juridische consequenties heeft verbonden aan een bepaalde constatering kan niets worden afgeleid.

(...)

De minister stelt dat het streven is de wachttermijn zo kort mogelijk te houden en dat daartoe reeds veel is ondernomen. De behandelplaatsen zijn uitgebreid van 1142 in 2002 naar 1375 in 2004. Mijn reactie daarop is dat als uit de prognoses in 2001 blijkt dat in 2004 een capaciteit van 1375 plaatsen onvoldoende zou zijn, de minister al het noodzakelijke had moeten doen om ervoor te zorgen dat in 2004 er voldoende capaciteit aanwezig zou zijn om aan de te verwachten behoefte te kunnen voldoen. Uit niets blijkt dat de minister geprobeerd heeft om de geprognosticeerde behoefte in overeenstemming te brengen met de capaciteit. Door dit niet te doen heeft de minister, om welke reden dan ook, ingestemd met de huidige situatie van zeer lange wachtlijsten."

2.5 Verklaring selectiefunctionaris

Selectiefunctionaris B. van IJZ van de DJI van het Ministerie van Justitie heeft op 15 juli 2004 onder meer het volgende verklaard:¹⁰⁹

"Als u mij vraagt waarom IJZ verzoekster pas op 14 juli 2003 op de wachtlijst bij De Rentray heeft geplaatst, terwijl het Bureau Jeugdzorg haar al op 25 maart 2003 had aangemeld bij IJZ voor De Rentray, kan ik u zeggen dat uit de gegevens in de computer blijkt dat de gezinsvoogd aan IJZ heeft meegedeeld dat zij de aanvraag nog zou aanvullen. Hiermee heeft de gezinsvoogd aangegeven dat de aanvraag van 25 maart 2003 nog niet compleet was, waardoor IJZ heeft gewacht met de aanmelding. Zoals uit het door u aan mij getoonde dossier blijkt, heeft de gezinsvoogd de aanmelding in een emailbericht van 12 mei 2003 aangevuld met het verzoek om plaatsing in de regio.

¹⁰⁹ Zie ook bijlage 4a

In de computer kan ik zien dat IJZ voor die datum twee keer naar het Bureau Jeugdzorg te Arnhem heeft gebeld om te vragen waar de aanvullende stukken bleven. De gezinsvoogd was echter niet te bereiken. Volgens mij is op 12 mei 2003 pas een aanvulling gekomen, omdat verzoekster in die periode een andere gezinsvoogd heeft gekregen.

Vervolgens heeft IJZ verzoekster op 25 juni 2003 aangemeld bij De Rentray.

De Rentray heeft na ongeveer veertien dagen, dus op 14 juli 2003 verzoekster op de wachtlijst gezet. Echter, de datum van wachtlijstplaatsing is de datum van aanmelding van IJZ. De periode tussen de aanmelding door Bureau Jeugdzorg bij IJZ, en de aanmelding van IJZ bij De Rentray heeft zes weken geduurd, van 12 mei tot 25 juni 2003. Dit is waarschijnlijk ontstaan door de vakantieperiode. In de tussenliggende periode van 12 mei tot en met 25 juni zijn wel andere jeugdigen op de wachtlijst geplaatst, maar dat zijn jeugdigen geweest die voor 12 mei 2003 bij IJZ zijn aangemeld.

Van oktober tot en met december 2003 zijn helemaal geen jongeren in de groep van K. in De Rentray geplaatst. In januari 2004 kwamen er in De Rentray vier plaatsen tegelijk vrij. Verzoekster is daarom pas in januari 2004 in De Rentray geplaatst.

Als u mij vraagt of IJZ in de periode van 25 maart tot en met 12 mei 2003 jeugdigen bij De Rentray heeft aangemeld, kan ik u zeggen dat dit is gebeurd. Of deze kinderen eerder zijn geplaatst dan verzoekster kan ik niet met zekerheid zeggen, omdat in januari 2004 meerdere plaatsen zijn vrijgekomen, zodat het ook zo kan zijn geweest dat zij toen tegelijk zijn geplaatst.

Voorts wordt er ook nog intern, dus binnen de inrichting, gedifferentieerd naar geschiktheid van de jeugdige voor een bepaalde groep. Dit kan de plaatsingsvolgorde beïnvloeden."

2.6 Informatie Bureau Jeugdzorg

2.6.1 De substituut-ombudsman stelde het Bureau Jeugdzorg bij brief van 2 augustus 2004 in de gelegenheid om op het standpunt van de minister van Justitie te reageren. Voorts stelde de substituut-ombudsman het Bureau Jeugdzorg onder meer de volgende vragen:

"Uit de door de minister van Justitie bijgevoegde stukken is gebleken dat het Bureau Jeugdzorg Gelderland verzoekster bij brief van 25 maart 2003 heeft aangemeld bij het Bureau Individuele jeugdzaken (IJZ) van het Ministerie van Justitie voor plaatsing in een besloten justitiële behandelinrichting, bij voorkeur De Rentray.

In het selectie- en plaatsingsadvies van IZJ van 16 juni 2003 wordt echter aangegeven dat verzoekster bij IJZ is aangemeld op 12 mei 2003.

- Kun u dit verschil in datum verklaren?
- Was het door Bureau Jeugdzorg aan IJZ overlegde dossier van verzoekster op 25 maart 2003 compleet? Zo nee, waarom niet, en wanneer was dit dossier wel compleet?
- Is de memo van gezinsvoogdes M. van het Bureau Jeugdzorg aan (...) IJZ van 12 mei 2003 hierop van invloed geweest?"

2.6.2 Het Bureau Jeugdzorg reageerde bij brief van 1 september 2004 onder meer als volgt:

- "1. Vanuit ons dossier is het verschil in datum 25 maart 2003 en 12 mei 2003 niet verklaarbaar. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn het gegeven dat K. in eerste instantie opgenomen is in gesloten opvang in Groningen en door Bureau Jeugdzorg niet binnen de reguliere termijn een plan van aanpak, conform het vigerende convenant aan IJZ is verstuurd. Op 9 mei verzoekt IJZ Bureau Jeugdzorg alsnog het plan van aanpak, welke gericht dient te zijn op de beëindiging van de crisisplaatsing en een beschrijving dient te bevatten van het vervolgtraject, te sturen. Het plan had op 10 april ingestuurd moeten zijn. Door Bureau Jeugdzorg is op het verzoek d.d. 9 mei meteen gereageerd.
2. Het overlegde dossier aan IJZ was op 25 maart 2003 compleet.
3. In het fysieke en elektronische dossier hebben wij geen memo van mevrouw M. (...) aangetroffen. Door afwezigheid van mevrouw M. kunnen wij vooralsnog geen antwoord geven op uw vraag. Mevrouw M. zal bij terugkeer hiernaar nog gevraagd worden. U kunt een reactie onzerzijds nog verwachten."

2.7 Reactie minister van Justitie

De minister van Justitie reageerde bij brief van 24 september 2004 onder meer als volgt op de reactie van verzoeksters gemachtigde:

"Voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het zorgen voor voldoende capaciteit merk ik het volgende op.
Een uitbreiding van 233 plaatsen tussen 2002 en 2004 betekent een groei van meer dan 20% en is naar mijn mening een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit.
Bijbouwen tot aan de benodigde geprognosticeerde capaciteit is geen optie, als gevolg van politieke keuzes ontbreken daarvoor de financiële middelen.
Naast de uitbreiding van de capaciteit is, zoals ik in mijn vorige brief reeds toelichtte, op beleidsmatig gebied veel gedaan om de instroom te beperken (bijvoorbeeld het crisisconvenant dat is opgesteld om gezien de capacitaire krapte duidelijke afspraken te maken over doelgroep, procedures en randvoorwaarden en het urgentieplan crisisplaatsingen justitiële jeugdinrichtingen).
Het probleem van het doorplaatsen vanuit een justitiële jeugdinrichting naar een niet-justitiële instelling dateert van de laatste jaren, mede als gevolg van de keuze om hulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis te laten plaatsvinden (Rapport Commissie Montfrans). Veel provinciale intramurale voorzieningen zijn in het licht van die beleidsinzet afgestoten. Er wordt in overleg tussen justitie en andere betrokken departementen reeds aandacht geschonken aan de oplossing van het probleem van de stagnatie bij de doorstroming. Zo wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met nieuwe ambulante hulpverleningsvormen als MST (Multi system therapie) en het proefproject Horizon (...). Dit gebeurt binnen het grote geheel van 'Operatie Jong' een groot landelijk samenwerkingsproject tussen zes ministeries dat namens het Kabinet bezig is met het ontwikkelen van een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid.

Met het niet verbinden van juridische consequenties aan een capaciteitstekort, waarover de heer Zwarts spreekt naar aanleiding van mijn antwoord op uw vragen, bedoel ik het volgende te zeggen. De voorzieningenrechter heeft, evenals eerder gebeurde in een vergelijkbaar kort geding, geaccepteerd dat sprake kan zijn van een capaciteitstekort."

2.8 Nadere reactie verzoekster

Verzoeksters gemachtigde deelde namens verzoekster bij brief van 30 september 2004 ten aanzien van de klacht van verzoekster nog het volgende mee:

"De minister geeft aan dat de voorzieningenrechter in kort geding geaccepteerd zou hebben dat er sprake kan zijn van een capaciteitstekort. Ik denk dat acceptatie in deze het verkeerde woord is. De voorzieningenrechter heeft niet meer gedaan dan vaststellen dat er sprake is van een capaciteitstekort."

2.9 Nadere reactie minister van Justitie

Bij brief van 6 oktober 2004 deelde de minister van Justitie nog onder meer het volgende mee:

"(...) (Er; N.o.) wordt gesproken over de aanmeldingsdatum. Wat betreft het verschil in verklaringen over de officiële aanmeldingsdatum van K. kan ik opmerken dat op 25 maart inderdaad de volledige aanmelding is verzonden naar de afdeling IJZ, en daar ook in goede orde is aangekomen. Echter op verzoek van de plaatsende instantie, is de aanvraag tijdelijk terzijde gelegd omdat er nog aanvullende (informatie; N.o.) zou worden nagezonden. Pas op 12 mei 2003 is bureau IJZ per mail nader geïnformeerd door de gezinsvoogd (die informatie bestond slechts uit een verzoek tot plaatsing in de regio) en kon de aanvraag officieel in behandeling worden genomen."

2.10 Informatie Ministerie van Justitie

In antwoord op de vraag van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman waarop de termijn van zes weken van de crisisplaatsing is gebaseerd, deelde een medewerker van het Ministerie van Justitie op 20 september 2004 telefonisch mee dat met de termijn van zes weken is aangesloten bij de termijn die geldt voor vrijwillige crisisplaatsingen, zoals omschreven in artikel 13 van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening.

3. REACTIE BUREAU JEUGDZORG OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Het Bureau Jeugdzorg reageerde bij brief van 26 oktober 2004 onder meer als volgt op het verslag van bevindingen:

"De door u in kopie gestuurde memo van 12 mei 2003 heb ik besproken met de toenmalige gezinsvoogdes, mevrouw M.

(...)

De informatie welke op 12 mei 2003 door de gezinsvoogdes verstrekt werd in de memo zie ik niet als wezenlijk voor een aanmeldingsbesluit. Het verzoek om plaatsing in Rentray werd al op 25 maart 2003 gedaan. Naar het oordeel van de minister van Justitie d.d. 6 oktober 2004 was de aanmelding volledig.

De informatie van 12 mei is geen wezenlijke aanvulling, lijkt mij, die een aanmelding nu ineens wel van kracht laat zijn.

In de reactie van de minister van Justitie bij brief van 6 oktober 2004 wordt gesuggereerd dat op verzoek van de plaatsende instantie (gezinsvoogdes) de aanvraag (van 25 maart 2003) tijdelijk terzijde gelegd kon worden in afwachting van aanvullende informatie, in het dossier van K. vind ik geen aanwijzingen, die een dergelijk verzoek zouden rechtvaardigen, laat staan gedaan is. De gezinsvoogdes noch de contactpersoon met IJZ van Bureau Jeugdzorg Gelderland kunnen zich niet herinneren dat verzoek gedaan te hebben. Het lijkt ook onwaarschijnlijk, bekend als ze zijn met de problematiek van lange wachtlijsten voor in het bijzonder de gevraagde zorg.

De opmerking van de selectiefunctionaris B. van IJZ in de verklaring van 15 juli 2004 dat pas op 12 mei 2003 aanvullende informatie gegeven werd door de gezinsvoogdes, omdat er toen wisseling van gezinsvoogdes zou hebben plaats gevonden is niet juist. Pas na 12 mei 2003 heeft K. een andere gezinsvoogdes gekregen."

Tot zover de achtergrond en de bevindingen.

BIJLAGE 2a VOORLOPIG CONVENANT CRISISPLAATSINGEN

Voorlopig convenant crisisplaatsingen ots-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen

De voorzitter van het bestuur van de directeuren van de stichting Vedivo, de landelijke koepelorganisatie van instellingen voor (gezins)voogdij en jeugdreclassering (verder ook te noemen Vedivo) en

De directeur justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst justitiële inrichtingen (verder ook te noemen DJI) en

De directeur Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (verder ook te noemen PJS) van het ministerie van Justitie.

Gelet op de noodzaak tot snelle plaatsing van onder toezicht gestelde jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen tijdens crisissituaties;

In aanmerking nemende de capacitaire krapte bij de justitiële jeugdinrichtingen, waardoor het noodzakelijk is afspraken te maken over doelgroep, procedures en randvoorwaarden;

Gelet op het belang van de jeugdige om niet langer dan strikt noodzakelijk in een gesloten inrichting te verblijven;

Gelet op de behoefte meer inzicht te krijgen in aard en omvang van de problematiek en de effecten van te nemen maatregelen teneinde in januari 2002 gedegen vervolgfafspraken te kunnen maken;

Gelet op de brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 april 2001, kenmerk 5092974/01/PJS inzake Plan van aanpak doorlooptijden jeugdstrafrechtsketen;

Gelet op de brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 7 mei 2001, kenmerk 5096690/01/PJS, inzake ontwikkelingen sanctiecapaciteit.

komen het volgende overeen:

1. Karakter crisisplaatsing

Onder crisisplaatsing van een onder toezicht gestelde jeugdige in een justitiële inrichting wordt verstaan de acute, zeer ernstig bedreigende situatie waarin de jeugdige zich bevindt, die ertoe leidt dat de jeugdige op zeer korte termijn uit huis geplaatst moet worden teneinde deze dreiging te verminderen en voor wie plaatsing in een vrijwillig kader, gelet op de zwaarte van de zaak, niet mogelijk is, waardoor plaatsing in een gesloten justitiële jeugd (opvang)inrichting geïndiceerd is. Het gaat derhalve om een (zeer) beperkte groep, waarvan éérst de mogelijkheden tot andere oplossingen, zoals bijvoorbeeld regionale opvang, onderzocht zijn. Deze crisisplaatsing wordt niet beschouwd als eerste fase van behandeling en leidt evenmin automatisch tot een voorrangplaatsing in een behandelinrichting. Wel zal, indien behandeling in een justitiële jeugdinrichting noodzakelijk blijkt te zijn, zoveel mogelijk gestreefd worden naar aansluitende doorplaatsing. Indien noodzakelijk en mogelijk zal tijdens het verblijf in de justitiële jeugdinrichting een begin gemaakt worden met forensisch

diagnostisch onderzoek. Het feit van het onderzoek op zich leidt niet tot een aanspraak op voortgezet verblijf in de justitiële jeugdinrichting.

2. Capaciteitsnood justitiële jeugdinrichtingen

In de brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 mei 2001 is vermeld dat op basis van de prognoses van het WODC en de verwachte beleids-effecten, de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen (verder ook te noemen jji's) t/m 2005 uitgebreid dient te worden naar ruim 3.000 plaatsen. Dit leidt tot een capaciteitsuitbreiding ten opzichte van de huidige situatie met ca. 50%. Gegeven deze capaciteitsnood is een zeer terughoudende opstelling nodig om jeugdigen in een jji te plaatsen.

3. Uitgangspunten

- a. De directie justitiële jeugdinrichtingen draagt zorg voor plaatsing van crisisgevallen binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de Kinderrechter voor zover dit de in voornoemde brief van de staatssecretaris van Justitie genoemde categorieën betreft. Het gaat om:
 - slachtoffer van gedwongen prostitutie
 - slachtoffer van seksueel misdrijf
 - slachtoffer van geestelijke of lichamelijke mishandeling
 - er is sprake van een situatie waar politiebemoeienis nodig was om verdere escalatie te voorkomen en waarin afgezien is van aangifte en strafrechtelijke vervolging wegens bloedverwantschap of angst voor represailles.
- b. De directie justitiële jeugdinrichtingen spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die zich aantoonbaar dreigend in de positie bevindt slachtoffer te worden van onder a. omschreven situaties eveneens binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de Kinderrechter te plaatsen.
- c. De directie justitiële jeugdinrichtingen spant zich voorts in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zichzelf en/of zijn directe omgeving te voorkomen, eveneens binnen een week na ontvangst van de beschikking van de Kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
- d. Jeugdigen die in het kader van een crisisplaatsing worden aangemeld doch niet voldoen aan de hiervoor onder a t/m c omschreven gevallen, worden opgenomen op een wachtlijst en zo spoedig mogelijk bij toereikende capaciteit in een justitiële jeugdinrichting geplaatst.
- e. De (gezins)voogdij-instellingen dragen er zorg voor dat de jeugdige zo kort mogelijk in een justitiële jeugdinrichting hoeft te verblijven door snel het vervolgtraject ter hand te nemen.

4. Werkwijze en procedurele afspraken

Om de hiervoor omschreven uitgangspunten te kunnen realiseren moeten werkwijzes worden aangepast.

- a. Crisisplaatsingen worden bij bureau IJZ van de DJI aangemeld door één vaste functionaris per (gezins)voogdij-instelling die met de coördinatie van het aanbod van zaken

- uit die instelling wordt belast; deze functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- b. De directeuren van de justitiële jeugdinrichtingen wijzen één vaste functionaris aan die als aanspreekpunt voor de (gezins)voogdij-instellingen fungeert; deze functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
 - c. Indien de (gezins)voogdij-instelling een jeugdige aanmeldt die niet aan de onder 3. omschreven criteria voldoet dan wel indien een jeugdige wordt aangemeld door een ander dan de daartoe aangewezen contactpersoon, kan de DJI contact opnemen met de betreffende (gezins)voogdij-instelling teneinde nadere informatie in te winnen over de gevolgde procedure.
 - d. De (gezins)voogdij-instelling stelt het Bureau IJZ van de DJI alle relevante stukken ter beschikking.
 - e. De gezinsvoogden gaan onmiddellijk of kort na de plaatsing van de jeugdige in de justitiële jeugdinrichting verder met de mogelijke opties te onderzoeken voor het vervolgtraject.
 - f. Binnen 2 weken na plaatsing in de justitiële jeugdinrichting vindt overleg plaats tussen de (gezins)voogdij-instelling en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting over de ontwikkeling van de jeugdige en het voorgenomen vervolgtraject.
 - g. Uiterlijk binnen 3 weken na plaatsing legt de (gezins)voogdij-instelling aan de contactpersoon een concreet plan van aanpak voor over het vervolgtraject. Afschrift van het plan van aanpak wordt gezonden aan het Bureau IJZ van de DJI.
 - h. Indien het Bureau IJZ niet 3 weken na de plaatsing van de jeugdige de beschikking heeft over het afschrift van het plan van aanpak, neemt het Bureau contact op met de contactpersonen van de (gezins)voogdij-instelling en de justitiële jeugdinrichting om de voortgang te bewaken.
 - i. Na uiterlijk 4-6 weken toetsen de gezinsvoogd en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting gezamenlijk de resultaten en de eventuele noodzaak tot voortgezet verblijf.
 - j. De crisissituatie wordt in ieder geval als beëindigd beschouwd, indien de jeugdige met instemming van de gezinsvoogd de justitiële jeugdinrichting voor (weekend)verlof heeft verlaten.
 - k. De afdeling IVP van de directie PJS onderzoekt dan wel begeleidt het onderzoek van de dossiers van het Bureau IJZ van de DJI waarin een beroep is gedaan op crisisplaatsing over de periode 1 januari tot en met 1 december 2001 teneinde beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek en de effecten van de aangepaste werkwijzen. Waar nodig stelt de (gezins)voogdij-instelling aanvullende informatie beschikbaar.

Toelichting

5. Stroomlijning van het aanbod

Om de procedure van aanmelding efficiënter te laten verlopen is besloten dat per (gezins)voogdij-instelling één functionaris wordt aangewezen als vaste contactpersoon voor het Bureau IJZ van de DJI, terwijl de DJI per justitiële jeugdinrichting een contactpersoon voor de (gezins)voogdij-instellingen zal aanwijzen; in beide gevallen wordt tevens een vaste achtervang aangewezen.

Alle aanmeldingen zullen via de contactpersoon van de (gezins)voogdij-instelling verlopen. De Vedivo en de DJI zullen zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 15 juni 2001 bij het Bureau IJZ respectievelijk de Vedivo een lijst aanleveren met de namen, (e-mail) adres, telefoon- en faxnummers van de contactpersonen. Aanmeldingen na 15 juni van andere gezinsvoogden worden ter verdere afstemming voorshands terugverwezen naar de betreffende contactpersoon.

6. Duur van het verblijf

Om snelle plaatsing te kunnen realiseren dient ook een snelle uit- of doorstroom gewaarborgd te zijn. Op dit moment wordt met toepassing van art. 255 BW gewoonlijk een voorlopige ondertoezichtstelling voor de duur van 3 maanden en een uithuisplaatsing ex artikel 261 BW voor de duur van een jaar gevraagd en verleend. De duur van de machtiging houdt echter niet in dat in alle gevallen ook daarvan maximaal gebruik zou moeten worden gemaakt. Deze termijnen zouden in een belangrijk deel van de gevallen beperkter kunnen zijn, indien de begeleiding van de jeugdige snel ter hand wordt genomen en een intensief karakter krijgt.

7. Vervolgtraject

Zoals hiervoor is aangegeven, is het in het belang van de jeugdige en evenzeer om capacitaire redenen nodig dat het verblijf in de jji zo kort mogelijk is. Om een snelle uit- of doorplaatsing te realiseren dient de gezinsvoogd kort na binnenkomst van de jeugdige in de jji met het vervolgtraject aan de slag te gaan. Daarbij moet vooral gezocht worden naar extramurale oplossingen en andere (residentiële) voorzieningen. Plaatsing in een jji wegens crisis leidt niet automatisch tot versnelde doorplaatsing naar een behandelinrichting. De omvang van de groep jeugdigen die in afwachting van een Pij-maatregel in een opvanginrichting verblijft alsmede de duur van het verblijf van onder toezicht gestelde jeugdigen in een behandelinrichting leiden tot verstopping van de capaciteit en onwenselijk lange wachttijden voor de jeugdigen. Om een vinger aan de pols te houden is een aantal toetsingsmomenten in de procedure opgenomen, waarbij telkens bezien kan worden welke resultaten behaald zijn en of verder verblijf in een jji noodzakelijk is.

8. Experimentele fase

Afgesproken is in een experimentele fase meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek en de effecten van een andere aanpak.

Elementen hierbij zijn:

- a. Korte experimentele fase van 15 juni tot 1 december 2001 waarin de afdeling IVP van de directie PJS aan de hand van de dossiers van het Bureau IJZ van de DJI en eventuele aanvullende informatie van de (gezins)voogdij-instelling het aanbod, de doorlooptijd, en de wijze van afdoening in kaart brengt, waarna evaluatie en eventuele bijstelling volgt (format bijgevoegd).
- b. Na beëindiging van het experiment worden uitgangspunten en nadere werkafspraken vastgelegd in een (vervolg) overeenkomst tussen DJI en Vedivo.

Het experiment zal begeleid worden door een werkgroep bestaande uit personen afkomstig uit de (gezins)voogdij-instellingen, en DJI hoofdkantoor en veld; de werkgroep zal worden voor gezeten door een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie.

De begeleidingscommissie rapporteert aan het Formeel Overleg van Vedio met het ministerie van Justitie, waar ook DJI deel van uitmaakt. Uiterlijk 4 maanden na het begin van het experiment (oktober) vindt met het Formeel Overleg een tussenevaluatie over de nieuwe werkwijze plaats en worden de voorlopige resultaten van het dossieronderzoek besproken.

9. Aanvullende voorzieningen

Met de provincies en grootstedelijke overheden en het ministerie van VWS zal de directie PJS overleg starten om na te gaan of uitstroom naar andere voorzieningen dan de jji's geïntensiveerd kan worden.

Den Haag, 31 mei 2001

De voorzitter van het bestuur van de stichting Vedio, de landelijke koepelorganisatie van instellingen voor (gezins)voogdij en reclassering

G.

De directeur van de justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen

H.

De directeur Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het ministerie van Justitie

Mx

BIJLAGE 2b CONVENANT CRISISPLAATSINGEN

Convenant crisisplaatsingen OTS-pupillen in justitiële jeugdinrichtingen, ingangsdatum juli 2002

De voorzitter van het bestuur van de directeuren van de stichting Vedio, de landelijke koepelorganisatie van instellingen voor (gezins)voogdij en jeugdreclassering (verder ook te noemen Vedio) en

De directeur justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst justitiële inrichtingen (verder ook te noemen DJI) en

De directeur Sancties Reclassering en Slachtofferzorg (verder ook te noemen SRS) van het Ministerie van Justitie en de directeur Jeugd en Criminaliteitspreventie (verder ook te noemen JC) van het Ministerie van Justitie

Gelet op de noodzaak tot snelle plaatsing van onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen tijdens crisissituaties;

In aanmerking nemende de huidige capacitaire krapte bij de justitiële jeugdinrichtingen, waardoor het noodzakelijk is afspraken te maken over doelgroep, procedures en randvoorwaarden;

Gelet op het belang van de jeugdige om niet langer dan strikt noodzakelijk in een gesloten inrichting te verblijven;

Gelet op de brief van de staatssecretaris van justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 april 2001, kenmerk 5092974/01/PJS, inzake Plan van aanpak doorlooptijden jeugdstrafrechtsketen;

Gelet op de brief van de minister van justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 7 mei 2001, kenmerk 5096690/01/PJS, inzake ontwikkelingen sanctiecapaciteit;

Gelet op de evaluatie van het voorlopig convenant crisisplaatsingen OTS-pupillen in Justitiële Jeugdinrichtingen d.d. 25 februari 2002;

Gelet op de reacties op de voorstellen voor bijstelling van het voorlopige convenant van de Dienst Justitiële Inrichtingen d.d. 22 maart 2002, kenmerk DDS 5157255 en de Stichting Vedio d.d. 25 juni 2002, kenmerk B4010020625,

komen het volgende overeen:

1. Karakter crisisplaatsing

Plaatsing van onder toezicht gestelde jeugdigen in een gesloten inrichting geschiedt op basis van BW 1 artikel 261, lid 3 dat luidt: *"Voor plaatsing in een gesloten inrichting is een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Deze machtiging wordt slechts verleend, indien zij vereist is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige."*

De crisisplaatsing in een justitiële inrichting geschiedt op basis van een nadere invulling van deze wettekst.

Onder crisisplaatsing van een onder toezicht of voogdij gestelde jeugdige in een justitiële inrichting wordt verstaan de acute, zeer ernstig bedreigende situatie waarin de jeugdige zich bevindt, die ertoe leidt dat de jeugdige op zeer korte termijn uit huis geplaatst moet worden teneinde deze dreiging te verminderen en voor wie plaatsing in een niet gesloten residentiële voorziening, gelet op de zwaarte van de zaak, niet mogelijk is, waardoor plaatsing in een gesloten justitiële jeugd(opvang)inrichting geïndiceerd is.

Het gaat derhalve om een (zeer) beperkte groep, waarvan eerst de mogelijkheden tot andere oplossingen, zoals ambulante hulp of opvang in een niet-gesloten voorziening, onderzocht zijn. Deze crisisplaatsing wordt niet beschouwd als eerste fase van behandeling en leidt evenmin automatisch tot een voorrangplaatsing in een behandelinrichting. Wel zal, indien behandeling in een justitiële jeugdinrichting noodzakelijk blijkt te zijn, zoveel mogelijk gestreefd worden naar een snelle aansluitende doorplaatsing. Indien noodzakelijk en mogelijk zal tijdens het verblijf in de justitiële jeugdinrichting een begin gemaakt worden met forensisch diagnostisch onderzoek. Het feit van het onderzoek op zich leidt niet tot een aanspraak op voortgezet verblijf in de justitiële jeugdinrichting.

2. Capaciteitsnood justitiële jeugdinrichtingen

In de brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 mei 2001 is vermeld dat op basis van de prognoses van het WODC en de verwachte beleids-effecten, de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen (verder ook te noemen jji's) t/m 2005 uitgebreid dient te worden naar bijna 3.000 plaatsen. Dit leidt tot een capaciteits-uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie met ca. 50%. Gegeven deze capaciteitsnood is een extra terughoudende opstelling nodig om jeugdigen in een jji te plaatsen.

3. Verantwoordelijkheden DJI

- a. De directie justitiële jeugdinrichtingen draagt zorg voor plaatsing van crisisgevallen zoals gedefinieerd in paragraaf 1, binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de Kinderrechter voor zover dit de in voornoemde brief van de staatssecretaris van justitie genoemde categorieën betreft. Het gaat om:
 - 1) slachtoffer van gedwongen prostitutie
 - 2) slachtoffer van seksueel misdrijf
 - 3) slachtoffer van geestelijke of lichamelijke mishandeling
 - 4) een situatie waarin politiebemoeienis verdere escalatie van geweld van de jeugdige tegen zijn directe omgeving moet voorkomen en waarin afgezien is van aangifte en strafrechtelijke vervolging wegens bloedverwantschap of angst voor represailles.
- b. De directie justitiële jeugdinrichtingen spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die aantoonbaar in een van de onder punt a. beschreven situaties dreigt te geraken binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de Kinderrechter te plaatsen.
- c. De directie justitiële jeugdinrichtingen spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zichzelf te voorkomen binnen een week na ontvangst van de beschikking van de Kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.

- d. De directie justitiële jeugdinrichtingen spant zich voorts in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zijn directe omgeving te voorkomen eveneens binnen een week na ontvangst van de beschikking van de Kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
- e. Jeugdigen die in het kader van een crisisplaatsing worden aangemeld doch niet voldoen aan de hiervoor onder a t/m d omschreven gevallen, worden opgenomen op een wachtlijst en zo spoedig mogelijk bij toereikende capaciteit in een justitiële jeugdinrichting geplaatst.

4. Verantwoordelijkheden (gezins)voogdij-instelling

- a. De (gezins)voogdij-instelling stelt vast of er sprake is van een crisis zoals onder punt 1 in dit convenant gedefinieerd en maakt de afweging onder welke van de onder punt 3 genoemde categorieën de crisis wordt ingedeeld.
- b. De (gezins)voogdij-instelling draagt er zorg voor dat de jeugdige zo kort mogelijk in een justitiële jeugdinrichting hoeft te verblijven door snel het vervolgtraject ter hand te nemen.

5. Werkwijze en procedurele afspraken

Om de hiervoor omschreven verantwoordelijkheden te kunnen realiseren wordt onderstaande werkwijze gevolgd:

- a. Crisisplaatsingen worden bij Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI aangemeld door één vaste functionaris per (gezins)voogdij-instelling die met de coördinatie van het aanbod van zaken uit die instelling wordt belast. Deze coördinerende functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen¹¹⁰. Bij de aanmelding stelt de functionaris van de (gezins)voogdij-instelling het Bureau IJZ van DJI alle relevante stukken ter beschikking.
- b. De directeuren van de justitiële jeugdinrichtingen wijzen één vaste functionaris aan die als aanspreekpunt voor de (gezins)voogdij-instellingen fungeert (contactpersoon). Deze functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- c. De (gezins)voogd start onmiddellijk of kort na de plaatsing van de jeugdige in de justitiële jeugdinrichting met het onderzoek naar de mogelijke opties voor het vervolgtraject. Daarbij wordt vooral gezocht naar extramurale oplossingen en andere (residentiële) voorzieningen.
- d. Zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen 2 weken na plaatsing in de justitiële jeugdinrichting vindt overleg plaats tussen de (gezins)voogd en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting over de ontwikkeling van de jeugdige en het voorgenomen vervolgtraject.
- e. Uiterlijk binnen 3 weken¹¹¹ na plaatsing legt de (gezins)voogd aan de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting een concreet, op de crisis toegespitst plan van aanpak voor over het vervolgtraject. Hij zendt tevens een afschrift van het plan van aanpak aan het Bureau IJZ van DJI.

¹¹⁰ Afhankelijk van de ontwikkeling van de bureaus jeugdzorg (BJZ) zal de coördinator in de toekomst bij het BJJ worden gesitueerd.

¹¹¹ Indien landelijk afspraken worden gemaakt die de termijn van 3 weken bekorten wordt het convenant hierop aangepast

- f. Uiterlijk binnen 5 weken toetsen de (gezins)voogd en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting gezamenlijk de resultaten en de eventuele noodzaak tot en de duur van voortgezet verblijf.

6. Stroomlijning van het aanbod

Om de procedure van aanmelding efficiënter te laten verlopen is per (gezins)voogdij-instelling één coördinerende functionaris aangewezen als vaste contactpersoon voor het Bureau IJZ van DJI, terwijl DJI per justitiële jeugdinrichting een contactpersoon voor de (gezins)voogdij-instellingen heeft. In beide gevallen is tevens een vaste achtervang aangewezen. Alle aanmeldingen verlopen via de coördinerende functionaris van de (gezins)voogdij-instelling. Het Bureau IJZ en Vedivo beschikken over een lijst met de namen, (e-mail)adressen, telefoon- en faxnummers van de coördinerende functionarissen en zijn verantwoordelijk voor het actueel houden van deze lijst.

7. Duur van het verblijf

Om snelle plaatsing te kunnen realiseren dient ook een snelle uit- of doorstroom gewaarborgd te zijn. Het is in het belang van de jeugdige het verblijf in de justitiële jeugdinrichting op basis van een crisisplaatsing zo kort mogelijk te laten duren. Op dit moment wordt met toepassing van art. 255 BW gewoonlijk een voorlopige ondertoezichtstelling voor de duur van 3 maanden en een uithuisplaatsing ex artikel 261 BW voor de duur van een jaar gevraagd en verleend. De duur van de machtiging houdt echter niet in dat in alle gevallen ook daarvan maximaal gebruik zou moeten worden gemaakt. Deze termijnen zouden in een belangrijk deel van de gevallen beperkter kunnen zijn, indien de begeleiding van de jeugdige snel ter hand wordt genomen en een intensief karakter krijgt.

De crisisplaatsing kan, na overleg tussen de (gezins)voogd en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting, worden onderbroken voor een kort verblijf buiten de inrichting. Deze onderbreking moet passen binnen de doelstelling van de crisisplaatsing en de wettelijke regeling omtrent verlof (zie paragraaf 8 d.).

8. Implementatie

De experimentele fase van 15 juni tot 1 december 2001 heeft inzicht gegeven in de aard en omvang van de problematiek en de effecten van de aanpak. Op basis van deze inzichten is het voorlopig convenant aangescherpt. Teneinde de gemaakte afspraken daadwerkelijk te realiseren is een implementatietraject noodzakelijk. In dat traject worden de afspraken uit het convenant vertaald in concrete activiteiten en worden de werkprocessen van de betrokken ketenpartners afgestemd. Het implementatietraject betreft onder andere:

- a. Het nader bezien en waar nodig aanpassen van de procedures die aan de hand van het voorlopig convenant zijn opgesteld.
- b. Het systematiseren en uniformeren van de toedeling naar de onder punt 3 genoemde categorieën door het ontwikkelen van een instructie of checklist voor functionarissen en coördinatoren van de (gezins)voogdij-instellingen.
- c. Het ontwikkelen van een protocol betreffende de voor het Bureau IJZ van DJI benodigde relevante stukken.
- d. Het formuleren van een aanvullende regeling ten aanzien van verlof.

- e. Het formuleren van eisen aan het plan van aanpak waarin duidelijk moet worden gemaakt wat wordt ondernomen om de duur van de plaatsing te beperken.
- f. Het treffen van maatregelen om de verblijfsduur in de crisisopvang terug te brengen en het vastleggen van de maximumtermijn van een crisisplaatsing.
- g. Het maken van nadere afspraken over het al dan niet verrichten van een persoonlijkheidsonderzoek tijdens de crisisplaatsing.
- h. Het vaststellen of de beschikbare informatiesystemen de benodigde beleidsinformatie kunnen leveren en de systemen zo nodig aanpassen.
- i. Het goed informeren van zowel de betrokken medewerkers van (gezins)voogdij-instellingen, justitiële jeugdinrichtingen en Bureau IJZ van DJI, als anderen zoals kinderrechtshouders, raden voor de kindbescherming en advocaten, over het implementatietraject. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een werkconferentie.
- j. Het starten van overleg tussen het Ministerie van Justitie, de provincies en grootstedelijke overheden en het ministerie van VWS om na te gaan of uitstroom naar andere voorzieningen dan de justitiële jeugdinrichtingen geïntensiveerd kan worden. Het overleg moet tevens leiden tot inzicht in het regionale aanbod voor minderjarigen met ernstige gedragsproblemen met het oog op het voorkomen van de gesloten crisisplaatsing.

De implementatie wordt begeleid door een werkgroep bestaande uit personen afkomstig uit de sector (gezins)voogdij, het hoofdkantoor DJI en de Justitiële Jeugdinrichtingen en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie. De werkgroep rapporteert haar resultaten uiterlijk op 1 november 2002 aan het Formeel Overleg van Vedio met het ministerie van Justitie, waar ook DJI deel van uitmaakt.

9. Evaluatie

Er vindt monitoring en jaarlijkse evaluatie plaats om te weten of het convenant voldoende bijdraagt aan de snelle plaatsing van onder toezicht gestelde jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen tijdens crisissituaties en de snelle door- of uitplaatsing van jeugdigen zodat zij niet langer dan strikt noodzakelijk in een gesloten inrichting verblijven. Dit heeft in ieder geval betrekking op de volgende punten:

- a. Wachttijden. Wat is de wachttijd tussen aanmelden, reserveren en plaatsen en wordt plaatsing binnen 1 week gerealiseerd?
- b. Toedeling naar categorieën. Draagt de ontwikkelde instructie of checklist (zie paragraaf 8 b) er toe bij dat de (gezins)voogdij-instelling de problematiek kan vertalen naar de onder punt 3 genoemde categorieën? Is de formulering van de categorieën eenduidig en juist?
- c. Termijnen. Worden de in het convenant afgesproken termijnen gehaald. Waar zitten de knelpunten indien de termijnen niet worden gehaald?
- d. Ontwikkelingen in de problematiek. Hoe veel jeugdigen worden er per categorie geplaatst? Hoe ziet de uitstroom naar andere voorzieningen dan de JJI's er uit?
- e. Niet geëffectueerde crisisplaatsingen. Wat zijn de kenmerken van de jeugdigen waarvan de reservering van de crisisplaats niet geëffectueerd wordt en naar welke voorzieningen gaan deze jeugdigen?

- f. Plan van aanpak. Is het plan van aanpak voldoende duidelijk om de opvang gestalte te geven en de snelle door- of uitstroom voor te bereiden?
- g. Contacten tussen (gezins)voogdij-instellingen en de JJl's. Hoe verloopt de samenwerking?

Den Haag, 4 juli 2002

De voorzitter van het bestuur van de stichting Vedivo, de landelijke koepelorganisatie van instellingen voor (gezins)voogdij en reclassering

G.

De directeur van de justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen

H.

De directeur Sancties Reclassering en Slachtofferzorg van het Ministerie van Justitie

Bx

De directeur Jeugd en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie

L.

BIJLAGE 3a CONCEPT CONVENANT CRISISPLAATSINGEN*Concept Convenant crisisplaatsingen ots-en voogdijpupillen in justitiële jeugdinrichtingen (concept) ingangsdatum*

De

- voorzitter van de branchecommissie Bureaus Jeugdzorg van de MOgroep,
- directeur justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst justitiële inrichtingen (verder te noemen DJI),
- directeur Sancties Reclassering en Slachtofferzorg (verder te noemen SRS) van het Ministerie van Justitie, en
- directeur Jeugd en Criminaliteitspreventie (verder te noemen JC) van het Ministerie van Justitie

hebben, met het oog op de noodzaak tot een snelle plaatsing in een justitiële opvanginrichting van onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen met een machtiging gesloten plaatsing, in juli 2001 een 'voorlopig convenant crisisplaatsingen' afgesloten.

In dit convenant zijn, vanwege de capacitaire krapte bij de justitiële jeugdinrichtingen, afspraken vastgelegd over doelgroep, procedures en randvoorwaarden. Dit convenant is, na evaluatie, in juli 2002 omgezet in een definitief convenant crisisplaatsingen.

In het definitieve convenant zijn afspraken gemaakt over de implementatie, de monitoring en evaluatie van het convenant. Een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ondertekenaars van het convenant, werd met deze taak belast. De stuurgroep heeft over de uitvoering van deze taak tussentijds verslag uitgebracht op 4 maart 2003 en 14 november 2003. De wijzigingen in het convenant die in deze verslagen zijn voorgesteld, zijn overgenomen door de ondertekenaars van het convenant. In het voorliggende convenant zijn deze wijzigingen verwerkt.

Met dit convenant komen de ondertekenaars het volgende overeen.

1. Karakter crisisplaatsing

Plaatsing van onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen in een justitiële opvanginrichting geschiedt op basis van BW 1artikel 261, lid 3 dat luidt: "*Voor plaatsing in een gesloten inrichting is een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Deze machtiging wordt slechts verleend, indien zij vereist is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige*". De plaatsing in een justitiële opvanginrichting geschiedt op basis van een nadere invulling van deze wettekst.

Onder crisissituatie van een onder toezicht of voogdij gestelde jeugdige in een justitiële opvanginrichting wordt verstaan: de acute, zeer ernstig bedreigende situatie waarin de jeugdige zich bevindt, die ertoe leidt dat de jeugdige op zeer korte termijn uit huis geplaatst moet worden teneinde deze dreiging te verminderen en voor wie plaatsing in een open

residentiële voorziening, gelet op de zwaarte van de zaak, niet mogelijk is, waardoor plaatsing in een gesloten justitiële opvanginrichting is aangewezen. Het gaat derhalve om een (zeer) beperkte groep, waarvan eerst de mogelijkheden tot andere oplossingen, zoals ambulante hulp of opvang in een open voorziening, onderzocht zijn.

De crisisplaatsing in een justitiële opvanginrichting wordt niet beschouwd als eerste fase van behandeling en leidt evenmin automatisch tot een voorrangplaatsing in een justitiële behandelinrichting. Wel zal, indien behandeling in een justitiële jeugdinrichting noodzakelijk blijkt te zijn, gestreefd worden naar een doorplaatsing binnen een termijn van 12 weken.

Indien noodzakelijk zal tijdens het verblijf in de justitiële opvanginrichting een begin gemaakt worden met observatiediagnostiek. Het feit van het onderzoek op zich leidt niet tot een aanspraak op voortgezet verblijf in een justitiële behandelinrichting.

De crisisplaatsing kan, na overleg tussen de (gezins)voogdijwerker en de contactpersoon van de justitiële jeugdinrichting, worden onderbroken voor een kort verblijf buiten de inrichting. Deze onderbreking moet passen binnen de doelstelling van de crisisplaatsing en de wettelijke regeling omtrent verlof.

2. Verantwoordelijkheden DJI

DJI draagt zorg voor plaatsing van voor een crisisplaatsing aangemelde jeugdigen zoals gedefinieerd in paragraaf I, binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de kinderrechter. Het gaat om:

- 1) slachtoffer van gedwongen prostitutie
- 2) slachtoffer van seksueel misdrijf
- 3) slachtoffer van geestelijke of lichamelijke mishandeling
- 4) een situatie waarin politiebemoeienis verdere escalatie van geweld van de jeugdige tegen zijn directe omgeving moet voorkomen en waarin afgezien is van aangifte en strafrechtelijke vervolging wegens bloedverwantschap of angst voor represailles.
 - a. DJI spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die aantoonbaar in een van de onder punt a beschreven situaties dreigt te geraken binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de kinderrechter te plaatsen.
 - b. DJI spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zichzelf te voorkomen binnen een week na ontvangst van de beschikking van de kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
 - c. DJI spant zich voorts in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zijn directe omgeving te voorkomen eveneens binnen een week na ontvangst van de beschikking van de kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
 - d. Jeugdigen die in het kader van een crisisplaatsing worden aangemeld doch niet voldoen aan de hiervoor onder a t/m d omschreven gevallen, worden opgenomen op een wachtlijst en zo spoedig mogelijk bij toereikende capaciteit in een justitiële opvanginrichting geplaatst.
 - e. Is observatiediagnostiek geïndiceerd, dan wordt deze uitgevoerd gedurende de eerste 6 weken van de crisisplaatsing in de justitiële opvanginrichting.

Is gesloten behandeling geïndiceerd, dan draagt DJI zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 12 weken na de plaatsing voor crisisopvang, zorg voor doorplaatsing van de jeugdige naar een justitiële behandelinstelling.

3. Verantwoordelijkheden (gezins)voogdij-instellingen¹¹²

De (gezins)voogdij-instelling stelt vast of er sprake is van een crisis zoals onder punt 1 in dit convenant gedefinieerd en maakt de afweging onder welke van de onder punt 3 genoemde categorieën de crisis wordt ingedeeld.

- a. De (gezins)voogdij-instelling draagt er zorg voor dat de jeugdige zo kort mogelijk in een justitiële opvanginstelling hoeft te verblijven door snel het vervolgtraject ter hand te nemen.
- b. De (gezins)voogdij-instelling bevordert een duur van maximaal 12 weken voor de machtiging uithuisplaatsing voor gesloten crisisplaatsingen.

4. Stroomlijning van het aanbod

Om de procedure van aanmelding efficiënter te laten verlopen is per (gezins)voogdij-instelling één coördinerende functionaris aangewezen als vaste contactpersoon voor het Bureau IJZ van DJI, terwijl DJI per justitiële opvanginstelling een contactpersoon voor de (gezins)voogdij-instellingen heeft. In beide gevallen is tevens een vaste achtervang aangewezen. Het Bureau IJZ en de MOgroep beschikken over een lijst met de namen, (e-mail)adressen, telefoon- en faxnummers van de coördinerende functionarissen en zijn verantwoordelijk voor het actueel houden van deze lijst.

5. Werkwijze en procedures

- a. Crisisplaatsingen worden bij Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI aangemeld door één vaste functionaris per (gezins)voogdij-instelling die met de coördinatie van het aanbod van zaken uit die instelling wordt belast. Deze coördinerende functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- b. De directeuren van de justitiële opvanginstellingen wijzen één vaste functionaris aan die als aanspreekpunt voor de (gezins)voogdij-instellingen fungeert (contactpersoon). Deze functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- c. Bij de aanmelding stelt de (gezins)voogdijwerker het Bureau IJZ van DJI alle relevant stukken ter beschikking. Onder 'aanmelding' wordt verstaan: de datum dat alle in het 'Aanmeldings- en traject-formulier voor selectie, plaatsing en doorplaatsing Ots- / Voogdijpupillen' van JJI gevraagde informatie is ontvangen door bureau IJZ.
- d. Zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen 2 weken na plaatsing in de justitiële opvanginstelling stelt de (gezins)voogdijwerker het Plan van Aanpak voor de crisisinterventie op, gericht op de jeugdige zelf en op de thuissituatie, of gericht op eventueel uit te voeren observatiediagnostiek.

¹¹² Ingaande 1-1-2005 (invoering Wet op de jeugdzorg) wordt voor (gezins)voogdij-instelling gelezen: het bureau jeugdzorg.

- e. De justitiële opvanginrichting stelt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 2 weken na ontvangst van het bij d genoemde Plan van Aanpak, een verblijfsplan op, gericht op de crisisinterventie t.b.v. de jeugdige en/of de noodzakelijke observatiediagnostiek.
- f. De (gezins)voogdijwerker ziet toe op een spoedige realisatie van de crisisinterventie in de thuissituatie, en draagt zorg voor de afstemming tussen e en f.
- g. Uiterlijk binnen 4 weken¹¹³ na de crisisplaatsing legt de (gezins)voogdijwerker aan de contactpersoon van de justitiële opvanginrichting een indicatiebesluit voor over het vervolgtraject. Hij zendt tevens een afschrift van het indicatiebesluit aan het Bureau IJZ van DJI.
- h. De (gezins)voogdijwerker ziet toe op een spoedige realisatie van het geïndiceerde vervolgaanbod.
- i. Voorziet het indicatiebesluit voor het vervolgaanbod niet in een gesloten behandeling van de jeugdige, dan wordt de crisisplaatsing zo spoedig mogelijk doch uiterlijk na 12 weken beëindigd.
- j. Uiterlijk binnen 11 weken toetsen de (gezins)voogdijwerker en de contactpersoon van de justitiële opvanginrichting gezamenlijk de resultaten en de eventuele noodzaak tot en de duur van voortgezet verblijf.
- k. De coördinerende functionaris van de (gezins)voogdij-instelling controleert tijdig of de (gezins)-voogdijwerker de bij 5 c, d, g en i genoemde activiteiten heeft ondernomen.
- l. De contactpersoon van de justitiële opvanginrichting controleert tijdig of de opvanginrichting de bij e genoemde activiteit heeft ondernomen.

6. Evaluatie

Er vindt monitoring en jaarlijkse evaluatie plaats om te weten of het convenant voldoende bijdraagt aan de snelle plaatsing van onder toezicht of voogdij gestelde jeugdigen in justitiële opvanginrichtingen, en de snelle door- of uitplaatsing van jeugdigen zodat zij niet langer dan strikt noodzakelijk in een gesloten opvanginrichting verblijven.

De evaluatie heeft betrekking op de volgende punten:

- a. Wachttijden.
Wat is de wachttijd tussen aanmelden en plaatsen en wordt plaatsing binnen 1 week gerealiseerd? Zo niet, wat is daarvan de reden?
- b. Toedeling naar categorieën.
Welke toedeling van de jeugdigen aan de verschillende categorieën heeft plaatsgevonden? Wat zijn de ervaringen met de toedeling? Welke samenstelling kent de restcategorie 3°?
- c. Termijnen.
Worden de in het convenant afgesproken termijnen gehaald. Waar zitten de knelpunten indien de termijnen niet worden gehaald?

¹¹³ Zie het ontwerp-Besluit kwaliteit en werkwijze bureaus jeugdzorg onder de Wet op de jeugdzorg.

- d. Ontwikkelingen in de problematiek.
Wat is de gemiddelde verblijfsduur per categorie? Hoe ziet de uitstroom eruit? Wat is de wachttijd bij uitstroom naar een gesloten behandelinstelling? Wat is de reden voor eventuele trage doorplaatsingen?
- e. Niet geëffectueerde crisisplaatsingen.
Welke redenen zijn te noemen voor het niet-effectueren van een gereserveerde crisisplaats? Wat is de verblijfplaats van jeugdigen bij eerdere niet-geëffectueerde plaatsing?
- f. Plan van Aanpak.
Is het Plan van Aanpak voldoende duidelijk om de opvang gestalte te geven en de snelle door- of uitstroom voor te bereiden?
- g. Contacten tussen (gezins)voogdij-instellingen en de JJI's.
Hoe verloopt de samenwerking?
- h. Zorgaanbod crisisopvang.
Welke invulling krijgt de crisisopvang? Wat is het meest gewenste zorgaanbod?
- i. Plaatsingen anders dan via (gezins)voogdij-instellingen.
Wat zijn de aantallen van dergelijke plaatsingen? Wat zijn de redenen voor zogenaamde omzettingen?

7. Looptijd van het convenant

In de brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 16 september 2001 is vermeld, dat op basis van de prognoses van het WODC en de verwachte beleidseffecten, de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen t/m 2007 een toenemend tekort vertoont tot uiteindelijk 530 plaatsen in 2007.

In het project 'optimalisering zorgaanbod ernstig gedragsgestoorde jeugdigen' wordt een oplossing gezocht voor het probleem van de capaciteitsnood. De resultaten van dit project zullen van invloed zijn op inhoud en looptijd van dit convenant.

Den Haag, 2004

De voorzitter van de branchecommissie Bureaus Jeugdzorg van de MOgroep
Ve.

De directeur van de justitiële jeugdinrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen
Ge.

De directeur Sancties Reclassering en Slachtofferzorg van het Ministerie van Justitie
Bx

De directeur Jeugd en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie L.

BIJLAGE 3b AFSPRAKEN BIJ DE UITVOERING VAN HET CONVENANT CRISISPLAATSINGEN

Brief van de minister van Justitie van 5 juli 2004 aan de directeur JJI van de DJI

"De afgelopen jaren is de implementatie van het 'convenant crisisplaatsingen ots- en voogdijpupillen' met veel enthousiasme ter hand genomen. Dit traject heeft een aantal resultaten opgeleverd, waarvan het belangrijkste misschien wel is de sterk verbeterde samenwerking tussen de (gezins)voogdij-instellingen en de (dienst) justitiële jeugd-inrichtingen bij de civielrechtelijke plaatsingen van jongeren voor gesloten opvang.

De Stuurgroep die in juli 2002 is geïnstalleerd met de opdracht het convenant crisisplaatsingen te implementeren, heeft zijn werkzaamheden onlangs afgerond. Daarom heb ik besloten de stuurgroep ingaande 1-7-2004 op te heffen.

Intussen wordt zoals u ongetwijfeld bekend is in het traject 'optimalisering zorgaanbod voor ernstig gedragsgestoorde jeugdigen' gezocht naar alternatieve mogelijkheden voor (gesloten) opvang en behandeling van ots- en voogdijpupillen met ernstige gedragsproblemen.

De Stuurgroep heeft gedurende het implementatietraject wijzigingen voorgesteld in de werkafspraken van en tussen de plaatsende en opnemende voorzieningen. Deze wijzigingen zijn met resp. de (gezins)voogdij-instellingen en de justitiële jeugdinrichtingen besproken en akkoord bevonden. U treft deze gewijzigde afspraken als bijlage bij deze brief aan."

Afspraken bij de uitvoering van het convenant crisisplaatsingen ots-en voogdijpupillen d.d. 1-7-2002

I Verantwoordelijkheden DJI

- a. DJI draagt zorg voor plaatsing van voor een crisisplaatsing aangemelde jeugdigen zoals gedefinieerd in paragraaf 1, binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de kinderrechter.

Het gaat om:

- 1) slachtoffer van gedwongen prostitutie
 - 2) slachtoffer van seksueel misdrijf
 - 3) slachtoffer van geestelijke of lichamelijke mishandeling
 - 4) een situatie waarin politiebemoeienis verdere escalatie van geweld van de jeugdige tegen zijn directe omgeving moet voorkomen en waarin afgezien is van aangifte en strafrechtelijke vervolging wegens bloedverwantschap of angst voor represailles.
- b. DJI spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die aantoonbaar in een van de onder punt a beschreven situaties dreigt te geraken binnen een week na ontvangst van een daartoe strekkende beschikking van de kinderrechter te plaatsen.

- c. DJI spant zich in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zichzelf te voorkomen binnen een week na ontvangst van de beschikking van de kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
- d. DJI spant zich voorts in het bijzonder in om de jeugdige die beschermd moet worden om verdere escalatie van geweld tegen zijn directe omgeving te voorkomen eveneens binnen een week na ontvangst van de beschikking van de kinderrechter of zo spoedig mogelijk daarna te plaatsen.
- e. Jeugdigen die in het kader van een crisisplaatsing worden aangemeld doch niet voldoen aan de hiervoor onder a t/m d omschreven gevallen, worden opgenomen op een wachtlijst en zo spoedig mogelijk bij toereikende capaciteit in een justitiële opvanginrichting geplaatst.
- f. Is observatiediagnostiek geïndiceerd, dan wordt deze uitgevoerd gedurende de eerste 6 weken van de crisisplaatsing in de justitiële opvanginrichting.
- g. Is gesloten behandeling geïndiceerd, dan draagt DJI zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 12 weken na de plaatsing voor crisisopvang, zorg voor doorplaatsing van de jeugdige naar een justitiële behandelinrichting.

II Verantwoordelijkheden (gezins)voogdij-instellingen¹¹⁴

- a. De (gezins)voogdij-instelling stelt vast of er sprake is van een crisis zoals onder punt 1 in dit convenant gedefinieerd en maakt de afweging onder welke van de onder punt 2 genoemde categorieën de crisis wordt ingedeeld.
- b. De (gezins)voogdij-instelling draagt er zorg voor dat de jeugdige zo kort mogelijk in een justitiële opvanginrichting hoeft te verblijven door snel het vervolgtraject ter hand te nemen.
- c. De (gezins)voogdij-instelling bevordert een duur van maximaal 12 weken voor de machtiging uithuisplaatsing voor gesloten crisisplaatsingen.

III Stroomlijning van het aanbod

Om de procedure van aanmelding efficiënter te laten verlopen is per (gezins)voogdij-instelling één coördinerende functionaris aangewezen als vaste contactpersoon voor het Bureau IJZ van DJI, terwijl DJI per justitiële opvanginrichting een contactpersoon voor de (gezins)voogdij-instellingen heeft. In beide gevallen is tevens een vaste achtervang aangewezen. Het Bureau IJZ en de MOgroep beschikken over een lijst met de namen, (e-mail)adressen, telefoon- en faxnummers van de coördinerende functionarissen en zijn verantwoordelijk voor het actueel houden van deze lijst.

¹¹⁴ Ingaande 1-1-2005 (invoering Wet op de jeugdzorg) wordt voor (gezins)voogdij-instelling gelezen: het bureau jeugdzorg

IV Werkwijze en procedures

- a. Crisisplaatsingen worden bij Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI aangemeld door één vaste functionaris per (gezins) voogdij-instelling die met de coördinatie van het aanbod van zaken uit die instelling wordt belast. Deze coördinerende functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- b. De directeuren van de justitiële opvanginrichtingen wijzen één vaste functionaris aan die als aanspreekpunt voor de (gezins)voogdij-instellingen fungeert (contactpersoon). Deze functionaris kan door één andere, vaste achtervang worden vervangen.
- c. Bij de aanmelding stelt de (gezins)voogdijwerker het Bureau IJZ van DJI alle relevant stukken ter beschikking. Onder 'aanmelding' wordt verstaan: de datum dat alle in het 'Aanmeldings- en trajectformulier voor selectie, plaatsing en doorplaatsing Ots- / Voogdijpupillen' van JJI gevraagde informatie is ontvangen door bureau IJZ.
- d. Zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen 2 weken na plaatsing in de justitiële opvanginrichting stelt de (gezins)voogdijwerker het Plan van Aanpak voor de crisisinterventie op, gericht op de jeugdige zelf en op de thuissituatie, of gericht op eventueel uit te voeren aanvullende diagnostiek.
- e. De justitiële opvanginrichting stelt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 2 weken na ontvangst van het bij d genoemde Plan van Aanpak, een verblijfsplan op, gericht op de crisisinterventie t.b.v. de jeugdige en/of de noodzakelijke aanvullende diagnostiek.
- f. De (gezins)voogdijwerker ziet toe op een spoedige realisatie van de crisisinterventie in de thuissituatie, en draagt zorg voor de afstemming tussen e en f.
- g. Uiterlijk binnen 4 weken¹¹⁵ na de crisisplaatsing stuurt de (gezins)voogdijwerker aan de contactpersoon van de justitiële opvanginrichting een indicatiebesluit toe. Hij zendt tevens een afschrift van het indicatiebesluit aan het Bureau IJZ van DJI.
- h. De (gezins)voogdijwerker ziet toe op een spoedige realisatie van het geïndiceerde vervolgaanbod.
- i. Voorziet het indicatiebesluit voor het vervolgaanbod niet in een gesloten behandeling van de jeugdige, dan wordt de crisisplaatsing zo spoedig mogelijk doch uiterlijk na 12 weken beëindigd.
- j. Uiterlijk binnen 11 weken toetsen de (gezins)voogdijwerker en de contactpersoon van de justitiële opvanginrichting gezamenlijk de resultaten en de eventuele noodzaak tot en de duur van voortgezet verblijf.
- k. De coördinerende functionaris van de (gezins)voogdij-instelling controleert of de (gezins)voogdijwerker de bij 5 c, d, g en i genoemde activiteiten heeft ondernomen.
- l. De contactpersoon van de justitiële opvanginrichting controleert of de opvanginrichting de bij e genoemde activiteit heeft ondernomen.

¹¹⁵ Zie het Besluit kwaliteit en werkwijze bureaus jeugdzorg onder de Wet op de jeugdzorg

BIJLAGE 4 WACHTLIJST JJI RENTRAY VAN 27 NOVEMBER 2003

naam	Geboorte- datum	geslacht	maatregel	bestem-ming	dat. aanm.	dat.reactie inr.	dat. wachtljstpl.	dat.verwacht e opname	Dat.opn.
1	06-12-87	Jongen	OTS	Besloten	07-05-03	21-05-03	26-5-2003	Sep-03	
2	22-11-89	Jongen	OTS	Besloten	23-07-03	06-08-03	7-8-2003	Jan-04	
3	09-03-88	Jongen	OTS	Besloten	21-10-03	04-11-03	25-11-2003	27-11-2003	
4	16-02-88	Meisje	Pijpassant	Besloten	17-09-03	01-10-03	25-11-2003	Mei-04	
5	29-07-89	Meisje	OTS	Besloten	18-09-03	02-10-03	20-11-2003	Jul-04	
6	03-06-87	Meisje	OTS	Besloten	19-09-03	03-10-03			
7	15-04-87	Meisje	OTS	Besloten	29-09-03	13-10-03	12-11-2003	Mrt-04	
8	16-06-87	Meisje	OTS	Besloten	06-11-03	20-11-03			
9	24-10-88	Meisje	OTS	Besloten/open	11-11-03	25-11-03			
10	11-08-90	Meisje	OTS	Besloten/ops	19-08-03	02-09-03	17-9-2003	Dec.-03	20-11-2003
11	27-11-86	Meisje	OTS	Besloten/ops	25-09-03	09-10-03			26-11-2003
12	17-11-91	Jongen	OTS	Lvg gesloten	11-11-03	25-11-03	25-11-2003	Jan-04	
13	10-03-88	Meisje	OTS	Lvg/gesl/L'stad	05-11-03	19-11-03			
14	19-08-89	Meisje	OTS	Lvg/gesl/L'stad	05-11-03	19-11-03			
15	24-06-89	Meisje	OTS	Lvg/gesl/L'stad	06-11-03	20-11-03			
16	12-11-87	Meisje	OTS	Lvg/gesl/L'stad	07-11-03	21-11-03			
17	29-11-90	Meisje	OTS	Lvg/gesl/L'stad	10-11-03	24-11-03			
18	21-03-85	Jongen	PIJ	Lvg/gesloten	05-06-03	19-06-03	1-7-2003	Eind 2003	
19	10-07-84	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	07-08-03	21-08-03	17-9-2003	Jan-04	
20	15-11-86	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	08-08-03	22-08-03	17-9-2003	Dec-03/ Jan-04	
21	02-10-86	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	26-08-03	09-09-03	16-09-2003	Jan-04	
22	12-11-86	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	03-09-03	17-09-03	12-11-2003	Feb-04	
23	28-05-85	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	08-09-03	22-09-03	12-11-2003	Mei-04	
24	06-10-86	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	26-09-03	10-10-03	25-11-2003	Jan-04	
25	16-09-86	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	29-09-03	13-10-03	12-11-2003	Apr-04	
26	11-08-87	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	16-10-03	30-10-03			
27	22-05-86	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	20-10-03	03-11-03	25-11-2003	Jul-04	
28	15-12-87	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	20-10-03	03-11-03	25-11-2003	12-12-2003	
29	28-04-82	Jongen	Pijpassant	Lvg/gesloten	03-11-03	17-11-03	25-11-2003	Feb-04	
30	07-02-88	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	05-11-03	19-11-03	25-11-2003	Apr-04	
31	08-11-90	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	10-11-03	24-11-03	25-11-2003	Apr./mei-04	
32	11-07-91	Jongen	OTS	Lvg/gesloten	14-11-03	28-11-03			
33	09-08-89	Jongen	OTS	Lvg/open	01-08-03	15-08-03	9-9-2003		
34	27-04-87	Jongen	OTS	Lvg/open	27-10-03	10-11-03	12-11-2003	Mei-04	
35	19-12-88	Jongen	OTS	Lvg/open	27-10-03	10-11-03	18-11-2003	Mrt-04	

36	09-11-88	Meisje	OTS	Lvg/open	24-02-03	10-03-03	10-3-2003	Sep-03	
37	17-06-88	Meisje	OTS	Lvg/open	24-03-03	07-04-03	15-04-2003	Aug/sep-03	
38	23-03-89	Meisje	OTS	Lvg/open	04-07-03	18-07-03	24-7-2003	Dec-03	
39	16-04-87	Meisje	OTS	Lvg/open	07-08-03	21-08-03	17-9-2003	Feb-04	
40	31-05-87	Meisje	OTS	Lvg/open	27-08-03	10-09-03	25-9-2003	Jan/feb-04	
41	05-02-87	Meisje	OTS	Lvg/open	27-08-03	10-09-03	25-11-2003	Jun-04	
42	24-08-88	Meisje	OTS	Lvg/open	27-10-03	10-11-03	25-11-2003	Jun-04	
43	16-09-87	Meisje	OTS	Lvg/open	05-11-03	19-11-03			
44	18-07-89	Meisje	OTS	Lvg/open	11-11-03	25-11-03	25-11-2003	Jul-04	
45	02-08-87	Meisje	OTS	Lvg/open	19-11-03	03-12-03			
46	16-08-87	Meisje	OTS	O	24-11-03	08-12-03			
47	30-07-86	Jongen	OTS	Open	05-06-03	19-06-03	1-7-2003	Eind 2003	
48	28-07-87	Jongen	OTS	Open	21-11-03	05-12-03	25-11-2003	25-11-2003	
49	17-08-86	Meisje	OTS	Open	12-05-03	26-05-03	2-6-2003	Okt-03	
50	27-02-87	Meisje	OTS	Open	23-06-03	07-07-03	14-7-2003	Begin 2004	
K.	(...) -90	Meisje	OTS	Open	25-06-03	09-07-03	14-7-2003	Nov-03	
52	14-03-88	Meisje	OTS	Open	25-08-03	08-09-03	25-9-2003	Jan-04	
53	08-03-89	Meisje	OTS	Open	25-08-03	08-09-03	25-9-2003	Jan-04	
54	12-04-88	Meisje	OTS	Open	26-08-03	09-09-03	25-9-2003	Jan-04	24-11-2003
55	18-12-88	Meisje	OTS	Open	27-08-03	10-09-03	30-9-2003	Jan-04	
56	23-10-87	Meisje	OTS	Open	03-09-03	17-09-03			
57	24-10-87	Meisje	OTS	Open	08-09-03	22-09-03	25-11-2003	Apr-04	
58	10-01-88	Meisje	OTS	Open	09-09-03	23-09-03	25-11-2003	Apr-04	
59	01-04-87	Meisje	OTS	Open	17-09-03		20-11-2003	Mei-04	
60	04-12-87	Meisje	OTS	Open	23-09-03	07-10-03	20-10-2003	Feb/mrt-04	
61	20-03-89	Meisje	OTS	Open	29-09-03	13-10-03	25-11-2003	Mei-04	
62	07-01-88	Meisje	OTS	Open	03-10-03	17-10-03	25-11-2003	Dec-03/ Jan 04	
63	18-12-89	Meisje	OTS	Open	22-10-03	05-11-03	25-11-2003	Mei-04	
64	23-12-87	Meisje	OTS	Open	27-10-03	10-11-03			
65	22-12-88	Meisje	OTS	Open	10-11-03	24-11-03	25-11-2003	Jun-04	
66	23-12-87	Meisje	OTS	Open	11-11-03	25-11-03	25-11-2003	Jun-04	
67	20-02-87	Meisje	OTS	Open	11-11-03	25-11-03	25-11-2003	25-11-2003	
68	10-07-89	Meisje	OTS	Open/lvg	24-11-03	08-12-03			

BIJLAGE 5a VERKLARING SELECTIEFUNCTIONARIS

In het kader van een klacht van K. te X over een gedraging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en in het kader van het onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman naar de problematiek ten aanzien van justitiële opvanginrichtingen van het Ministerie van Justitie verklaarde mevrouw B., selectiefunctionaris van het Bureau individuele jeugdzaken van de Dienst justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie, op 15 juli 2004 tegenover twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, onder meer het volgende:

"(A. Werkwijze selectiefunctionaris)

U vraagt mij naar de functie en werkwijze van de selectiefunctionaris.

Bij de Dienst justitiële inrichtingen (DJI) werken drie selectiefunctionarissen, die op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) beslissingen nemen tot plaatsing van jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting (JJI). De groep selectiefunctionarissen is een functiegroep binnen het Bureau individuele jeugdzaken (IJZ). De selectiefunctionarissen hebben de eindverantwoordelijkheid over de door hen genomen plaatsingsbeslissingen, maar het Hoofd IJZ heeft de eindverantwoordelijkheid over het gehele plaatsingsbureau. Dit bureau ondersteunt de selectiefunctionarissen. Bij dit bureau werken zes administratief medewerkers, die zorgen voor alles wat binnenkomt en uitgaat. Verder werken er nog zes medewerkers die inhoudelijk voorbereidend werk doen voor de selectiefunctionarissen.

Alles wat over een jeugdige binnenkomt, zoals plaatsingsverzoeken of andere vragen, wordt gekoppeld aan een bepaalde medewerker. Dit betekent dat deze medewerker constant aan deze jeugdige is verbonden. Dit doen wij om de kwaliteit te waarborgen, zodat de medewerkers niet langs elkaar heen werken met de verschillende jeugdigen.

De medewerkers hebben meerdere taken. Twee medewerkers houden zich bezig met jeugdigen met een Pij-maatregel (maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen), twee medewerkers houden zich bezig met jeugdigen die detentie hebben opgelegd gekregen. Vier medewerkers houden zich bezig met civielrechtelijke plaatsing van ondertoezicht gestelde jeugdigen (ots-ers) in een behandelinrichting, en vier medewerkers houden zich bezig met de crisisplaatsing van ots-ers in de opvanginrichtingen. De laatste twee plaatsingen zijn twee verschillende plaatsingen met verschillende doelen.

De administratief medewerkers doen voorbereidend werk voor de preventieve hechtenis.

De selectiefunctionaris neemt iedere dag de plaatsingsbeslissingen betreffende de preventief gehechten.

De selectiefunctionaris neemt uiteindelijk alle plaatsingsbeslissingen. Verder neemt de selectiefunctionaris beslissingen ten aanzien van verlof en proefverlof en ten aanzien van scholings- en trainingsprogramma's. Verlof van ots-ers wordt geregeld door de Bureaus Jeugdzorg en de directeur van de JJI.

Voorts wordt de selectiefunctionaris geacht de problemen op te lossen ten aanzien van plaatsingen bij moeilijkheden. Hij lost de problemen echter niet inhoudelijk niet op. Dit betekent dat als er bijvoorbeeld een groepsopstand is geweest, de selectiefunctionaris zorg draagt voor de plaatsingsverdeling van de jeugdigen in de verschillende JJI's, maar het is aan de JJI zelf om de inhoud (toedracht etc.) van de groepsopstand af te handelen.

Als u mij vraagt of ik de functie van selectiefunctionaris zie als een regiefunctie of als een beleidsfunctie, dan zeg ik u dat het kan worden gezien als een regiefunctie op individuele basis.

De selectiefunctionaris neemt individuele beslissingen ten aanzien van de jeugdigen.

(B. Plaatsing)

(1. crisisconvenant)

Als u mij vraagt naar de crisisconvenanten, kan ik u zeggen dat het convenant van 4 juli 2002 nog steeds van kracht is. Het nieuwe conceptconvenant van 2004 is nog niet ondertekend, en dus nog niet in werking getreden. Ik weet niet waarom dit niet is ondertekend. Wel heb ik gehoord dat de tekst van het conceptconvenant blijft gehandhaafd en dat Justitie per september van dit jaar met dit convenant van start gaat.

(Bij brief van 9 augustus 2004 liet mevrouw B. aan de Nationale ombudsman weten dat zij inmiddels op de hoogte was gesteld van de laatste ontwikkelingen betreffende het crisisconvenant. Zij verwees hierbij naar de brief van 5 juli 2004 van de minister van Justitie aan de directeur JJI van de DJI.)¹¹⁶

De selectiefunctionaris probeert de in het conceptconvenant genoemde termijn van doorplaatsing van twaalf weken nu al te halen, maar het is bijna ondoenlijk, omdat er geen plaatsingsalternatieven zijn. Er zijn plaatsen tekort. Als een jeugdige een gesloten plaatsingsindicatie in een behandelinrichting heeft, probeert IJZ de verzoeken van Jeugdzorg om de jeugdige tot deze plaatsing in de opvanginrichting te houden, in te willigen, omdat IJZ deze jeugdigen niet op straat wil zetten. Is er echter een open plaatsingsindicatie, dan wil IJZ de plaatsing nog wel eens verlengen, maar dan krijgt Jeugdzorg een duidelijke waarschuwing van: let erop dat ook naar een alternatief wordt gezocht, want het kind kan uit de JJI worden gezet. IJZ wacht dan meestal nog ongeveer vijf weken en waarschuwt nog eens. Als Jeugdzorg kan aantonen dat plaatsing dan binnen een maand kan worden geregeld, dan wil IJZ nog wel een keer verlengen, maar als er niets kan worden aangetoond, wat meestal het geval is, dan houdt het voor IJZ ook op met plaatsen in de opvanginrichting. De JJI's zijn immers het sluitstuk van de hulpverlening. Het is het zwaarste middel dat kan worden ingezet.

Als het conceptconvenant wordt ondertekend, moet wel worden gedacht aan plaatsingsalternatieven, omdat je anders niet binnen twaalf weken kunt plaatsen. Ik moet wel zeggen dat ik een termijn van twaalf weken reëler vind dan de praktijk op dit moment, want het is nu toch wel triest. De jeugdigen zitten nu erg lang in de opvanginrichtingen.

¹¹⁶ Zie hiervóór, onder bijlage 2b

De termijn van twaalf weken is op zich werkbaar, als in ogenschouw wordt genomen dat IJZ hier een inspanningsverplichting heeft en geen resultaatsverplichting. Dit staat ook in het convenant. Bij sommige plaatsen, zoals bij landelijke bestemmingen, is er gewoon een langere wachttijd, want daar is geen plek. Bijvoorbeeld zedenjongens met een verstandelijke handicap, daar is gewoon een lange wachtlust voor. Dit zijn overigens Pij-ers, maar die plaats je niet binnen twaalf weken. Dan zul je dus naar alternatieven moeten zoeken, en zal Justitie deze moeten aanbieden.

(2. samenwerking)

Als u mij vraagt hoe de samenwerking is tussen IJZ en de Bureaus Jeugdzorg, kan ik u zeggen dat dit wisselend is. Het is een zeer grote organisatie, dus het is moeilijk om te zeggen dat het contact allemaal goed is of slecht. Gelukkig heeft IJZ door het in werking treden van het crisisconvenant nu voor iedere regio een aanspreekpunt. Dat is een hele verbetering, omdat IJZ nu niet meer zelf achter de voogden moet aanzitten voor de juiste papieren.

Verder kan ik zeggen dat de Bureaus Jeugdzorg in de grotere steden meer ervaring hebben met crisisplaatsingen dan de Bureaus in bijvoorbeeld het oosten van het land.

Het samenwerkingsprobleem zit eigenlijk meer bij de jeugdigen die al zijn geplaatst in een JJI. Wij doen dan een verzoek aan het Bureau Jeugdzorg om te zoeken naar alternatieven. Het ene Bureau laat dan precies zien wat allemaal al is geprobeerd, zodat je weet dat het echt niet lukt om de jeugdige in een andere residentiële voorziening te plaatsen, en het andere Bureau laat niets van zich horen en is het moeilijk om de voogd te bereiken.

Als u mij vraagt wat de rol is van de Bureaus Jeugdzorg bij crisisplaatsing van een ots-er die moet worden doorgeplaatst voor behandeling in een JJI, kan ik u zeggen dat dit hetzelfde is als bij een doorplaatsing in een residentiële voorziening van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het zijn echter plaatsen bij Justitie, dus moet de plaatsing bij ons worden aangevraagd, en niet bij VWS.

Als u mij vraagt of de afspraken in het crisisconvenant worden nagekomen, kan ik zeggen dat dit over het algemeen goed gaat. Crisisplaatsing binnen een week kan ook worden gerealiseerd. In de zomer gaat dit iets makkelijker dan in de winter, omdat er dan meer aanvragen zijn voor plaatsing, maar over het algemeen gaat het redelijk. In de zomer is het rustiger omdat veel voogden op vakantie zijn.

Ook de samenwerking met de JJI's verloopt prima. Daar is nu ook één aanspreekpunt voor IJZ.

Ik weet echter niet wat hieromtrent de ervaring is van Bureau Jeugdzorg.

Als u mij vraagt hoe de plaatsing van een ots-er verloopt als hij een crisisplaatsing krijgt en vervolgens moet worden doorgeplaatst naar een gesloten justitiële behandelingsrichting, kan ik u zeggen dat dit twee verschillende plaatsingen zijn. Voor plaatsing bij ons in de opvang geldt gewoon het crisisconvenant. Je kunt daarmee heel veel kinderen snel plaatsen, zonder dat daarbij een uitgebreid dossier moet worden overlegd. Het is immers

een crisisplaatsing. Wel moet het Bureau Jeugdzorg na de crisisplaatsing een plan van aanpak aan IJZ overleggen, dat betrekking heeft op de beëindiging van de crisis en het eventuele vervolgtraject.

Verder is gebleken dat ongeveer 35% bij ons doorstroomt naar een justitiële behandel-
inrichting. Dat betekent dat 65% geen indicatie heeft als zijnde opgegeven door de
jeugdhulpverlening. Ben je namelijk opgegeven door de hulpverlening bij VWS, dan kom
je in een JJI. Ben je niet opgegeven door de hulpverlening, dan hoor je niet bij Justitie.
Dan hoor je niet in deze zwaarste categorie. Al moet ik hierbij wel zeggen dat er,
vanwege de sluitingen bij VWS door bezuinigingen, ook lichtere categorieën in een JJI
zitten. De tussenvoorzieningen bij VWS zijn dan weggevallen.

Wat IJZ echter vreemd vindt, is dat de Bureaus Jeugdzorg de jeugdigen, die zij aan-
melden voor crisisplaatsing in een opvanginrichting, niet tegelijkertijd aanmelden voor
een behandelinrichting bij Justitie. Het meest logisch zou dus zijn dat zowel voor crisis
als voor behandeling tegelijkertijd wordt aangemeld. De jeugdige kan dan ook direct op
de wachtlijst worden geplaatst voor een plaats in een behandelinrichting, waarmee
de duur van de wachttijd wordt verkort.

Van tevoren kan dan een onderzoek plaatsvinden naar de zwaarte van de problematiek,
zodat duidelijk is dat de jeugdige in een JJI moet worden geplaatst. Maar vaak gaat het zo
dat als het kind op een crisisplaats zit, er dan pas onderzoek wordt gestart door de
Bureaus Jeugdzorg. Dit kan wel vier tot vijf maanden duren. Vervolgens gaat er nog wat
tijd overheen omdat het Bureau Jeugdzorg de zaak zelf moet bekijken, en dan uiteindelijk
wordt het kind pas na zeven maanden aangemeld voor een behandelinrichting. Jeugdzorg
zegt dan dat het kind een jaar in de crisisopvang heeft gezeten, maar in wezen is de
wachttijd dan vier maanden geweest.

Vaak is er al veel informatie over een jeugdige beschikbaar, wat verder onderzoek tijdens
de crisisplaatsing onnodig maakt. Als de gezinsvoogdij-instelling besluit een onderzoek in
te stellen tijdens de crisisplaatsing, terwijl dit niet noodzakelijk is, gaat er veel tijd verloren.

Als u mij vraagt of de machtiging van de rechter met uithuisplaatsing in een behandel-
inrichting doorslaggevend is voor de beslissing van IJZ om de jeugdige in een JJI te
plaatsen, kan ik u zeggen dat dit niet zo is. De jeugdige moet daarbij ook een justitie-
indicatie hebben. Dit moet zijn gebleken uit onderzoek door het Bureau Jeugdzorg.
Anders kan de jeugdige ook worden behandeld in een residentiële voorziening van
VWS. Jeugdzorg moet het kind dan bij deze inrichting aanmelden en niet bij Justitie. Als
de rechter uitspreekt dat de jeugdige moet worden geplaatst in een gesloten behandel-
inrichting, dan zijn er echter al voldoende gegevens bekend omtrent de ernst van de
problematiek, en plaatsen wij in een JJI. In een VWS-voorziening kan immers niet
gesloten worden geplaatst.

Als u mij vraagt of IJZ is gehouden aan een machtiging van de rechter waarin een
specifieke behandelinrichting bij naam wordt genoemd, kan ik u zeggen dat de rechter
een adviesfunctie heeft. De minister van Justitie beslist uiteindelijk waar de jeugdige
wordt geplaatst. Dit staat in het Burgerlijk Wetboek. IJZ neemt het advies van de rechter
wel in overweging, maar is hieraan niet gehouden.

(3. procedure)

De procedure bij IJZ voor de plaatsing van een otser in een behandelinrichting is als volgt:

Als de aanvraag met de benodigde papieren van Bureau Jeugdzorg binnenkomt bij IJZ, wordt deze op naam gezet van een medewerker. Deze medewerker controleert of het dossier compleet is. Zo niet, dan neemt hij contact op met de voogd bij het betreffende Bureau Jeugdzorg. Zodra het dossier wel compleet is, maakt de medewerker een format. Dit is een uittreksel met de basisgegevens van de jeugdige. Deze gegevens bestaan uit de soort maatregel, de naam, geboortedatum, onder welk Bureau Jeugdzorg hij valt, van welke datum het persoonlijkheidsonderzoek is, en of er andere rapportages zijn. Daarna wordt een uittreksel gemaakt van de gedragsproblematiek, de voorgeschiedenis en of er nog rekening moet worden gehouden met medicijngebruik, of een handicap. Deze format met het hele dossier gaat dan vervolgens naar de selectiefunctionaris, die uiteindelijk een beslissing neemt. De administratie zet de jeugdige hierna op de wachtlijst bij een behandelinrichting. Een kopie van deze schriftelijke aanmelding gaat naar de gezinsvoogd waar het kind is aangemeld, en naar de inrichting waar de jeugdige eventueel op een crisisplaats verblijft.

De behandelinrichting krijgt vervolgens twee weken de tijd om te kijken of het kind geschikt is voor de inrichting. De inrichtingen hebben op zich een opnameplicht, maar het kan zo zijn dat er op dat moment geen plaats is in een geschikte groep. De inrichting kan dan adviseren het kind in een andere behandelinrichting op te nemen. De selectiefunctionaris neemt de zaak dan in heroverweging en beslist of dit advies wordt opgevolgd. Indien de selectiefunctionaris overgaat tot plaatsing in een andere behandelinrichting, blijft voor de jeugdige wel de datum van eerste aanmelding gelden, zodat het kind daardoor niet langer op de wachtlijst hoeft te staan.

Er wordt niet altijd binnen twee weken door de behandelinrichting gereageerd. Maar als niet wordt gereageerd, gaat IJZ ervan uit dat de jeugdige is geaccepteerd en bij die inrichting op de wachtlijst komt. Daarnaast belt IJZ regelmatig met de inrichtingen om de namen op de wachtlijsten door te nemen.

Het traject van aanmelding door het Bureau Jeugdzorg bij IJZ tot aan aanmelding van IJZ bij de betreffende behandelinrichting neemt formeel drie weken in beslag. Dit duurt wel eens langer, vooral in vakantieperioden. Nu er wachtlijsten bestaan bij de inrichtingen is dit echter niet nadelig voor de jeugdige, omdat in die periode ook anderen niet worden aangemeld bij de behandelinrichting. De volgorde van de wachtlijst blijft dus hetzelfde. De aanmeldingen bij inrichtingen waar wel direct kan worden geplaatst, gaan wel zo veel mogelijk door in de vakantieperioden.

Als u mij vraagt of er wel eens bedden leeg staan in de behandelinrichtingen, kan ik u zeggen dat dit niet structureel gebeurt. Het kan wel zo zijn dat er in een bepaalde regio bedden even leegstaan, omdat daar op dat moment geen vraag is naar plaatsen. Zo heeft IJZ nu in Het Keerpunt in Maastricht enkele bedden leeg staan voor open behandeling. Op deze plaatsen horen jeugdigen tussen de twaalf en achttien jaar, met een IQ van hoger dan 85 en zonder wegloopgedrag. Deze jongeren worden nu binnen de regio niet

aangeboden. Nu IJZ voornamelijk regionaal spreidt, gaat de selectiefunctionaris daar geen kinderen uit Den Helder plaatsen. In de aangrenzende regio's is echter voldoende capaciteit, dus jeugdigen afkomstig uit die regio's worden in principe in hun eigen regio geplaatst. Maar in september kan er weer een wachtlijst bij Het Keerpunt ontstaan, omdat iedereen dan weer terug is van vakantie.

Als het zo zou zijn dat er bij Het Keerpunt lege bedden staan en er is een wachtlijst voor een andere BBI (beperkt beveiligde inrichting)-afdeling, dat betekent dit dat de jeugdigen wel buitenregionaal in Het Keerpunt wordt geplaatst.

(4. knelpunten)

Als u mij vraagt waar de knelpunten zitten in de procedure, kan ik u zeggen dat bepaalde groepen jeugdigen moeilijk zijn te plaatsen omdat daar niet voldoende specifieke plaatsen voor zijn.

Voor de regionale bestemmingen zijn dit voornamelijk meisjes voor een open behandelplaats, hiermee bedoel ik een beperkt beveiligde inrichting. Wij hebben hiervoor drie inrichtingen, de Otto Gerard Heldringstichting (OGH) te Zetten, Rentray en De Waterpoort in Groningen. Hiervoor zijn enorme wachtlijsten. Het zijn allemaal ots-meisjes, helaas ook nog een hele groep zeventien-jarigen waar beperkte behandelplaatsen voor zijn.

Verder heeft IJZ voor de landelijke bestemming met gesloten behandelplaatsen een tekort aan plaatsen voor zedendelinquenten die wij in Harreveld plaatsen, en een tekort aan plaatsen voor jeugdigen met licht verstandelijke handicap (LVG), zowel bij gesloten plaatsen als bij beperkt beveiligd. Deze groep plaatsen wij in het algemeen in Rentray, Den Engh en Groot Emaus. Jeugdigen met een LVG plus een psychiatrische indicatie worden door ons in Rentray geplaatst. Voor deze inrichtingen zijn ook grote wachtlijsten. Kort gezegd bestaan er plaatsingsproblemen bij regionale plaatsing van ots-meisjes met open behandelindicatie, en landelijke plaatsing van zedendelinquenten en jeugdigen met een licht verstandelijke handicap. Hoewel het aanbod van plaatsen de laatste jaren fiks is gegroeid is de vraag het aanbod overstegen.

(5. oplossing)

Als u mij vraagt of ik een oplossing zie voor de plaatsingsproblematiek, kan ik u zeggen dat er de laatste tijd veel onderzoek heeft plaatsgevonden. Tijdens expert-meetings ingevolge deze onderzoeken waren alle partijen het er wel over eens dat er weer voorzieningen moeten komen, à la vroeger, à la de drie milieuvoorzieningen van VWS. Want daar is gewoon veel behoefte aan.

Dit waren beperkt beveiligde of open inrichtingen, waar duidelijk structuur werd geboden en behandeling/heropvoeding. Als deze voorzieningen nog bestonden onder VWS, zouden bepaalde jeugdigen niet direct in een justitiële jeugdinrichting hoeven te worden geplaatst.

Eén van die inrichtingen was bijvoorbeeld de OGH, die nu onder justitie valt.

Ik hoor nu vaak van de Bureaus Jeugdzorg dat er te weinig alternatieven zijn voor de crisisopvang. De crisisopvang is daardoor het enige middel om de jeugdigen niet op straat te laten lopen.

Hierbij valt mij op dat het wat vreemd is dat sommige gezinsvoogden een jeugdige aanmelden in een zeer ernstige crisis met een gesloten indicatie, maar dat diezelfde jeugdige wordt aangemeld voor behandeling op een beperkt beveiligde afdeling. De gezinsvoogd onderbouwt de indicatie voor de geslotenheid met dezelfde argumenten als de indicatie voor beperkt beveiligd. Bijvoorbeeld, een meisje wordt in mei in een gesloten crisisopvang geplaatst met als reden dat zij veelvuldig drugs gebruikt met daarbij het vermoeden van prostitutie en wegloupedrag, en in juli wordt het meisje door de gezinsvoogd aangemeld voor beperkte beveiligde behandeling waarbij wordt gezegd dat het wel meevalt met het drugsgebruik en het wegloupedrag.

Hieruit concludeer ik dan dat, ofwel de crisisplaatsing wordt overdreven, ofwel er is een gesloten indicatie maar de problematiek wordt gebagatelliseerd bij aanmelding voor een beperkt beveiligde behandeling.

Er is nu een start gemaakt met een urgentieplan omtrent behandeling in de crisisopvang¹¹⁷, waarvan ik hoop dat dit een oplossing gaat bieden.

Als u mij vraagt of ik op de korte termijn een oplossing zie, kan ik u zeggen dat de selectiefunctionarissen proberen creatief te zijn met alternatieve plaatsen. Hoewel IJZ voor de open behandeling - dit noemen wij beperkt beveiligd - wachtlijsten heeft, heeft IJZ aan gesloten plaatsen geen gebrek. IJZ probeert dan de gezinsvoogden ertoe te zetten om met de jeugdigen met een open behandelindicatie en met hun ouders te bespreken of zij niet eerder willen worden geplaatst in een gesloten behandelinrichting. Dit willen de gezinsvoogden echter vaak niet.

Wij hebben nu met directeuren van Eikenstein-De Lindenhorst de afspraak dat zij met de voogd om de tafel gaan zitten als er een meisje in de crisisopvang zit waarvan we denken: dit wordt een lange wachttijd. De selectiefunctionaris probeert haar dan alvast tijdelijk op een gesloten behandelplaats te plaatsen. Er wordt dan een reguliere behandeling gestart. Zij kan dan ook alvast met verlof, en van andere faciliteiten gebruik maken. Kortom, daar zit zij veel beter. Hier moet de gezinsvoogd het wel mee eens zijn. Het voordeel van de hiervóór genoemde gesloten behandeling is dat in de tijd van de gesloten behandeling tot aan de doorplaatsing in een beperkt beveiligde inrichting er voorheen sprake was van een aantal maanden gesloten crisisplaatsing. Deze tijd wordt nu dus alvast benut met behandeling.

Een andere wijze van alternatief plaatsen doet zich voor in Harreveld. Harreveld heeft twaalf FOBA-plaatsen (forensische observatie- en behandelafdeling) die niet in gebruik zijn vanwege een tekort aan psychiaters. Het schijnt dat er in het oosten van Nederland een tekort is aan psychiaters. Zodra er een psychiater beschikbaar is, zal de FOBA wel opengaan.

IJZ vult deze afdeling nu voornamelijk met jongeren die wachten op behandeling in Harreveld voor zedendelinquentie. Zij kunnen op die FOBA-plaatsen alvast een algemene behandeling ondergaan. Van daaruit worden zij naar de juiste gesloten behandelafdeling geplaatst waar zij verder worden behandeld voor hun specifieke zedenproblematiek.

¹¹⁷ Zie brief van de staatssecretaris van VWS van 19 mei 2004 naar aanleiding overleg van 12 mei 2004: zie verslag van bevindingen, onder B.1.3.3

Ook andere jeugdigen van de behandelgroepen van Harreveld kunnen op die FOBA-afdeling worden geplaatst.

(6. procedure verzoekster)

Als u mij vraagt waarom IJZ verzoekster pas op 14 juli 2003 op de wachtlijst bij Rentray heeft geplaatst, terwijl het Bureau Jeugdzorg haar al op 25 maart 2003 had aangemeld bij IJZ voor Rentray, kan ik u zeggen dat uit de gegevens in de computer blijkt dat de gezinsvoogd aan IJZ heeft meegedeeld dat zij de aanvraag nog zou aanvullen. Hiermee heeft de gezinsvoogd aangegeven dat de aanvraag van 25 maart 2003 nog niet compleet was, waardoor IJZ heeft gewacht met de aanmelding. Zoals uit het door u aan mij getoonde dossier blijkt, heeft de gezinsvoogd de aanmelding in een emailbericht van 12 mei 2003 aangevuld met het verzoek om plaatsing in de regio.

In de computer kan ik zien dat IJZ voor die datum twee keer naar het Bureau Jeugdzorg te Arnhem heeft gebeld om te vragen waar de aanvullende stukken bleven. De gezinsvoogd was echter niet te bereiken. Volgens mij is op 12 mei 2003 pas een aanvulling gekomen, omdat verzoekster in die periode een andere gezinsvoogd heeft gekregen.

Vervolgens heeft IJZ verzoekster op 25 juni 2003 aangemeld bij Rentray.

Rentray heeft na ongeveer veertien dagen, dus op 14 juli 2003 verzoekster op de wachtlijst gezet. Echter, de datum van wachtlijstplaatsing is de datum van aanmelding van IJZ. De periode tussen de aanmelding door Bureau Jeugdzorg bij IJZ, en de aanmelding van IJZ bij Rentray heeft zes weken geduurd, van 12 mei tot 25 juni 2003. Dit is waarschijnlijk ontstaan door de vakantieperiode. In de tussenliggende periode van 12 mei tot en met 25 juni zijn wel andere jeugdigen op de wachtlijst geplaatst, maar dat zijn jeugdigen geweest die voor 12 mei 2003 bij IJZ zijn aangemeld.

Van oktober tot en met december 2003 zijn helemaal geen jongeren in de groep van K. in Rentray geplaatst. In januari 2004 kwamen er in Rentray vier plaatsen tegelijk vrij. Verzoekster is daarom pas in januari 2004 in Rentray geplaatst.

Als u mij vraagt of IJZ in de periode van 25 maart tot en met 12 mei 2003 jeugdigen bij Rentray heeft aangemeld, kan ik u zeggen dat dit is gebeurd. Of deze kinderen eerder zijn geplaatst dan verzoekster kan ik niet met zekerheid zeggen, omdat in januari 2004 meerdere plaatsen zijn vrijgekomen, zodat het ook zo kan zijn geweest dat zij toen tegelijk zijn geplaatst.

Voorts wordt er ook nog intern, dus binnen de inrichting, gedifferentieerd naar geschiktheid van de jeugdige voor een bepaalde groep. Dit kan de plaatsingsvolgorde beïnvloeden.

(C. Rechtsbescherming)

U vraagt mij over de twee plaatsingsbeslissingen die er in de procedure worden genomen. De beslissing tot plaatsing in de crisisopvang, en de beslissing tot plaatsing in de behandelinrichting. Als u mij vraagt of dit formele beslissingen zijn, dan kan ik u zeggen dat dit zo is. De eerste formele beslissing staat in de zogenoemde duurbrief, dit is de brief van de selectiefunctionaris van 25 maart 2003 aan Bureau Jeugdzorg in Arnhem.

De tweede beslissing staat in de brief van de selectiefunctionaris van 25 juni 2003 aan

Rentray. Een kopie van deze brief is naar het Bureau Jeugdzorg te Arnhem gegaan en naar de opvanginrichting Het Poortje te Groningen. In deze brieven wordt geen datum van plaatsing genoemd, want dat weet IJZ niet. Naast de wachtlijsten moet er namelijk ook nog rekening worden gehouden met de interne differentiatie van de inrichtingen, en het is erg afhankelijk van de uitstroom van de andere kinderen.

Als u mij vraagt of tegen de beslissing tot een plaatsing in een behandelinrichting bezwaar kan worden gemaakt op grond van de Bjj, kan ik u zeggen dat dit zo is. Omdat IJZ deze mogelijkheid niet letterlijk in de brief zet, is IJZ ruimhartig met de termijn van de bezwaarprocedure. IJZ verklaart de bezwaren over de plaatsingsbeslissing daarom bijna nooit niet-ontvankelijk. Voor de overige bezwaarprocedures worden de reguliere termijnen in acht genomen.

De bezwaren over de plaatsingsbeslissing zijn echter bijna altijd afkomstig van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

Als u mij vraagt of jeugdigen met een Pij-maatregel veel gebruik maken van de bezwaarmogelijkheid van artikel 11 Bjj, kan ik u zeggen dat dit ongeveer één keer per drie weken gebeurt. In de brief waarin het bezwaar wordt beoordeeld, noemt IJZ wél een beroepstermijn. Voor zover ik weet zijn er drie bezwaarschriften op grond van artikel 11 Bjj bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) terechtgekomen. Deze zijn gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard en gedeeltelijk niet gegrond. Er is er één geweest, waarin de jeugdige een symbolische schadevergoeding van twee euro per week heeft gekregen, omdat IJZ de plaatsingsbeschikking niet had afgegeven. Dit was een symbolische schadevergoeding, om IJZ erop te wijzen dat dit wel moest gebeuren. Ik zal de uitspraken van de RSJ voor u opzoeken en toesturen (*inmiddels heeft mevrouw B. een uitspraak van de RSJ van 10 mei 2004 toegestuurd.*).

Als u mij vraagt of ik weet wat de uitkomst was in hoger beroep van het kortgedingvonnis van 28 augustus 2002 in Den Haag, waarbij een Pij-er schadevergoeding heeft ontvangen, kan ik u zeggen dat ik dit niet weet. Ik zal dit voor u navragen.

Als u mij vraagt of vanwege artikel 11 Bjj jeugdigen met een Pij-maatregel eerder in een behandelinrichting worden geplaatst dan ots-ers, kan ik u zeggen dat dit niet gebeurt. Als dit wel zou gebeuren, zou je de ots-er beter een Pij-maatregel kunnen opleggen dan een civiele maatregel.

Er wordt geen onderscheid gemaakt op de wachtlijst. Er wordt geplaatst naar inrichting en naar datum. Ook een gegrond bezwaarschrift op grond van artikel 11 Bjj heeft geen invloed op de plaatsingsvolgorde. Bij een gegrond bezwaarschrift zou de Pij-er slechts schadevergoeding kunnen ontvangen.

Ots-ers kunnen geen bezwaar indienen op grond van artikel 11 Bjj. De situatie van ots-ers is ook anders, omdat de gezinsvoogd de plaatsing kan beëindigen (...).

Als u mij zegt dat gezien de wachtlijsten zich de situatie kan voordoen dat het wenselijk is om de ots-er tijdig door te plaatsen naar een behandelinrichting in plaats van de plaatsing te beëindigen, kan ik u zeggen dat ik eigenlijk niet weet waarom er geen bezwaarprocedure voor de ots-er bestaat op dit punt. Misschien dat daar via reparatiewetgeving iets mee wordt gedaan. De wet is immers ook voor civielrechtelijk geplaatsten bedoeld."

Reactie minister van Justitie

De minister van Justitie reageerde bij brief van 8 november 2004 onder meer als volgt op de verklaring van de selectiefunctionaris:

"(...) bij de bespreking van de wachtlijstknelpunten (is) aangegeven dat op dat moment cijfers en prognoses niet ter beschikking stonden. Bij lezing van de tekst kan de suggestie worden gewekt dat het om een objectieve analyse gaat van de wachtlijst, terwijl het niet meer dan een subjectieve waarneming van de stand van zaken ten tijde van het interview betreft.

Ten slotte heeft de selectiefunctionaris opgemerkt dat bij een crisisplaatsing gelijktijdige aanmelding voor een behandelinstelling de wachttijd zou kunnen verkorten. Ik wil er hierbij nadrukkelijk op wijzen dat uiteraard alleen die (zeldzame) gevallen worden bedoeld waarbij al in de fase van crisisplaatsing bekend is dat doorplaatsing naar een justitiële behandelinstelling noodzakelijk is."

BIJLAGE 5b VERKLARING DESKUNDIGE MEVROUW PROF. DR. J. JUNGER-TAS¹¹⁸

In het kader van een klacht van K. te X over een gedraging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en in het kader van het onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman naar de problematiek ten aanzien van justitiële opvanginrichtingen van het Ministerie van Justitie verklaarde mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas vanuit haar deskundigheid als hoogleraar Jeugdcriminologie en haar lidmaatschap van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming op 20 juli 2004 tegenover twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, onder meer het volgende:

"(A. Samenplaatsing)

U stelt mij vragen over de samenplaatsing van jeugdigen met een strafrechtelijke titel en jeugdigen met een civielrechtelijke titel (ots-ers). U zegt mij dat daar vanuit verschillende hoeken, ook door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), vraagtekens bij worden gezet, omdat de plaatsing van deze groepen vanuit een ander oogpunt zou plaatsvinden.

Als u mij vraagt wat mijn mening hierover is, kan ik u allereerst zeggen dat deze wijze van plaatsing vroeger ook al plaatsvond, maar dat toen de aard van de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) anders was. Deze inrichtingen zijn echt van karakter veranderd. Het zijn in wezen echte jeugdgevangenen geworden. Hierdoor is het ongenoegen ontstaan over het samenplaatsen van de twee groepen.

Nu zeggen de directeuren van deze inrichtingen wel dat er nauwelijks verschil is tussen deze twee groepen, maar dat betwijfel ik toch. Er is onderzoek gedaan naar de populaties (onderzoek Van Dijk, Van Soomeren & Partners) waaruit is gebleken dat de populatie ots-ers toch anders is dan de strafrechtelijk geplaatsen; ze zijn vaak jonger, zij zijn vaker van Nederlandse afkomst, en zij hebben minder delicten gepleegd, wat natuurlijk ook een gevolg is van de jonge leeftijd. Daar komt bij dat het natuurlijk raar zou zijn als er helemaal geen verschil was, want waarom zou de kinderrechter dan een ots uitspreken, waardoor de jeugdige een ander circuit ingaat. Dat is onlogisch.

Verder zie je ook, en dat is gebleken uit het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut, dat de kinderen het zelf ook anders beleven. Voorts blijkt dat zij meer verlegen zijn, en vaak stiller en passiever, dus het zijn toch andere jongeren, ook al hebben ze wellicht delicten gepleegd. Deze delicten zijn nogal eens diefstallen omdat zij bijvoorbeeld zonder geld op straat zijn terechtgekomen. De ondergrond van de problematiek is gewoon anders.

¹¹⁸ Mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas studeerde Sociologie aan de Vrije Universiteit te Brussel-België. In 1972 promoveerde zij aan de Rijksuniversiteit Groningen op een criminologisch proefschrift. In 1989 volgde haar benoeming tot directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie. Daarnaast is zij actief geweest in de Raad voor Europa en de Verenigde Naties. Bovendien is ze lid van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Je ziet bij de strafrechtelijken ook een externalisatie van problematiek, ik wil namelijk niet zeggen dat zij geen problemen hebben, maar die zijn vaak toch van andere aard. Ik vind gewoon dat samenplaatsing niet meer kan.

Ik ben ook van mening dat de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) niet is bedoeld voor ots-kinderen. Deze wet heeft daar geen bemoeienis mee. De Bjj is namelijk een kopie van de Penitentiaire beginselenwet voor volwassenen. De ots-ers zitten dus in een verkeerd regime.

Wat mij ook is opgevallen is dat strafrechtelijk geplaatsten in de opvanginrichtingen soms eerder op verlof mogen dan de ots-ers. Dit kun je de ots-ers niet uitleggen.

Vanuit de bedrijfsvoering snap ik wel dat de leidinggevenden van de inrichtingen zeggen dat de twee groepen samen gaan, maar ik vind dit onjuist. De bedoeling van de kinderrechter was natuurlijk altijd dat het een crisisplaatsing bleef, dat wil zeggen: kort in de tijd, met snelle doorplaatsing. De kinderrechters zitten met het probleem dat het met de jongere zo niet verder kan, en dat hij kort moet worden plaatst. Daarna moet hij zo snel mogelijk naar een behandelinrichting. Maar het probleem is dat het veel te lang duurt, en ik vind dat persoonlijk niet kunnen.

Er is een reactie gekomen van de minister van Justitie en van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op het rapport van het Verwey Jonker-instituut, waarbij de bewindslieden de conclusie aanvaardden - zij kunnen daar niet onderuit - maar dat het zeker nog vijf jaar gaat duren voordat er maatregelen kunnen worden genomen. Dit is onacceptabel. Het gaat om minderjarigen, die nog een heel leven lang met ons meegaan. Alle zorg moet daarom naar de kinderen.

U vraagt mij wanneer het karakter van de JJI's is veranderd. Ik kan u zeggen dat dit te maken heeft met het gehele culturele klimaat in ons land. Dat is heel sterk verhard. Je hebt iets verkeerd gedaan, en dan moet er teruggeslagen worden. De samenleving moet hard optreden. Deze opvatting is eigenlijk al begonnen in de loop van de jaren tachtig, en dat heeft natuurlijk extra accent gekregen met de nieuwe wetgeving op het jeugdstrafrecht in 1995. Dit heeft zijn weerslag gekregen op de JJI's.

De nadruk vóór 1995 was dat de jongeren hoe dan ook beschermd en geholpen moesten worden.

Die hulpverlening en bescherming was het leidende criterium. Dat is nu, zeker in die opvanginrichtingen, verlaten. De jongeren hebben nu gewoon straf. En dat strafkarakter moet behoorlijk veel aandacht krijgen.

Als u mij vraagt of ik er wat betreft de samenplaatsing ook zo over denk bij de behandelinrichtingen, kan ik u zeggen dat ik het dan nog niet goed vind, maar ik vind het wel minder erg. Je zou eigenlijk een tussenvorm moeten vinden waarin de ots-ers zo snel mogelijk na de crisisplaatsing naar een behandelinrichting voor ots-ers moeten kunnen gaan. Samenplaatsing met jeugdigen met een Pij-maatregel (plaatsing jeugdige in een inrichting) vind ik dus eigenlijk ook niet goed. Al weet ik wel dat wordt gezegd dat soms het verschil slechts zit in de titel, dat de Pij-maatregel slechts is opgelegd om de jeugdige langer te kunnen behandelen. Dus dat is soms een beetje moeilijk.

Er moet daarom altijd naar de uitvoeringspraktijk van de wetgeving worden gekeken. Maar ik vind dat de achtergrond en de problematiek van de strafrechtelijk geplaatsten en de ots-ers niet hetzelfde zou moeten zijn, omdat er juist een duidelijk verschil tussen de civielrechtelijke plaatsing en strafrechtelijke plaatsing moet zijn. De Pij-maatregel is niet bedoeld voor een ots-er. Dus als de wet correct zou worden toegepast, dan zal er ook echt sprake zijn van twee aparte groepen.

Ook vind ik nog dat er in de hulpverlening veel meer op ambulante wijze moet worden gewerkt. Ons land is in vergelijking met andere landen één van de snelste stijgers in het aantal gevangenen, maar ook in het aantal jeugdinstellingen. Dit is niet, omdat andere landen minder gedetineerden of minder probleemkinderen hebben, maar omdat zij een andere keuze maken. Zij hebben veel meer ambulante begeleiding, waardoor die kinderen niet allemaal naar een instelling hoeven. Temeer daar ik heel sceptisch ben over het effect van instellingsbehandeling, omdat uit de cijfers van het WODC is gebleken dat 60% binnen drie jaar recidiveert.

Je zou ook andere maatregelen kunnen nemen dan plaatsing in een JJI. Dan kun je de JJI's reserveren voor die gevallen waarvoor er echt niets anders opzit.

U zegt mij dat de RSJ ook al heeft aangegeven dat de JJI's soms worden gebruikt als bezemwagen, dat jeugdigen die daar terechtkomen nergens anders kunnen worden geplaatst. Ik kan zeggen dat dit ook zo is. Dit heeft ook te maken met het feit dat wij te weinig effectieve behandelmethoden hebben in Nederland. Dat heeft de minister ook al erkend, met name in het jeugdrecht. Wij willen nu ook toe naar de what works-principes, zoals in Engeland, en zoeken nu naar goede programma's. Als wij dat meer zouden ontwikkelen op ambulante wijze, zouden de JJI's minder vol zitten.

Als u mij vraagt waarom wij een tekort hebben aan effectieve hulpverlening, kan ik zeggen dat dat komt omdat wij te lang vertrouwen hebben gehad in ons welzijnssysteem en in de hulpverlening. Alles moest kunnen. Iedereen moest geholpen worden. Veel geld werd verspild aan allerlei programma's en als dat dan niet werkte, dan gaf je dat weer aan een ander programma. Er werd nooit eens gekeken of de programma's ook resultaat hadden. Dit was toen zo'n beetje het gehele beleid in Nederland. De samenleving was toen ook minder gecompliceerd, met meer stabiliteit.

(B. Verblijf in opvanginstellingen)

Hoewel ik weet dat er verschillen zijn tussen de opvanginstellingen, zijn de meeste gewoon pure gevangenen. Ik denk daarbij onder meer aan De nieuwe Loyd en Kralingen. Hier zitten jongeren erg vaak op cel. Deze opvanginstellingen zijn voornamelijk ingericht om een straf uit te zitten. Hier behoren geen ots-ers te worden geplaatst.

(1. onderwijs)

De kwaliteit van het onderwijs in de instellingen vind ik minimaal. Al lijkt me het ook erg moeilijk om het onderwijs goed te organiseren. Veel kinderen hebben al een tijd geen onderwijs meer gevolgd, en alle kinderen verblijven in de instelling voor verschillende

perioden. De meeste kinderen hebben het niveau van VMBO, maar sommigen kunnen meer. Daar moeten ook faciliteiten voor worden geboden, en dat lukt niet altijd. Ik vind onderwijs heel belangrijk voor de toekomst, en als ik dan zie hoeveel uren er aan onderwijs worden besteed, dan zou dat volgens mij veel meer moeten zijn.

Echt verschil in dit opzicht tussen de opvang- en behandelinrichtingen heb ik niet gezien. Ik vind dat de behandelinrichtingen meer contact met de omgeving moeten krijgen, zodat daarbuiten ook onderwijs kan worden gevolgd en stages kunnen worden gelopen. Een mooi voorbeeld van deze contacten met de omgeving kun je zien bij Rentray in Rekken. Daar zijn veel contacten naar buiten toe. Zo wordt er veel meer samengewerkt.

Misschien moet er wel een departement voor jeugd komen, zodat meer partijen kunnen worden samengebracht om beter onderwijs te ontwikkelen. Verder vind ik dat er hele goede onderwijsgevers naar die inrichtingen toe moeten, want het is geen gemakkelijke populatie.

Voorts vind ik het een groot probleem dat in de lange vakantieperioden in veel inrichtingen nog geen alternatief dagprogramma wordt geboden.

(2. ots-ers onder de twaalf jaar oud)

Als u begint over de plaatsing van zeer jonge ots-kinderen in de opvanginrichting, dan moet ik u zeggen dat ik dit vreselijk vind. Dit kan ook niet als je kijkt naar het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind. Hoewel dit verdrag niet bindend is, heeft het natuurlijk wel invloed.

Anders zou je nog kunnen kijken naar het EVRM. Op grond van het EVRM moet dit ook niet kunnen.

Ik vind het een schande van Nederland dat wij dit doen. Zo'n kind past geheel niet in een JJI. Vaak wordt het ook gepest door de andere kinderen, omdat het vanwege zijn lastig en druk gedrag helemaal niet in de groep past. Deze kinderen moeten naar VWS, naar de jeugdpsychiatrie. De wet moet worden gewijzigd, zodat VWS ook gesloten kan plaatsen. Zij moeten vervolgens psychiatrisch worden behandeld. Hier zijn de opvanginrichtingen helemaal niet voor ingericht.

Ik begrijp dat dit allemaal niet van de ene op de andere dag kan veranderen, maar hier moet echt zo snel mogelijk iets aan gebeuren.

Ik kan u niet zeggen om hoeveel van die hele jonge kinderen van onder de twaalf jaar het gaat. Wel kan ik zeggen dat het er steeds meer worden.

(3. oplossing)

U zegt mij dat uit meerdere onderzoeken het advies voortvloeit dat de ots-ers weer terug moeten naar VWS. Ik kan u zeggen dat ik daar absoluut voor ben. Ik vind dat VWS heel veel steken heeft laten vallen. Het kan toch niet zo zijn dat echt gestoorden in de JJI's terechtkomen, alleen omdat zij nergens anders heen kunnen. Ik vind dat een grof schandaal. Ik vind dus dat er inrichtingen moeten komen die zijn gespecialiseerd in psychiatrische problematiek, onder verantwoordelijkheid van VWS. De opvanginrichtingen zijn hier niet op toegespitst. Je kunt onder VWS besloten plaatsen. Ik vind daarbij wel dat de BOPZ (Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen) moet worden hervormd, zodat het meer handen en voeten krijgt; dat is echt nodig.

Ook VWS zal dan een opnameplicht moeten krijgen in hun inrichtingen. Ik weet dat dit veel kosten en reorganisatie met zich meebrengt, maar dit mag geen reden zijn om de samenplaatsing te laten voortduren. Het gaat immers om kinderen, en die hebben alle prioriteit. Justitie spreekt nu van een oplossing die zo'n vijf jaar gaat duren. Ik vind dat je de jeugd boven aan de prioriteitenlijst moet zetten. Dit mag niet langer dan één a twee jaar duren.

Als oplossing op de korte termijn moet met de kinderrechters worden overlegd onder welke omstandigheden zij bereid zouden zijn om geen machtiging tot gedwongen plaatsing af te geven. Zij zijn wel voor alternatieven te vinden, maar hun conclusie op dit moment is dat er geen alternatieven zijn. Zij plaatsen dus snel in een justitiële jeugdinrichting.

Voorts moet worden gekeken naar meer ambulante hulpverlening. Het lijkt mij niet verstandig om nog meer justitiële jeugdinrichtingen bij te bouwen.

Kortom, er moet dus worden gezocht naar alternatieven voor het plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen.

(4. verblijfsplan/behandelplan)

Als u mij vraagt of ik van mening ben dat in de opvanginrichting al moet worden begonnen met behandelen, kan ik u zeggen dat de opvanginrichting niet geroutineerd is in behandelen. Dus dan moet je dat ook niet doen. Ik ben er meer voor om de plaatsing zo kort mogelijk te laten duren. Ik denk dan aan maximaal een maand. Er wordt heel weinig gedaan met de jongeren in een opvanginrichting, dus zij moeten zo snel mogelijk worden doorgeplaatst. Ik snap wel dat er weinig van de grond komt, omdat een strafrechtelijk geplaatste jongere daar gemiddeld slechts een maand of drie zit. Dan is het natuurlijk niet zo gemakkelijk om iets aan een behandelplan te doen. Wat de ots-ers betreft, heb je daarom in die opvanginrichtingen ook weinig faciliteiten om iets te doen. Als je die faciliteiten gaat ontwikkelen, loop je weer het gevaar dat de jeugdige er te lang zal blijven.

Een verblijfsplan vind ik wél nuttig voor ots-ers. Omdat het geen strafrechtelijke kinderen zijn, is het handig om even te kijken wat voor jongere het is, en of het allemaal wel zo moet, en of de ouders bij het bezoek moeten worden gefouilleerd enzovoorts. In die zes weken crisis kun je best een verblijfsplan maken.

C. Wachtlijst/capaciteit

Als u mij zegt dat Justitie van oordeel is dat de ots-ers gemiddeld 132 dagen in de opvanginrichting verblijven, kan ik u zeggen dat ik van oordeel ben dat dit sowieso te lang is. Voorts is een gemiddeld aantal altijd makkelijk te geven.

Als u mij vraagt of ik weet waarom dit zolang duurt, zeg ik u dat er onvoldoende plaatsen zijn. Hierdoor blijven de jeugdigen nu langer in de opvanginrichtingen. Dit blokkeert het gehele systeem. Wij hebben dit ook gezien toen de rechters in het volwassenenstrafrecht langere straffen gingen opleggen.

Voorts zie je dat rechters veel meer machtigingen tot uithuisplaatsing afgeven, door toename van de problematiek in deze gecompliceerde samenleving.

Als je het globaal bekijkt, is er volgens mij een dringende behoefte aan veel meer directieve gezinsbegeleiding. Het is namelijk waar dat veel meer kinderen opgroeien in een één-ouder-gezin, en het is natuurlijk waar dat de samenleving minder stabiel is geworden, ook door de immigratie.

Ik heb gepleit voor ontwikkelingsstimulering bij heel jonge kinderen, of goede opvoedingsondersteuning, gewoon stevige gezinsbegeleiding. Ik denk dat daar een grote behoefte aan is. Het zijn gezinnen die het gewoon niet klaren, veel problemen hebben. Niet alleen met hun kind, maar ze zijn arm, ze hebben schulden, en vaak alcohol- of andere problemen.

Ik weet dat die opvoedingsbegeleiding niet goedkoop is. Maar de JJI's zijn ook niet goedkoop. Heel erg duur zelfs."

BIJLAGE 5c VERKLARING DESKUNDIGE DE HEER PROF. MR. J.E. DOEK¹¹⁹

In het kader van een klacht van K. te X over een gedraging van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en in het kader van het onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman naar de problematiek ten aanzien van justitiële opvanginrichtingen van het Ministerie van Justitie verklaarde de heer prof. mr. J.E. Doek vanuit zijn deskundigheid als hoogleraar Jeugd- en jeugdbeschermingsrecht, zijn betrokkenheid bij de Evaluatie van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en zijn lidmaatschap van het internationaal comité rechten van het kind op 22 juli 2004 tegenover twee medewerkers van Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, onder meer het volgende:

"(A1. Samenplaatsing - Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen; Bjj)

U zegt mij dat ik in het boek Jeugdrecht en jeugdbeschermingsrecht aangeef dat de Bjj voornamelijk is bedoeld voor jongeren die in aanraking zijn gekomen met de strafrechter, en dat deze wet daarnaast wordt gebruikt voor civielrechtelijk geplaatste jongeren. Ik kan u hierop zeggen dat de Bjj een exercitie van Justitie is waar niet direct om werd gevraagd, maar die kennelijk past in het beleid van Justitie om de penitentiaire weg, inclusief het jeugdprocesrecht, nader te regelen. De Bjj is gemodelleerd naar de Penitentiaire beginselenwet, en dat geeft al aan dat, buiten de bijzondere regels die uiteraard gelden voor jeugdigen, het regime dat in die inrichtingen geldt - dat wil zeggen het contact dat met de buitenwereld, de mogelijkheden om ordemaatregelen te treffen dan wel om maatregelen ten aanzien van sancties - allemaal is gemodelleerd met het idee dat wij hier te maken hebben met jeugdigen van wie althans wordt vermoed dat zij strafbare feiten hebben gepleegd, dan wel die zijn veroordeeld ter zake van het plegen van een strafbaar feit. Dus het gaat om de strafrechtelijk geplaatsten.

Nu vind je in de wet bij de omschrijving van de soorten inrichtingen, met name bij de behandelinrichtingen, dat ook ots-ers en voogdijkinderen kunnen worden geplaatst. Hoewel de wet formeel dus ook voor ots-ers is bedoeld, is het regime niet geschikt voor civielrechtelijk geplaatsten. Het hele karakter van de wet is strafrechtelijke regelgeving. Als u mij vraagt waarom dit zo is, dan moet u bij de minister van Justitie zijn. Het is namelijk net zo idioot als wanneer de minister van Justitie zou voorstellen om mensen die op basis van de BOPZ (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen), in afwachting van hun plaatsing in de meest afgepaste behandelafdeling van een psychiatrisch ziekenhuis, worden opgenomen in huizen van bewaring. Want het verhaal

¹¹⁹ De heer prof. mr. J.E. Doek is sinds 1980 hoogleraar privaatrecht, in het bijzonder het familie- en jeugdrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, en sinds 2001 voorzitter van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind

van de minister van Justitie is te gek voor woorden; dat je jongeren met gedragsproblemen, die leiden tot allerlei problematisch gedrag, vervolgens plaatst in een justitiële strafinrichting, met name in de opvang. De vergelijking met een huis van bewaring kan met gemak worden doorstaan. Alleen het is nu voor jeugdigen. De minister zegt nu dat de problematiek vergelijkbaar is. De jongetjes die civielrechtelijk worden geplaatst, hebben ongeveer dezelfde problemen als de jongetjes met een strafrechtelijke titel, dus kunnen ze best bij elkaar worden geplaatst. Ik denk dat er bij de TBS-ers ook wel mensen rondlopen die vergelijkbare problemen hebben als mensen die op grond van de BOPZ worden geplaatst. Er is echter geen mens die op het idiote idee komt om op grond daarvan te suggereren dat de BOPZ-plaatsingen daarom kunnen worden uitgevoerd in TBS-klinieken of omgekeerd. Of dat BOPZ-plaatsingen tijdelijk in een huis van bewaring kunnen worden geparkeerd. Er is niemand die op dit krankzinnige idee komt, maar de minister vindt dat dat bij de jeugdige allemaal wel kan. Dat gaat dus mijn pet te boven. Dit kan fundamenteel niet, en - het Verwey Jonker-instituut heeft hier net onderzoek naar gedaan - het is ook niet zonder reden dat burgers met hun gezonde doorsnee verstand, ouders en minderjarigen, zeggen dat dit niet deugt.

Als u mij zegt dat dit niet een probleem is van het laatste jaar, omdat dit al veel langer is toegestaan, beaam ik dat, maar zeg ik daarbij dat het wel steeds erger wordt. En het nieuwe is dat nu ook jeugdigen beneden de twaalf jaar geplaatst kunnen worden, omdat men bij de invoering van de Bij het wenselijk heeft geacht om de toen nog bestaande minimum leeftijdsgrens voor civielrechtelijken van twaalf jaar gemakshalve maar te schrappen. Dit houdt in dat een jeugdige jonger dan twaalf jaar die een strafbaar feit heeft gepleegd niet in een JJI mag worden geplaatst en de hulpverlening ingaat, maar dat een jeugdige met ots wel in een inrichting mag worden geplaatst omdat hij moeilijk te hanteren is.

Als u mij vraagt waarom bovenstaande meningen in de Evaluatie van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen niet zo zijn aangescherpt, kan ik u zeggen dat het niet de bedoeling van dit onderzoek was om concreet een oordeel te geven over samenplaatsing. Het Verwey Jonker-instituut zou het onderzoek naar de samenplaatsing doen.

(A2. Samenplaatsing – Internationaal comité rechten van het kind)

Als u mij vraagt wat de achterliggende gedachte is bij de aanbeveling van het comité om te stoppen met het samenplaatsen van ots-ers en strafrechtelijken, kan ik u zeggen dat het comité probeert zijn aanbeveling zo kort en concreet mogelijk te houden. Dit, omdat wij het land niet in detail kennen. De achterliggende gedachte van het comité, en die geldt ook voor een aantal Zuid-Amerikaanse landen waar ook kritisch op de mensenrechtensituatie wordt gereageerd, is dat wij vinden dat als jij strafrechtelijk wordt geplaatst, je in zo'n inrichting hoort, maar als je op grond van je gedragsproblematiek uit huis wordt geplaatst, je niet in een inrichting hoort te zitten waar strafrechtelijk veroordeelden ook zijn geplaatst. Het gaat hier om een rights-based approach, en daar is Nederland duidelijk nog

niet aan toe. Want volgens Nederland is het in het belang van het kind om te worden samengeplaatst. Hiermee worden rechten geschonden omdat er een fundamenteel verschil is tussen de twee groepen. Het verschil dat de één geen strafbaar feit heeft gepleegd en de ander wel.

Maar de minister blijft volhouden dat het een gradueel verschil is, en dat de jongens die daar civielrechtelijk zijn geplaatst, ook wel strafrechtelijk hadden kunnen zijn geplaatst. Als we ze hadden laten gaan, hadden zij ongetwijfeld een delict gepleegd. Maar dat is allemaal praat van niks. Want die mensen hebben geen delict gepleegd. We zeggen toch ook niet dat als wij de BOPZ-er nog even hadden laten doorlopen, hij waarschijnlijk zijn buurman de hersens zou hebben ingeslagen, dus daarom doen wij hem vast in een huis van bewaring in afwachting van de behandeling. Soms is het dus uitermate leerzaam om een situatie die voor kinderen is geregeld, te vergelijken met vergelijkbare situaties voor volwassenen.

Als u mij vraagt of de samenplaatsing ook inhoudelijk concrete schade oplevert, zeg ik u dat mij dat in het geheel niet interesseert. Dat is niet relevant. Ik vind dat je je gewoon aan de regels moet houden. En alle verhalen van de meesten over management en efficiënt gebruik van de plaatsen zijn argumenten die ik ook al heb gebruikt voor de BOPZ- en de TBS-plaatsen. Het is zeer wel mogelijk om binnen een formatie van, wat is het, zo'n 1800-2400 plaatsen in totaal, zodanig te managen, dat je een afzonderlijk sector hebt voor civiel en voor straf, met een eigen regime voor civiel en voor straf. Je kunt dit binnen één inrichting doen, maar je kunt ook bepaalde inrichtingen, afhankelijk van de behoefte op dat moment, aanwijzen voor civielrechtelijk geplaatsten.

Als u mij vraagt of dit indruist tegen het beleid van de minister van Justitie om regionaal te plaatsen, kan ik u zeggen dat ik mij afvraag of er nu wél regionaal wordt geplaatst. Want de keuze voor een inrichting wordt in belangrijke mate bepaald door het aanbod in plaats van door de vraag. Als er ergens plek is, gaat de jeugdige daar naartoe. De selectiefunctionaris van Justitie bepaalt dat.

Als u mij vraagt of ik in mijn oordeel over samenplaatsing een onderscheid maak tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen, kan ik u zeggen dat ik daar geen onderscheid in maak.

Het is een principiële opvatting dat niet mag worden samengeplaatst.

En civielrechtelijk moet er eigenlijk helemaal geen opvang zijn. Het zijn parkeerplaatsen. De kinderrechtters hebben begin dit jaar aan de bel getrokken, en dat doen zijn niet zomaar, omdat er simpelweg niet voldoende behandelplaatsen zijn. En wat op dit moment niet duidelijk is, is de status van de titel, in termen van voorrang of geen voorrang bij de plaatsing.

In de jaren negentig was het zo dat de strafrechtelijken voorrang hadden op de civielrechtelijken. Er wordt nu door Justitie beweerd dat dit niet meer zo is, maar ze hebben niet aannemelijk kunnen maken op grond waarvan dit dan zo is. Er is volgens mij nog steeds een duidelijk beleid dat de strafrechtelijken voorgaan.

Als u mij vraagt wat ik vind van het idee om de civielrechtelijken weer te gaan plaatsen bij VWS, zodat niet meer wordt samengeplaatst, zeg ik u dat het mij niet kan schelen wie

het doet. Uiteindelijk is de overheid verantwoordelijk. Of dit nu VWS is of Justitie. Het zijn slechts etiketten. Als u mij zegt dat verschillende partijen van mening zijn dat jeugdigen vooral zorg moeten hebben, en dat zorg onder VWS valt, dan ben ik daar niet zo van onder de indruk. Zeker nu de stemming in de kamer juist is gericht op strenger straffen.

Het meest efficiënt lijkt mij het aanwijzen van inrichtingen speciaal voor ots-ers. Je kan dan kijken of je de Bij van toepassing laat zijn, of andere wetgeving ontwikkelt speciaal voor deze groep. Voorts kun je in deze inrichtingen ook de jongeren onder de twaalf jaar plaatsen, in een speciale groep.

Het onderbrengen bij VWS kan echter wel het voordeel hebben dat er dan meer intensieve begeleiding van de jeugdige en zijn ouders wordt gegeven.

(B. Rechtsbescherming)

U zegt mij dat artikel 11 van de Bij niet geldt voor civielrechtelijk geplaatsten. U vraagt mij wat ik van deze bepaling vind. Dat deze bepaling in de wet staat, is niet zonder reden. Men vindt dus dat als jij behandeling nodig hebt, er een limiet moet worden gesteld aan jouw parkeerpositie. Het artikel betekent dus dat er een extra inspanning van de overheid wordt verwacht, om ervoor te zorgen dat de jeugdige binnen drie maanden op de behandelplek zit waar hij behoort te zitten. Dit mag dus niet langer duren dan absoluut noodzakelijk. De realiteit is echter dat dit op grote schaal wordt overschreden. We hebben de neiging om van andere landen te zeggen dat zij het recht aan hun laars lappen, maar wij vinden het pijnlijk om dat over onszelf te zeggen. Het komt er echter wel op neer dat wij de regels niet serieus nemen.

Dat de regeling niet van toepassing is op ots-ers, is historisch verklaarbaar. Het is nooit de bedoeling van de wet geweest om ots-ers langer op een parkeerplaats te zetten dan strikt noodzakelijk, dus er is nooit een voorziening voor getroffen. Vroeger was de plaatsing namelijk geen probleem, omdat de ots-ers vrij snel konden worden doorgeplaatst in een behandelinrichting als dit nodig was.

Ik vind niet dat artikel 11 Bij ook op ots-ers van toepassing moet worden verklaard, omdat het capaciteitsprobleem daardoor niet wordt opgelost. Het artikel kan dus toch niet worden nagekomen.

(C. Verblijf in een opvanginrichting)

(1. onderwijs)

U zegt mij dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de inrichtingen per 1 januari 2003 is overgegaan van Justitie naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

In de Bij is opgenomen dat het onderwijs binnen de inrichtingen onder de verantwoordelijkheid valt van de directeur van de inrichting. U vraagt mij hoe deze verantwoordelijkheden zich verhouden tot elkaar. Op grond van allerlei informatie, is mijn mening dat er in

de opvanginrichtingen nauwelijks onderwijs wordt gegeven. Je kunt ze namelijk niet naar een school in de buurt sturen. Dus je moet onderwijs binnen hebben. De realiteit is dat er in de opvanginrichtingen geen onderwijs wordt gegeven en dat er geen behandeling wordt gegeven.

Het kan best zo zijn dat er enkelen een bepaalde vorm van onderwijs genieten, maar dat er op georganiseerde wijze onderwijs wordt verschaft, is een fabeltje. Dat de minister vervolgens in de Kamer roept dat dit wel gebeurt, en dat er in de opvanginrichtingen ook wordt behandeld omdat er in het verblijfsplan behandelaspecten zitten, is ook een fabeltje. Het is natuurlijk ook een klimaat waar je niet veel kunt. Ten eerste zitten de preventieve gehechten in de inrichting voor een zeer onzekere tijdsduur. Het is dan begrijpelijk dan geen verblijfsplan of onderwijs wordt verschaft.

Bij civielrechtelijk geplaatsten is de onzekere factor de datum wanneer zij in een behandelinrichting worden geplaatst of weer naar huis gaan. Dit is weer een andere categorie. Met deze jongeren kun je wel iets gaan doen, omdat je bij IJZ kan navragen wanneer de overplaatsing ongeveer gaat plaatsvinden. Echter, voor behandeling is de inrichting in het geheel niet ingesteld. Die is ingesteld op bewaren.

Geprobeerd moet worden om de civielrechtelijke, bij voorbaat binnen twee weken, over te plaatsen naar een behandelinrichting.

(2. plaatsing)

U deelt mij mee dat wel eens wordt gezegd dat de JJI's vaak worden gebruikt als vergaarbak, omdat de voorzieningen bij VWS zodanig zijn uitgekleeft, dat de jeugdigen nergens anders meer naartoe kunnen. Ik kan u zeggen dat dit volgens mij ook zo is. Voorts is de taak van de gezinsvoogd ook erg verzwaard. Als je zo'n twintig jongeren onder je hoede hebt, zal in nood toch eerder naar uithuisplaatsing worden gegrepen, terwijl ambulante hulpverlening misschien ook voldoende zou kunnen zijn.

Als u mij zegt dat Justitie heeft meegedeeld dat ots-ers gemiddeld 132 dagen in de opvanginrichting verblijven, dan zeg ik u dat dit 102 dagen te lang is. Als u mij vraagt wat ik een redelijke termijn vindt, waarbinnen een ots-er moet worden doorgeplaatst naar de behandelinrichting, dan zeg ik minimaal twee weken en maximaal een maand.

Als u mij vraagt of ik van mening ben dat zolang de ots-er niet in de behandelinrichting wordt geplaatst, de opvanginrichting voor meer faciliteiten moet zorgen, zoals meer onderwijs of behandeling, dan zeg ik dat je een interne differentiatie zou kunnen aanbren- gen tussen de eerste zes weken en daarna.

Als na zes weken crisisplaatsing geen behandelplaats in het vooruitzicht is, kan men beginnen met een soort pre-behandeling. Maar daar moet je wel capaciteit en personeel voor hebben, en de jongere moet ook al zijn gediagnostiseerd. Anders gaat het niet. Je moet de opvanginrichtingen op deze punten niet gaan uitbreiden. Daar zijn zij niet voor."