

26 016

## **Vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 juli 2000

Met veel waardering heb ik kennis genomen van de inbreng van de fracties van de Eerste Kamer die vragen hebben gesteld over het wetsvoorstel Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Ik heb daarbij met genoeg geconstateerd dat deze fracties de hoofdlijnen van het wetsvoorstel ondersteunen. Het voorstel van wet beoogt een overzichtelijke regeling te geven voor de rechtspositie van de jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting worden opgenomen. Het wetsvoorstel vormt de laatste beginselenwet in een rij van drie. De beginselenwetten voor de TBS-sector, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, en het gevangeniswezen, de Penitentiaire beginselenwet, zijn reeds op 1 oktober 1997 respectievelijk 1 januari 1999 in werking getreden.

Verschillende fracties stellen vragen, die ik hierna graag beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. Waar dit de overzichtelijkheid ten goede komt zijn enkele vragen te samen beantwoord.

De justitiële jeugdinrichtingen zijn mede bestemd voor de opname van jeugdigen ten aanzien waarvan op grond van het burgerlijk recht is besloten dat zij in een gesloten jeugdinrichting moeten worden opgenomen. Dit onderwerp is in de verschillende stadia van het voorstel van wet aan de orde geweest. Zowel de Raad van State als de Tweede Kamer hebben het onderwerp aan de orde gesteld. In de Tweede Kamer is voorts een motie (nr. 13) aanvaard waarin de regering wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen onder een verschillend regime te plaatsen. De leden van de CDA-fractie vragen of ik deze vraagstelling eerder pragmatisch of juridisch-principieel duid. Ik benader deze vraagstelling primair pragmatisch, met inachtneming van de juridische aspecten die hieraan verbonden zijn. Al geruime tijd worden jeugdigen op zowel strafrechtelijke titel als civielrechtelijke titel in dezelfde jeugdinrichting geplaatst, het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Binnen de justitiële jeugdinrichtingen wordt primair gekeken naar de zorgbehoefte van de jeugdige. De straf of maatregel die de jeugdige is opgelegd houdt in dat hij gedwongen wordt in de jeugdinrichting te verblijven. Daarbinnen wordt getracht hem op zodanige wijze op te vangen of te behandelen dat hij op een zo goed mogelijke wijze

weer terug kan keren in de samenleving. Daarbij wordt niet primair gekeken naar de juridische achtergrond van de jeugdige. De titel op grond waarvan de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting is geplaatst bepaalt vanzelfsprekend wel de duur van het verblijf. Ook is het zo dat de juridische achtergrond eisen stelt aan bepaalde procedures, zoals die in het wetsvoorstel zijn gegeven bij een tijdelijke overplaatsing (artikel 27). Alsdan speelt bij een civielrechtelijk geplaatste jeugdige dat de (gezins)voogdij-instelling bij de zaak betrokken moet worden, terwijl die bemoeienis er niet is bij de strafrechtelijk geplaatste jeugdige. Met het oog op het voorgaande is er geen onderscheid gemaakt in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, waarin is aangegeven dat voor alle insluitingstitels geldt dat de tenuitvoerlegging wordt aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt wordt aan de voorbereiding van diens terugkeer in de maatschappij. De eerste woorden in dit artikellid (met handhaving van het karakter van de straf of maatregel) geven de mogelijkheid om bij de tenuitvoerlegging rekening te houden met de titel op grond waarvan de jeugdige is geplaatst. In de praktijk is het zo dat ook bij strafrechtelijk geplaatste jeugdigen de hulpverlening centraal staat en er, afgezien van de vrijheidsbeneming, nauwelijks punitieve elementen in de tenuitvoerlegging aanwezig zijn. De leden aan het woord vragen mij in aansluiting op de vorige vraag, in te gaan op het advies van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie gaf in het advies van 28 juni 1996 aan dat het wetsvoorstel bovenal een strafrechtelijke oriëntatie uitspreekt, waarbij voorrang is gegeven aan de aansluiting bij de andere beginselenwetten boven aansluiting bij de regelgeving ten aanzien van de jeugdzorg. Waar het gaat om de vormgeving van het onderhavige voorstel van wet is het laatste zeker waar. De drie beginselenwetten zijn qua opbouw in verregaande mate met elkaar vergelijkbaar. Daar waar het gaat om de inhoud verschillen de beginselenwetten van elkaar en is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij aanpalende wetgeving. Bij de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden is aansluiting gezocht bij de geestelijke gezondheidszorgwetgeving, met name de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Bij het voorstel van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht op de inhoud van de Wet op de jeugdhulpverlening. Bij elke van de drie beginselenwetten is gekeken naar de noden uit de praktijk voor een omgang met de groep ingeslotenen die de invulling van de doelstelling van de drie beginselenwetten, een verantwoorde terugkeer in de samenleving, kan optimaliseren. Het advies van de Inspectie gaat voorbij aan het feit dat beperkingen op grondrechten mogelijk zijn voor alle categorieën ingeslotenen, ongeacht de juridische titel van insluiting. Artikel 15, vierde lid, van de Grondwet beperkt zich nadrukkelijk niet tot personen die op grond van het strafrecht de vrijheid is ontnomen. Ook personen ten aanzien van wie bijvoorbeeld een rechtelijke machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen is gegeven of civielrechtelijk gegijzelden vallen onder regeling van genoemde grondwettelijke bepaling. Voorts wil ik ten aanzien van de stelling van de Inspectie dat het voorstel van wet een aanscherping bevat van de bestaande regels omtrent het contact met de buitenwereld aangeven dat bijvoorbeeld het minimum aantal uren bezoek ten opzichte van het huidige Inrichtingenbesluit is verdubbeld. Ook van het loslaten van differentiatie naar de titel van opname is geen sprake, nu in het Inrichtingenbesluit geen onderscheid wordt gemaakt naar verblijfstitel in de mogelijkheden voor het opleggen van beperkingen. De toevoeging van bepaalde onderwerpen aan de regelgeving zoals die over controle en geweldtoepassing heeft niet als oogmerk dat deze maatregelen in de toekomst meer zullen worden toegepast. De controle en geweldmiddelen zijn in de praktijk evenwel nodig en worden nu gereguleerd. Op deze wijze wordt meer recht gedaan aan de rechtspositie van de jeugdige dan onder

de huidige regelgeving het geval is.

Voorts vragen de leden of er recente cijfers bekend zijn over de percentages jeugdigen die op strafrechtelijke en die op civielrechtelijke titel in de opvang- en behandelinrichtingen verblijven. Volgens de gegevens uit het registratiesysteem van de justitiële jeugdinrichtingen verbleven op 30 mei jl. 1 684 jeugdigen in een justitiële opvang- of behandelinrichting. Van deze jeugdigen heeft 60% een strafrechtelijke verblijfstitel en 40% een civielrechtelijke verblijfstitel. Wanneer de cijfers worden uitgesplitst naar opvang- en behandelinrichtingen is de verdeling naar verblijfstitel als volgt. Van de 678 jeugdigen die in de opvanginrichtingen verblijven, heeft iets meer dan 12% een civielrechtelijke verblijfstitel (ruim 11% OTS en 1% voogdij). De overige, bijna 88% verblijft op strafrechtelijke titel in een opvanginrichting: 62% is preventief gehecht, 16% zit jeugddetentie uit en iets minder dan 10% is passant na het onherroepelijk worden van de opgelegde maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel). Van de 1006 jeugdigen in de behandelinrichtingen is bijna 53% onder toezicht gesteld en iets minder dan 5% is onder voogdij gesteld. Onder de resterende, ruim 42% jeugdigen met een strafrechtelijke PIJ-maatregel bevinden zich nog enkele jeugdigen met de «oude» strafrechtelijke maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling.

Met betrekking tot het scholings- en trainingsprogramma vragen de leden van de CDA-fractie of dit tevens programma's zijn die de rechter bij jeugdigen als taakstraf kan opleggen. Ik acht het inderdaad niet uitgesloten dat programma's die thans in het kader van een taakstraf aan jeugdigen kunnen worden opgelegd, ook dienst kunnen doen als scholings- en trainingsprogramma. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State om in het wetsvoorstel, analoog aan artikel 4 van de Penitentiare beginselenwet, enige kaders neer te leggen, heb ik geantwoord dat dit mij voorsnog te vroeg leek. De ontwikkelingen rondom het scholings- en trainingsprogramma zijn nog pril en waren dat tijdens het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel nog in veel grotere mate. In het nader rapport is aangegeven dat eventuele kaders in de aan deze beginselenwet verbonden algemene maatregel van bestuur zouden kunnen worden gesteld. Met het oog op de naderende inwerkingtreding van het wetsvoorstel is het denken over dit onderwerp verder gegaan. Dit heeft ertoe geleid dat in de concept-algemene maatregel van bestuur regels zijn opgenomen over wanneer een jeugdige in een scholings- en trainingsprogramma kan worden geplaatst. Zoals ook bij het penitentiair programma voor volwassenen is gedaan, wordt het scholings- en trainingsprogramma voornamelijk vorm gegeven als een variant die aan het einde van een straf of maatregel kan plaatsvinden. Alleen voor deelname aan een scholings- en trainingsprogramma in de fase van voorlopige hechtenis is dit anders. Bij het opstellen van de regels is gebruik gemaakt van de eerste ervaringen die zijn opgedaan in Den Hey-Acker, waar met een voorloper van een scholings- en trainingsprogramma wordt gewerkt. De algemene maatregel van bestuur zal in de zomer van dit jaar in het kader van de voorhangprocedure in de Staatscourant worden gepubliceerd, zodat de leden van de Eerste Kamer daar bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel wellicht al over kunnen beschikken. Door nadere regels te stellen in de algemene maatregel van bestuur omtrent de deelname aan een scholings- en trainingsprogramma beoog ik onder meer de rechterlijke macht zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over wijze waarop het vonnis ten uitvoer gelegd kan worden. Overigens merk ik op dat de rechter door het geven van aanwijzingen in het vonnis invloed kan hebben op de deelname van een jeugdige aan een scholings- en trainingsprogramma (vgl. artikel 16, vierde lid, van het wetsvoorstel). Voor deelname aan een scholings- en

trainingsprogramma tijdens de voorlopige hechtenis is in de concept-  
algemene maatregel van bestuur voorzien in instemming van de rechter.  
De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe het feit dat er tijdens  
deelname aan een scholings- en trainingsprogramma sprake is van  
inbreuk op grondrechten zich verhoudt met het gebrek aan rechterlijke  
bemoeienis en artikel 5 van het EVRM. Het scholings- en trainings-  
programma valt binnen de duur van de straf of maatregel zoals die door  
de rechter is bepaald. Hiermee is de rechterlijke bemoeienis die vereist is  
voor inbreuken op grondrechten gegeven. Overigens zullen jeugdigen pas  
aan een scholings- en trainingsprogramma kunnen deelnemen wanneer  
zij instemmen met de voorwaarden die daaraan verbonden zijn.

Hebben de woorden «in een inrichting» in artikel 2, vierde lid, wel  
toegevoegde waarde, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Met deze  
woorden is beoogd aan te geven dat jeugdigen die in een inrichting  
verblijven beperkingen kunnen worden opgelegd, mits deze voldoen aan  
de onder a en b gegeven criteria. Deze bepaling, waarin het beginsel van  
minimale beperkingen is verwoord, vormt een nadere invulling van artikel  
15, vierde lid, van de Grondwet. Dit artikel beperkt zich tot vrijheids-  
ontneming, reden waarom ook in het vierde lid van artikel 2 is aange-  
knoopt bij het verblijf in een inrichting. Met «beperkingen» als genoemd  
in artikel 2, vierde lid, wordt geduid op beperkingen die de jeugdige  
kunnen worden opgelegd binnen de door de rechter reeds bepaalde  
beperking van het moeten verblijven in de jeugdinrichting. Het gaat dan  
om beperkingen als afzondering of plaatsing buiten de groep. Van  
dergelijke beperkingen is tijdens deelname aan een scholings- en  
trainingsprogramma geen sprake. Het vierde lid van artikel 2 geeft  
derhalve voor een deel van de groep jeugdigen, namelijk die in een  
inrichting verblijven, een extra waarborg. Ik deel de mening van de leden  
aan het woord dat dit niet strookt met de – ruimere – reikwijdte van de  
overige leden van deze bepaling, niet.

De leden van de CDA-fractie missen een motivering van de keuze om de  
directeur meer bevoegdheden te geven doordat hij huisregels kan  
vaststellen. In de memorie van toelichting (p. 12) is aangegeven dat zulks  
past binnen het proces van deconcentratie van bevoegdheden van het  
departement naar de directies van de inrichtingen. Overigens zijn de  
mogelijkheden tot het geven van regels niet onbeperkt. In de eerste plaats  
zal er een model voor de huisregels worden vastgesteld. Een eerste  
concept daarvan, dat qua structuur gelijkenis vertoont met het model voor  
de huisregels voor penitentiaire inrichtingen (Stcrt. 1998, 158), is onlangs  
met de directeurs van de jeugdinrichtingen besproken. Voorts worden in  
het wetsvoorstel, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële  
regelingen de nodige kaders gegeven, waarbinnen de directeur zijn  
huisregels zal moeten opstellen. Zoals in de memorie van toelichting is  
aangegeven ga ik ervan uit dat de huisregels, alsmede de wijzigingen  
daarvan, voor advies worden voorgelegd aan de commissie van toezicht.  
Op deze wijze kan er mijns inziens voldoende toezicht worden gehouden  
op een goede invulling van deze bevoegdheid van de directeur.

De leden van de CDA-fractie vragen om concrete voorbeelden waarin  
«medewerkers» door de directeur worden gemachtigd om zorgplichten uit  
te oefenen. Bij «medewerkers» kan worden gedacht aan personen die in  
de inrichting werkzaam zijn, doch niet in loondienst zijn van de inrichting.  
Zo kan de directeur zijn zorgplicht voor de voeding overdragen aan een  
cateraar en kan het voorkomen dat jeugdigen die in een inrichting  
meehelpen bij de voedselbereiding en verstrekking, door de kok van de  
cateraar aanwijzingen krijgen. Voorts kan het bij «medewerkers» gaan om  
personen die niet in de inrichting werkzaam zijn, maar wel bij de  
tenuitvoerlegging betrokken zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen

in dienst van de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening. Zij kunnen bijvoorbeeld, op aanwijzing van de directeur, optreden naar de jeugdige toe en in dat kader geweld toepassen.

De leden van de CDA-fractie vragen mij te motiveren of het niet kenbaar maken aan de jeugdige dat bevoegdheden van de directeur aan anderen zijn overgedragen, aan wie deze zijn overgedragen en op welke wijze, alsmede het disciplinaire gestraft kunnen worden vanwege het niet volgen van een aanwijzing door een onbevoegde, geen spanning oplevert met de bepalingen van de ter zake geldende verdragen en andere internationale regels zoals genoemd op de bladzijden 8 en 9 van de memorie van toelichting. De verdragen die aldaar zijn genoemd geven geen regels over het overdragen van bevoegdheden door de directeur van de inrichting, noch geven zij algemene normen waarvan dit zou kunnen worden afgeleid. Graag maak ik van de vraag van de aan het woord zijnde leden gebruik om aan te geven dat onbevoegd gegeven aanwijzingen naar aanleiding waarvan maatregelen zijn genomen, in de praktijk nauwelijks voorkomen. Artikel 4, vierde lid, van het voorstel van wet geeft aan dat voor belangrijke beslissingen zoals afzondering of disciplinaire straffen slechts de directeur bevoegd is tot oplegging daarvan. Bij het nemen van deze beslissing neemt de directeur kennis van de melding die aanleiding geeft tot de maatregel. Hij zal daarbij ook bezien of de aanwijzing bevoegd werd gegeven. Indien dit niet het geval is zal hij de jeugdige het voordeel van de twijfel gunnen en deze geen disciplinaire straf opleggen. Voor het uitzonderlijke geval dat de jeugdige desondanks toch een disciplinaire straf opgelegd krijgt en hij achteraf in beklag gelijk krijgt zal hij compensatie ontvangen.

Artikel 16, eerste lid, bepaalt onder meer dat van de bestemming kan worden afgeweken op gronden die gelegen zijn in de persoon van de betrokkene. In de toelichting is aangegeven dat een dergelijke beslissing zal moeten worden gemotiveerd. Ik heb dit niet in de wet zelf neergelegd, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, omdat ik dit dermate voor de hand vind liggen en er overigens in het voorstel van wet geen vormvereisten worden gegeven aan de plaatsingsbeslissing. Deze kunnen desgewenst in de ministeriële regeling over plaatsing worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of in een situatie waarin een plaatsing wordt besproken in een selectieadviescommissie en de meerderheid van deze commissie een andere mening heeft dan de selectiefunctionaris, het wel juist is dat deze laatste een eigenstandige beslissingsbevoegdheid heeft. In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 16) is de huidige gang van zaken beschreven. Bij het opstellen van de voorziene ministeriële regeling over plaatsing en overplaatsing zal worden bezien in hoeverre deze praktijk gecontinueerd moet worden.

Ten aanzien van de aanwijzingen die het openbaar ministerie en de rechter kunnen geven is opgenomen dat deze door de selectiefunctionaris «in aanmerking» worden genomen, terwijl bij de civielrechtelijk te plaatsen jeugdigen is aangegeven dat de selectiefunctionaris de aanwijzingen van de (gezins)voogdij-instelling «voor zover mogelijk in acht» neemt. Met de verschillende formuleringen is niet beoogd een wezenlijk andere waardering te geven aan de aanwijzingen van openbaar ministerie en rechter enerzijds en (gezins)voogdij-instelling anderzijds. Het verschil is dat de aanwijzingen van openbaar ministerie en rechter zich vaker richten op signalen van maatschappelijke onrust en niet zozeer betrekking hebben op een concrete inrichting als wel op de mate van beveiliging of op het verloffbeleid, terwijl de aanwijzingen van de (gezins)voogd vaker betrekking hebben op de keuze van een bepaalde inrichting. Ook in het laatste geval vereist mijns inziens de zorgvuldigheid dat de selectie-

functionaris de ideeën van de (gezins)voogdij-instelling zoveel mogelijk tegemoet komt.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of ik kan aangeven of en op welke wijze met de wensen van ouders ten aanzien van plaatsing en overplaatsing rekening kan worden gehouden. Wanneer ouders hun wens kenbaar maken wordt zoveel mogelijk geprobeerd hieraan te voldoen. In de praktijk uiten ouders regelmatig de wens om hun kind in de eigen regio te plaatsen. De selectiefunctionaris probeert zoveel mogelijk bij plaatsing rekening te houden met die wens. Indien plaatsing in de regio niet mogelijk blijkt, omdat er geen behandelplan of geen adequaat, op de problematiek van het kind toegesneden behandelplan is, worden de ouders hierover geïnformeerd. Wanneer aan de wens geen gevolg gegeven kan worden kunnen de jeugdige of de ouders dit in het kader van het klachtrecht aan de orde stellen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het verblijfs- of behandelplan zich uitstrekt over de fase waarin de jeugdige deelneemt aan een scholings- en trainingsprogramma, kan ik bevestigend antwoorden.

In vervolg daarop vragen de leden hoe het «overleg» ten aanzien van het verblijfs- of behandelplan dan te rijmen is met de instemming die moet worden verleend voor deelname aan een scholings- en trainingsprogramma. Ik beschouw het scholings- en trainingsprogramma als een mogelijkheid om tijdens de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel met succes te werken aan de resocialisatie van de jeugdige. Daarbij moet wel beseft worden dat de tenuitvoerlegging van (het laatste deel van) de straf of maatregel in het kader van het scholings- en trainingsprogramma plaatsvindt buiten de inrichting wat een zeker veiligheidsrisico inhoudt. De jeugdige valt immers tijdens zijn deelname aan het programma nog wel onder de verantwoordelijkheid van de inrichting, maar is niet meer onderworpen aan de dagelijkse leiding van de inrichting. Dat betekent dat aan de beslissing om een jeugdige hiervoor in aanmerking te laten komen een zorgvuldige inschatting van de veiligheidsrisico's vooraf moet gaan. Belangrijke criteria voor die inschatting zijn het gedrag van de jeugdige tijdens de detentie, onder andere blijkend uit de nakoming van afspraken in het kader van het verlopbeleid, en de bereidverklaring van de jeugdige om zich tijdens het scholings- en trainingsprogramma te houden aan de eisen van het programma en de aanwijzingen van de uitvoerders. In die zin is de voorwaarde van bereidverklaring bij deelname aan het scholings- en trainingsprogramma een extra vereiste boven het overleg dat wordt gevoerd ten aanzien van het vaststellen van het verblijfs- behandelplan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de betrokkenheid van de ouders bij het verblijfs- of behandelplan. In de concept-algemene maatregel van bestuur is bij de nadere regeling van het verblijfplan en het behandelplan aangegeven dat de ouders hierbij betrokken dienen te zijn. Hiervan kan worden afgeweken wanneer de ouders kenbaar hebben gemaakt hierbij geen rol te willen spelen of wanneer zwaarwegende belangen van de jeugdige zich daartegen verzetten. De positie van de ouders speelt een rol in verband met de volgende twee aspecten. In de eerste plaats is zij van belang omdat het ouderlijk gezag tijdens de minderjarigheid van de jeugdige berust bij de ouders. In de tweede plaats is zij van belang omdat de ouders onderdeel uitmaken van het sociale netwerk van de jeugdige. Veelal zullen de jeugdigen na ommekomst van de straf of maatregel weer terugkeren «naar huis». In dat geval spelen de ouders een belangrijke rol in het resocialisatietraject van hun kind.

De leden van de CDA-fractie vroegen om verduidelijking van de opmerking in de memorie van toelichting dat de verlenging van een ordemaatregel niet dezelfde grond hoeft te betreffen als de oplegging

daarvan. Hierbij heb ik de situaties voor ogen waarin tijdens de ordemaatregel zich omstandigheden voordoen die verlenging van de maatregel vereisen. Het gaat dan om een verlengingsbeslissing, dus een die slechts éénmaal kan worden genomen. Nadien zal de maatregel moeten worden beëindigd en zal de jeugdige weer in de groep moeten worden geplaatst. Of de grond voor de verlenging van de ordemaatregel eventueel een andere is dan die voor de eerste oplegging ervan maakt daarvoor niets uit. In het pedagogische klimaat binnen de justitiële jeugdinrichtingen past het niet jeugdigen voor langere tijd uit te sluiten van de groep of van deelname aan activiteiten.

Welke is de motivering om de termijnen die in artikel 24 van het wetsvoorstel worden voorgesteld uit te breiden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Vanwege de qua problematiek steeds zwaarder wordende populatie in de jeugdinrichtingen hebben de directeuren mij gevraagd deze verruimingen aan te brengen. De directeuren hebben dit niet gevraagd met het oogmerk daarvan veelvuldig gebruik te maken. Zij gaven aan dat in de meeste gevallen de eerste termijn voldoende zal zijn om adequaat op het gedrag van de jeugdige te kunnen reageren.

De tekst van het wetsvoorstel, artikel 40, tweede lid, is volgens de leden van de CDA-fractie niet duidelijk. Zij vragen of uitsluitend bedoeld wordt op een beslissing van de selectiefunctionaris of ook op beslissingen die genomen zijn door personeelsleden of medewerkers die daartoe door de selectiefunctionaris zijn aangewezen. Het gaat uitsluitend om beslissingen van de selectiefunctionaris. Door een door de selectiefunctionaris aangewezen personeelslid of medewerker, bijvoorbeeld van de Dienst Vervoer en Ondersteuning, mag alleen geweld toepassen als dat nodig is voor de uitvoering van een door de selectiefunctionaris genomen beslissing, bijvoorbeeld tot overplaatsing. De bepaling beoogt het dus niet mogelijk te maken dat beslissingen door de selectiefunctionaris aan een personeelslid of medewerker worden overgedragen, die vervolgens kan besluiten tot toepassing van geweld in het kader van een door laatstgenoemde genomen beslissing.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting ten aanzien van het toepassen van geweld tijdens deelname aan een scholings- en trainingsprogramma. Aangezien met de term «jeugdige» in het voorstel van wet is aangesloten bij de feitelijke omschrijving van een jeugdige die in de inrichting verblijft, beperken de bepalingen over controle en geweldgebruik zich tot het verblijf binnen de inrichting waaronder in dit kader tevens wordt begrepen de momenten van overplaatsing of begeleid verlof. Wanneer een jeugdige deelneemt aan een scholings- en trainingsprogramma en hij zich niet aan de voorwaarden houdt kan de medewerker van de (jeugd)reclassering die belast is met de begeleiding van en het toezicht op de jeugdige deze de nodige aanwijzingen geven. Deze bevoegdheid is voorzien in de concept-algemene maatregel van bestuur, waarin is bepaald dat de (gezins)voogdij-instelling of de reclassering belast is met de begeleiding van en het toezicht op de jeugdige tijdens de deelname aan het scholings- en trainingsprogramma. Deze begeleider is niet bevoegd geweld tegen de jeugdige te gebruiken. Geweld kan pas worden toegepast wanneer de selectiefunctionaris beslist tot beëindiging van het programma en de jeugdige, dan veelal door de politie, weer wordt opgepakt.

Ook ten aanzien van de regeling van contacten met de pers vragen de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting. Met «de mogelijk ingrijpende publicitaire gevolgen van contacten tussen de pers en een jeugdige» heb ik bedoeld aan te geven dat, anders dan bij het contact tussen een jeugdige en een familielid of vriend, het contact doorgaans niet tot het feitelijke contact beperkt zal zijn. Een contact met de pers heeft het oogmerk van publicatie, met andere woorden, van een bredere

bekendmaking van zaken die met de jeugdige samenhangen. Dit vereist mijns inziens een andere benadering dan een persoonlijk contact tussen een jeugdige en bijvoorbeeld een vriend, waarbij er sprake is van een sociale interactie tussen twee personen. Omdat de gevolgen zich niet altijd op het moment zelf laten aanzien zie ik vooralsnog geen methoden om dit bij correspondentie of het voeren van een telefoongesprek al in voldoende mate vooraf in te schatten.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de ratio van het opnemen van het beginsel van spoedige tenuitvoerlegging, zoals verwoord in artikel 2, derde lid, van het voorstel van wet. Met deze leden ben ik het eens dat deze norm eigenlijk vanzelf spreekt. Zeker bij jongeren leert de ervaring dat een snelle reactie de meest effectieve reactie is. Artikel 2 verwoordt meer beginselen, die een zekere mate van vanzelfsprekendheid hebben. Met het neerleggen in de wetgeving committeert de regering zich hier ook aan en kan daarop aangesproken worden.

Deze leden vragen vervolgens naar de prioriteit die ik zal geven aan de aandring om de mogelijkheden te bezien om civielrechtelijk geplaatsten en strafrechtelijk geplaatsten in eenzelfde inrichting niet langer onder hetzelfde strafregime te laten vallen. Bij deze vraag betrek ik mede de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over mijn uitvoering van de motie op stuk nummer 13. In deze motie is gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten in gescheiden inrichtingen onder te brengen. Hiertoe worden door mij de volgende elementen onderzocht. In de eerste plaats onderzoek ik praktische consequenties van aparte inrichtingen, dan wel aparte afdelingen in relatie tot capaciteitsbenutting, personeel, huisvesting, kosten, schaal-grootte, regionale spreiding, etc. Relevant hierbij is onder andere het behoud van de mogelijkheid van een optimale capaciteitsbenutting, gegeven de tekorten, waaraan de leden van de VVD-fractie terecht refereren. Voorts onderzoek ik hoe in de ons omringende landen wordt omgegaan met strafrechtelijk en civielrechtelijk te plaatsen jeugdigen; in hoeverre worden beide groepen jeugdigen daar wel of niet door elkaar geplaatst en wat zijn daar de ervaringen. Daarnaast heb ik een directeurenconferentie georganiseerd voor directeuren van justitiële jeugdinrichtingen, alwaar gesproken is over praktijkervaringen met het door elkaar plaatsen van beide groepen jeugdigen. Ik bekijk tevens in hoeverre in het verleden klachten zijn geuit door ouders of jeugdigen over het door elkaar plaatsen. Ten slotte kijk ik naar de verschillen tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten in termen van aard en ernst van de problematiek. Op basis van deze informatie zal ik een oordeel vormen. Ik streef ernaar eind september over de beoogde informatie te beschikken.

De leden van de VVD-fractie toonden hun bezorgdheid ten aanzien van het al inboeken van de positieve effecten van de introductie van het scholings- en trainingsprogramma op de ontwikkeling van de capaciteits-behoefte, nu over de effectiviteit van de programma's nog grote onzekerheid bestaat. De toepassing van het scholings- en trainings-programma heeft een tweezijdig effect. Enerzijds de vergroting van de doorstromingsnelheid door de inrichtingen, doordat een deel van de straf of maatregel niet meer in de inrichting ten uitvoer wordt gelegd. Dit effect heeft een onmiddellijke werking, waarvan de omvang afhangt van het aantal toegepaste programma's. De leden van de VVD-fractie wijzen op een tweede verhoopt effect van de toepassing van het scholings- en trainingsprogramma, namelijk de vergroting van de effectiviteit van de resocialisatie, waardoor de kans dat jongeren recidiveren en daardoor in de toekomst wéér beslag leggen op inrichtingscapaciteit kleiner wordt. Laatstgenoemd effect is in de vigerende capaciteitsprognoses (nog) niet



verdisconteerd. Er bestaan overigens geen redenen om reeds op voorhand te twijfelen aan de effectiviteit van het scholings- en trainingsprogramma. De invoering van het scholings- en trainingsprogramma zal vanzelfsprekend op zorgvuldige wijze plaatsvinden. De voorbereidende werkzaamheden zijn reeds in volle gang, zoals het ontwikkelen van nadere regelgeving en het formuleren van beleidsafspraken. Deze voorbereiding is erop gericht om onverwijld van start te kunnen gaan met het scholings- en trainingsprogramma zodra de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in werking is getreden. Daarbij zal de uitvoering van het scholings- en trainingsprogramma in de praktijk vanaf het begin worden gemonitord. Derhalve bestaat geen aanleiding om nu reeds de verwachte effecten neerwaarts bij te stellen. Overigens zal het voorstel van wet niet eerder dan 1 januari 2001 in werking treden. Van het scholings- en trainingsprogramma en een positief effect op de capacitaire behoefte in 2000 is derhalve geen sprake.

De leden aan het woord waren bovendien verontrust over de kennelijke problemen die zich bij het vaststellen van de identiteit van jeugdigen blijken voor te doen. Anders dan de leden van de VVD-fractie zijn mij geen situaties bekend waaruit blijkt dat er problemen zijn over de vaststelling van de identiteit van jeugdigen. Wellicht doelen de leden op het vaststellen van de leeftijd van minderjarige asielzoekers? Daarvoor geldt dat via botonderzoek in zeer korte termijn kan worden vastgesteld of de persoon ouder is dan 21 of jonger dan 16 jaar is. De in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheden op het punt van de identiteit zijn dezelfde die ook neergelegd zijn in de beide verwante beginselenwetten, voor de penitentiaire inrichtingen en de TBS-inrichtingen. De daarmee in die sectoren opgedane ervaringen voldoen naar tevredenheid en zijn derhalve niet zodanig dat daarnaast nog extra mogelijkheden in de jeugdsector geboden worden geacht.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de uitvoering van motie nummer 13 heb ik hiervoor bij de vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp behandeld.

Voorts vragen deze leden of het juist is dat er grote verschillen zijn tussen rijks- en particuliere inrichtingen in de mate van nadruk op opvoeding in relatie tot strafrechtelijke aspecten van de plaatsing. Er zijn geen verschillen tussen rijks- en particuliere inrichtingen, noch wat betreft de geplaatste populatie noch wat betreft hun opdracht. De opdracht is in de wet geformuleerd en binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen in een «mission statement» nader uitgewerkt voor alle justitiële jeugd-inrichtingen, ongeacht hun formele juridische status. Voor beide soorten inrichtingen gelden dezelfde gebouwelijke en beveiligingseisen. Beide soorten inrichtingen moeten bij de uitvoering van hun opdracht voldoen aan alle in het wetsvoorstel geformuleerde kwaliteitseisen, ongeacht hun formele status. Ook bij de plaatsing van de jeugdigen over de inrichtingen speelt de status van de inrichting geen enkele rol. Uiteraard hebben afzonderlijke inrichtingen ieder een eigen cultuur, maar de verschillen lopen niet langs de maatlat van de formele status. Ter voorkoming van mogelijke misverstanden hecht ik eraan op te merken dat het toevoegen van leed geen doel is binnen de justitiële inrichtingen. De vrijheidsontneming is het leed dat de ingeslotene wordt aangedaan. De leedtoevoeging vormt een aspect van het opleggen van een straf, niet van de tenuitvoerlegging daarvan. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de tenuitvoerlegging plaatsvindt met handhaving van het karakter van de straf of maatregel. Dit impliceert dat bij de tenuitvoerlegging rekening wordt gehouden dat het om een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel gaat maar dat binnen de tenuitvoerlegging geen extra leed wordt toegevoegd.

In vervolg op de vorige vraag vragen de leden naar de rol van de inspecties in deze. In dit kader kunnen onderscheiden worden de lokale

commissies van toezicht die bij elke inrichting fungeren en de landelijke Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Eerstgenoemde commissies zijn belast met de behandeling van klachten van jeugdigen en houden toezicht op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting. Tevens kunnen zij naar aanleiding van de opgedane ervaringen de directeur van advies dienen. Het toetsingskader vormen de bepalingen van en voortvloeiend uit het voorstel van wet. De taak van de Inspectie is geregeld in de Wet op de jeugdhulpverlening en bestaat uit het toetsen van kwaliteitsbeleid en de werking van kwaliteitssystemen bij de instellingen die geregeld zijn in die wet. Toetsingskader vormen de wettelijke en anderszins geldende kwaliteitsbeleidskaders. De Inspectie rapporteert en brengt advies uit aan de instellingen en de verantwoordelijke bestuursniveaus. Ook kan zij de minister informeren als zij bij haar inspectie binnen een inrichting stuit op feiten die naar haar oordeel duiden op een structurele misstand.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming voldoende ruimte en toegang heeft binnen de rijksinrichtingen om zich toe te spitsen op de methodiek-ontwikkeling ten aanzien van het pedagogisch klimaat binnen die inrichtingen. Aan de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming zijn geen beperkingen gesteld bij de uitoefening van haar in de Wet op de jeugdhulpverlening geregelde taak in de justitiële jeugdinrichtingen. Dit geldt zowel en in gelijke mate voor de rijksinrichtingen als voor de particuliere inrichtingen. Overigens bestaat er geen «Inspectie voor het gevangeniswezen». Ik neem aan dat de leden doelen op het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming dat zich als wettelijk adviesorgaan voor de justitiële kindbescherming (onder meer) richt op de justitiële jeugdinrichtingen. Mij hebben geen berichten bereikt dat op dit punt onvoldoende mogelijkheden bestaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een cijfermatige onderbouwing van de huidige tekorten aan plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen. Hoe denk ik de tekorten op te lossen en wanneer zal het capaciteitstekort zijn opgelost? De capaciteitsbehoefte in de sector justitiële jeugdinrichtingen blijkt de laatste 10 jaar fors te zijn toegenomen. Zo was in het voorjaar van 1994, toen de capaciteit ruim 900 plaatsen bedroeg, de vraag naar plaatsen 1372. Een uitbreiding tot dat aantal plaatsen was in 1997 ruimschoots gerealiseerd. De behoefteprognoses voor 1998 dienden echter weer te worden bijgesteld tot ruim 1700 plaatsen. In 1999 bedroeg de totaal gerealiseerde capaciteit 1700 plaatsen. Tot voor kort werd nog uitgegaan van een tekort eind 2000 van 105 plaatsen terwijl in 2001 een evenwichtssituatie zou zijn bereikt. Naar de huidige stand van zaken wordt voor het jaar 2000 echter een tekort voorzien van 220 plaatsen, dalend in het jaar 2001 naar een tekort van 80 plaatsen.

Het is niet mogelijk om op hele korte termijn verdere uitbreidingen te realiseren als gevolg van de benodigde bouw tijden en krapte op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn (2000 en 2001) betekent het een en ander, dat er bij ongewijzigd beleid tekorten zullen blijven bestaan. Deswege zal de Dienst Justitiële Inrichtingen een «task force» instellen teneinde te bezien of voorstellen kunnen worden ontwikkeld voor aanvullende noodmaatregelen om het thans nog voorziene tekort voor 2000 en 2001 het hoofd te bieden. Ik heb inmiddels de Tweede Kamer in gelijke zin hierover geïnformeerd bij brieven van 13 en 22 juni 2000. Voor de realisatie is door de Tweede Kamer een bedrag van f 15 miljoen beschikbaar gesteld.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het voorkomt dat meer jeugdigen één kamer delen kan ik ontkennend antwoorden. De laatste vraag die de leden van de fractie van GroenLinks stellen is er

een naar het personeelsbeleid ten aanzien van allochtonen. In de rijksinrichtingen werken momenteel (stand naar 1 januari 2000) in totaal 10% allochtonen, waarvan 5% Turken, 43% Surinamers, 19% Marokkanen, 17% Antillianen/Arubanen en 16% van andere nationaliteit. In de particuliere inrichtingen is 13% van het personeel van allochtone afkomst. Een nadere onderverdeling zoals gegeven bij de rijksinrichtingen is helaas niet beschikbaar. Wel kan aangegeven worden dat in het executieve personeel het aantal allochtonen ongeveer 19% is.

In 1990 is de Dienst Justitiële Inrichtingen van mijn ministerie van start gegaan met het project «Werving, selectie en integratie». Het doel van dit project was de wervings- en selectieprocedure en de integratie op de werkplek, af te stemmen op de diversiteit van sollicitanten en medewerkers van de dienst. De producten van dit project zijn reeds lange tijd geïmplementeerd. In 1994 is een selectie-instrument aan de inrichtingen ter beschikking gesteld waarbij geen onterecht onderscheid wordt gemaakt naar sekse, leeftijd en of culturele achtergrond. Hiermee is de basis gelegd voor gelijke behandeling van alle sollicitanten. Wel bestaat de mogelijkheid voor een inrichting om allochtone sollicitanten die op de taaltoets nog onvoldoende kennis van de Nederlandse taal laten zien, een individueel gerichte bijscholing te laten volgen. Ter ondersteuning van de werving van etnische groepen welke niet via de reguliere wervingskanalen te bereiken zijn, zijn er voor de inrichtingen etnische consultants met een breed netwerk in genoemde minderheidsgroeperingen beschikbaar. In de trainingen voor selectiecommissies wordt uitvoerig aandacht besteed aan de verschillende manieren waarop sollicitanten zich presenteren in een gesprek. Dit kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door verschillen in culturele achtergrond, sekse of leeftijd. Voor alle personeelsfuncties geldt: bij gelijke geschiktheid gaat de voorkeur uit naar een lid van de minderheidsgroepering. De instrumenten gericht op integratie bestaan onder meer uit een onderdeel in de mentorentraining waarbij wordt ingespeeld op de culturele verschillen en de invloed van de cultuur op de communicatie tussen mensen. Ook in de managementtrainingen zitten allerlei elementen die gericht zijn op het managen van een divers samengestelde organisatie.

De inrichtingen hebben in de huisregels geen anti-discriminatie-artikel opgenomen. Ik acht het ook niet nodig dit via het model van de huisregels op te nemen. Discriminatie is immers verboden op grond van artikel 1 van de Grondwet. Opneming in de huisregels zou hieraan niets toevoegen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals