

## Vrijheidsbeneming op civielrechtelijke of strafrechtelijke titel: samen, gescheiden en nu weer samen?

Sancties 2019/89

### 1. Inleiding

Deze zomer kwam de lang verwachte brief van de minister voor Rechtsbescherming over de justitiële jeugdinrichtingen. Hierin wordt een nieuw stelsel van vrijheidsbeneming op maat aangekondigd waarin jongeren na een gerichte screening in een kleinschalige voorziening (KV) dan wel een landelijk specialistische voorziening (LSV) worden geplaatst.<sup>2</sup> De Kamerbrief werd medeondertekend door de minister van VWS en beide ministeries lijken samen op te gaan in de plannen. Het ministerie van VWS heeft vergelijkbare plannen voor kleinschalige, gezinsgerichte woonvormen om tegemoet te komen aan de al decennia voortdurende vraag naar ambulante alternatieven voor gesloten jeugdhulp van jongeren op civielrechtelijke titel.<sup>3</sup> Beide bewindslieden zien kansen om op regionaal niveau, waar effectief, jongeren met dezelfde behoefte aan zorg en beveiliging in dezelfde voorziening te plaatsen. Vanaf 2020 wordt geïnvesteerd in twee regionale gecombineerde kleinschalige voorzieningen waar jongeren op strafrechtelijke en jongeren op civielrechtelijke titel samen kunnen worden geplaatst.

Met deze hernieuwde mogelijkheid van het samenplaatsen van jeugdigen op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel, wordt een einde gemaakt aan de strikte scheiding die in 2008 tussen deze categorieën is aangebracht. Dat gebeurde destijds nadat ruim een eeuw, vanaf 1905, de mogelijkheid had bestaan om beide samen te plaatsen. Betekent dat dat nu op het besluit tot scheiding wordt teruggekomen en dat het afgelopen decennium daarmee slechts een kort intermezzo was in een lange geschiedenis? De Kamerbrief vermeldt daar niets over. Uit het actieplan van het ministerie van VWS blijkt wel dat ernaar gestreefd wordt om het gebruik van de gesloten jeugdhulp, een vorm van vrijheidsbeneming die is ingevoerd als gevolg van deze scheiding, af te bouwen.

Aangezien de vrijheidsbeneming van jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel met deze plannen opnieuw op een keerpunt lijkt te staan, lijkt het zinvol om nog eens stil te staan bij de achtergrond van het oorspronkelijke systeem (§ 2) en de ontwikkelingen die er ruim tien jaar geleden toe hebben geleid om daar een einde aan te maken (§ 3). Daarop zal de met de scheiding gepaard gaande nieuw vorm van vrijheidsbeneming van jeugdigen op civielrechtelijke titel nader worden gezien alsmede de gevolgen daarvan (§ 4). Deze historische en praktische inzichten bieden vervolgens een basis voor een nadere beschouwing van de plannen tot hernieuwd samen plaatsen (§ 5). De bijdrage wordt afgesloten met enkele samenvattende conclusies (§ 6).

### 2. Het systeem van rijks- versus particuliere instellingen

Anders dan later wel werd gedacht, werden jongeren die op strafrechtelijke titel en jongeren die op civielrechtelijke titel in een gesloten instelling werden geplaatst, onder de Kin-

---

1 Mr. dr. J. (Jolande) uit Beijerse is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2 Brief van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 28 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 28741, 53.

3 *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*, Den Haag 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 31839, 634.

derwetten van 1905 niet automatisch samengeplaatst. De jongeren op strafrechtelijke titel werden in beginsel in de rijksopvoedingsgestichten geplaatst en de jongeren op civielrechtelijke titel in beginsel in particuliere opvoedingsgestichten. Dat onderscheid was gemaakt omdat in de rijksinrichtingen veiligheidsmaatregelen en disciplinaire straffen mogelijk waren en in particuliere opvoedingsgestichten niet. Dat soort beveiligingsmaatregelen mocht alleen aan verantwoordelijke staatsambtenaren worden toevertrouwd en niet aan particuliere instellingen. De wetgever meende dat particuliere opvoedingsgestichten niet in staat zouden zijn voldoende waarborgen te geven voor een redelijke toepassing van die disciplinaire maatregelen.<sup>4</sup> Een interessante gedachte gezien de huidige, hierna nog te bespreken, kritiek op de rechtspositie in de accommodaties voor gesloten jeugdhulp.

Mocht het echter nodig zijn een civielrechtelijk geplaatste gezien zijn of haar gedrag in een meer beveiligde instelling te plaatsen, dan kon hij of zij worden overgeplaatst naar een rijksopvoedingsgesticht. Andersom kon een strafrechtelijk geplaatste jongere met een maatregel van jeugdtbr, zodra de strengere regels konden worden gemist, naar een particuliere inrichting overgeplaatst. Omdat plaatsing in particuliere instellingen de voorkeur had, was dit zelfs verplicht zodra het mogelijk was. De wetgever wilde daarmee staatsopvoeding voorkomen. Particuliere opvoedingsgestichten zouden beter dan de overheid in staat zijn om door te dringen tot de intimiteit van het gezin en de samenleving, waar de kennis van de feiten en omstandigheden te vinden was en om te voorzien in de behoefte aan liefde, als onmisbaar element bij de verzorging van kinderen.<sup>5</sup> Overigens moest de inhoud van de behandeling in beide soorten gestichten hetzelfde zijn en gericht zijn op opvoeding.<sup>6</sup> Waar plaatsing op civielrechtelijke titel in een rijksopvoedingsgesticht dus uitzondering was, was plaatsing op strafrechtelijke titel in een particulier opvoedingsgesticht de regel. Halverwege de jaren '20 van de vorige eeuw verbleven er meer strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in particuliere opvoedingsgestichten dan in de meer beveiligde rijksopvoedingsgestichten.

De rijksopvoedingsgestichten waren opgezet als internaatachtige instellingen in het groen zonder hekken en prikkeldraad en niet als gevangenis en dat verklaart waarom samen plaatsen lange tijd niet als een probleem werd gezien. Binnen de beperkte mogelijkheden werd serieus werk gemaakt van het uitwerken van pedagogische methoden. Vooral in de rijksopvoedingsgestichten werd onder leiding van enkele bevlogen en pedagogisch zeer goed geschoolde directeuren gewerkt aan nieuwe methodieken. Zo werd het groepsstelsel ingevoerd en werd al vroeg aandacht besteed aan scholing van het personeel, waardoor de rijksopvoedingsgestichten zich steeds meer in de richting van internaten ontwikkelden. De rijksinrichtingen werden niet gezien als onderdeel van het gevangeniswezen, maar als onderdeel van de kinderbescherming en werden in de Kinderbeginselenwet van 1965 aangeduid als 'rijksinrichtingen voor kinderbescherming' en de jongeren als 'pupillen'.<sup>7</sup> Tot 1965 was er ook geen leeftijdsverschil tussen beide categorieën en ging het om kinderen en jeugdigen van 0 tot 21 jaar.

4 *Kamerstukken II 1897/98*, 219, 3, p. 14.

5 J. uit Beijerse en L. Boendermaker, *Opvoedingsinternaat of jeugdgevangenis? Ontwikkelingen binnen de justitiële jeugdinrichtingen*, *PROCES* 2008, p.144-145.

6 *Kamerstukken II 1897/98*, 219, 3, p. 11.

7 L. Boendermaker en J. uit Beijerse, *Opvoeding en bescherming achter 'traliën'. Jeugdinrichtingen tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: SWP 2008, p. 54-56, 61-62.

### 3. Civielrechtelijke crisisplaatsingen in een gevangensklimaat

Er zijn twee belangrijke oorzaken aan te wijzen die leidden tot een discussie over het samen plaatsen en daarmee tot de uiteindelijke scheiding van jongeren op beide juridische titels. De eerste was dat de notie van opvoeding in de rijksopvoedingsgestichten steeds meer op de achtergrond raakte. In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw werden nieuwe rijksinrichtingen geopend die meer gericht waren op opvang en beveiliging dan op opvoeding en begeleiding, terwijl tegelijkertijd veel particuliere tehuizen werden gesloten. Aan het zorgvuldig beredeneerde systeem waarin beide categorieën kinderen en jongeren gescheiden waren in rijks- en particuliere inrichtingen, kwam in 1990 een einde doordat de op dat moment bestaande acht rijksinrichtingen samen met acht daartoe geselecteerde particuliere inrichtingen werden aangewezen als 'justitiële jeugdinrichtingen'. Dat betekende dat jeugdigen op civielrechtelijke titel nu samen met de jeugdigen met een PIJ-maatregel op de behandelafdelingen van de justitiële jeugdinrichtingen werden geplaatst en als er geen plaats was, zelfs voorlopig in de opvangafdeling. Strafrechtelijk geplaatsten werden dus ook niet meer zo gemakkelijk naar particuliere tehuizen overgeplaatst. Beide categorieën verbleven dus samen in de justitiële jeugdinrichtingen die werden ondergebracht bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie. Daarmee werden ze deel van het gevangeniswezen met de daarbij behorende beveiligingsvoorschriften. Er werd steeds vaker gesproken over 'jeugdgevangnissen'.

Plaatsing van een jongere op civielrechtelijke titel in de justitiële jeugdinrichtingen was wel een uitzondering en het aantal was in 1998 beperkt tot 153. In die jaren was er echter een tekort aan jeugdzorgplaatsen voor jeugdigen in een crisissituatie en om ongelukken te voorkomen, werd in 2001 in een convenant vastgelegd dat deze jongeren tijdelijk (voor maximaal zes weken) en met voorrang in de opvangafdeling van een justitiële jeugdinrichting konden worden geplaatst. Dit was gezien het nieuwe klimaat in de justitiële jeugdinrichtingen de slechtst mogelijke situatie en de tweede belangrijke oorzaak die leidde tot de discussie over het samen plaatsen. In de praktijk verbleven deze jongeren er vanwege een blijvend tekort aan plekken vaak langer dan zes weken, soms wel tien maanden. Het aantal civielrechtelijk geplaatsten in de justitiële jeugdinrichtingen groeide daarop exponentieel.<sup>8</sup> In oktober 2003 verbleven er al 660 civielrechtelijk geplaatsten in de opvanginrichtingen, van wie ruim een derde als gevolg van (dreigende) gedwongen prostitutie en ruim een kwart als gevolg van geweld tegen zichzelf.<sup>9</sup> Het ging dus grotendeels om kinderen en jongeren die zelf geen gevaar vormden, maar moesten worden beschermd tegen de invloed van anderen zoals *loverboys*.

In 2000 werd de motie Duijkers aangenomen waarin het samen plaatsen van civielrechtelijk geplaatsten en strafrechtelijk geplaatsten in dezelfde inrichting onder hetzelfde (strafrechtelijk) regime onwenselijk werd genoemd.<sup>10</sup> Onderzoek wees uit dat zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijk geplaatste jongeren dit, gekoppeld aan de beleving van de justitiële jeugdinrichting als jeugdgevangenis, zeer onrechtvaardig vonden. Ook de ouders bleken over het algemeen te zijn geschrokken van de gevangenissetting waarin hun zoon of dochter was geplaatst.<sup>11</sup> Onderzoek naar de problematiek van de jongeren op de crisisplaatsen toonde echter ook aan dat voor verreweg de grootste groep geen gesloten plaatsing nodig was, maar intensieve hulp in een tehuis of gezin met een breed scala aan interventies

<sup>8</sup> Boendermaker en Uit Beijerse 2008, a.w., p. 93-95.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 24587, 93.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 1999/00, 26016, 13.

<sup>11</sup> M. Goderie en M. Steketeer, De beleving van de samenplaatsing in justitiële jeugdinrichtingen, *PROCES* 2005, p. 83-89.

op maat, uitgevoerd door goed voorbereid personeel. Slechts voor een zeer kleine groep werd een langduriger verblijf in een gesloten setting nodig geacht.<sup>12</sup>

Nu het probleem dus vooral was gelegen in een gebrek aan crisisplaatsen voor jongeren op civielrechtelijke titel, adviseerde de Werkgroep 'Optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' de regering om passend *evidence based* ambulant en residentieel zorgaanbod te ontwikkelen en het samenplaatsen te beëindigen. De leden die vanuit het Interprovinciaal Overleg en de drie grootstedelijke regio's aan de Werkgroep deelnamen, wezen erop dat scheiding geen oplossing bood voor het tekort aan zorgaanbod. Een betere optie was volgens hen om het regime en aanbod van de justitiële jeugdinstellingen met het oog op de doelgroep aan te passen.<sup>13</sup> Desondanks spraken de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS hierop de intentie uit tot beëindiging van de samenplaatsing, wat dan wel gepaard moest gaan met alternatief aanbod in de provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de zorg voor licht-verstandelijk gehandicapten.<sup>14</sup> Een jaar later volgde het besluit om gesloten crisisopvang en behandeling binnen de Wet op de jeugdzorg mogelijk te maken en de plaatsen in de justitiële jeugdinstellingen die werden bezet door de jeugdigen op civielrechtelijke titel, over te hevelen naar VWS. Opnieuw werd daarbij de verwachting uitgesproken dat VWS extra alternatief zorgaanbod zou creëren, al dan niet in een gesloten setting.<sup>15</sup>

#### 4. Gesloten jeugdhulp: meer problemen dan oplossingen

De inrichting van een geheel nieuw circuit van gesloten accommodaties veranderde niets aan het probleem dat de aanleiding vormde, namelijk het feit dat jongeren in crisissituaties bij gebrek aan alternatieven gesloten werden geplaatst. In 2008 schreef een groep Rotterdamse jeugdrechtsadvocaten in een brandbrief dat in de praktijk niet de problematiek, maar de wachtlijsten bepaalden waar kinderen werden geplaatst en dat dat vaak op gesloten plaatsen was waar ze vervolgens lange tijd onder ongeschikte omstandigheden op behandeling wachtten – als die al volgde.<sup>16</sup> Tien jaar later, in 2018, uitten ruim 500 jeugdrechtsadvocaten uit het hele land hun zorgen over de excessen die het gevolg waren van wachtlijsten voor ambulante behandeling en het gebrek aan passende vervolgplekken.<sup>17</sup> Deze praktijkervaringen worden bevestigd in het dissertatie-onderzoek van De Jong-de Kruijf die bijna 600 rechterlijke uitspraken inzake een verzoek tot gesloten jeugdhulp of verlenging daarvan over de periode van 2008 tot 2018 heeft bestudeerd. Zij ontdekte dat de rechter in meer dan de helft van de zaken expliciet twijfel liet doorklinken over de vraag of gesloten jeugdhulp passend was, maar toch vaak een machtiging verleende bij gebrek aan alternatieven.<sup>18</sup>

In het jeugdstrafrecht wordt in de periode vanaf 2008 juist wel veel gebruik gemaakt van ambulante gedragsinterventies als alternatief voor vrijheidsbeneming. Tevens is er in de justitiële jeugdinstellingen zelf veel meer aandacht gekomen voor de doelen van opvoeding,

12 L. Boendermaker, M. v.d. Steege, J. v.d. Berg, G. v.d. Berg, *Straf of civiel? Een verkennend onderzoek naar jeugdigen die in het kader van voorlopige hechtenis in een opvanginstelling geplaatst worden, en bij wie de zaak civielrechtelijk wordt afgedaan*, NIZW 2004.

13 *Eindrapportage van de werkgroep 'Optimalisering zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen'*, Den Haag: 2004.

14 *Kamerstukken II 2003/04*, 28741, 8.

15 *Kamerstukken II 2004/05*, 28741, 12.

16 Th.Th.M.L. Boersema e.a., Open brief van bezorgde jeugdrechtsadvocaten, *PROCES* 2009, p. 28-35.

17 Brandbrief jeugdrechtsadvocaten aan de minister van VWS de Jonge d.d. 21 maart 2018.

18 M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen*, Den Haag: Boom juridische uitgeverij 2019, p. 331-332.

behandeling en resocialisatie. Daarover uitgebrachte kritische rapporten van de inspecties en van de Algemene Rekenkamer hebben gezorgd voor verbetermaatregelen waaronder het verkleinen van de leefgroepen en de landelijke introductie van de opvoedingsmethodiek YOUTURN. Het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen is vervangen door dat tussen kort en lang verblijf en voor elke jeugdige die binnenkomt, wordt binnen drie weken een perspectiefplan gemaakt (artikel 20 Bjj) en voorzien in nazorg.<sup>19</sup> Sinds een aantal jaren wordt ook onderzoek verricht naar het leer-, leef- en werkklimaat in de justitiële jeugd-inrichtingen, gericht op de verbetering daarvan.<sup>20</sup>

In de gesloten accommodaties is de rechtspositie van de jongeren echter abominabel slecht geregeld en wisselt het opvoedkundig klimaat per instelling. De Raad van State wees al bij het eerste ontwerp van de wet op de gesloten jeugdzorg op het verschil met de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). Daar is een uitvoerige regeling van de rechten en beperkingen opgenomen, terwijl de beperkingen hier afhankelijk zijn gemaakt van een per jeugdige opgesteld individueel hulpverleningsplan. De staatssecretaris van VWS meende echter dat een nadere regeling niet nodig was omdat een machtiging tot gesloten plaatsing geen ander gevolg zou hebben dan het verblijf zonder verdere beperkingen in de vrijheid.<sup>21</sup> Dat jongeren die daar geplaatst zijn, dit niet zo ervaren, illustreert een citaat uit het dit jaar verschenen onderzoeksrapport van Defence for Children International (DCI):

“(…) Hier wordt alles je afgepakt: je ouders, je vrienden, telefoon. Alles wordt me in één keer afgepakt, dus ja. Toen heb ik mijn telefoon gepakt en bij mij gehouden. Die mocht hij niet van mij afpakken, zeg maar. Toen hebben ze mij op een gegeven moment op de grond gelegd, gefixeerd, en toen zeiden ze: ga je meewerken? Toen heb ik gezegd: ja, ik ga meewerken.”

Het citaat is nog mild ten opzichte van andere ervaringen die erin voorkomen en die betrekking hebben op het op de grond slingeren, bij de nek grijpen en meesleuren van kinderen en jongeren. De onderzoekers concluderen dat er in deze instellingen veel onduidelijkheid bestaat rond de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen, een heldere omschrijving daarvan ontbreekt en er discussie bestaat over wat pedagogisch toelaatbaar is.<sup>22</sup> In tien jaar is daarin nog weinig voortgang geboekt, want al in het eerste inspectiejaar constateerde de Inspectie Jeugdzorg dat er grote verschillen waren tussen de instellingen onderling.<sup>23</sup> Ook is er nog steeds sprake van gebrek aan transparantie en ontbreken van cijfers over incidenten, afzonderingen en andere dwangmaatregelen.<sup>24</sup>

Er is nu wel een serieuze discussie gaande over het veelvuldig gebruik van de tijdelijke afzondering.<sup>25</sup> Deze heeft ertoe geleid dat de minister van VWS heeft aangekondigd het gebruik van een separeerruimte te beëindigen.<sup>26</sup> Met het oog op die doelstelling hebben de instellingen met elkaar overlegd en kwamen ze ook zelf tot de conclusie dat er geen duidelijke

19 J. uit Beijerse, *Jeugdstrafrecht. Beginselen, wetgeving en praktijk*, 4e druk, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2019, p.36-38, 259-260.

20 V. van Miert, M. van der Hoek en P. van der Helm, *Jaarrapport Justitiële Jeugdinrichtingen 2017/2018. Leer-, leef- en werkklimaatonderzoek*, Hogeschool Leiden/DJI, 2018.

21 Kamerstukken II 2005/06, 30644, 4, p. 7-8.

22 M. Berger, J. de Groot van Embden en E. Huls, *Uithuisgeplaatst. En dan? Een onderzoek naar de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in zorginstellingen voor kinderen*, Leiden: DCI 2019, p. 40, 70-73.

23 Inspectie jeugdzorg, *Tussentijds bericht toezicht gesloten jeugdzorg. Notitie over de stand van zaken toezicht rechtspositie van jongeren in de gesloten jeugdzorg met een beschouwing over de sector gesloten jeugdzorg*, Utrecht, 2009.

24 P. van der Helm, *Foutenculturen in de jeugdzorg. 'Zo doen we dat hier', Jeugdbeleid 2019*, p. 172-181.

25 M.R. Bruning, *Gesloten jeugdhulp en isoleercel*, *FJR 2018/8*.

26 Ministerie van VWS, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, Den Haag 2018, p. 30.



regels zijn over de definitie, de duur, de te gebruiken ruimtes en de invulling daarvan.<sup>27</sup> In de Jeugdwet is hierover ook niet meer geregeld dan dat tijdelijke plaatsing in afzondering mogelijk is als deze in het hulpverleningsplan is opgenomen en voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover noodzakelijk voor de veiligheid van de jeugdige of anderen (artikel 6.3.1 Jeugdwet). Bepalingen over de onmiddellijke toegang van een arts, maar ook bepalingen over de maximale duur per leeftijdscategorie, de procedure en de manier waarop de afzondering wordt toegepast, ontbreken. Volgens de memorie van toelichting moet de norm van verantwoorde zorg (nu: verantwoorde hulp) worden gehanteerd en wordt de invulling overgelaten aan de instellingen onder toezicht van de Inspectie Jeugdzorg.<sup>28</sup> Nu de huidige wet grote verschillen in de praktijk mogelijk maakt die niet worden gerechtvaardigd door de problematiek, maar van toeval en cultuur afhankelijk zijn, is het dringend noodzakelijk dat de rechtspositie in deze gesloten jeugdinstellingen nu eindelijk goed geregeld wordt, niet alleen op dit punt, maar aangaande alle facetten van het verblijf.

## 5. De onderbouwing van de plannen nader beschouwd

Het nu voorgestelde stelsel van justitiële jeugdinrichtingen is vernieuwend waar het gaat om de introductie van de kleinschalige voorzieningen (KV's). Het sluit op dat punt goed aan bij de *European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures* (hierna: European Rules) van de Raad van Europa.<sup>29</sup> Daarin staat dat het leven in een gesloten jeugdinstelling zoveel mogelijk moet aansluiten op de positieve aspecten van het leven in de gemeenschap, met de minst beperkte veiligheids- en controlemaatregelen, dat de instelling gemakkelijk bereikbaar moet zijn en gevestigd en geïntegreerd in de sociale, economische en culturele omgeving van de gemeenschap, met een klein aantal jongeren, maar net groot genoeg om geïndividualiseerde zorg mogelijk te maken (Rule 53). Het is echter jammer dat de KV's niet zijn opgericht vanuit de wens aan te sluiten bij deze Europese Regels voor een kindvriendelijk klimaat in de justitiële jeugdinrichtingen,<sup>30</sup> maar vanuit nood geboren zijn, zoals het artikel van Jelts elders in dit nummer laat zien.<sup>31</sup> De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), die met het advies 'Gekanteld perspectief' de rechtvaardiging daarvoor bood,<sup>32</sup> had dit idee al tien jaar eerder, in 2005, bepleit, als alternatief voor de invoering van de gesloten jeugdzorg,<sup>33</sup> maar dat advies werd destijds niet gevolgd. In de Kamerbrief wordt het nieuwe stelsel van vrijheidsbeneming gepresenteerd als uitkomst van een fundamentele heroriëntatie op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties voor jeugdigen. Waar die fundamentele heroriëntatie uit bestaat, wordt echter niet duidelijk. Wat opvalt, is dat, ook door de minister van VWS, wordt verwezen naar het advies van de RSJ over het samen plaatsen van beide categorieën. Het

27 Academische Werkplaats Risicojeugd, "Ik laat je niet alleen" Samen naar minder gedwongen afzonderen in JeugdzorgPlus, Zutphen, 2019.

28 Zie voor uitgebreidere beschouwingen: J. uit Beijerse, Jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorg-plus: gescheiden, maar ook een andere rechtspositie? *FJR* 2016/9, p. 33.

29 Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, adopted at November 5th 2008.

30 Nader uitgewerkt in: J. uit Beijerse, Een kindvriendelijk klimaat in de justitiële jeugdinrichtingen. Naar voorbeeld van de 'European Rules for juvenile offenders subject to sanctions and measures', In: C. Forder, W. Duijst, A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van de mensenrechten*, Leiden: NJCM-Boekerij 53, 2012, p. 65-81.

31 M. Jelts, De Kleinschalige Voorziening: van de regen in de drup? *Sancties* 2019/90.

32 RSJ, *Gekanteld perspectief, Perspectief, enkele gedachten over de vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag 2015.

33 RSJ, Gesloten crisisopvang, *Stcrt.* 28 oktober 2005, nr. 210, p. 7.

nieuwe uitgangspunt dat daaruit voortkomt is dat de aard en ernst van de psychosociale problematiek, en niet de justitiële titel, leidend moeten zijn voor de optimale inzet van behandeling en beveiliging. Het proces van toeleiding vereist daarbij zorgvuldigheid waarbij jongeren met een hoog gevaarrisico niet in een kleinschalige voorziening geplaatst worden en slachtoffers en daders niet samen worden geplaatst.<sup>34</sup> Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat het nu om zeer uiteenlopende leeftijdscategorieën gaat. De civielrechtelijk geplaatsten zijn 0 tot 18 jaar oud en de strafrechtelijk geplaatsten 12 tot bijna 30 jaar. Sinds 2014 kan immers ook een 22-jarige een PIJ-maatregel worden opgelegd die tot zeven jaar kan worden verlengd.

In de Kamerbrief staat verder dat de noodzaak tot heroriëntatie voortkwam uit de sterke afname van de instroom in en bezetting van de justitiële jeugdinstellingen, van 1.240 naar 650 plaatsen in de periode van 2010 tot 2014. In het rapport ‘Verkenning invulling Vrijheidsbeneming justitiële jeugd’ waarin het idee van de RSJ voor kleinschalige voorzieningen werd uitgewerkt, werd tevens opgemerkt dat gezien de kleine aantallen plaatsen die per jeugdzorgregio nodig zijn, samen plaatsen nodig is om het idee daadwerkelijk in de praktijk vorm te geven.<sup>35</sup> Ter rechtvaardiging werd daarin verwezen naar het rapport *Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg* (2014) waarin werd gewezen op de overeenkomsten in de problematiek en het feit dat jongeren op beide juridische titels in de praktijk al worden samen geplaatst.<sup>36</sup> De afnemende populatie in de justitiële jeugdinstellingen of het feit dat er in de praktijk toch wegen worden gevonden om beide categorieën samen te plaatsen, zijn echter geen rechtvaardigingen.

In reactie op de nieuwe plannen is al de vraag opgeworpen hoe de rechtspositie van de strafrechtelijk geplaatste jongeren eruit moet gaan zien in dit nieuwe stelsel.<sup>37</sup> In de Kamerbrief wordt gesproken over een rechtspositiewet waarvan het voorstel in december 2019 in consultatie zal gaan. Er wordt verder niets vermeld over de inhoud van de wet. Er wordt slechts een tipje van de sluier opgelicht, namelijk door de opmerking dat zal worden bezien hoe met het lopende wetstraject harmonisatie rechtspositie jongeren in geslotenheid “eventuele juridische belemmeringen voor samenplaatsing worden weggenomen”. Dat doet wel wat vrezen voor de inhoud van de wet. Een rechtspositiewet is er niet om belemmeringen uit de weg te ruimen, maar zou als fundament aan een nieuw stelsel ten grondslag moeten worden gelegd.

## 6. Besluit

Het is toe te juichen dat er kleinschalige voorzieningen komen omdat die goed aansluiten bij de Europese regels voor een kindvriendelijk regime. Het is echter jammer dat dit idee dat de RSJ al in 2005 opperde als alternatief voor de gesloten jeugdzorg, pas nu serieus wordt genomen en niet tien jaar eerder zodat de invoering van de nieuwe accommodaties voor gesloten jeugdzorg daarmee had kunnen worden voorkomen. Het lijkt er sterk op dat de invoering daarvan een aanzuigende werking heeft gehad. Het heeft gesloten plaatsing

34 Kamerstukken II 2018/19, 28741, 53, RSJ, *Plaatsing van jeugdigen met strafrechtelijke en jeugdigen met civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen*, Den Haag, 2018.

35 J. van Alphen, V. Drost en W. Jongebreur, *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd. Mogelijke richting: lokaal maatwerk voor de jongere*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Significant, 2015, p. 6, 49-50.

36 J. Legemaate, M.C. Ploem, J. uit Beijerse, P.A.M. Mevis, M.J.F. van der Wolf, C.P.M. Akerboom, M.J. Schol, H.B. Winter en N.O.M. Woestenburg, *Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw, 2014, p. 305-310.

37 G. de Jonge, *Bien étonnés de se (re)trouver ensemble. Over samenplaatsing van straf- en civielrechtelijk problematische jongeren*, In: Kristien Hepping, Stephanie Rap en Joost Huijter (red.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging. Liber amicorum prof. dr. Ido Weijers*, Den Haag: Boom Criminologie 2016, p. 143-149.

in civielrechtelijk kader normaal gemaakt, waar dat het voorheen een uitzondering was. De invoering daarvan heeft mogelijk ook de ontwikkeling van passende minder ingrijpende voorzieningen geblokkeerd, terwijl vrijwel alle deskundigen het er in 2005 over eens waren dat dat de belangrijkste oorzaak was van de onterechte plaatsingen in justitiële jeugdinstellingen. De getallen spreken in dit verband voor zich. In 1998, voordat het crisisconvenant werd ingevoerd, waren 153 plaatsen in de justitiële jeugdinstellingen bezet door civielrechtelijk geplaatsten. In 2014, zes jaar na de scheiding, zijn er 1.300 jeugdigen op civielrechtelijke titel gesloten geplaatst, tweemaal zoveel als het aantal jeugdigen dat in dat jaar strafrechtelijk is geplaatst (650). Ter vergelijking: in Duitsland is het aantal gesloten jeugdhulpplaatsen op basis van een welbewuste keuze teruggebracht tot 390 voor de hele Bondsrepubliek, met vijf keer zoveel inwoners als Nederland. Veel deelstaten hebben zelfs in het geheel geen gesloten jeugdhulpplaatsen meer.<sup>38</sup> Hoe kan het dan dat in Nederland alleen maar meer jeugdigen civielrechtelijk gesloten worden geplaatst?

Het is wel de vraag welke doelgroep van de in te richten kleinschalige voorzieningen zal profiteren, want het zijn er slechts vijf voor het hele land met een zeer klein aantal plaatsen. Als deze deels ook voor jeugdigen op civielrechtelijke titel worden gebruikt, zal daar zeer voorzichtig mee moeten worden omgegaan. Daarbij is tevens van belang te weten wat er in de landelijke specialistische voorzieningen gaat gebeuren.

Het nieuwe stelsel wordt gepresenteerd als uitkomst van een fundamentele heroriëntatie. Zoals hiervoor uiteengezet, wordt echter niet duidelijk waaruit die bestaat. De plannen lijken vooral te zijn ingegeven door praktische redenen, zoals de steeds verdere afname van het aantal bezette plaatsen in de justitiële jeugdinstellingen en het te kleine aantal jongeren voor de kleinschalige voorzieningen. Het is in dat verband ook een gemiste kans dat de nieuwe overkoepelende rechtspositiewet, die al in 2016 door het Kabinet werd toegezegd in reactie op de aanbeveling in het rapport *Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg* (2014),<sup>39</sup> nog niet in concept gereed is.

Die wet zou een brede insteek moeten hebben waarin niet alleen de beperkende maatregelen zijn uitgewerkt, maar ook zo concreet mogelijk invulling wordt gegeven aan de doelen van opvoeding en voorbereiding op de terugkeer, waarvoor de eerdergenoemde European Rules een goed en gedetailleerd uitgewerkt raamwerk bieden. Met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming van jeugdigen op strafrechtelijke titel en die op civielrechtelijke titel worden vergelijkbare doelen van opvoeding, behandeling en voorbereiding op de terugkeer in de samenleving nagestreefd. Die zijn voor de justitiële jeugdinstellingen neergelegd in artikel 2, tweede lid Bjj, maar voor de gesloten jeugdhulp alleen indirect af te leiden uit het criterium voor de machtiging (artikel 6.1.2 Jeugdwet). Het is dan ook belangrijk om de doelen voor de jongeren op beide juridische titels duidelijk in de wet te verankeren en gezien de vergelijkbare doelen ook de minimumrechten en minimumwaarborgen voor het regime in grote lijnen gelijk te regelen. Er hoeft slechts op enkele punten, bijvoorbeeld beperkingen vanwege het lopende strafonderzoek of beperkingen op het bezoek of verlof in verband met de bescherming van slachtoffers, een verschillende regeling te worden gemaakt.<sup>40</sup> Een rechtspositiewet dient er niet toe om alle genomen beleidsbeslissingen achteraf glad te strijken, maar moet op inhoudelijke uitgangspunten zijn gefundeerd en de basis vormen voor een nieuw stelsel van vrijheidsbeneming.

38 <https://www.geschlossene-heime.de/main.php>.

39 Kabinetsreactie ZonMw gedwongen zorg d.d. 7 juli 2016, p. 12.

40 Legemaate et al 2014, a.w., p. 273-274, 359-360.