

# **De interne rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg**

*Een vergelijking tussen de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de  
Wet op de jeugdzorg vanuit (inter)nationaal perspectief*

---

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid, variant Strafrecht  
Erasmus Universiteit Rotterdam

|               |                         |
|---------------|-------------------------|
| Student       | Esmée van der Eng       |
| Studentnummer | 328604                  |
| Begeleider    | mr. dr. J. uit Beijerse |
| Tweede lezer  | mr. B.A. Salverda       |
| Datum         | augustus 2014           |

# Inhoud

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1    | Inleiding.....   | 1  |
| 1.1  | Aanleiding.....  | 1  |
| 1.2  | Vraagstelling.....   | 2  |
| 1.3  | Afbakening van het onderwerp.....  | 3  |
| 2    | Interne rechtspositie van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen vanuit nationaal perspectief.....   | 5  |
| 2.1  | Inleiding.....   | 5  |
| 2.2  | Inperking van grondrechten.....  | 5  |
| 2.3  | Afzondering.....   | 8  |
| 2.4  | Onderzoek aan kleding en lichaam.....  | 13 |
| 2.5  | Urineonderzoek.....  | 15 |
| 2.6  | Gedwongen geneeskundige behandeling.....   | 16 |
| 2.7  | Fixatie.....   | 20 |
| 2.8  | Informatievoorziening omtrent de rechten en plichten.....  | 22 |
| 2.9  | Procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel.....   | 23 |
| 2.10 | De huidige inrichtingsgebonden rechtswegen.....  | 25 |
| 2.11 | Samenvatting en conclusie.....   | 28 |
| 3    | Interne rechtspositie van jongeren in de accommodaties voor gesloten jeugdzorg vanuit nationaal perspectief.....                                   | 29 |
| 3.1  | Inleiding.....   | 29 |
| 3.2  | Inperking van grondrechten.....  | 29 |
| 3.3  | Het hulpverleningsplan als uitgangspunt.....   | 32 |
| 3.4  | Afzondering.....   | 35 |
| 3.5  | Onderzoek aan lichaam en kleding.....  | 38 |
| 3.6  | Urineonderzoek.....  | 40 |
| 3.7  | Gedwongen geneeskundige behandeling.....   | 40 |
| 3.8  | Fixatie.....   | 41 |
| 3.9  | Informatievoorziening omtrent de rechten en plichten.....  | 42 |
| 3.10 | De procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel.....  | 45 |
| 3.11 | De huidige inrichtingsgebonden rechtswegen.....  | 49 |
| 3.12 | Samenvatting en conclusie.....   | 51 |
| 4    | Een vergelijking tussen de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet op de jeugdzorg vanuit internationaal en Europees perspectief..... | 53 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.1   | Inleiding .....  | 53 |
| 4.2   | De wens tot harmonisatie .....   | 53 |
| 4.3   | Doelstellingen Nederlandse wetgever in het kader van de Bjj en Wjz ..... | 56 |
| 4.4   | Wettelijke kaders.....   | 57 |
| 4.4.1 | Landelijk niveau.....  | 57 |
| 4.4.2 | Lokaal niveau .....  | 60 |
| 4.4.3 | Individueel niveau .....   | 61 |
| 4.5   | Toepasselijke internationale en Europese regelgeving.....                | 62 |
| 4.6   | Analyse .....  | 65 |
| 4.7   | Afzondering nader bekeken .....  | 70 |
| 4.8   | De inrichtingsgebonden rechtswegen nader bekeken.....                    | 72 |
| 4.9   | Samenvatting en conclusie.....   | 75 |
| 5     | Besluit .....  | 77 |
| 5.1   | Samenvatting en conclusie.....   | 77 |
| 5.2   | Aanbevelingen.....   | 80 |
|       | Literatuurlijst .....  | 82 |

## Voorwoord

Eindelijk is het zo ver! De scriptie die voor u ligt vormt het sluitstuk van de master rechtsgeleerdheid, variant strafrecht, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Een product waar ik de afgelopen tijd ontelbaar veel uren voor achter mijn laptop heb doorgebracht. Waarover zeker nog niet alles over is gezegd, maar waarvan ik mijzelf op dit punt moet dwingen om te stoppen met schrijven.

Op de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleidster, mr. dr. J. uit Beijerse, bedanken voor de enthousiaste begeleiding gedurende het schrijven van mijn scriptie. Ik zal haar inspirerende en motiverende gesprekken, onder het genot van een kopje thee, missen. Daarnaast wil ik mr. B.A. Salverda bedanken voor haar rol als tweede lezer.

Naast het schrijven van mijn scriptie was gelukkig ook enige ruimte voor de broodnodige ontspanning. Wat eten met vrienden, even naar de winkels of een wandeling met mijn trouwe viervoeters. Dit heeft ervoor gezorgd dat ik weer vol goede moed aan mijn scriptie verder ging.

Tot slot wil ik mijn ouders, broer en schoonzus bedanken voor de onvoorwaardelijke steun en stimulans gedurende mijn gehele studie. Wat was ik blij dat ik nog thuis woonde tijdens mijn studie. Ik kon altijd op mijn ouders rekenen. De was die werd gedaan, het eten wat altijd klaarstond en niet te vergeten de vele schaaltes fruit. Verder ben ik mijn ouders bijzonder dankbaar voor het feit dat ik mijn studie heb kunnen afronden zonder studieschuld.

Esmée van der Eng

Spijkenisse, augustus 2014

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vrijheidsbeneming vormt een ingrijpende gebeurtenis voor een jeugdige. “*Ze houden je vast en je raakt alles kwijt: thuis, school en vrienden*”, zoals een voormalig ingesloten jeugdige het verwoord.<sup>1</sup> Juridisch gezien tast vrijheidsbeneming het fundamentele recht op vrijheid van een jeugdige aan. Op basis van verschillende juridische titels kan aan een jeugdige legitiem de vrijheid worden benomen. De juridische titel bepaalt in welke instelling een jeugdige wordt geplaatst en onder welk regime hij komt te vallen.<sup>2</sup> Te denken valt hierbij aan een jeugdige die in het kader van een strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting (JJI) worden geplaatst. Deze jeugdigen vallen onder het regime van de Bjj en aanverwante regelingen. Ook kan gewezen worden op een jeugdige die op basis van een civielrechtelijke titel in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg terecht komt. Voor deze jeugdigen vormen de Wjz en de daarbij behorende regelingen het uitgangspunt.

Het feit dat een jeugdige met een civielrechtelijke titel thans in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg wordt geplaatst, is een betrekkelijk nieuw fenomeen. Tot 1 januari 2008 bestond het concept ‘gesloten jeugdzorg’ nog niet. Jeugdigen met een civielrechtelijke titel werden voor 1 januari 2008 in steeds grotere getale in JJI’s geplaatst. De destijds bestaande hulp en ondersteuning binnen de reguliere jeugdzorg was namelijk ontoereikend voor een bepaalde groep jeugdigen. In het bijzonder betrof het jeugdigen met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen die de neiging hadden om zich aan de noodzakelijke zorg te onttrekken.<sup>3</sup> Deze jeugdigen hadden behoefte aan gedwongen opname, gesloten verblijf en aan beperkende maatregelen. De JJI was de enige plaats – buiten de psychiatrie – waar vrijheidsbeneming mogelijk was en waar de noodzakelijke beperkende maatregelen op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) konden worden toegepast.

De zogeheten ‘samenplaatsing’ van jeugdigen met een strafrechtelijke- en een civielrechtelijke titel in een JJI werd echter niet langer wenselijk geacht. De algemene gedachte was dat civielrechtelijk geplaatste jeugdigen mogelijk ‘besmet’ zouden raken met het criminele gedrag van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Ook zou het regime in een JJI als te strikt worden ervaren voor jeugdigen met een civielrechtelijke titel.<sup>4</sup> Het voorgaande leidde er uiteindelijk toe dat specifieke plekken in de jeugdzorg zijn gecreëerd, gericht op gedwongen opname in een gesloten setting waar eventueel beperkende maatregelen jegens jeugdigen kunnen worden toegepast. Deze vorm van jeugdzorg is op 1 januari 2008 verankerd in de gewijzigde Wet op de jeugdzorg (Wjz).<sup>5</sup> Het gevolg van deze wetswijziging is dat thans twee verschillende regimes met betrekking tot beperkende maatregelen naast elkaar bestaan, te weten het regime van de Bjj en het regime van de Wjz.

Dat jeugdigen met een strafrechtelijke- en een civielrechtelijke titel thans van elkaar worden gescheiden, doet niet af aan de bijzonder kwetsbare positie waarin beide groepen jeugdigen

---

<sup>1</sup> Van der Helm & Hanrath 2011, p. 32.

<sup>2</sup> Waar in deze scriptie over “hij” wordt gesproken wordt tevens “zij” bedoeld.

<sup>3</sup> Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Directie Jeugdzorg 2008, p. 7 & 9.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 1999/00, 26 016, nr. 13 (Motie Duijkers); *Kamerstukken II* 2000/01, 26 016, nr. 18 (Brief van de Minister van Justitie).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 1 (MvT); Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Directie Jeugdzorg 2008, p. 9.

verkeren. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het proefschrift van Liefwaard en uit de UN Violence Study van 2008 dat deze jeugdigen zich in een zeer afhankelijke positie bevinden, aan het zicht van de samenleving en hun familie zijn onttrokken, en een groot risico lopen om voor de rest van hun leven te worden beschadigd.<sup>6</sup> Het voorgaande onderstreept het belang om, gelet op het ingrijpende karakter van beperkende maatregelen, te waken voor een al te lichtzinnige inzet van dergelijke maatregelen ten aanzien van jeugdigen.

Als buitengriffier bij de beklagcommissie uit de commissie van toezicht bij onder meer JJI De Hartelborgt, buig ik mij over de interne rechtspositie zoals Kelk het noemt (de rechten en plichten van jeugdigen binnen de muren).<sup>7</sup> In die hoedanigheid ben ik bekend met het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving ten aanzien van beperkende maatregelen. Kijkend naar de Wjz, vielen mij op het eerste gezicht de aanzienlijke verschillen op dit punt op met de Bjj. Een vraag die hier opkomt, is welke verschillen in interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen onder de relevante huidige en de voorgenomen wetgeving bestaan. In hoeverre is het vanuit nationaal en internationaal perspectief wenselijk om beide wettelijke kaders op elkaar af te stemmen?

Het belang om deze verschillen in kaart te brengen, staat in het middelpunt van de belangstelling. Op 1 maart 2013 de thematische wetsevaluatie “Gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen” van start is gegaan.<sup>8</sup> Deze evaluatie is toegespitst op de huidige en toekomstige verschillen tussen onder andere de gesloten en justitiële jeugdzorg. Op dit moment is ook het wetsvoorstel ‘Jeugdwet’ aanhangig.<sup>9</sup> Defence for Children, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State achten het wenselijk om de resultaten van de hiervoor genoemde thematische wetsevaluatie niet langer af te wachten. In het verlengde daarvan luidt hun advies om de bestaande rechtspositieregelingen gelijktijdig met en als onderdeel van de invoering van de nieuwe ‘Jeugdwet’ zoveel mogelijk te harmoniseren.<sup>10</sup> De aanleiding voor dit advies is terug te voeren op de motie van het lid Quik-Schuijt c.s. in 2007. In deze motie werd gewezen op het feit dat sprake is van verschillende regimes ten aanzien van het toepassen van beperkende maatregelen, waarbij onder andere op het regime van de Bjj en het regime van de Wjz werd gewezen.<sup>11</sup> Deze motie leidde tot de toezegging van de toenmalige Minister van Justitie om hierover op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen.<sup>12</sup> Tot op heden heeft deze toezegging geen gevolgen gekregen.

## 1.2 Vraagstelling

Het voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling:

*“In hoeverre bestaat de noodzaak tot harmonisatie tussen de interne rechtspositie van*

---

<sup>6</sup> Liefwaard 2008, p. 316-317; UN Violence Study 2006.

<sup>7</sup> Kelk 2008, p. 8.

<sup>8</sup> <http://www.zonmw.nl/nl/projecten/project-detail/thematische-wetsevaluatie-gedwongen-zorg-bij-jeugdigen-en-volwassen/samenvatting/>

<sup>9</sup> Wetsvoorstel regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet): *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684.

<sup>10</sup> Defence for Children International 2013, p. 7-8, 48, 57, 67 & 71; Raad voor de Rechtspraak 2012, p. 8; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 4, p. 24.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 30 644, nr. I (Motie van het lid Quik-Schuijt c.s.).

<sup>12</sup> *Handelingen I* 2007/08, nr. 15, p. 662-663; In overeenstemming met de onderling afgesproken taakverdeling, gaat in plaats van de Minister voor Jeugd en Gezin, de Minister van Justitie op de motie van het lid Quik-Schuijt c.s. in.

*jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg vanuit nationaal en internationaal perspectief? “*

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden zullen in hoofdstuk 2 allereerst de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's ten aanzien van beperkende maatregelen vanuit nationaal perspectief worden bekeken. Om een vergelijking met de gesloten jeugdzorg mogelijk te maken, zal slechts aandacht worden besteed aan die beperkende maatregelen die ook in de gesloten jeugdzorg kunnen worden toegepast. Bij de bespreking van de materiële aspecten van de interne rechtspositie zal stil worden gestaan bij de gronden, bevoegdheid en duur per beperkende maatregel. Bij de formele aspecten van de interne rechtspositie ligt de focus op de informatievoorziening omtrent de interne rechtspositie, de procedurele waarborgen ten aanzien van het opleggen van een beperkende maatregel en de huidige inrichtingsgebonden rechtswegen. Om een zo goed mogelijk beeld te vormen van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's, zullen niet alleen de belangrijkste wetsartikelen worden besproken, maar ook de toepasselijke literatuur, jurisprudentie, kamerstukken, ministeriële regelingen en circulaire.<sup>13</sup> Opmerking verdient dat deze bespreking niet beoogt om een alomvattend beeld te schetsen van de interne rechtspositie van dergelijke jeugdigen. Daartoe is de hoeveelheid informatie te groot.

In hoofdstuk 3 staat de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg, wederom vanuit nationaal perspectief, centraal. De opzet van hoofdstuk 3 zal nagenoeg gelijk zijn met de opzet van hoofdstuk 2. Daarbij zullen de voor dat hoofdstuk relevante wetsartikelen, literatuur, jurisprudentie en overige informatie aan bod komen.

Hoofdstuk 4 vormt de kern van deze scriptie. De in hoofdstuk 2 en 3 verkregen inzichten leveren de basis voor de in hoofdstuk 4 te maken vergelijking tussen beide interne rechtsposities. Aan de hand van de verschillen die hieruit voortvloeien, kan de noodzaak van harmonisatie worden achterhaald. Alvorens een vergelijking zal worden gemaakt tussen beide interne rechtsposities, zal eerst de achtergrond kort worden besproken. Daarna zal worden geanalyseerd hoe deze verschillen in interne rechtspositie zich over het algemeen verhouden tot internationale en Europese wet- en regelgeving. Daarbij zal in het bijzonder de afzonderingsmaatregel en de inrichtingsgebonden rechtswegen worden belicht vanuit internationaal perspectief.

Tot slot zal in hoofdstuk 5 een analyse worden gemaakt van wat in de voorgaande hoofdstukken is besproken. Daarbij zal de hoofdvraag wordt beantwoord en aanbevelingen worden gedaan.

### **1.3 Afbakening van het onderwerp**

Dit onderzoek is toegespitst op de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's en accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Deze scriptie leent zich niet om de gehele interne rechtspositie van beide groepen jeugdigen te bespreken. Om die reden zal het accent liggen op de verschillende beperkende maatregelen die jegens beide groepen jeugdigen kunnen worden toegepast. Daarbij zal de interne rechtspositie onder de huidige wet- en regelgeving worden besproken en waar nodig zal aandacht worden besteed aan de nieuwe 'Jeugdwet'.

Om een vergelijking mogelijk te maken zullen slechts die beperkende maatregelen worden besproken, die zowel in JJI's, als in accommodaties voor gesloten jeugdzorg kunnen worden toegepast. Daarbij zal niet het klassieke onderscheid tussen orde- en controlemaatregelen worden

---

<sup>13</sup> In de ministeriële regelingen en de circulaire zijn een aantal bepalingen uit de wet nader uitgewerkt.

gehanteerd, zoals ook in de Bjj en de Wjz is opgenomen. In de praktijk kennen jeugdigen een dergelijk onderscheid veelal niet.

De interne rechtspositie valt volgens Kelk uiteen in de materiële en de formele rechtspositie.<sup>14</sup> Onder de materiële rechtspositie zullen in deze scriptie de gronden, bevoegdheid en duur van de beperkende maatregelen worden geschaard. De formele rechtspositie bestrijkt in deze scriptie de volgende onderdelen: informatievoorziening omtrent de interne rechtspositie, de procedurele waarborgen ten aanzien van het opleggen van beperkende maatregelen en de huidige rechtswegen die voor jeugdigen openstaan. Bij de bespreking van de huidige rechtswegen, zal alleen aandacht worden besteed aan de 'inrichtingsgebonden' rechtswegen. De 'externe' rechtswegen, zoals de kindombudsman, het kort geding en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zullen minder snel ingeschakeld worden door jeugdigen dan de inrichtingsgebonden instanties. Om de omvang van deze scriptie te beperken, zullen de inrichtingsgebonden rechtswegen slechts worden aangestipt. De procedurele aspecten ten aanzien van de inrichtingsgebonden rechtswegen (de termijnen, het verloop van de zitting, de mogelijke uitspraken enzovoorts) zullen hierbij buiten beschouwing worden gelaten.

---

<sup>14</sup> Kelk 2008, p. 36.



## **2 Interne rechtspositie van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen vanuit nationaal perspectief**

### **2.1 Inleiding**

In het onderhavige hoofdstuk staat de interne rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) ten aanzien van een aantal beperkende maatregelen centraal, zowel in materiële als in formele zin. De interne rechtspositie heeft betrekking op de rechten en de plichten van jeugdigen binnen de inrichtingsmuren. In dit hoofdstuk zal eerst de materiële kant van de interne rechtspositie aan bod komen. De interne rechtspositie kan door verschillende beperkende maatregelen worden aangetast (paragraaf 2.2). Achtereenvolgens komen in paragraaf 2.3 tot en met 2.6 aan de orde: afzondering, onderzoek aan lichaam en kleding, het urineonderzoek, het gedogen van een geneeskundige behandeling en fixatie.

Tegenover de inbreuken die gemaakt kunnen worden op de interne rechtspositie van een jeugdige in een JJI, staat de behoefte om de interne rechtspositie van een jeugdige voldoende bescherming te bieden. Op dat punt speelt niet alleen de informatievoorziening (paragraaf 2.8) een belangrijke rol, maar ook de verschillende procedurele waarborgen waarmee het opleggen van beperkende maatregelen zijn omgeven (paragraaf 2.9). Ook de verschillende inrichtingsgebonden rechtswegen komen in dat kader in paragraaf 2.10 kort aan bod.

### **2.2 Inperking van grondrechten**

Het feit dat de externe rechtspositie van jeugdigen in JJI's aan beperkingen is onderworpen, betekent niet dat jeugdigen binnen de inrichtingsmuren helemaal geen rechten meer hebben. Aan de ene kant omvat het verblijf in een JJI het gehele leven van verschillende jeugdigen in één ruimte onder dezelfde autoriteit. Dit wordt door Goffman aangeduid met het begrip 'totale institutie' of 'totaal-instituut'.<sup>15</sup> In een JJI zijn grote aantallen probleemjongeren onvrijwillig bij elkaar geplaatst, wat onvermijdelijk met zich meebrengt dat, gelet op diverse belangen, meer regels, afspraken en verplichtingen gelden dan buiten de gesloten inrichting.<sup>16</sup> Aan de andere kant worden jeugdigen in JJI's als rechtsburgers erkend. Dat betekent dat iedere jeugdige die in een JJI verblijft, drager is van dezelfde rechten als iedere andere jeugdige in de vrije samenleving, voor zover de aard van het verblijf in een JJI dat toelaat. Deze rechten vloeien voort uit diverse nationale regelingen, zoals de Nederlandse Grondwet (hierna: GW) en uit verschillende internationale regelingen, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).<sup>17</sup> Het rechtsburgerschap van jeugdigen in JJI's brengt ook met zich mee dat deze jeugdigen in staat moeten worden gesteld om inperkingen van hun (grond)rechten aan een rechterlijke toetsing te onderwerpen.

Hoewel het verblijf in een JJI op zichzelf al een vrijheidsbeperking inhoudt, kan een jeugdige binnen een JJI verder in zijn vrijheden worden beperkt door de inzet van beperkende maatregelen. Jeugdigen kunnen slechts aan beperkende maatregelen worden onderworpen voor zover dat voor de doelen van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is, te weten: beveiliging, opvoeding, resocialisatie en eventueel behandeling (art. 2 lid 4 sub a jo. lid 2 Bjj). Aan het voorgaande voegt art. 2 lid 4 sub b Bjj

---

<sup>15</sup> Goffman 1975, p. 14.

<sup>16</sup> Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 273.

<sup>17</sup> Liefwaard 2010a, p. 1116.

toe dat de toepassing van dergelijke maatregelen ook vereist kan zijn om de orde of de veiligheid binnen de inrichting te handhaven. Blijkens de Memorie van Toelichting vormt art. 2 lid 4 Bjj een eigen variant van de zogeheten leer van de minimale beperkingen uit art. 15 lid 4 Gw.<sup>18</sup> Deze leer vereist terughoudendheid bij het toepassen van beperkende maatregelen jegens jeugdigen, omdat hiermee bepaalde (grond)rechten van jeugdigen verregaand kunnen worden aangetast.

Tevens dient bij het opleggen van beperkende maatregelen, steeds aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid te worden getoetst.<sup>19</sup> Het proportionaliteitsbeginsel brengt met zich mee dat de beperkende maatregel in verhouding moet staan tot het daarmee te bereiken doel. Bij de toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel moet worden beoordeeld of met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Als die maatregel er is, dient daarvoor te worden gekozen. Tot slot houdt het doelmatigheidsbeginsel in dat het opleggen van een beperkende maatregel moet leiden tot het beoogde resultaat, als ook dat de desbetreffende maatregel niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Uit oogpunt van zorgvuldigheid, dient voorafgaand aan het opleggen van beperkende maatregelen telkens per individueel geval een belangenafweging te worden gemaakt. Bij een dergelijke belangenafweging dienen alle in aanmerking komende belangen te worden meegewogen, waarbij de hiervoor genoemde rechtsbeginselen een leidende rol spelen.<sup>20</sup>

De leer van de minimale beperkingen vereist naar het idee van de wetgever strikt genomen niet om mogelijke inperkingen van (grond)rechten van jeugdigen tijdens het verblijf in een JJI in de wet te regelen. Toch heeft de wetgever met de invoering van de Bjj in 2001 hier bewust voor gekozen. De huidige Bjj bevat dan ook (deels uitputtend) de materiële aspecten van de interne rechtspositie. Het gaat hierbij om de gronden, de bevoegdheid en de duur met betrekking tot het beperken van bepaalde (grond)rechten van een jeugdige. Ook de formele aspecten van de interne rechtspositie zijn uitgebreid in Bjj opgenomen, met name de klachtenregeling. Verschillende aspecten speelden hierbij voor de wetgever een leidende rol. Het eerste aspect heeft betrekking op de in de praktijk steeds groter wordende behoefte om met de destijds geldende versnipperde en ontoereikende wet- en regelgeving te breken. De materiële rechtspositie van jeugdigen in JJI's was op dat moment nauwelijks geregeld, voor beperkende maatregelen ontbrak een voldoende wettelijke basis en de beperkte uitwerking van de klachtenregeling was bovendien in strijd met de bestuursrechtelijke normen. Juist door de groeiende capaciteit van de JJI's kwam dit aspect steeds meer op de voorgrond te treden.<sup>21</sup>

Het tweede aspect voor de invoering van een integraal rechtspositiereglement betrof het volgende:

*“Ook van belang is het proces van verzelfstandiging van het beheer over de inrichtingen ten opzichte van de Minister van Justitie en de deconcentratie van bevoegdheden naar het inrichtingsniveau. Eén van de naar mijn oordeel essentiële voorwaarden voor een adequaat en controleerbaar systeem van sturing op afstand is het bestaan van een helder en toegankelijk kader van taken, rechten en bevoegdheden van degenen die in dat systeem werkzaam zijn of daaraan zijn onderworpen.”<sup>22</sup>*

<sup>18</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 16.

<sup>19</sup> Liefwaard 2010a, p. 1116.

<sup>20</sup> Liefwaard 2010b, p. 101.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 3 (MvT).

<sup>22</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 3.

Het derde aspect strekt er toe om de Bjj met betrekking tot de regeling van de beperkende maatregelen zoveel mogelijk af te stemmen op de Bvt en de Pbw:

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

*Strikt genomen is dit niet noodzakelijk, aangezien in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet reeds de bevoegdheid is neergelegd om ten aanzien van hen wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, de uitoefening van grondrechten te beperken voor zover die uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsbeneming. Dit vierde lid is zodanig geredigeerd dat het enerzijds aan de directies van justitiële jeugdinrichtingen de nodige beleidsruimte laat zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is vereist, en anderzijds de eis wordt gesteld dat de grondrechten uitsluitend mogen worden beperkt voor zover de uitoefening van die grondrechten zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming.”<sup>23</sup>*

Iets verderop wijst de wetgever nog op een vierde aspect:

*“Het is immers in overeenstemming met beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid om in een wettelijke regeling die zich richt op personen in een bijzonder afhankelijke positie, zoals jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen, zoveel mogelijk vast te leggen welke beperkingen op grondrechten mogen worden toegepast. De vergaande aard van de beperkingen in de bewegingsvrijheid (...) vormen hiervoor te meer een aanleiding.”<sup>24</sup>*

Aan de hiervoor genoemde overwegingen van de wetgever kan naar mijn mening worden toegevoegd dat een wet in formele zin, zoals de Bjj, waarborgt dat aanvullingen en/of wijzigingen alleen kunnen plaatsvinden nadat de regering en de Staten-Generaal die heeft goedgekeurd. Daarmee is de interne rechtspositie jeugdigen zowel materieel, als formeel gezien versterkt. Zo levert de opsomming van rechten en plichten in de Bjj en de gronden waarop inbreuk op die rechten mag worden gemaakt een verbetering van de materiële rechtspositie op. Naar mijn mening is de formele rechtspositie dan ook versterkt in verband met de introductie van de informatieplicht en de mogelijkheid van beklag en beroep tegen bepaalde beslissingen.

De thans geldende Bjj is blijkens de Memorie van Toelichting expliciet ingesteld als een kaderwet (of raamwet).<sup>25</sup> Volgens Van Gestel en Vleugel betekent de term ‘kaderwet’ dat de desbetreffende wet zelf over het algemeen weinig gedetailleerde regels bevat, maar voornamelijk algemene regels, beginselen en procedures kent. De wetgever in formele zin laat de verdere uitwerking van het wettelijk kader grotendeels over aan lagere regelgevers, zoals de regering, individuele ministers of decentrale overheden.<sup>26</sup> Met betrekking tot de verschillende beperkende maatregelen bevat de Bjj een aanzienlijke hoeveelheid minimumnormen die verder zijn uitgewerkt in de Rjj, ministeriële regelingen, circulaires en in de door de directeur vastgestelde huisregels. De Bjj vormt de wettelijke basis om diepgaande inbreuken te maken op bepaalde (grond)rechten van jeugdigen.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 6 (MvT).

<sup>24</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 6-7 (MvT).

<sup>25</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 3.

<sup>26</sup> Van Gestel & Vleugel 2012, p. 17.

### 2.3 Afzondering

Plaatsing in afzondering maakt een diepe inbreuk op de vrijheid van een jeugdige. Gelet op het ingrijpende karakter van de afzonderingsmaatregel, mag deze maatregel pas worden ingezet als minder ingrijpende middelen tekort schieten.<sup>27</sup> De wettelijke grondslag voor deze ingrijpende maatregel is gelegen in art. 25 Bjj. Ingevolge art. 25 lid 1 Bjj kan een jeugdige in afzondering worden geplaatst op de gronden genoemd in art. 24 lid 1 Bjj, namelijk:

- a. voor zover de orde of de veiligheid van de inrichting, dan wel van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming dat vereist. Deze grond voor afzondering kan slechts worden aangewend als minder ingrijpende maatregelen tekort schieten;
- b. indien deze maatregel noodzakelijk is om de betrokken jeugdige te beschermen. Onder deze grond schaaft de wetgever een jeugdige die wegens – het gevaar voor – zelfverwonding of psychische decompensatie tegen zichzelf of tegen anderen dient te worden beschermd. In het bijzonder kan het voorkomen dat een jeugdige door een of meerdere jeugdigen binnen de inrichting wordt bedreigd. In dat licht kan het noodzakelijk zijn om een of meerdere jeugdigen gedurende bepaalde tijd af te zonderen;
- c. wegens ziekmelding of ziekte van de betrokken jeugdige. Deze grond hangt af van de aard van de ziekte. Aangezien ziekmelding of ziekte een dermate objectieveerbaar feit is, zal de directeur vaak eerst advies van de medische dienst inwinnen. In afwachting van dergelijk advies, kan de betrokken jeugdige voorlopig buiten de groep worden geplaatst in de zin van art. 24 Bjj;
- d. indien de jeugdige verzoekt om in afzondering te worden geplaatst. In dat geval is vereist dat door of namens de directeur wordt onderzocht of voor dit verzoek een redelijke grond bestaat en tevens of het mogelijk is om dit verzoek daadwerkelijk uit te voeren.<sup>28</sup>

De bevoegdheid tot het toepassen van de afzonderingsmaatregel in het kader van de onder a. en b. genoemde gevallen, is gelegen bij directeur (art. 25 lid 1 Bjj). Onder directeur van de inrichting wordt tevens diens plaatsvervanger verstaan (art. 1 lid 1 sub i Bjj). Het voorbehouden van dergelijke beslissingen aan de directeur of diens plaatsvervanger valt toe te juichen uit rechtspositioneel oogpunt. Doordat de directeur of diens plaatsvervanger op een zekere afstand staat ten opzichte van de gebeurtenissen op de werkvloer, wordt een objectieve besluitvorming bevordert.<sup>29</sup> Zo is uitsluitend de directeur bevoegd tot het opleggen van beperkende maatregelen aan jeugdigen die in het kader van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming aan zijn gezag zijn onderworpen. Deze bevoegdheid volgt uit de in art. 4 lid 3 Bjj neergelegde algemene aanwijzingsbevoegdheid.<sup>30</sup>

Door het stelsel van voorbehouden beslissingen werden de directeuren extra belast. In de praktijk leidde dat tot een ongewenste ontwikkeling, namelijk dat een relatief groot aantal plaatsvervangers van de directeur werden aangewezen om enkel de werklast van de directeur te verlichten.<sup>31</sup> Om aan het gesignaleerde knelpunt tegemoet te komen, is sinds 1 juli 2011 in art. 4 lid 5 de mogelijkheid opgenomen om de eerste beslissing tot het treffen van de afzonderingsmaatregel te mandateren aan een afdelingshoofd. Opmerking verdient dat de beslissing tot afzondering de

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 40 (MvT).

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 39- 42 (MvT); *Kamerstukken II 1998/99*, 26 016, nr. 6, p. 19; Uit Beijerse 2013, p. 1332.

<sup>29</sup> Liefwaard 2012, p. 1115.

<sup>30</sup> Uit Beijerse 2013, p. 1239.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 31915, nr. 3, p. 5 (MvT).

(grond)rechten verregaand kan inperken. Gelet op het feit dat een afdelingshoofd dichtbij de werkvloer staat, kan getwijfeld worden aan de objectiviteit van de door het afdelingshoofd genomen beslissingen. De wetgever bevestigt deze opmerking, maar daarentegen kan een afdelingshoofd meer dan een groepsleider *'een zakelijke afstand tot de jeugdige bewaren'*. Daarnaast mag van de directeur worden verwacht dat hij alleen personen tot afdelingshoofd benoemt die over voldoende capaciteiten beschikken. Zo dient het desbetreffende afdelingshoofd te beschikken over voldoende kennis van het penitentiaire recht.<sup>32</sup> Met Liefwaard ben ik van mening dat het bewaren van onvoldoende afstand tussen het afdelingshoofd en de groepsleiding het grootste risico vormt. De objectiviteit van ingrijpende beslissingen zou hierdoor in het geding kunnen komen.<sup>33</sup> De wetgever besteedt daar ten onrechte geen aandacht aan in de Memorie van Toelichting.

In de Bjj zijn geen voorschriften opgenomen omtrent de vorm van het mandaat. Liefwaard veronderstelt dat het hier gaat om een uitdrukkelijk gegeven mandaat. Hij wijst er op dat de JJI achteraf moet kunnen bewijzen dat de in het geding zijnde beslissing van het afdelingshoofd bevoegd is genomen. Daarnaast dient voor de jeugdige vooraf voldoende helder te zijn wie welke beslissing mag nemen.<sup>34</sup> Uit art. 5 lid 6 Bjj volgt dat een afdelingshoofd die beslist om een jeugdige in afzondering te plaatsen, de directeur zo spoedig mogelijk daarvan op de hoogte stelt. Dit dient uiterlijk binnen vijftien uren na het nemen van die beslissing te gebeuren. Ook geldt een dergelijke onverwijld *'mededelingsplicht'*, als een personeelslid of een medewerker een jeugdige in afzondering plaatst. Hiervan kan sprake zijn, als onverwijld tenuitvoerlegging van de afzondering op grond van art. 24 lid 1, sub a of sub b, Bjj geboden is (art. 25 lid 4 Bjj). Volgens de wetgever kan afzondering door het personeel noodzakelijk zijn als de volgende omstandigheden aan de orde zijn:

*"Het zal in het laatste geval kunnen gaan om situaties waarin zich ernstige incidenten hebben voorgedaan en waarbij verscheidene personen betrokken zijn geraakt, dan wel waarbij een individuele bewoner een acuut gevaar voor zichzelf of anderen oplevert en derhalve in afzondering geplaatst dient te worden."*<sup>35</sup>

Daarnaast kan het personeel een jeugdige kortdurend afzonderen in verband met een kamerinspectie als bedoeld in art. 39 Bjj. Een voorbeeld hiervan vormt de volgende beroepszaak bij de beroepscommissie van de RSJ. In de avond ontstond het vermoeden dat de betrokken jeugdige op zijn kamer had gerookt. Jeugdige ontkende dat hij rookwaar op zijn kamer had en in het verlengde daarvan ontkende hij te hebben gerookt. In het belang van de orde en de veiligheid in de inrichting, moest de kamer van de jeugdige worden geïnspecteerd. Aangezien de groepsleiding 's nachts niet aanwezig is, kon de kamerinspectie pas de volgende ochtend plaatsvinden. Gelet op deze omstandigheden, achtte de beroepscommissie van de RSJ de beslissing van de directeur om jeugdige gedurende de nacht in een opvangkamer te plaatsen totdat de kamerinspectie zou zijn uitgevoerd, niet onredelijk of onbillijk.<sup>36</sup>

In het geval de afzonderingsmaatregel wordt getroffen op basis van art. 24 lid 1, sub a en b, Bjj is de afzondering in duur beperkt. Zo kan het desbetreffende personeelslid of medewerker een jeugdige in het kader van art. 24 lid 1, sub a of b, Bjj voor een termijn van maximaal vijftien uren in afzondering plaatsen (art. 25 lid 4 Bjj). De wetgever heeft bewust voor deze termijn gekozen. Als een

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 2008/09, 31915, nr. 3, p. 5 (MvT); Liefwaard 2010a, p. 1133.*

<sup>33</sup> *Liefwaard 2010a, p. 1133-1134.*

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 6-7 (MvT); Liefwaard 2012, p. 1116.*

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 43 (MvT).*

<sup>36</sup> *Beroepscommissie RSJ 25 oktober 2010, 10/1530/JA.*

personeelslid of medewerker aan het einde van de werkdag een beslissing tot plaatsing in de afzondering neemt, dan kan deze beslissing immers voortduren tot de volgende ochtend. Vervolgens kan de directeur of diens plaatsvervanger een beslissing over de voortzetting van de afzonderingsmaatregel nemen.<sup>37</sup> In het bijzonder bepaalt de leeftijd van de jeugdige de duur van de afzondering. Een jeugdige die de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, mag door de directeur of het afdelingshoofd in eerste aanleg maximaal één dag in afzondering worden geplaatst. Een jeugdige van zestien jaar en ouder, mag aanvankelijk maximaal twee dagen in afzondering worden geplaatst (art. 25 lid 1 Bjj).

Ook kan de afzonderingsmaatregel worden verlengd, hetgeen wegens het ingrijpende karakter daarvan is voorbehouden aan de directeur. Bij een jeugdige die de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, kan de directeur de afzondering één keer voor maximaal één dag verlengen. Bij een jeugdige van zestien jaar of ouder, kan de directeur de afzondering eenmaal voor ten hoogste twee dagen verlengen. Het voorgaande betekent dat een jeugdige die jonger is dan zestien jaar maximaal twee dagen (inclusief verlenging) in afzondering kan worden geplaatst. Bij een jeugdige die zestien jaar of ouder is, kan de afzonderingsmaatregel maximaal vier dagen (inclusief verlenging) duren. Bij de verlengingsbeslissing dient de directeur per geval te beoordelen of de noodzaak tot afzondering nog bestaat (art. 25 lid 3 Bjj). In een uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ ten aanzien van een gedetineerde in een penitentiaire inrichting werd beslist dat bij de verlenging van de afzonderingsmaatregel *“steeds een nieuwe en zorgvuldige afweging van de belangen en de omstandigheden van de gedetineerde plaats dient te vinden, terwijl dit ook uit de motivering van de verlengingsbeslissing op een niet mis te verstane wijze moet blijken”*.<sup>38</sup> Naar mijn mening dient deze overweging ook te gelden in de jeugdrechtspraak. Het zal steeds van de individuele omstandigheden afhangen of bij verlenging van de maatregel tot afzondering sprake is van een voldoende motivering van de verlengingsbeslissing. Bij een langer durende (verlengde) maatregel zal in redelijkheid een nadere motivering van de noodzaak van de verlengingsbeslissing mogen worden verwacht. In dat geval zal niet mogen worden volstaan met eenzelfde motivering als bij de eerste keer dat de afzonderingsmaatregel werd opgelegd.

Indien de afzonderingsmaatregel wordt ingezet op de gronden genoemd in art. 24 lid 1, sub c en d, Bjj, gelden geen wettelijke maximumtermijnen. De duur van de afzonderingsmaatregel is in dergelijke gevallen veelal afhankelijk van de duur van de ziekte van de jeugdige of van de duur van het verzoek van jeugdige om afgezonderd te blijven. In alle gevallen zal de exacte duur van de afzondering afhangen van de individuele omstandigheden. De jeugdige zal in ieder geval afgezonderd blijven, zolang de noodzaak daartoe nog bestaat. De afzonderingsmaatregel zal pas worden beëindigd als dat in een bepaald geval mogelijk en verantwoord is.<sup>39</sup> In alle gevallen geldt wel dat de duur van de afzondering beperkt moet zijn tot een zo kort mogelijke periode, vanwege het risico op psychosociale schade bij een jeugdige.<sup>40</sup>

Voor zover de directeur niet anders bepaalt, neemt de jeugdige tijdens de afzonderingsperiode geen deel aan gemeenschappelijke activiteiten, zoals sport of recreatie (art. 25 lid 2 Bjj). Deze bepaling maakt inbreuk op het uitgangspunt dat jeugdigen binnen JJI's in groepen verblijven en deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten (art. 22 Bjj). Tevens kunnen gedurende

---

<sup>37</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 915, nr. C, p. 17 (MvA).

<sup>38</sup> Beroepscommissie RSJ 20 augustus 1991, A 168/91, Sa 1992, nr. 19.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 43 (MvT).

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 201, nr. 10, p. 1 (Amendement).

de afzondering de contacten met de buitenwereld worden beperkt.<sup>41</sup> Hiermee wordt het recht van de jeugdige om bijvoorbeeld bezoek te ontvangen of te telefoneren aangetast (art. 43 en 44 Bjj). Volgens de wetgever is een contactbeperking niet vanzelfsprekend, maar moet daarover in alle gevallen een afzonderlijke beslissing worden genomen.<sup>42</sup>

Verder is in art. 25 lid 2 Bjj neergelegd dat het recht op dagelijks verblijf in de buitenlucht in de zin van art. 53 lid 5 Bjj voor een jeugdige in afzondering doorgaans van kracht blijft. Vaak wordt een jeugdige tijdens de afzonderingsperiode individueel gelucht op een aparte luchtplaats of in een luchtkooi. De directeur is verantwoordelijk dat een jeugdige niet teveel geïsoleerd raakt gedurende de afzonderingsperiode. In dat kader is de directeur verplicht te zorgen dat het nodige contact tussen personeelsleden en medewerkers van de inrichting, en de afgezonderde jeugdige wordt gewaarborgd. De aard en de frequentie van het contact dient op de situatie van een jeugdige te worden afgestemd (art. 25 lid 5 Bjj). Regelmatig contact is bijvoorbeeld vereist als een jeugdige zelfdestructief gedrag vertoont of het vermoeden hiervan bestaat tijdens zijn verblijf in de afzonderingscel (art. 7 van de hierna te bespreken Regeling straf- en afzonderingscel justitiële jeugdinrichtingen). In dat licht is van belang dat het recht op luchten wordt aangemerkt als absoluut recht, waar alleen in zeer uitzonderlijke gevallen inbreuk op mag worden gemaakt.<sup>43</sup> Te wijzen valt op een uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ waarin sprake was van een jeugdige die tijdens de afzondering zowel verbaal, als non-verbaal agressief en dreigend gedrag had vertoond. In verband met de veiligheid van de jeugdige en de personeelsleden, was het noodzakelijk om deze jeugdige geboeid en in aanwezigheid van een flink aantal personeelsleden te laten luchten. De desbetreffende jeugdige wilde hier echter geen medewerking aan verlenen. Om die reden heeft de directeur besloten om de jeugdige die dag het recht op luchten te ontnemen. Het geweld dat moest worden toegepast om de jeugdige te boeien woog volgens de directeur immers niet op tegen het belang van de jeugdige om te luchten. De beklagcommissie van de RSJ was van oordeel dat de hiervoor geschetste omstandigheden de beslissing van de directeur om inbreuk te maken op het recht van de betrokken jeugdige om te luchten als bedoeld in art. 53 lid 5 Bjj, kan dragen.<sup>44</sup>

De afzonderingsmaatregel kan ten uitvoer worden gelegd in de eigen kamer van een jeugdige of een bijzondere opvangkamer. Ook kan een jeugdige in een daartoe bestemde ruimte worden geplaatst, te weten een afzonderingscel (art. 25 lid 2 Bjj). De wetgever dacht bij de laatstgenoemde vorm van afzondering in de eerste plaats aan een situatie waarin het gevaar bestaat dat een jeugdige zichzelf schade toebrengt. Ten tweede kan het voorkomen dat een jeugdige niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn gedragingen. Om die reden is het niet langer verantwoord om een dergelijke jeugdige op de desbetreffende afdeling te laten verblijven.<sup>45</sup> Plaatsing in de afzonderingscel is de meest ingrijpende vorm van afzondering voor een jeugdige (art. 25 lid 2 Bjj).<sup>46</sup> In dat verband heeft de wetgever plaatsing in de afzonderingscel met een aantal afzonderlijke waarborgen omkleed. Als een dergelijke plaatsing langer dan vierentwintig uur duurt, dient de directeur de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger, alsmede de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders en Bureau Jeugdzorg terstond daarvan in kennis te stellen (art. 25 lid 6 Bjj). Op basis van een dergelijke melding, kan de inrichtingsarts een

---

<sup>41</sup> Uit Beijerse 2013, p. 1334.

<sup>42</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 44 (MvT).

<sup>43</sup> KC 2012/024, 18 juli 2011.

<sup>44</sup> Beroepscommissie RSJ 6 januari 2003, 02/2067/JA.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 26 016, nr. 6, p. 19.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 43 (MvT).

afgezonderde jeugdige zo snel mogelijk bezoeken en beoordelen of vanuit medisch oogpunt de noodzaak bestaat om de afzonderingsmaatregel op te heffen of te verlengen. Verder houdt de meldingsplicht aan de commissie van toezicht in de praktijk veelal in dat de secretaris van de commissie van toezicht wordt ingelicht. De secretaris informeert vervolgens de maandcommissaris. De bedoeling van de wetgever is dat de desbetreffende maandcommissaris uiteindelijk op basis van deze informatie de jeugdige bezoekt die langdurig in een afzonderingscel is geplaatst.<sup>47</sup>

Ook kan de directeur bepalen dat een jeugdige tijdens zijn verblijf in een afzonderingscel, dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd (art. 25a lid 1 Bjj, alsmede art. 14 van de hierna te bespreken Regeling straf- en afzonderingscel justitiële jeugdinrichtingen). Het plaatsen van een camera maakt inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een jeugdige in de zin van art. 10 lid 1 Gw. Aangezien JJ's de zorg dragen over jeugdigen die onder hun gezag vallen, kan cameraobservatie noodzakelijk zijn om de geestelijke of lichamelijke toestand van de jeugdige te beschermen (art. 25a lid 1 Bjj). Volgens de wetgever kan onder de 'geestelijke toestand' worden verstaan de situatie waarin een jeugdige suïcidaal is of zichzelf probeert te verwonden (automutilatie). Bij de 'lichamelijke toestand' kan worden gedacht aan een jeugdige die naar aanleiding van zwaar medicatiegebruik regelmatige en stelselmatige observatie nodig heeft.<sup>48</sup> Cameraobservatie legt vaak een grote psychische druk op de desbetreffende jeugdige. Om die reden heeft de wetgever in art. 25a lid 2 Bjj vastgelegd dat de directeur voorafgaand aan zijn beslissing tot cameraobservatie advies dient in te winnen bij een gedragsdeskundige of een inrichtingsarts. Indien dit advies niet kan worden afgewacht, is de directeur verplicht het advies zo spoedig mogelijk na zijn beslissing in te winnen. De directeur zal het advies van de gedragsdeskundige of de inrichtingsarts bij zijn beslissing tot oplegging van cameraobservatie moeten betrekken.<sup>49</sup>

Art. 25 lid 7 Bjj bepaalt dat de Minister nadere regels stelt omtrent het verblijf in de afzonderingscel en de inrichting daarvan. Deze regels zijn vastgelegd in de Regeling straf- en afzonderingscel justitiële jeugdinrichtingen (hierna: de Regeling).<sup>50</sup> Aangezien deze Regeling een gedetailleerde uitwerking van de interne rechtspositie bevat ten behoeve van jeugdigen die in een afzonderingscel verblijven, wordt hiermee de interne rechtspositie van dergelijke jeugdigen verder versterkt. Zo zijn in paragraaf 2 van de Regeling een aantal voorwaarden opgenomen die aan het verblijf in een afzonderingscel verbonden zijn. Paragraaf 3 van de Regeling bepaalt de inrichting van de afzonderingscel. Ingevolge art. 10 van de Regeling moet in de afzonderingscel bijvoorbeeld daglicht toe kunnen treden. Verder dienen zich in de afzonderingscel overdag zitelementen (rubber blokken) te bevinden en 's nachts een matras, een kussen en voldoende dekens (art. 13 lid 1 van de Regeling). In paragraaf 4 van de Regeling wordt het verblijf in de afzonderingscel omschreven. Zo kan een jeugdige ook tijdens de afzonderingsperiode bezoek ontvangen, hetzij dat dit bezoek gescheiden van de overige jeugdigen en onder toezicht moet plaatsvinden (art. 15 lid 3 van de Regeling). Ook heeft de jeugdige het recht om lectuur te ontvangen (art. 17 van de Regeling). Verder bevat de Regeling in paragraaf 5 en paragraaf 6 achtereenvolgens bepalingen over de verzorging en controle van de jeugdige. Tot slot is in paragraaf 7 de mogelijkheid van cameraobservatie verder uitgewerkt. Zo is in art. 28 lid 1 en lid 2 van de Regeling opgenomen dat de cameraobservatie ten hoogste vierentwintig uur duurt en steeds met vierentwintig uur door de directeur kan worden verlengd.

---

<sup>47</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 43-44 (MvT).

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 413, nr. 3, p. 2 (MvT); *Kamerstukken II 2004/05*, 29 413, nr. 6, p. 6.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 413, nr. 3, p. 4 (MvT).

<sup>50</sup> Regeling straf- en afzonderingscel justitiële jeugdinrichtingen, *Stcrt.* 15 augustus 2001, nr. 156.



## 2.4 Onderzoek aan kleding en lichaam

Art. 34 Bjj biedt het kader om een jeugdige aan zijn lichaam en kleding te onderzoeken. Deze maatregel heeft een vrijheidsbeperkende werking. Meer specifiek gaat het bij deze maatregel om een beperking van het recht van een jeugdige op onaantastbaarheid van zijn lichaam en kleding (art. 32 Bjj en art. 11 Gw). Aantasting van het hiervoor genoemde recht, kan noodzakelijk zijn om een veilig leefklimaat binnen de JJI te waarborgen. Het doel van dergelijk onderzoek is om te voorkomen dat een jeugdige materialen binnen de JJI brengt waarmee hij zichzelf kan beschadigen, alsmede zichzelf of anderen in gevaar kan brengen. Te denken valt aan wapens, communicatiemiddelen en gedragsbeïnvloedende middelen (bijvoorbeeld alcohol, drugs en niet voorgeschreven medicijnen). De invoer van dergelijke materialen gaat gepaard met veiligheidsrisico's voor jeugdigen en personeel. Ook kunnen bepaalde materialen bijdragen aan een ontvluchting uit de JJI met als mogelijk gevolg dat een nieuw strafbaar feit wordt gepleegd.<sup>51</sup>

Aangezien de directeur verantwoordelijk is om een veilig leefklimaat binnen de JJI te waarborgen, is hij bevoegdheid om een jeugdige in bepaalde gevallen aan lichaam en kleding te onderzoeken (art. 34 lid 1 Bjj). De gronden voor toepassing van het onderzoek aan lichaam en kleding zijn opgenomen in art. 34 lid 1 Bjj. Zo kan het onderzoek aan lichaam en kleding op vaste momenten plaatsvinden, namelijk elke keer als een jeugdige de JJI binnenkomt of verlaat, alsmede voorafgaand aan of na afloop van ieder bezoek. Liefwaard stelt terecht dat structureel visiteren begrijpelijk is vanuit beheersmatig perspectief, maar dat dergelijke praktijken haaks staan op de leer van de minimale beperkingen en het realiseren van andere doelstellingen (zoals opvoeding en resocialisatie) negatief kan beïnvloeden.<sup>52</sup> Ook kan een jeugdige aan kleding en lichaam worden onderzocht, indien dit anderszins noodzakelijk is om de orde of veiligheid binnen de inrichting te handhaven. Bij de laatstgenoemde grond kan het desbetreffende onderzoek steekproefsgewijs plaatsvinden, maar het kan ook een gericht onderzoek betreffen op basis van bijzondere verdenkingen ten aanzien van een bepaalde jeugdige.<sup>53</sup>

Het minst ingrijpende onderzoek voor een jeugdige vormt het onderzoek aan zijn kleding, ook wel aangeduid met de term 'fouilleren'. Het fouilleren houdt op de eerste plaats in dat een jeugdige aan zijn kleding kan worden onderzocht. Hierbij gaat het enkel om het oppervlakkig aftasten van de kleding van een jeugdige.<sup>54</sup> Op de tweede plaats kan het fouilleren mede bestaan uit het onderzoek van de voorwerpen die een jeugdige bij zich draagt of met zich mee voert, zoals tassen en/of koffers (art. 34 lid 2 Bjj).

Als het onderzoek verder reikt dan het oppervlakkig aftasten van de kleding van een jeugdige, is sprake van onderzoek aan het lichaam, ofwel visiteren. Naast het onderzoek aan de oppervlakte van het *gehele* lichaam, omvat het onderzoek aan het lichaam ook het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het *gehele* lichaam (art. 34 lid 2 Bjj). Hieronder wordt ook het van buitenaf bekijken van bijvoorbeeld de anus en het geslachtsdeel verstaan, hetgeen door een jeugdige als zeer ingrijpend kan worden ervaren. Om een beeld te vormen wat de visitatieprocedure in de praktijk kan inhouden, kan gewezen worden op een interne werkinstructie van een JJI. Hierin is opgenomen dat een jeugdige zich tijdens de visitatieprocedure geheel dient te ontkleden in het bijzijn van twee personeelsleden. Het personeelslid die het onderzoek uitvoert trekt handschoenen aan. Het desbetreffende personeelslid vraagt aan de jeugdige door zijn hoofdhaar te strijken, controleert daarna zijn hoofdhaar, oren, neus en mond en kijkt tussen de vingers en onder de oksels. Vervolgens geeft het personeelslid de instructie aan de jeugdige om wijsbeens met de handen tegen de muur voorover te buigen. Het personeelslid vraagt de jeugdige om zijn geslachtsdelen optillen en kijkt eronder, controleert de anus en bilnaad, laat hem drie kniebuigingen maken, kijkt zijn voetzolen

<sup>51</sup> Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen 2009, p. 1.

<sup>52</sup> Liefwaard 2010a, p. 1129.

<sup>53</sup> Circulaire onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen, 3 september 2012, nr. 5735927/12/DJI, p. 1.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 47 (MvT); *Uit Beijerse* 2013, p. 1342.

na en kijkt tussen zijn tenen. Aan verbanden, gips en protheses dient extra aandacht te worden geschonken. Ook moeten de kleding en overige spullen van een jeugdige goed worden nagekeken, zoals de hakken van schoenen, schoudervullingen en de rand van een pet. In tegenstelling tot de fouilleringsprocedure, geldt bij de visitatieprocedure dat het personeelslid alleen schouwt en in geen enkel geval het lichaam van een jeugdige toucheert.<sup>55</sup> Het vernederende karakter van de visitatieprocedure kan een traumatisch effect op een jeugdige hebben. Hoewel het personeel tijdens het fouilleren een jeugdige respectvol moet behandelen, geldt dat uitgangspunt des te klemmender bij het visiteren.<sup>56</sup> Om de privacy van een jeugdige zoveel mogelijk te respecteren, moet het onderzoek aan het lichaam – voor zover mogelijk – worden uitgevoerd door een persoon van hetzelfde geslacht. Daarnaast moet dergelijk onderzoek ten uitvoer worden gelegd op een besloten plaats (art. 34 lid 3 Bjj). Vaak zijn in JJI's aparte ruimtes aanwezig waar dergelijke onderzoeken kunnen worden uitgevoerd.<sup>57</sup>

Op basis van de circulaire 'onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen'<sup>58</sup> kunnen bepaalde jeugdigen van de visitatieprocedure worden uitgesloten. Zo kan de behandelcoördinator of de gedragswetenschapper bepalen dat een kwetsbare of getraumatiseerde jeugdige niet wordt gevisiteerd wegens medische of psychische redenen. Te denken valt aan slachtoffers van zedendelicten. Hierbij kan als kanttekening worden geplaatst, dat het maken van een uitzonderingspositie voor bepaalde jeugdigen ertoe kan leiden dat deze jeugdigen extra onder druk worden gezet door andere jeugdigen om verboden voorwerpen de inrichting binnen te smokkelen. Jeugdigen met een verleden van middelengebruik worden daarentegen vrijwel altijd gevisiteerd. Daarnaast speelt ook de mate van beveiliging van de inrichting een rol. Hoe strenger een JJI beveiligd is, hoe meer controles er zullen plaatsvinden.<sup>59</sup>

Te allen tijde dient de directeur op basis van een individuele belangenafweging te beslissen of het onderzoek aan lichaam en kleding in een bepaald geval noodzakelijk is. Verschillende aspecten dienen bij deze individuele belangenafweging meegewogen te worden, zoals de veiligheidsproblematiek, de gedragsproblematiek van de jeugdige in kwestie en het veiligheidsrisico. In een beroepszaak bij de beroepscommissie van de RSJ spitste de klacht van een jeugdige zich toe op de visitatie na terugkeer van een politieverhoor. Aangezien een jeugdige de inrichting (kortdurend) had verlaten, was de beroepscommissie van de RSJ van oordeel dat de directeur zonder meer bevoegd was om de jeugdige te fouilleren, alsmede te visiteren. De vraag die resteerde was of de directeur, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik had kunnen maken. De beroepscommissie van de RSJ beantwoordde deze vraag bevestigend. Ten eerste is het niet ondenkbaar dat een jeugdige in contact komt met andere personen dan de politie, die de jeugdige in het bezit van in de inrichting verboden voorwerpen stellen. Ten tweede blijkt uit de praktijk dat een jeugdige ook zonder rechtstreeks contact met een andere persoon aan verboden voorwerpen kan komen. Derhalve laat de beroepscommissie van de RSJ in deze beroepszaak de algemene veiligheid in de inrichting prevaleren boven de inbreuk die gemaakt wordt op het recht van de jeugdige op onaantastbaarheid van zijn lichaam en kleding.<sup>60</sup>

Ook in een andere beroepszaak bij de beroepscommissie van de RSJ werd een soortgelijke belangenafweging gemaakt. In deze beroepszaak klaagde een jeugdige dat hij na elk bezoek buiten de inrichting, als ook na elk bezoek aan hem binnen de inrichting werd gevisiteerd. Ook werd deze jeugdige gevisiteerd na geprivilegieerd bezoek van de dominee, gezinsvoogd en advocaat, die zich

---

<sup>55</sup> Justitiële Jeugdinrichting De Hartelborgt 2011, p. 6.

<sup>56</sup> Circulaire onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen, 3 september 2012, nr. 5735927/12/DJI, p. 1.

<sup>57</sup> Liefwaard & Bruning 2011, p. 333.

<sup>58</sup> Circulaire onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen, 3 september 2012, nr. 5735927/12/DJI.

<sup>59</sup> Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen 2009, p. 1; Circulaire onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen, 3 september 2012, nr. 5735927/12/DJI p. 2-3.

<sup>60</sup> Beroepscommissie RSJ 6 februari 2004, 03/2468/JA.

niet lenen voor smokkel van verboden voorwerpen. In totaal was deze jeugdige ongeveer honderd keer gevisiteerd. In het kader van de problematiek van de jeugdige, waren deze visitaties voor hem psychisch zeer ingrijpend. De beroepscommissie van de RSJ kwam in deze beroepszaak tot de volgende conclusie. Het belang om niet toegestane goederen te weren uit de inrichting weegt zwaar. Ook is van belang dat onder geprivilegieerde personen de ouders van een jeugdige worden begrepen. In dat verband is het voor de directeur te risicovol om (een deel van de) geprivilegieerde personen uit te zonderen van het visitatiebeleid. Ondanks de problematiek van de jeugdige, was de beroepscommissie van de RSJ derhalve van oordeel dat de onderhavige beslissingen van de directeur niet in strijd zijn met de wet en evenmin onredelijk of onbillijk zijn.<sup>61</sup>

In het geval de directeur bij het onderzoek aan het lichaam of kleding voorwerpen aantreft die niet in het bezit van een jeugdige mogen zijn, kan hij deze voorwerpen in beslag nemen (art. 34 lid 4 Bjj). Voorwerpen die in de openingen of holten van het lichaam van een jeugdige worden aangetroffen, kan de directeur alleen in beslag nemen als voor het verwijderen daarvan geen hulpmiddelen nodig zijn. Ingevolge art. 34 lid 4 Bjj staan de directeur na inbeslagname drie mogelijkheden tot zijn beschikking. Ten eerste kan de directeur de aangetroffen voorwerpen voor een jeugdige op diens kosten bewaren, zoals een camera. Ten tweede kan de directeur met toestemming van een jeugdige de voorwerpen vernietigen. Hieronder schaaft de wetgever voorwerpen die niet aan bederf onderhevig zijn. Tot slot kan de directeur voorwerpen aan een opsporingsambtenaar overhandigen met het oog op het voorkomen of opsporen van strafbare feiten, zoals verdovende middelen.<sup>62</sup>

## 2.5 Urineonderzoek

Naast de hiervoor besproken maatregel van onderzoek aan het lichaam en kleding, kan de vrijheid van een jeugdige ook worden aangetast door middel van een verplicht urineonderzoek (art. 35 Bjj). In het bijzonder beperkt deze maatregel het recht van een jeugdige op onaantastbaarheid van de van zijn lichaam afgescheiden stoffen (art. 32 Bjj). Het urineonderzoek vormt een instrument van het drugsontmoedingsbeleid, waarmee kan worden gecontroleerd of een jeugdige gedragsbeïnvloedende middelen heeft gebruikt. Onder gedragsbeïnvloedende middelen worden niet alleen verboden middelen verstaan (middelen die vermeld staan op de bij de Opiumwet behorende lijsten I en II), maar ook middelen waarvan de JJI het ongecontroleerde gebruik tegen wil gaan (bijvoorbeeld alcohol of niet voorgeschreven medicijnen).<sup>63</sup> De gedachte is dat het gebruik van gedragsbeïnvloedende middelen afbreuk doet aan de doelstelling van het verblijf in een JJI, te weten het werken aan de voorbereiding van de terugkeer van een jeugdige in de maatschappij (art. 2 lid 2 Bjj). Het gebruik van dergelijke middelen is dan ook verboden gedurende het verblijf in de jeugdinrichting. Een uitzondering op dit verbod vormt het geval dat dergelijke middelen door een arts, tandarts of verloskundige zijn voorgeschreven (art. 2 van de hierna te bespreken Regeling urine onderzoek jeugdigen).

In drie gevallen kan de directeur een jeugdige verplichten om urine af te staan, namelijk voor zover dat voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk is, dan wel in verband met de beslissing tot (over)plaatsing of in verband met de toestemming tot het verlaten van de inrichting (art. 35 lid 1 Bjj). Net als bij het onderzoek aan het lichaam en kleding, kan een urinecontrole zowel steekproefsgewijs als op basis van bijzondere verdenkingen worden uitgevoerd.<sup>64</sup> Bovendien kan het uitvoeren van urinecontroles onderdeel uitmaken van het perspectiefplan van een jeugdige als dat van belang is voor de behandeling of het bereiken van de werkdoelen (art. 10.1 ('urinecontrole') van de Regeling model huisregels justitiële jeugdinrichtingen). Onder werkdoelen wordt onder andere het overplaatsen van een jeugdige naar een andere afdeling

<sup>61</sup> Beroepscommissie RSJ 13 juli 2005, 05/0672/JA.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 47 (MvT).

<sup>63</sup> Uit Beijerse 2013, p. 1343.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 48 (MvT).

of inrichting, of het verlenen van verlof verstaan.

Conform art. 35 lid 2 Bjj, heeft de Minister van Justitie in de Regeling urine onderzoek jeugdigen (hierna: de Regeling) nadere regels vastgelegd omtrent de wijze van uitvoering van het urineonderzoek.<sup>65</sup> In deze Regeling is opgenomen dat een jeugdige in de eerste twee weken van het verblijf in de inrichting wordt geïnformeerd over de wijze waarop de inrichting uitvoering geeft aan het drugsontmoedigingsbeleid (art. 2 lid 3 van de Regeling). Het verschaffen van dergelijke informatie aan jeugdigen kan preventief werken. Daarnaast is deze informatievoorziening als aspect van de rechtszekerheid – mijns inziens – van groot belang voor de interne rechtspositie van de jeugdige. Zoals al eerder is aangegeven, zou het ontbreken van een dergelijke informatievoorziening neerkomen op het ontbreken van een interne rechtspositie. Zo moet een jeugdige vooraf worden medegedeeld wat de reden van het urineonderzoek is. Tevens krijgt een jeugdige uitleg over de procedure die wordt gevolgd (art. 3 lid 2 van de Regeling). Het urineonderzoek wordt op een besloten plaats uitgevoerd onder direct visueel toezicht van – voor zover mogelijk – personeel van hetzelfde geslacht als de desbetreffende jeugdige (art. 3 lid 3 van de Regeling). Verder wordt de uitslag van het urineonderzoek aan een jeugdige medegedeeld, waarbij hij wordt gewezen op het recht om een herhalingsonderzoek (hetzelfde of een vergelijkbaar onderzoek op een identiek tweede monster) te laten uitvoeren (art. 7 lid 2 jo. 8 lid 1 van de Regeling). Krachtens art. 8 lid 3 van de Regeling moet een jeugdige binnen vierentwintig uur na kennisneming van de uitslag van het urineonderzoek schriftelijk een verzoek om een herhalingsonderzoek indienen bij de directeur van de inrichting. Ook de uitslag van het herhalingsonderzoek wordt aan een jeugdige medegedeeld, waarbij hij wordt gewezen op zijn recht op een bevestigingsonderzoek (art. 8 lid 4 van de Regeling). Bij het bevestigingsonderzoek wordt dezelfde urine volgens een andere gevalideerde methode onderzocht (art. 1, sub f, van de Regeling). Uit art. 10 lid 1 van de Regeling volgt dat een jeugdige disciplinair kan worden gestraft als de uitslag van het urineonderzoek positief is, als een jeugdige weigert mee te werken of als gebleken is dat een jeugdige met het urinemonster heeft gefraudeerd. Uit de jeugdrechtspraak blijkt dat bij een THC waarde boven de 25 ng/ml volgens het laboratorium aantoonbaar sprake is van een positieve uitslag van een urinecontrole. Een positieve urinecontrole betekent dat in de urine van een jeugdige gedragsbeïnvloedende middelen aanwezig zijn. Volgens de beroepscommissie van de RSJ is de beslissing van de directeur om een jeugdige in een dergelijk geval disciplinair te straffen dan ook niet onredelijk of onbillijk.<sup>66</sup>

## **2.6 Gedwongen geneeskundige behandeling**

Het recht van een jeugdige op onaantastbaarheid van het lichaam kan door middel van een onvrijwillig geneeskundige behandeling worden doorbroken. Onder een onvrijwillig geneeskundige behandeling kan zowel de gedwongen geneeskundige handeling of dwanghandeling (art. 37 Bjj jo. 48 sub c Rjj), als de a- en b-dwangbehandeling (art. 51d sub a en b Bjj) worden begrepen. In beginsel is voor iedere geneeskundige behandeling de toestemming van een jeugdige vereist (art. 7:450 lid 1 BW). Als een jeugdige ouder is dan twaalf jaar, maar de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, is ook de toestemming van de ouders met het ouderlijk gezag of van de voogd vereist (art. 7:450 lid 2 BW). Van dit uitgangspunt kan worden afweken op basis van art. 37 Bjj, alsmede art. 51d sub a en b Bjj.

In art. 37 Bjj biedt de mogelijkheid om een jeugdige te verplichten om te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht. De geneeskundige handeling dient naar het oordeel van een arts volstrekt noodzakelijk te zijn ter afwendig van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van een jeugdige of van anderen ('noodzakelijkheidsbeginsel'). Blijkens de Memorie van Toelichting wordt onder de zinsnede 'gevaar voor de gezondheid van een

<sup>65</sup> Regeling urineonderzoek jeugdigen, *Stcrt.* 15 augustus 2001, nr. 156, p. 24.

<sup>66</sup> Beroepscommissie RSJ 21 februari 2012, 11/2980/JA.

jeugdige' zowel levensgevaar, als gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit verstaan.<sup>67</sup> Aangezien een gedwongen geneeskundige handeling alleen in een noodsituatie kan worden ingezet, zal het veelal een korte medische interventie betreffen.

Gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling, is de bevoegdheid om hierover te beslissen voorbehouden aan de directeur (art. 37 lid 1 jo. 4 lid 4 sub i Bjj). Deze bevoegdheid is gelegen in de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en de directeur voor de gezondheid van een jeugdige tijdens zijn verblijf in een JJI. Uit deze verantwoordelijkheid vloeit voort dat een geneeskundige handeling ook zonder toestemming van een jeugdige, de ouders of de voogd kan worden verricht, om ernstig nadeel bij een jeugdige te voorkomen (art. 7:450 lid 2 BW). Opmerking verdient dat art. 37 lid 1 Bjj slechts de bevoegdheid tot het verplichten van een gedwongen geneeskundige handeling bij de directeur legt, maar verplicht de arts niet tot handelen. De zinsnede 'naar het oordeel van een arts' in art. 37 lid 1 Bjj houdt in dat een arts de directeur adviseert op basis van zijn medische deskundigheid of, en zo ja, welk medisch ingrijpen in een bepaald geval noodzakelijk is. Vervolgens neemt de directeur een beslissing en uiteindelijk wordt de geneeskundige handeling verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige (art. 37 lid 1 Bjj).

Gedwongen geneeskundige handelingen kunnen in de optiek van de wetgever twee handelingen omvatten, namelijk de somatische geneeskundige handelingen en de psychiatrische geneeskundige handelingen. De somatische geneeskundige handelingen hebben betrekking op bijvoorbeeld operaties, röntgenonderzoek of het leegpompen van de maag.<sup>68</sup> Een röntgenonderzoek kan noodzakelijk zijn om vast te stellen of een jeugdige voorwerpen heeft ingeslikt of op andere manieren heeft ingebracht die gevaar opleveren voor zijn gezondheid.<sup>69</sup> Bij de eerstgenoemde geneeskundige handeling is dan ook sprake van een noodsituatie. Het bestaan van een psychiatrische stoornis bij de desbetreffende jeugdige vormt geen voorwaarde voor het toepassen van een somatische geneeskundige handeling.<sup>70</sup>

Bij de psychiatrische geneeskundige handelingen valt te denken aan dwangmedicatie ter afwendung van gevaar dat voortvloeit uit een psychiatrische stoornis. Een jeugdige kan bijvoorbeeld dermate agressief gedrag vertonen met als gevolg hij zichzelf, andere jeugdigen of medewerkers dreigt te verwonden. Beide vormen van gedwongen geneeskundige handelingen kunnen op een reguliere afdeling worden uitgevoerd. Onder bepaalde omstandigheden kan het echter noodzakelijk zijn dat een jeugdige op een bijzondere zorgafdeling wordt geplaatst om de gedwongen geneeskundige handeling uit te voeren (art. 22a en 22b Bjj). Ook is niet vereist dat beide vormen van de gedwongen geneeskundige handeling vooraf in een behandelplan zijn opgenomen.

Sinds 1 juli 2013 zijn de mogelijkheden voor onvrijwillig geneeskundige behandelingen in JJI's verruimd. Naast de hiervoor besproken gedwongen geneeskundige handelingen, zijn nu ook de a-dwangbehandeling en de b-dwangbehandeling als onvrijwillige geneeskundige handelingen in de wet opgenomen. Aanleiding voor deze verruiming was de aanbeveling uit het rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen' van de Commissie Visser teneinde de mogelijkheden voor onvrijwillig geneeskundige behandelingen te vergroten in verband met de populatie in het gevangeniswezen.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 48-49 (MvT).

<sup>68</sup> Uit Beijerse 2013, p. 1344.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 49 (MvT).

<sup>70</sup> <http://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/dwangbehandeling/dwangbehandeling/>

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 337, nr. 3, p. 1; Kamerstukken II 2005/06, 30 250, nr. 5, p. 5; Hoewel de titel van het rapport doet vermoeden dat het rapport enkel is gericht op de TBS, is ook onderzoek verricht naar de

Een aanzienlijk deel van de jeugdigen die in JJI's verblijven, heeft volgens kinder- en jeugdpsychiaters te maken met psychiatrische problemen. Te denken valt aan psychotische stoornissen, stoornissen uit het autismespectrum, ADHD en verstandelijke beperkingen. Ook komen combinaties van stoornissen voor, bestaande uit een of meerdere gedragsstoornissen en een verslaving (comorbiditeit).<sup>72</sup> In de praktijk blijkt dat het niet altijd mogelijk is om jeugdigen met psychiatrische problemen te laten doorstromen naar een instelling voor geestelijke gezondheidszorg (ggz). Het kan namelijk een dusdanig onveilige situatie betreffen dat plaatsing van dergelijke jeugdigen in een reguliere (jeugd)ggz-instelling onverantwoord is.<sup>73</sup> Om die reden krijgen deze jeugdigen een behandeling binnen een JJI die in eerste instantie gericht is op het verminderen of het opheffen van stoornis van een bepaalde jeugdige.

De intentie van de wetgever was om de bestaande rechtspositieregelingen van de Wet Bopz, de Pbw en de Bij met de verruiming van de onvrijwillig geneeskundige behandelingen op dat gebied zoveel mogelijk te harmoniseren. Ook was het doel om het strafrechtstelsel beter aan te laten sluiten op het zorgstelsel. Het streven is om aan jeugdigen in een JJI gelijkwaardige geneeskundige zorg te bieden als in de reguliere ggz (het zogeheten equivalentie- of gelijkwaardigheidsbeginsel).<sup>74</sup>

De reeds bestaande onvrijwillige geneeskundige behandeling en de thans ingevoerde a- en b-dwangbehandeling verschillen op twee belangrijke punten van elkaar. Ten eerste dient zowel bij de a-dwangbehandeling, als bij de b-dwangbehandeling een (door de psychiater vast te stellen) causaal verband te bestaan tussen de stoornis en het gevaar. Bij een gedwongen geneeskundige handeling hoeft van een dergelijk verband geen sprake te zijn. Ten tweede is bij de a- en b-dwangbehandeling het gevaarscriterium opgerekt ten opzichte van de gedwongen geneeskundige handeling. De wetgever heeft bij het verruimde gevaarscriterium aansluiting gezocht bij art. 1 sub f Wet Bopz. Deze verruiming is gelegen in het feit dat het gevaarscriterium bij de a- en b-dwangbehandeling ook ziet op het gevaar dat een jeugdige maatschappelijk te gronde gaat, het gevaar dat een jeugdige zichzelf in ernstige mate zal verwaarlozen en het gevaar dat een jeugdige met hinderlijk gedrag agressie van anderen zal oproepen (art. 51a lid 1 sub b tot en met d Bij).<sup>75</sup> In tegenstelling tot de gedwongen geneeskundig handeling, hoeft niet alleen het gevaar dat een jeugdige zichzelf of anderen ernstig letsel zal toebrengen onderwerp te zijn voor een a- of b-dwangbehandeling (art. 51 lid 1 sub a Bij). Aangezien bij de a- en b-dwangbehandeling geen sprake hoeft te zijn van een noodsituatie, kan het om een langdurige medische interventie gaan. Onder het bereik van het gevaarscriterium valt zowel het gevaar dat zich binnen, als buiten de bijzondere zorgafdeling of JJI kan voordoen. Dat biedt voor kinder- en jeugdpsychiaters de mogelijkheid om in bepaalde gevallen door middel van de a- of b-dwangbehandeling sneller ingrijpen.<sup>76</sup>

Bij de a- en b-dwangbehandeling is geen sprake van twee verschillende soorten dwangbehandelingen. Het verschil is gelegen in de gronden waarop de desbetreffende dwangbehandeling kan worden toegepast. Zo kan de a-dwangbehandeling krachtens art. 51d sub a Bij worden ingezet voor zover aannemelijk is dat zonder die behandeling het gevaar dat de stoornis

---

jeugdhulpverlening. In de optiek van de Commissie Visser is het delinquente gedrag van een groot deel van de TBS'ers namelijk terug te voeren op het problematische gedrag gedurende de jeugd van de desbetreffende personen.

<sup>72</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2007, p. 81; *Kamerstukken II 2009/10*, 32 337, nr. 3, p. 1-4 (MvT).

<sup>73</sup> *Kamerstukken I 2011/12*, 32 337, nr. C, p. 9 (MvA).

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 337, nr. 3, p. 1-4 (MvT).

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 337, nr. 3, p. 4, p. 11 (MvT).

<sup>76</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 337, nr. 3, p. 4 (MvT).

van de geestvermogens een jeugdige doet veroorzaken niet binnen een redelijke termijn kan worden weggenomen ('aannemelijkheids criterium').<sup>77</sup> De termen 'aannemelijk' en 'redelijke termijn' vormen open normen die nader ingevuld dienen te worden in de praktijk. Tot op heden is nog geen jeugdrechtspraak beschikbaar waarin de hiervoor genoemde normen handen en voeten worden gegeven. Voorts is de a-dwangbehandeling niet zozeer gericht op het afwenden van onmiddellijk (dreigend) gevaar, maar vooral op het afwenden van gevaar dat zich pas buiten de bijzondere zorgafdeling of de JJI zal verwezenlijken. Het doel van de a-dwangbehandeling is om te voorkomen dat de betrokken jeugdige langdurig op een zorgafdeling of in een JJI moet verblijven. In tegenstelling tot de gedwongen geneeskundige handeling (art. 37 Bjj), vormt het noodzakelijkheidsbeginsel bij de a-dwangbehandeling geen vereiste. De b-dwangbehandeling is aangewezen als deze behandeling volstrekt noodzakelijk is om het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens een jeugdige binnen de inrichting doet veroorzaken, af te wenden (art. 51d sub b Bjj).

Vanuit juridisch oogpunt maakt de nieuwe regeling ten opzichte van de oude regeling het thans mogelijk om op basis van het aannemelijkheids criterium en het verruimde gevaarscriterium in bepaalde gevallen eerder inbreuk te maken op de interne rechtspositie van jeugdigen. Gelet op hun lichamelijke en geestelijke ontwikkeling zijn jeugdigen in het kader van de nieuwe regeling extra kwetsbaar. Dat betekent dat de interne rechtspositie van bepaalde jeugdigen in JJI's onder druk komt te staan. Als tegenhanger heeft de wetgever een aantal zorgvuldigheids- en kwaliteitseisen in de Bjj en de Rjj opgenomen. Vanuit rechtspositioneel oogpunt kan naar mijn idee worden opgemerkt dat de gewijzigde Bjj en het Rjj (vooral voor jeugdigen) op dit punt complex is en daardoor aan duidelijkheid heeft ingeboet. Zo gelden een aantal bepalingen voor alle gronden waarop een onvrijwillig geneeskundige behandeling kan worden getroffen. Zo wordt een jeugdige gedurende de a- en b-dwangbehandeling, alsmede de gedwongen geneeskundige handeling zo vaak als nodig is bezocht door een arts of in diens opdracht een verpleegkundige. Het verslag van diens bevindingen wordt opgenomen in het medische dossier (art. 49d Rjj). De arts is verantwoordelijk voor de samenstelling en het actueel houden van het medische dossier (art. 49f Rjj). Ook gelden art. 49e lid 3, lid 5, lid 6 en lid 7 Rjj voor alle gronden.

Voorts zien een aantal bepalingen op twee gronden. Alleen voor de gedwongen geneeskundige handeling en de b-dwangbehandeling geldt bijvoorbeeld dat voorafgaand aan de beslissing hieromtrent met de arts, het afdelingshoofd en in bepaalde gevallen met de psychiater moet worden overlegd (art. 49a lid 1 en lid 2 Rjj). Tijdens het hiervoor genoemde overleg dient bekeken te worden of het gevaar niet op een alternatieve wijze kan worden afgewend (art. 49a lid 3 Rjj). Verder kan gewezen worden op art. 50 Rjj. Ook gelden een aantal bepalingen specifiek voor de a- en b-dwangbehandeling. Een a- of b-dwangbehandeling kan slechts binnen een daartoe adequaat ingerichte zorgafdeling worden uitgevoerd (zie specifiek art. 48a lid 1 tot en met lid 4 Rjj). Bij een afdeling met een voldoende zorgniveau moet worden gedacht aan een afdeling voor intensieve zorg (art. 22a Bjj) of een afdeling voor intensieve behandeling (art. 22b Bjj). In de praktijk wordt een jeugdige die intensieve zorg behoeft, geplaatst op de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling (FOBA) en voor een intensieve behandeling op de very intensive care afdeling (vic-afdeling) in JJI De Hartelborgt.<sup>78</sup> Hierbij verdient opmerking dat ook een gedwongen geneeskundige handeling onder bepaalde omstandigheden op een bijzondere zorgafdeling moet worden uitgevoerd. Daarnaast kan een a- of b-dwangbehandeling op basis van het equivalentiebeginsel alleen plaatsvinden als hierin is voorzien in het behandelplan van een jeugdige

---

<sup>77</sup> *Kamerstukken II 2009/10, 32 337, nr. 3, p. 13 (MvT).*

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2009/10, 32 337, nr. 3, p. 22 (MvT).*

(art. 51b en 51c Bjj). Dit vereiste geldt ook voor de gedwongen geneeskundige handeling, wanneer deze handeling wordt toegepast in verband met een psychiatrische stoornis. Het behandelplan moet bij alle gronden ten minste aan een aantal in art. 48b lid 1 Rjj opgesomde elementen voldoen. In aanvulling op art. 48b lid 1 Rjj, geldt voor het behandelplan in het kader van de a- en b-dwangbehandeling ook art. 49 Rjj. Verder zijn art. 51e lid 6 en lid 7 Bjj en art. 49g lid 1 Rjj bij de a- en b-dwangbehandeling van toepassing.

Tot slot zijn een aantal bepalingen toegespitst op slechts één bepaalde grond. Als voorbeeld bepaalt art. 51e lid 1 Bjj dat de a-dwangbehandeling slechts plaatsvindt op basis van een schriftelijke beslissing van de directeur waarin een jeugdige op de hoogte gesteld wordt voor welke termijn deze behandeling geldt. De directeur dient een jeugdige onverwijld een afschrift van de beslissing uit te reiken. Tevens geldt deze schriftelijke mededelingsplicht voor zijn ouders of voogd, stiefouder of pleegouders, als ook Bureau Jeugdzorg, indien een jeugdige nog geen zestien jaar is (art. 51e lid 4 Bjj). Voorafgaand aan een dergelijke beslissing is een verklaring van de behandelend psychiater vereist, evenals een verklaring van een onafhankelijke (ofwel niet-behandelend) psychiater (art. 51e lid 2 Bjj). De second opinion voor de a-dwangbehandeling is in de wet opgenomen, omdat de a-dwangbehandeling verderstrekkend en ingrijpender van aard is dan de b-dwangbehandeling en de gedwongen geneeskundige handeling. Verder kan bij de a-dwangbehandeling verwezen worden naar art. 51e lid 3 en lid 5 Bjj, als ook naar 49 lid 3 Rjj, 49c Rjj en naar art. 49e lid 1, lid 2, lid 4 en lid 6 (tweede volzin) Rjj. Voor specifieke bepalingen omtrent de gedwongen geneeskundige handeling kan worden verwezen naar art. 49b Rjj en art. 49g lid 2 Rjj.

Het uitgangspunt bij de verschillende gronden waarop een onvrijwillige geneeskundige behandeling kan worden getroffen, vormen de rechtsbeginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel mag de gedwongen geneeskundige behandeling alleen worden ingezet, als alle pogingen om pedagogische middelen in te zetten of om een jeugdige op vrijwillige basis te behandelen, hebben gefaald. Om het subsidiariteitsbeginsel te benadrukken, zijn in art. 37 lid 1 Bjj de woorden ‘volstrekt noodzakelijk’ opgenomen en in art. 51d aanhef Bjj is de formulering ‘als uiterste middel’ gebruikt. Als alternatief kan worden gewezen op de afzonderingsmaatregel, met als optie het bevestigen van mechanische middelen aan het lichaam van een jeugdige. Toch is hier enige relativering op zijn plaats, want de afzonderingsmaatregel (met of zonder de bevestiging van mechanische middelen) hoeft niet in alle gevallen minder ingrijpend te zijn dan het toepassen van dwangmedicatie.<sup>79</sup> Welk middel het minst ingrijpend is voor een bepaalde jeugdige, hangt af van zijn psychiatrische stoornis. Zo heeft bijvoorbeeld een manische jeugdige baat bij plaatsing in afzondering, omdat hij behoefte heeft aan een prikkelarme omgeving. Het toepassen van dwangmedicatie kan daarentegen uitkomst bieden als een jeugdige last heeft van verlatingsangst.<sup>80</sup> Verder mag de dwangbehandeling niet langer duren dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteitsbeginsel). Tot slot dient de behandeling op basis van het doelmatigheidsbeginsel in verhouding te staan tot het beoogde doel.

## **2.7 Fixatie**

De laatste maatregel die in dit hoofdstuk wordt besproken, betreft de mogelijkheid om een jeugdige tijdens de afzondering in zijn bewegingsvrijheid te beperken door de bevestiging van mechanische middelen aan zijn lichaam (ook wel ‘fixatie’ genoemd). Deze maatregel maakt inbreuk op het recht

<sup>79</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 337, nr. 3, p. 8 & 23(MvT); Uit Beijerse 2013, p. 1345.

<sup>80</sup> *Kamerstukken I 2011/12*, 32 337, nr. C, p. 10 (MvA); Uit Beijerse 2013a, p. 231.



van een jeugdige op onaantastbaarheid van zijn lichaam (art. 32 Bjj). De wettelijke grondslag voor deze maatregel is gelegen in art. 38 Bjj.<sup>81</sup>

Krachtens art. 38 lid 1 Bjj kan een jeugdige die in afzondering verblijft worden gefixeerd, voor zover dat ter afwending van een van de jeugdige uitgaand ernstig gevaar voor diens gezondheid of de veiligheid van anderen noodzakelijk is. Onder de zinsnede 'een van de jeugdige uitgaan ernstig gevaar voor diens gezondheid' kan volgens de wetgever de situatie worden begrepen dat een jeugdige die tijdens de afzondering in een toestand van hevige motorische onrust een ernstig gevaar oplevert voor zijn gezondheid en onvoldoende kan worden geholpen door het verstrekken van medicijnen. Onder die omstandigheden kan een jeugdige worden gefixeerd om het gevaar voor zelfverminking of suïcide af te wenden. Bij de toepassing van fixatie ten behoeve van de veiligheid van anderen dacht de wetgever aan de situatie waarin de personeelsleden beschermd moeten worden tegen een jeugdige die ernstig agressief gedrag vertoont.<sup>82</sup>

Aangezien fixatie een ingrijpend middel is voor een jeugdige, is een beslissing hieromtrent voorbehouden aan de directeur (art. 38 lid 1 jo. 4 lid 4 sub k Bjj). Een dergelijke beslissing kan bij jeugdigen tot zestien jaar een termijn van maximaal twaalf uren bestrijken. Voor jeugdigen van zestien jaar en ouder geldt dat een beslissing tot fixatie voor ten hoogste vierentwintig uur kan worden genomen (art. 38 lid 1 Bjj). Nu fixatie het karakter heeft van een noodmaatregel, kan in bepaalde gevallen direct ingrijpen noodzakelijk zijn. De komst van de directeur kan dan niet worden afgewacht.<sup>83</sup> Om die reden heeft de wetgever in art. 38 lid 2 Bjj opgenomen dat een personeelslid of medewerker kan besluiten om een jeugdige te fixeren voor een beperkte duur van vier uren. Het personeelslid of de medewerker dient de directeur hiervan onverwijld op de hoogte te stellen (art. 38 lid 2 Bjj). Ook de inrichtingsarts en de commissie van toezicht moeten hiervan zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld (art. 38 lid 1 en lid 2 Bjj).

Op basis van art. 38 lid 3 Bjj zijn in de Regeling toepassing mechanische middelen jeugdigen (hierna: de Regeling) nadere regels gesteld ten aanzien van de bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam van een jeugdige.<sup>84</sup> Resumerend kan daar het volgende over worden gezegd. In art. 1 sub b van de Regeling worden de mechanische middelen limitatief opgesomd (art. 2 lid 1 van de Regeling). Als mechanisch middelen worden gecapitonneerde handschoenen aangemerkt, als ook mondafscherming, polsbanden aan een riem om het middel, enkelbanden met een tussenstuk, handboeien, een valhelm of een schuimhelm en een dwangjack. Het is toegestaan om meerdere mechanische middelen tegelijkertijd toe te passen, voor zover de toestand van een jeugdige dat vereist (art. 2 lid 2 van de Regeling). Verder zijn in art. 4 sub a tot en met d enkele vereisten opgenomen waaraan een mechanisch middel moet voldoen. Indien mechanische middelen bij een jeugdige worden ingezet, stelt de directeur zo spoedig mogelijk de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders, alsmede Bureau Jeugdzorg daarvan in kennis (art. 5 van de Regeling). Iedere inrichtingsdirecteur stelt een protocol vast voor de toepassing van mechanische middelen (art. 6 lid 1 van de Regeling). Een protocol bevat een specifiek beschreven standaardwerkwijze. De ouders of voogd, stiefouder of pleegouders en Bureau Jeugdzorg worden in de gelegenheid gesteld om van het protocol kennis te nemen. Het protocol omvat in ieder geval de zeven vereisten die vermeld staan in art. 6 lid 2 van de Regeling. Verder dient het personeelslid of medewerker zich regelmatig op de hoogte te stellen van de toestand van de jeugdige. Tussen 07.00 en 21.00 uur vindt

---

<sup>81</sup> Uit Beijerse 2013b, p. 1345.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 50 (MvT).

<sup>83</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 50 (MvT); Liefwaard & Bruning 2011, p. 335.

<sup>84</sup> Regeling toepassing mechanische middelen, *Stcrt.* 15 augustus 2001, nr. 156, p. 23.

deze waarneming ieder half uur plaats en tussen 21.00 en 07.00 uur gebeurt dat minimaal één keer per uur (art. 7 lid 1 en lid 2 van de Regeling). Het personeelslid of medewerker rapporteert zijn bevindingen zo snel mogelijk aan de directeur (art. 7 lid 4 van de Regeling). Tot slot zijn in art. 8 van de Regeling regels opgenomen omtrent de verzorging van de desbetreffende jeugdige.

## 2.8 Informatievoorziening omtrent de rechten en plichten

De interne rechtspositie van jeugdigen is verspreid over verschillende bronnen, te weten de Bjj, Rjj (een nadere uitwerking van bepaalde onderdelen uit de Bjj), regeling model huisregels justitiële jeugdinrichtingen (hierna: regeling model huisregels)<sup>85</sup>, specifieke ministeriële regelingen en circulaires. Om meer aan te sluiten bij de belevingswereld van jeugdigen, heeft iedere JJI de toepasselijke wet- en regelgeving uitgewerkt in de huisregels die voor alle jeugdigen binnen die muren gelden. In aanvulling op de Bjj en met inachtneming van de regeling model huisregels, stelt iedere directeur de voor zijn inrichting geldende huisregels vast (art. 4 lid 1 Bjj). Uit de woorden ‘met inachtneming van’ volgt het dwingende karakter van het hiervoor genoemde model. De bepalingen die in de regeling model huisregels zijn opgenomen, dienen dan ook letterlijk in de lokale huisregels over te worden genomen. Op die manier wordt getracht om enige uniformiteit in de vormgeving van de huisregels te waarborgen. Het voorgaande laat onverlet dat op inrichtingsniveau – binnen de kaders van de Bjj en het Rjj – aan de huisregels nadere invulling kan worden gegeven. Behoudens de dwingende bepalingen in het model huisregels, kunnen de overige bepalingen in de huisregels derhalve per JJI enigszins verschillen. De wetgever acht het wenselijk dat de directeur over de voorgenomen huisregels advies inwint bij de commissie van toezicht. Een dergelijke vorm van controle is overigens niet wettelijk verplicht.<sup>86</sup>

Aangezien de huisregels meer aansluiten op het niveau van jeugdigen, vormen de huisregels dan ook een belangrijke informatiebron voor hen. Overeenkomstig de regeling model huisregels, is iedere justitiële jeugdinrichting verplicht om alle beperkende maatregelen op te nemen in de eigen huisregels. Alle beperkende maatregelen zijn gebaseerd op een wet en/of een lagere regeling. In de huisregels dient per regel onder het kopje ‘nadere regelgeving’ te worden verwezen naar de exacte bepaling(en) die op de desbetreffende huisregel van toepassing is/zijn. Om de interne rechtspositie van jeugdigen omtrent de beperkende maatregelen adequaat te beschermen, is het essentieel dat jeugdigen bekend zijn met hun materiële en procedurele rechten en plichten binnen de JJI. Indien jeugdigen niet de nodige informatie over hun interne rechtspositie ontvangen, komt dat neer op het niet hebben van een interne rechtspositie.<sup>87</sup> Tevens is het niet kunnen kennen van de regels binnen een JJI in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. In dat verband dienen de huisregels niet alleen toegankelijk te zijn, maar ook volledig (overeenkomstig de hiervoor vermelde regel model huisregels), actueel en begrijpelijk te zijn (art. 60 lid 1 Bjj).<sup>88</sup> De bekendheid van jeugdigen over hun interne rechtspositie hangt grotendeels af in hoeverre JJI’s de jeugdigen hierover informeren. In dat licht bepaalt art. 60 lid 1 Bjj dat iedere jeugdige bij binnenkomst in een JJI schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van zijn rechten en plichten. In het bijzonder wordt een jeugdige geïnformeerd over de aanwezigheid van de maandcommissaris van de commissie van toezicht en de mogelijkheid tot het indienen van klacht en beroep (art. 60 lid 2 sub a en b Bjj). Jeugdigen ontnemen hun rechtszekerheid vaak niet aan de relevante wet- en regelgeving, maar voornamelijk aan de voorlichting die door het personeel bij binnenkomst wordt gegeven. In dat licht moet het personeel de huisregels bij binnenkomst aan de jeugdige uitleggen en nagaan of een jeugdige de informatie heeft begrepen. Hierbij dient volgens Liefwaard rekening te worden gehouden met de ontwikkeling en de leeftijd van de desbetreffende jeugdige. Ook moet rekening worden gehouden met jeugdigen die de

<sup>85</sup> Regeling model huisregels justitiële jeugdinrichtingen, *Stcrt.* 15 juli 2011, nr. 12895.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 12-13 (MvT); *Uit Beijerse* 2013, p. 1330.

<sup>87</sup> *Kelk* 2008, p. 36; *Liefwaard* 2010b, p. 99.

<sup>88</sup> [http://www.rsj.nl/over\\_de\\_raad/bejegening\\_justitiabelen/hfdst07.aspx](http://www.rsj.nl/over_de_raad/bejegening_justitiabelen/hfdst07.aspx)

Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen.<sup>89</sup>

Daarnaast blijkt uit de bijlage (onder paragraaf 1 algemene inleiding) bij de Regeling model huisregels, dat in de huisregels moet worden aangegeven op welke wijze een jeugdige kennis kan nemen van de huisregels. In ieder geval moeten de huisregels op de afdeling ter inzage liggen voor een jeugdige. Op die manier wordt een jeugdige op de hoogte gesteld omtrent de verschillende beperkende maatregelen die tegen hem toegepast kunnen worden en de mogelijkheid om daartegen een klacht in te dienen. Ook de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders, dienen schriftelijk van de aan een jeugdige toegekende rechten en plichten op de hoogte te worden gesteld.

## 2.9 Procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel

Een aantal van de hiervoor besproken maatregelen zijn verbonden aan verschillende specifieke procedurele eisen. De procedurele waarborgen hangen af van het soort maatregel en de grond waarop de maatregel steunt. Onder procedurele waarborgen kan de hoorplicht, de mededelingsplicht en de registratieplicht worden verstaan. Deze waarborgen zijn afgeleid van de algemene bepalingen van het bestuursrecht.<sup>90</sup>

Om te waarborgen dat een beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel zorgvuldig plaatsvindt, moet een jeugdige in beginsel voorafgaand aan de beslissing door de directeur worden gehoord. Deze hoorplicht geldt bij een aantal ingrijpende beslissingen, namelijk de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan, de gedwongen geneeskundige behandeling (zowel de dwanghandeling, als de a- en b-dwangbehandeling), fixatie en cameraobservatie (art. 61 lid 1 sub e, i, j, k en m Bjj). Als de beslissing tot plaatsing in afzondering door het afdelingshoofd wordt genomen, dan stelt deze de betrokken jeugdige in de gelegenheid om te worden gehoord (art. 61 lid 4 sub b Bjj).

Het horen geschiedt in een voor een jeugdige begrijpelijke taal. De taal die de betrokken jeugdige begrijpt, mag geen belemmering vormen om te worden gehoord. Zo dient het horen volgens de wetgever plaats te vinden met bijstand van een tolk of met behulp van de tolkentelefoon, indien de betrokken jeugdige een andere taal begrijpt dan de directeur machtig is.<sup>91</sup> Tijdens het horen wordt een jeugdige geïnformeerd over de ingewonnen informatie. Daarnaast wordt een jeugdige in de gelegenheid gesteld om zijn verhaal naar voren te brengen. Krachtens art. 61 lid 2 Bjj dient het horen van een jeugdige te worden geregistreerd. Op deze manier kan worden nagegaan wat een jeugdige naar voren heeft gebracht en of en zo ja op welke wijze dit de beslissing van de directeur heeft beïnvloed.

Het horen kan bij de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan, dwanghandeling en fixatie achterwege blijven, indien de vereiste spoed zich daartegen verzet of de gemoedstoestand van de betrokken jeugdige daaraan in de weg staat (art. 61 lid 3 sub a en b Bjj). De jeugdige dient dan wel zo spoedig mogelijk achteraf alsnog te worden gehoord.<sup>92</sup> Opmerking verdient dat hoorplicht niet geldt als een jeugdige in afzondering is geplaatst wegens ziekte, ziekmelding of op eigen verzoek, ook niet na het opleggen van deze beperkende maatregel (art. 61 lid 1 sub e Bjj).

---

<sup>89</sup> Liefwaard 2010a, p. 1131; *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 63 (MvT); In veel JJI's wordt gebruik gemaakt van audiovisueel materiaal en toegankelijk foldermateriaal om jeugdigen te informeren over hun interne rechtspositie. Deze wijze van informatieoverdracht mag de beschikbaarheid van schriftelijke informatie overigens niet vervangen. Iedere jeugdige dient te kunnen beschikken over een exemplaar de op hem betrekking hebbende specifieke inrichtingsvoorschriften.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 63 (MvT).

<sup>91</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 64 (MvT).

<sup>92</sup> Beroepscommissie RSJ 7 januari 2008, 07/2868/JA.

Na het horen van de betrokken jeugdige bepaalt de directeur of het afdelingshoofd (ingeval van afzondering) de duur van de beperkende maatregel. Als het een beslissing tot plaatsing in afzondering of de verlenging hiervan, een gedwongen geneeskundige behandeling, fixatie of cameraobservatie betreft, dient een jeugdige hierover krachtens art. 62 lid 1 jo. 61 lid 1 sub e, i, j, k en m Bjj een schriftelijke mededeling (ook wel beschikking genoemd) te ontvangen. Het belang van de mededelingsplicht is gelegen in het feit dat de betrokken jeugdige op deze wijze alert wordt gemaakt op zijn interne rechtspositie. Zo wordt een jeugdige in de beschikking gewezen op de mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn bemiddeling aan te vragen of schriftelijk een klacht in te dienen bij de beklagcommissie. Daarnaast wordt een jeugdige in de beschikking geïnformeerd over de mogelijkheid tot het doen van een verzoek aan de voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ om hangende de uitspraak op het klaagschrift de tenuitvoerlegging van de beslissing geheel of gedeeltelijk te schorsen (art. 62 lid 4 Bjj).

De beschikking dient onverwijld aan de betrokken jeugdige te worden uitgereikt (art. 62 lid 1 Bjj). 'Onverwijld' houdt volgens de beroepscommissie van de RSJ in dat de beschikking in beginsel binnen vierentwintig uur aan een jeugdige moet worden uitgereikt.<sup>93</sup> De exacte invulling van de termijn voor de uitreiking is verder geheel afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Als het incident heeft plaatsgevonden op een doordeweekse dag en de feiten zijn helder, dan zal de termijn voor uitreiking korter zijn dan wanneer het incident 's avonds of in het weekend heeft plaatsgevonden of als tijd nodig is voor onderzoek naar de toedracht van het incident.<sup>94</sup>

Aangezien het opleggen van een beperkende maatregel een ingrijpende beslissing voor een jeugdige vormt, is de inhoud van de beschikking met bepaalde eisen omgeven. Zo moet de beschikking zijn opgesteld in een zoveel mogelijk voor een jeugdige begrijpelijke taal, gedagtekend en ondertekend te zijn en met redenen te zijn omkleed. Een jeugdige kan immers alleen van zijn beklagrecht gebruik maken, als hij ook daadwerkelijk op te hoogte is van de inhoud van desbetreffende beslissing. In het verlengde daarvan heeft de beroepscommissie van de RSJ beslist dat de redenen waarmee een beperkende maatregel dient te zijn omkleed voldoende feitelijk moeten zijn ingevuld. In de daarbij behorende beroepszaak was sprake van een schriftelijke mededeling waarin alleen de wettelijke grond voor oplegging van de beperkende maatregel was opgenomen. Als grond was aangevoerd dat de maatregel noodzakelijk was in het belang van de orde en de veiligheid binnen de justitiële inrichting. Bovendien was het voor het personeel onveilig om met de jeugdigen van de ITA (Individuele Traject Afdeling) verder te werken. Echter was aan die wettelijke grond op geen enkele manier feitelijke invulling gegeven.<sup>95</sup>

Uit de jurisprudentie blijkt dat de beroepscommissie van de RSJ veel waarde hecht aan de procedurele waarborgen in de zin van art. 61 en 62 Bjj.<sup>96</sup> Zo onderstreept de beroepscommissie van de RSJ dat het schenden van de desbetreffende procedurele waarborgen kan leiden tot *'onzekerheid bij een jeugdige, welke niet ongedaan is te maken'*.<sup>97</sup> In de praktijk wordt bij de schriftelijke mededeling veelal gebruik gemaakt van een standaardformulier. Voorbeelden uit de jurisprudentie van procedurele gebreken zijn het niet aankruisen op het formulier dat een jeugdige voorafgaand aan de beperkende maatregel is gehoord<sup>98</sup> en het onvermeld laten van de tijdstippen in de

---

<sup>93</sup> Beroepscommissie RSJ 27 mei 2009, 09/0690/GA.

<sup>94</sup> Beroepscommissie RSJ 6 juni 2011, 11/0337/GA.

<sup>95</sup> Beroepscommissie RSJ 7 juni 2010, 10/0505/JA.

<sup>96</sup> Beroepscommissie RSJ 2 oktober 2007, 07/1682/JA.

<sup>97</sup> Beroepscommissie RSJ 23 december 2003, 03/1395/JA.

<sup>98</sup> Beroepscommissie RSJ 28 april 2008, 07/3549/JA en 08/31/JA.

beschikking waarop de jeugdige is gehoord of de schriftelijke mededeling is uitgereikt.<sup>99</sup>

Met het oog op de kwaliteit van de oplegging en uitvoering van beperkende maatregelen, moet de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan altijd worden geregistreerd (25 lid 8 Bjj). Door middel van registratie kan achteraf controle plaatsvinden op het opleggen en uitvoeren van de afzonderingsmaatregel. Deze registratie vindt plaats in het systeem Tulp JJI (Ten Uitvoerlegging van de plaatsing met betrekking tot maatregelen en straffen in Justitiële Jeugdinrichtingen), aangevuld per 1 november 2011 met het JVS (het Jeugd Volgsysteem).<sup>100</sup> De gegevens uit het meldingenregister worden verstrekt aan onder andere de commissie van toezicht en de RSJ. Tevens wordt op grond van art. 63 lid 1 sub a Bjj aan een jeugdige opgelegde beperkende maatregel opgenomen in zijn persoonsdossier. Het persoonsdossier wordt aangelegd door de directeur van een JJI waar de desbetreffende jeugdige verblijft (art. 63 lid 1 aanhef Bjj). De jeugdige heeft recht op inzage van de in zijn dossier vastgelegde gegevens (art. 68 lid 1 Rjj). Op basis van art. 68 lid 2 en 3 Rjj kan de directeur het inzagerecht inperken. Ten eerste kan de noodzaak tot inperking bestaan in het kader van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, in het belang van de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van anderen dan de jeugdige voor zover die niet bij de tenuitvoerlegging betrokken zijn, of wanneer de uitvoering van het perspectiefplan dit vereist (art. 68 lid 2 Rjj). Ten tweede kan de directeur het recht op inzage van evaluatieverslagen beperken tot een daarvan gemaakte samenvatting, indien de uitvoering van het perspectiefplan dit vereist (art. 68 lid 3 Rjj). Wel kan in het geval van een uitzondering het inzagerecht de directeur mondeling kennis geven van de gegevens of een door een jeugdige gemachtigde persoon recht op inzage geven (art. 68 lid 4 sub a en b Rjj).

Naast de jeugdige, hebben ook de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders recht op inzage in het dossier van de jeugdige, tenzij de belangen van de jeugdige zich daartegen verzetten of inzage achterwege dient te blijven ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van anderen (art. 69 lid 1 Rjj). Als een jeugdige achttien jaar of ouder is, is zijn instemming hiertoe vereist. Verder bepaalt art. 69 lid 2 Rjj dat de stichting, de jeugdreclassering dan wel de reclassering en de raad voor de kindbescherming recht hebben op inzage in het dossier voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van hun taak. De gegevens in het persoonsdossier dienen altijd beschikbaar en eenvoudig toegankelijk te zijn voor de zojuist genoemde personen. Een jeugdige moet in staat worden gesteld om de feiten in het dossier tegen te spreken en te laten corrigeren.

## **2.10 De huidige inrichtingsgebonden rechtswegen**

Jeugdigen zijn binnen een JJI geheel afhankelijk van het over hen gestelde gezag, wat tot gevolg heeft dat jeugdigen in een kwetsbare positie verkeren.<sup>101</sup> Uit de bespreking van de materiële rechtspositie van jeugdigen, blijkt dat jeugdigen met ingrijpende maatregelen kunnen worden geconfronteerd. Om een jeugdige effectieve rechtsbescherming te bieden, is het belangrijk dat de rechtmatigheid van dergelijke beperkingen kunnen worden onderworpen aan een rechtelijke toets. Ook wordt met een rechterlijke toets indirect de kwaliteit van het inrichtingsbeleid beoordeeld. Om die reden is op 1 april 1984 het klachtrecht in het leven geroepen. Onder het klachtrecht vallen thans het recht op bemiddeling, het recht op beklag en het recht op beroep. Deze onderdelen zullen hierna

---

<sup>99</sup> Beroepscommissie RSJ 25 oktober 2010, 10/1530/JA.

<sup>100</sup> Formulier meldingenregister van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 6 oktober 2011.

<sup>101</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 66 (MvT); De termijn voor het indienen van beklag wordt hiermee gestuit.

achtereenvolgens worden besproken. Het klachtrecht heeft geleid tot een versterking van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's.<sup>102</sup>

Sinds 1 juli 2011 geldt het uitgangspunt dat een jeugdige zich eerst mondeling of schriftelijk met zijn klacht tot de maandcommissaris moet wenden met het verzoek om te bemiddelen (art. 64 lid 1 jo. 66 lid 5 Bjj).<sup>103</sup> Ook de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders van een jeugdige kunnen een dergelijk verzoek indienen (art. 80 lid 1 Bjj). De wetgever stelt dat *“een geslaagde bemiddeling de beklagprocedure ontlast en daarmee relatief eenvoudig en snel een oplossing van een gerezen geschil kan worden bereikt”*.<sup>104</sup> Onder de reikwijdte van de bemiddelingsprocedure vallen zowel gedragingen van de directeur, als gedragingen van personeelsleden of medewerkers jegens jeugdigen. Het doel van de maandcommissaris is om via bemiddeling tussen beide partijen een aanvaardbare oplossing voor het geschil te bereiken. Deze oplossing is overigens niet bindend.<sup>105</sup> De maandcommissaris maakt deel uit van een onafhankelijke commissie van toezicht. In iedere JJI is een commissie van toezicht actief (art. 7 lid 1 Bjj). Van de commissie van toezicht maken in ieder geval een rechter, een advocaat, een arts en een jeugdhulpverlener deel uit (art. 14 lid 3 Rjj). Bij toerbeurt treedt één van haar leden op als maandcommissaris, die vervolgens ten minste tweemaal per maand in de inrichting of afdeling spreekuur houdt (art. 7 lid 4 Bjj jo. art. 20 lid 1 Rjj).

Tegen de uitkomst van de bemiddeling, kan een jeugdige een klacht indienen bij een onafhankelijke en onpartijdige beklagcommissie uit de commissie van toezicht bij een JJI (art. 64 lid 7 Bjj). Ook staat beklag open als een jeugdige bij de desbetreffende maandcommissaris aangeeft dat hij geen behoefte heeft aan bemiddeling of als een bemiddelingspoging strandt. Het beklagrecht kan mede worden uitgeoefend door de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders van een jeugdige (art. 80 lid 1 Bjj). Hoewel als uitgangspunt geldt dat een inrichting klachten zo snel mogelijk op een zo laag mogelijk niveau afhandelt, moet een jeugdige die beklag wenst te doen bij de beklagcommissie daartoe zo snel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld.<sup>106</sup> De beklagcommissie vormt een subcommissie van de commissie van toezicht, doorgaans bestaande uit drie leden. Indien de klacht eenvoudig van aard is, dan wel kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijke ongegrond is, kan de voorzitter van de beklagcommissie het klaagschrift enkelvoudig afdoen. De maandcommissaris die bij de desbetreffende klacht heeft bemiddeld of daar op enige andere wijze bemoeienis mee heeft gehad, neemt geen deel aan de behandeling van de klacht.<sup>107</sup>

In de praktijk bleek dat de beklagregeling in veel gevallen te laagdrempelig was, met als gevolg dat enkele jeugdigen voor het minste of het geringste in beklag gingen. De wetgever achtte een dergelijke ontwikkeling vanuit pedagogisch oogpunt onwenselijk.<sup>108</sup> Om het beklagrecht van jeugdigen aan banden te leggen, wordt sinds 1 juli 2011 in art. 65 lid 1 Bjj limitatief opgesomd over welke hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing een jeugdige zich kan beklagen. Onder een beslissing van de directeur wordt tevens begrepen een (bevoegd of onbevoegd genomen) zelfstandige beslissing van een personeelslid of medewerker.<sup>109</sup> Met uitzondering van de

---

<sup>102</sup> Wet van 6 mei 1982, Stb. 273, houdende wijziging van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming ten aanzien van de rechtspositie van in rijksinrichtingen voor kindbescherming verblijvende minderjarigen.

<sup>103</sup> In art. 64 lid 1 Bjj wordt de term 'grief' gebruikt in plaats van 'klacht'.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 11 (MvT)*.

<sup>105</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 67 (MvT)*.

<sup>106</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 67 (MvT)*; Beroepscommissie RSJ 28 februari 2002, 01/2190/JA; art. 65 lid 3 Bjj.

<sup>107</sup> Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 306.

<sup>108</sup> *Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 11 (MvT)*.

<sup>109</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 68 (MvT)*.

a- en b-dwangbehandeling, vallen de overige in dit hoofdstuk besproken beslissingen tot het opleggen van beperkende maatregelen onder de reikwijdte van het beklagrecht (art. 65 lid 1 sub d, e, i, j, l Bjj).<sup>110</sup> In de Memorie van Toelichting staat dat tegen een vermeende schending van het hoorrecht in de zin van art. 61 Bjj geen afzonderlijk beklag open staat. Volgens de wetgever “*kan een dergelijke schending er wel toe leiden dat het beklag tegen de beslissing waaromtrent betrokkene vooraf had moeten worden gehoord door de beklag- of beroepscommissie gegrond wordt geacht*”.<sup>111</sup> In het verlengde daarvan was de beroepscommissie van de RSJ van oordeel dat “*gezien de relatie die de wetgever (...) legt tussen het hoorrecht en het recht op een schriftelijke mededeling*”, ook geen afzonderlijk beklag of beroep open staat tegen een vermeende schending van het laatstbedoelde recht.<sup>112</sup>

Als de rechtsgevolgen van de beslissing niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt, kan in daarvoor in aanmerking komende gevallen een tegemoetkoming worden vastgesteld. De tegemoetkoming kan geldelijk van aard zijn, maar heeft bij voorkeur een andere vorm (art. 73 lid 7 Bjj). Volgens de beroepscommissie van de RSJ dienen “gemiste faciliteiten of activiteiten” als maatstaf te dienen bij het vaststellen van een tegemoetkoming. Daarbij zijn drie elementen van belang. Ten eerste dient bij het vaststellen van een tegemoetkoming het pedagogische aspect zoveel mogelijk te zijn gewaarborgd. Ten tweede moet – bij voorkeur en indien mogelijk – een tegemoetkoming in natura worden vastgesteld. Ten derde dient zoveel mogelijk aan de individuele wensen van een jeugdige tegemoet te worden gekomen.<sup>113</sup>

Het indienen van een klaagschrift schorst de tenuitvoerlegging van de beslissing niet, hetgeen betekent dat de bestreden beslissing niet tijdelijk buiten werking wordt gesteld. Als de beslissing tot het toepassen van een beperkende maatregel geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd, dan kan de tenuitvoerlegging daarvan niet meer ongedaan worden gemaakt. In dat kader biedt art. 71 Bjj de mogelijkheid voor de voorzitter van de onafhankelijke beroepscommissie van de RSJ om hangende de uitspraak over het klaagschrift de bestreden beslissing op verzoek van jeugdige geheel of gedeeltelijk te schorsen. Aangezien de functie van voorzitter van de beroepscommissie alleen mag worden uitgeoefend door een rechter, kan deze met gepaste onafhankelijkheid en deskundigheid een zodanige beslissing nemen.

Tegen de uitspraak van de beklagcommissie, kunnen een jeugdige en de directeur beroep instellen door het indienen van een beroepschrift bij een onafhankelijke instantie, namelijk de beroepscommissie van de RSJ (art. 74 lid 1 Bjj). Het beroepschrift wordt ingediend en behandeld door een beroepscommissie van drie leden (art. 74 lid 2 Bjj). Als het beroep door de beroepscommissie van de RSJ gegrond wordt verklaard en de rechtsgevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt, dan heeft de jeugdige recht op een tegemoetkoming (art. 73 lid 7 Bjj).

Ook het indienen van een beroepschrift schorst de uitspraak van de beklagcommissie niet (art. 75 lid 1 Bjj).<sup>114</sup> Degene die beroep heeft ingesteld, kan de voorzitter van de beroepscommissie

---

<sup>110</sup> Tegen de a- en b-dwangbehandeling kan op basis van art. 77 lid 3 Bjj rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de beroepscommissie van de RSJ.

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 64.*

<sup>112</sup> Beroepscommissie RSJ 24 mei 2007, 06/3249/TA; Deze beroepszaak had betrekking op het hoorrecht uit de Bvt. De daarbij behorende uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ kan naar mijn mening van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het jeugdstrafrecht, omdat het hoorrecht uit de Bjj op vrijwel dezelfde wijze is geregeld als in de Bvt.

<sup>113</sup> Beroepscommissie RSJ 19 november 2003, 03/1608/JA.

<sup>114</sup> Als de beklagcommissie een compensatie heeft toegekend aan de desbetreffende jeugdige, wordt deze wel door het indienen van een beroepschrift geschorst.

tevens verzoeken om de bestreden uitspraak van de beklagcommissie geheel of gedeeltelijk te schorsen hangende de uitspraak op het beroepsschrift conform art. 75 lid 2 Bjj. Van schorsing kan bijvoorbeeld sprake zijn als zich nieuwe ontwikkelingen na de uitspraak van de beklagcommissie hebben voorgedaan.

## **2.11 Samenvatting en conclusie**

Bepaalde (grond)rechten van jeugdigen kunnen tijdens hun verblijf in JJI's door verschillende beperkende maatregelen aanzienlijk worden ingeperkt. Hiermee wordt inbreuk gemaakt op de interne rechtspositie van jeugdigen. Voor de invoering van de Bjj in 2001 waren de mogelijkheden tot vrijheidsbeperking, alsmede de procedurele waarborgen minimaal in de wet verankerd. Tot 2001 vormde art. 15 lid 4 Gw de basis voor de toepassing van beperkende maatregelen. Dit wetsartikel houdt in dat degene wiens vrijheid rechtmatig is ontnomen, in de uitoefening van zijn grondrechten kan worden beperkt voor zover deze beperking zich met de vrijheidsontneming verdraagt. Om verschillende redenen heeft de wetgever in 2001 besloten om de concrete beperkingen die op bepaalde (grond)rechten van jeugdigen kunnen worden gemaakt, zoveel mogelijk in de wet vast te leggen. Zo groeide in de praktijk de behoefte aan een integraal rechtspositiereglement. Tevens wees de wetgever op het proces van verzelfstandiging van het beheer over JJI's ten opzichte van de minister van Justitie en de deconcentratie van bevoegdheid naar het inrichtingsniveau. Verder is het in overeenstemming met de Bvt en de Pbw om zoveel mogelijk te omschrijven welke concrete beperkingen op de (grond)rechten van jeugdigen kunnen worden gemaakt. Ook het feit dat een gedetailleerd rechtspositiereglement van belang is in het licht van het rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel, werd als argument genoemd. Met de invoering van de Bjj is dan ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's.

Als tegenhanger zijn de in dit hoofdstuk besproken maatregelen met verschillende procedurele waarborgen omgeven. Ten eerste rust op iedere JJI de plicht om iedere jeugdige bij binnenkomst door middel van het uitreiken van een exemplaar van de huisregels over hun interne rechtspositie te informeren. Het ontbreken van informatie over de interne rechtspositie van jeugdigen, betekent immers dat jeugdigen geen interne rechtspositie hebben. Om zoveel mogelijk uniformiteit te bereiken, is iedere directeur van een JJI gehouden om bij het opstellen van de lokale huisregels om de regeling model huisregels in acht te nemen. Op deze wijze wordt tot op zekere hoogte voorkomen dat jeugdigen met verschillende interne rechtsposities worden geconfronteerd. Verder moet een jeugdige bij het opleggen van een beperkende maatregel binnen een bepaalde termijn worden gehoord. Ook dient een jeugdige onverwijld van de beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel door middel van een beschikking op de hoogte te worden gesteld. De registratieplicht inzake het opleggen van verlengen van beperkende maatregel maakt mogelijk om hierop achteraf controle uit te oefenen. Het sluitstuk van de interne rechtspositieregeling vormen de inrichtingsgebonden rechtswegen. Hieronder vallen het recht op bemiddeling, het recht op beklag en het recht op beroep. Op deze wijze kunnen jeugdigen de rechtmatigheid van de toepassing van bepaalde beperkende maatregelen aan de kaak stellen.



### **3 Interne rechtspositie van jongeren in de accommodaties voor gesloten jeugdzorg vanuit nationaal perspectief**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zullen de formele en de materiële aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties van gesloten jeugdzorg<sup>115</sup> in kaart worden gebracht. In paragraaf 3.2 komt aan de orde dat de grondrechten van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg verregaand kunnen worden ingeperkt als gevolg van de toepassing van beperkende maatregelen jegens hen. Een aantal beperkende maatregelen worden in paragraaf 3.3 tot en met 3.7 verder uitgewerkt, in het bijzonder de tijdelijke plaatsing in afzondering, onderzoek aan lichaam en kleding, urineonderzoek, gedwongen geneeskundige behandeling en vastpakken en vasthouden. Het maken van inbreuken op verschillende grondrechten van jeugdigen, schept de behoefte aan bepaalde formele aspecten. In paragraaf 3.8 wordt dan ook de informatievoorziening omtrent de interne rechtspositie besproken. Aansluitend komen in paragraaf 3.9 de formele rechtswaarborgen aan bod. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een bespreking van de huidige inrichtingsgebonden rechtswegen (paragraaf 3.10).

#### **3.2 Inperking van grondrechten**

Ondanks dat de aard van het verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg noodzakelijkerwijs een beperking oplevert ten aanzien van de uitoefening van bepaalde (grond)rechten door jeugdigen, verliezen jeugdigen binnen de gesloten accommodatie zeker niet al hun (grond)rechten. Uitgangspunt is dat iedere jeugdige ook binnen de accommodatie voor gesloten jeugdzorg als rechtsburger wordt aangemerkt. Dat betekent in de eerste plaats dat jeugdigen al hun nationale en internationale rechten behouden, voor zover de titel van vrijheidsbeneming dat toelaat. In de tweede plaats houdt het rechtsburgerschap in dat ingesloten jeugdigen voor hun (grond)rechten op kunnen komen bij een onafhankelijke, beslissende instantie.

Het rechtsburgerschap van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg is bevestigd door de gewijzigde Wjz, die op 1 januari 2008 in werking is getreden.<sup>116</sup> Aanleiding voor deze wijziging was dat de 'samenplaatsing' van jeugdigen met een civielrechtelijke verblijfstitel en jeugdigen met een strafrechtelijke verblijfstitel in JJ's geleidelijk werd beëindigd. Met ingang van 1 januari 2008 dienden civielrechtelijk geplaatste jeugdigen steeds meer in accommodaties voor gesloten jeugdzorg te worden geplaatst. Deze verandering bracht met zich mee dat voor jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg in eigen rechtspositieregeling moest worden voorzien. Dit leverde een wijziging van de interne rechtspositie van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen op. Zo vielen civielrechtelijk geplaatste jeugdigen voor 1 januari 2008 nog onder het regime van de Bjj en

---

<sup>115</sup> De wet spreekt over accommodaties voor gesloten jeugdzorg (art. 29k lid 1 Wjz). In de literatuur worden andere benamingen voor deze accommodaties gebruikt, zoals instellingen voor gesloten jeugdzorg, instellingen voor jeugdzorgplus, de gesloten jeugdzorg, gesloten jeugdzorginstellingen en inrichtingen voor gesloten jeugdzorg. In dit hoofdstuk is zoveel mogelijk de wettelijke term "accommodaties voor gesloten jeugdzorg" aangehouden.

<sup>116</sup> Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 578 (Wet gesloten jeugdzorg) waarbij de mogelijkheid is toegevoegd om een jeugdige gesloten te plaatsen in een specifieke accommodatie van een jeugdzorgaanbieder (hoofdstuk IVa, art. 29a-29y Wjz); zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 6 (MvT).

aanverwante regelingen. Door de hiervoor genoemde wetwijziging is thans de Wjz op hen van toepassing. Daarbij verdient opmerking dat de civielrechtelijk geplaatste jeugdige die krachtens art. 29k lid 2 Wjz (de zogenaamde ventielbepaling) in een JJI worden geplaatst, wel onder het regime van de Bjj blijven vallen.

Opvallend is dat de wetgever in 2008 geen aansluiting heeft gezocht bij de gedetailleerde rechtspositieregeling in de Bjj. In plaats daarvan heeft de wetgever gekozen om de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties marginaal in de Wjz te regelen:

*“In de Bjj wordt de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel, met handhaving van het karakter van de straf of maatregel, aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij. Jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting worden slechts aan beperkingen onderworpen, die noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming (waaronder begrepen hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan en de handhaving van de orde en veiligheid in de justitiële jeugdinrichting). (...) In dit voorstel van wet (lees: de huidige Wjz) staat alleen het pedagogische en zorgkarakter van de opnemings- en het verblijf centraal. Immers, de jeugdigen die geplaatst worden op grond van de Wjz hebben een civielrechtelijke titel. De Wjz heeft daarmee een andere opzet dan de Bjj. De noodzaak van verblijf in de accommodatie houdt verband met de opgroei- en opvoedingsproblemen en is gericht op behandeling en opvoeding. Daarbij past een systeem waarbij het rechtsgevolg van een machtiging slechts is dat betrokkene in principe in de accommodatie moet zijn. De machtiging brengt geen verdere beperkingen in de vrijheid van betrokkene aan. De wet behoeft dan ook geen rechten toe te kennen, doch slechts te bepalen in welke gevallen, welke inbreuken op de rechten die iedere burger toekomen mogen worden gemaakt. Aantasting van rechten is dan ook alleen mogelijk, voor zover dit voor zijn behandeling en opvoeding noodzakelijk is, of om de veiligheid binnen de voorziening te waarborgen.”<sup>117</sup>*

Nu een uitputtende basis voor de beperkende maatregelen in de Wjz ontbreekt, spelen het proportionaliteits-, het subsidiariteits- en het doelmatigheidsbeginsel een leidende rol. Zo moet aan de beslissing tot toepassing van een beperkende maatregel een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen, waarbij getoetst is aan de hiervoor genoemde rechtsbeginselen. Daarnaast impliceren de hiervoor genoemde rechtsbeginselen dat terughoudend moet worden omgesprongen met de toepassing van beperkende maatregelen.

Vanuit verschillende hoeken is kritiek geuit op de marginale rechtspositieregeling in de Wjz. Zo luidde het advies van de Raad van State als volgt:

*“De Raad merkt op dat het feit dat de gesloten opvang op grond van het huidige wetsvoorstel (lees: de huidige Wjz) in de eerste plaats gericht is op het verlenen van jeugdzorg en niet op de uitvoering van een rechterlijk vonnis in een strafzaak, niet afdoet aan het feit dat de op grond van de Wjz geplaatste jeugdige evenals een strafrechtelijk geplaatste van zijn vrijheid beroofd is. Bovendien spelen ook bij de Bjj pedagogische aspecten een belangrijke rol. Het verschil in opzet heeft als resultaat dat de strafrechtelijk geplaatste*

---

<sup>117</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 14-15 (MvT).

*jeugdige voor wat betreft de uitvoering van de gesloten opvang meer wettelijke waarborgen heeft dan de jeugdige die geplaatst is op grond van de Wjz. Hoewel beperkingen bij jeugdigen die op grond van een civielrechtelijke maatregel zijn opgenomen, een andere achtergrond hebben dan beperkingen die worden genomen ten aanzien van jeugdigen die op grond van het strafrecht zijn ingesloten, geldt als uitgangspunt dat jeugdigen aan geen andere beperkingen mogen worden onderworpen dan die welke noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsontneming. De bijzonder afhankelijke positie waarin deze jeugdigen verkeren vereist dat zoveel mogelijk wordt vastgelegd welke beperkende maatregelen mogen worden toegepast. Het aanbrengen van onderscheid zonder dat hiermee een objectief en redelijk doel is gediend, moet worden ontraden.”<sup>118</sup>*

Ook de heer Engels heeft namens de D66 destijds zijn zorgen geuit over de gewijzigde interne rechtspositie van civielrechtelijk geplaatste jongeren in gesloten accommodaties:

*“De overheveling van jongeren vanuit justitiële jeugdinrichtingen naar voorzieningen voor gesloten jeugdzorg heeft tot gevolg dat zij van hun vrijheid beroofd blijven. Plaatsing in een inrichting voor gesloten jeugdzorg houdt in dat jongeren in een afhankelijke en weinig transparante situatie terechtkomen. Vanuit het perspectief van mensenrechten gaat het om een beperking van het fundamentele recht op vrije beweging in de zin van het IVBPR. De overheid dient er in dat geval voor te zorgen dat een menselijke behandeling voldoende wordt gewaarborgd. Daarbij dient de menselijke waardigheid te worden gerespecteerd en er moet rekening worden gehouden met de behoefte van jongeren, zoals bedoeld in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind. Toepasselijke wettelijke regelingen moeten dus minimumgaranties bevatten ten aanzien van de rechtspositie van jongeren in een vrijheidsbenemend verblijf. Indien het wetsvoorstel op dat punt onevenwichtig blijkt, dreigt rechtsongelijkheid.*

*Verder is de gedachte achter dit wetsvoorstel (lees: de huidige Wjz) kennelijk dat bij gesloten jeugdzorg wordt uitgegaan van verantwoorde zorg, zodat er minder aanleiding zou zijn om de regeling van de dwangmaatregelen zorgvuldig en volledig in de wet vast te leggen. Het enige aanknopingspunt is dan het hulpverleningsplan dat zonder de instemming van de jongere of de ouders kan worden vastgesteld. Onze fracties aarzelen of dit, gelet op het vrijwillige karakter van de plaatsing en uit het oogpunt van bescherming en rechtszekerheid, voor jongeren een aantrekkelijke invalshoek is. Het is de vraag of met de voorziene klachtenprocedure in voldoende mate aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen.”<sup>119</sup>*

Tot slot is de gewijzigde interne rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties ook in de literatuur, in het bijzonder door Bruning en Liefwaard, bekritiseerd:

*“Er wordt naar ons idee (lees: naar het idee van Bruning en Liefwaard) te gemakkelijk afstand genomen van de sterke rechtspositieregeling van de Bjj door in plaats hiervan een zeer marginaal rechtspositiereglement voor te stellen. Dit doet afbreuk aan de rechtspositie van de jeugdige, hetgeen op gespannen voet staat met internationale regelgeving, omdat in deze, ook al wordt de samenplaatsing dan beëindigd, immers nog steeds sprake is van*

<sup>118</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 4, p. 7 (Advies Raad van State).

<sup>119</sup> Handelingen I 2007/08, 15, p. 581-582.

*vrijheidsbeneming (lees: gesloten opvang of behandeling) in de zin van artikel 5 EVRM en artikel 37 IVRK.”<sup>120</sup>*

### 3.3 Het hulpverleningsplan als uitgangspunt

Het verlenen van zorg aan jeugdigen met een (voorlopige) machtiging gesloten jeugdzorg, vormt een legitieme basis om dergelijke jeugdigen van hun vrijheid te benemen (art. 29b lid 3 en 29c lid 2 Wjz). In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat de zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen die de Wjz aan elke zorgaanbieder stelt, namelijk dat verantwoorde zorg moet worden geboden.<sup>121</sup> Bij de kwaliteitsnorm van verantwoorde zorg heeft de wetgever aansluiting gezocht bij de wetgeving in de zorgsector, in het bijzonder de Kwaliteitswet Zorginstellingen, de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). In art. 24 lid 1 Wjz is opgenomen dat elke aanbieder van gesloten jeugdzorg, zelf verantwoordelijk is om aan de kwaliteitsnorm van verantwoorde zorg te voldoen. In art. 24 lid 1 Wjz is in algemene bewoordingen geformuleerd wat onder ‘verantwoorde zorg’ moet worden verstaan: zorg van een goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt.<sup>122</sup> De wetgever geeft iedere aanbieder van gesloten jeugdzorg de ruimte om de kwaliteitsnorm van verantwoorde zorg zelf nader in te vullen:

*“Verantwoorde zorg is geen absoluut begrip; het is mede afhankelijk van het individuele geval. Zo zal verantwoorde zorg ten aanzien van heel jonge jeugdigen een andere invulling moeten krijgen dan zorg bij een jeugdige van 16 jaar of ouder (...)”<sup>123</sup>*

Hoewel de wetgever de huidige Wjz niet expliciet als kaderwet heeft benoemd, heeft de desbetreffende wet volgens Van Gestel en Vleugel wel het karakter van een kaderwet.<sup>124</sup> Een duidelijk kader met betrekking tot het aanbieden van verantwoorde zorg ontbreekt echter in de Wjz. In dat verband is op verzoek van de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin in 2008 het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg opgesteld.<sup>125</sup> In de inleiding van het desbetreffende kwaliteitskader is opgenomen dat het kwaliteitskader richtlijnen bevat die de norm van verantwoorde zorg nader invullen. Op dit vlak merken Doek en Vlaardingerbroek echter terecht op dat het kwaliteitskader nauwelijks concreet uitgewerkte richtlijnen bevat die de ruime formulering inzake het toepassen van beperkende maatregelen nader inperkt.<sup>126</sup> Tot op heden is het volgens hen veelal afhankelijk van de accommodatie op welke wijze beperkende maatregelen jegens jeugdigen worden ingezet. Op die manier wordt – mijns inziens – rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid in de hand gewerkt, hetgeen afbreuk doet aan de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg.

Onderdeel van het verlenen van verantwoorde zorg vormt dat jeugdigen binnen

<sup>120</sup> Bruning & Liefwaard 2006, p. 85.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 4 (MvT).

<sup>122</sup> Deze term is ontleend aan art. 2 Kwaliteitswet zorginstellingen.

<sup>123</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 13(MvT).

<sup>124</sup> Van Gestel en Vleugel 2012, p. 53.

<sup>125</sup> Accommodaties voor gesloten jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg & MOgroep 2008; Het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg is opgesteld door afgevaardigden van de gesloten jeugdzorgaanbieders in samenspraak met de Inspectie Jeugdzorg. Het Kwaliteitskader is uiteindelijk vastgesteld door de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep).

<sup>126</sup> Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 357.

accommodaties voor gesloten jeugdzorg met allerlei beperkende maatregelen kunnen worden geconfronteerd. Art. 29o tot en met art. 29r Wjz voorzien in een expliciete wettelijke basis op grond waarvan beperkende maatregelen jegens jeugdigen kunnen worden toegepast. In hoeverre een jeugdige in zijn vrijheid kan worden beperkt tijdens zijn verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg, is afhankelijk van zijn hulpverleningsplan<sup>127</sup>. In het kader van het verlenen van verantwoorde zorg, schrijft art. 24 lid 2 Wjz voor dat een zorgaanbieder voor iedere jeugdige waaraan zij zorg verleent een individueel hulpverleningsplan opstelt. Aan de inhoud van het hulpverleningsplan ligt het indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg ten grondslag (art. 24 lid 2 Wjz). Het indicatiebesluit bevat informatie over de problematiek van een jeugdige en de achterliggende oorzaak daarvan. Ook is in het indicatiebesluit opgenomen welke vorm van zorg is aangewezen om bij te dragen aan een oplossing van de problematiek in kwestie. In het individuele hulpverleningsplan wordt de inhoud van het indicatiebesluit geconcretiseerd.<sup>128</sup>

De zorgaanbieder stelt bij voorkeur het hulpverleningsplan vóór de aanvang van de zorg vast, maar in elk geval binnen zes weken nadat is komen vast te staan welke zorgaanbieder de zorg gaat verlenen (art. 24 lid 5, laatste volzin, Wjz). Door de verbinding aan het hulpverleningsplan kunnen slechts die beperkende maatregelen worden opgenomen, die noodzakelijk zijn om het met de opneming en verblijf beoogde doel te bereiken, namelijk behandeling van de specifieke problematiek van een jeugdige (art. 29s lid 1 Wjz). In het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige dient iedere beperkende maatregel te worden vastgelegd en verantwoord. Daarnaast behoeven de beperkende maatregelen die in het hulpverleningsplan zijn opgenomen, de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper (art. 29s lid 1, vierde volzin, Wjz).<sup>129</sup> Dat betekent op de eerste plaats dat de gedragswetenschapper toetst of de beperkende maatregelen die worden opgenomen in het hulpverleningsplan zijn afgestemd op de persoon van de jeugdige en de problematiek waarmee de jeugdige te maken heeft. Op de tweede plaats heeft de gedragswetenschapper de taak om te bewaken dat het hulpverleningsplan voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel.<sup>130</sup> Met het instemmingsvereiste is volgens de wetgever niet alleen gewaarborgd dat alleen die beperkende maatregelen worden ingezet die passen bij de behandeling van de desbetreffende jeugdige, maar wordt een jeugdige ook niet verder in zijn rechten beperkt dan in een bepaald geval strikt noodzakelijk is.<sup>131</sup>

Niet vereist is dat een jeugdige of zijn gezaghebber instemmen met het hulpverleningsplan met betrekking tot de onderdelen die beperkende maatregelen bevatten (art. 29s lid 1, derde volzin, Wjz). Instemming zou naar de mening de wetgever niet stroken met het doel van de in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen. Als een jeugdige of zijn gezaghebber niet zouden instemmen met het hulpverleningsplan, dan zou de betrokken jeugdige immers de noodzakelijke zorg mislopen. Om een jeugdige op de hoogte te stellen met welke beperkende maatregelen hij tijdens zijn verblijf in de accommodatie geconfronteerd kan worden, blijkt uit de Memorie van Toelichting dat voorafgaand aan de vaststelling van dergelijke onderdelen wel overleg met een

---

<sup>127</sup> Een aantal accommodaties voor gesloten jeugdzorg hanteren een andere term voor het hulpverleningsplan, zoals behandelplan, plan van aanpak, handelingsplan of perspectiefplan. Om verwarring te voorkomen, zal in dit hoofdstuk de wettelijk term "hulpverleningsplan" worden aangehouden.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr. 3, p. 55 (MvT); Inspectie Jeugdzorg 2005, p. 10.*

<sup>129</sup> Zie voor de kwalificaties omtrent de gedragswetenschappers de Regeling aanwijzing gedragswetenschapper gesloten jeugdzorg van 19 december 2007, nr. DJB/JZ-2818138, *Strct.* 2007, nr. 248, p. 21

<sup>130</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 28 (MvT); Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 203 (MvT).*

<sup>131</sup> *Kamerstukken II 2006/07, 30 644, nr. 24, p. 3.*

jeugdige wordt gevoerd (ongeacht diens leeftijd).<sup>132</sup> Tevens vereist art. 29s lid 1, tweede volzin, Wjz, dat op dat punt overleg wordt gevoerd met degene die het gezag over een jeugdige heeft.

Het hulpverleningsplan dient aan te geven welke beperkende maatregelen in welke gevallen toegepast mogen worden en hoe lang een bepaalde maatregel kan duren (art. 29o lid 1 Wjz). Aangezien iedere jeugdige zijn eigen zorgbehoefte(n) heeft, verschillen de voorziene gevallen en de te nemen maatregelen per jeugdige. Dat betekent dat niet gewerkt kan worden met standaard hulpverleningsplannen. Voor iedere jeugdige wordt dan ook een individueel hulpverleningsplan opgesteld met daarin maatregelen die afgestemd zijn op de problematiek van die jeugdige. De intentie van de wetgever is om door middel van maatwerk, ruimte te bieden aan zorgaanbieders om zelf te bepalen welke beperkende maatregelen voor de behandeling van de problematiek van een bepaalde jeugdige noodzakelijk zijn.<sup>133</sup> In dat kader is het is wel mogelijk dat het hulpverleningsplan van een jeugdige veel overeenkomsten vertoont met het hulpverleningsplan van een andere jeugdige met een vergelijkbare problematiek.<sup>134</sup> Maatwerk betekent ook dat de zorgaanbieder het hulpverleningsplan bijstelt (schrappen, toevoegen of wijzigen van beperkende maatregelen in het hulpverleningsplan), wanneer blijkt dat aanpassing van het hulpverleningsplan in verband met de ontwikkeling van een jeugdige noodzakelijk is. In dat licht vereist art. 29s lid 2 Wjz dat het hulpverleningsplan periodiek wordt geëvalueerd om de actualiteitswaarde zo hoog mogelijk te houden. Op welke wijze en door wie het hulpverleningsplan wordt geëvalueerd, heeft de wetgever overgelaten aan de zorgaanbieders.<sup>135</sup>

Beperkende maatregelen die niet in het hulpverleningsplan zijn opgenomen, mogen alleen worden toegepast ter overbrugging van een tijdelijke noodsituatie (art. 29t Wjz). De Memorie van Toelichting noemt twee gevallen waarbij sprake kan zijn van een tijdelijke noodsituatie. Ten eerste kunnen zich in de praktijk incidenten voordoen, waarin het hulpverleningsplan niet voorziet. Het incident is dermate ernstig, dat de tijd ontbreekt om eerst met een jeugdige te overleggen om zijn hulpverleningsplan bij te stellen. Een voorbeeld van een dergelijk incident is het uitbreken van een forse vechtpartij op de groep of een onvoorziene poging tot zelfmoord (bijvoorbeeld door het inslikken van gevaarlijke voorwerpen, zoals scheermesjes). Ten tweede kan het voorkomen dat nog geen hulpverleningsplan is opgesteld, omdat een jeugdige net in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg is opgenomen.<sup>136</sup> Enerzijds is bij binnenkomst van een jeugdige vaak moeilijk te bepalen welke specifieke maatregelen toegepast mogen gaan worden op hem. De accommodatie voor gesloten jeugdzorg beschikt vaak over beperkte voorinformatie met betrekking tot een jeugdige (vooral bij spoedplaatsingen). In principe is het voorgaande niet in strijd met de wet, nu de zorgaanbieder op grond van art. 24 lid 5 Wjz uiterlijk binnen zes weken het hulpverleningsplan voor een jeugdige dient op te stellen (art. 24 lid 5 Wjz). Anderzijds geven Forder en Olujić aan dat een jeugdige de eerste weken van de gedwongen opname in een gesloten accommodatie als zeer heftig kan ervaren. Juist gedurende de beginperiode zijn dan ook incidenten te verwachten.<sup>137</sup> Als sprake is van een tijdelijke noodsituatie, is binnen vierentwintig uur – na aanvang van de noodmaatregel – de instemming van de gedragswetenschapper vereist (art. 29t lid 1 Wjz). Stemt de

---

<sup>132</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 28; Van der Zon 2013, p. 857.

<sup>133</sup> Dörenberg 2010, p. 354; Van der Zon 2013, p. 856.

<sup>134</sup> Van der Zon 2013, p. 857.

<sup>135</sup> *Kamerstukken I* 2007/08, 30 644, nr. D, p. 8 (MvA).

<sup>136</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 16; Janssen & Gommans 2010, p. 16; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 203 (MvT).

<sup>137</sup> Forder & Olujić 2012, p. 57.

gedragwetenschapper niet in met de noodmaatregel, dan wordt de toepassing hiervan beëindigd.<sup>138</sup> Op dit punt is de interne rechtspositie van jeugdigen in gesloten accommodaties naar mijn mening versterkt. Deze instemmingsverklaring waarborgt immers dat alleen inbreuk op de vrijheid van een jeugdige wordt gemaakt als dat ook echt noodzakelijk is. Krachtens art. 29t lid 1 Wjz is de toepassing van een noodmaatregel tijdelijk en verbonden aan een maximumduur van zeven opeenvolgende dagen. Is de maatregel langer nodig of bestaat vrees voor herhaling, dan moet binnen zeven dagen een (voorlopig) hulpverleningsplan worden opgesteld of het bestaande hulpverleningsplan moet worden aangepast.<sup>139</sup> Voordat de beperkende maatregelen in het hulpverleningsplan worden gewijzigd, dient eerst met de jeugdige en zijn gezaghebber te worden overlegd. Overigens hoeven de jeugdige en zijn gezaghebber niet in te stemmen met een dergelijke wijziging van het hulpverleningsplan (art. 29s lid 1 Wjz).

Een andere vraag betreft wie bevoegd is om de in het hulpverleningsplan opgenomen beperkende maatregelen daadwerkelijk toe te passen. De Wjz geeft geen antwoord op deze vraag. Met het oog op de kenbaarheid van de bevoegdheden van het personeel, eist art. 29n lid 1 Wjz slechts dat de aanbieder van gesloten jeugdzorg hieromtrent een regeling vaststelt. In deze regeling staat ten eerste vermeld welke medewerkers binnen de accommodatie tot het treffen van welke beperkende maatregelen bevoegd zijn. Ten tweede dient deze regeling aan te geven op welke wijze tot toepassing van beperkende maatregelen wordt besloten. Volgens de wetgever stelt de kwaliteitsnorm de nodige beperkingen aan de toepassing van beperkende maatregelen:

*“Bij de beoordeling of sprake is van verantwoorde zorg moet wel worden bedacht dat de geslotenheid en de omstandigheid dat het gaat om jeugdigen met ernstige problemen, specifieke eisen meebrengen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de omvang en de kwalificaties van het personeel (...)*

*Het (lees: de norm van verantwoorde zorg) heeft bijvoorbeeld ook consequenties voor het al dan niet aanwezig zijn van personeel bij afzondering en de plek waar dit gebeurt. Verder geldt dat naar mate de maatregelen die binnen de accommodatie toegepast worden ingrijpender zijn, de eisen die ten aanzien van het personeel voortvloeien uit het begrip verantwoorde zorg, stringenter zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat de eis van verantwoorde zorg meebrengt dat het personeelsbestand moet zijn afgestemd op de doelgroep, in dit geval jeugdige met zeer ernstige problemen. In het verlengde van het voorgaande is, anders dan in de Bjj, niet expliciet aangegeven welke functionaris binnen de accommodatie bevoegd is de beslissing te nemen. Ook op dat punt zal de eis van verantwoorde zorg nadere invulling geven (...)”<sup>140</sup>*

### **3.4 Afzondering**

In 2009 merkte de Inspectie Jeugdzorg op dat de accommodaties voor gesloten jeugdzorg, de maatregel tot plaatsing in afzondering verschillend hadden geregeld. *“Wat de ene instelling een time-out plaatsing noemt, noemt een andere instelling een plaatsing in een isoleercel”*, aldus de Inspectie Jeugdzorg.<sup>141</sup> Om meer eenduidigheid te bereiken ten aanzien van de afzonderingsmaatregel, hebben afgevaardigden van gesloten jeugdzorgaanbieders gezamenlijk in een overleg een visie en

<sup>138</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 28 (MvT).

<sup>139</sup> Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Directie Jeugdzorg 2008, p. 24; Van der Zon, p. 857.

<sup>140</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 4 & 13(MvT).

<sup>141</sup> Inspectie Jeugdzorg 2009a, p. 10.

een omschrijving van het begrip 'afzonderen' opgesteld.<sup>142</sup> Tijdens het instellingenoverleg is vastgesteld dat binnen de gesloten jeugdzorg twee vormen van afzondering kunnen worden onderscheiden. De eerste vorm betreft afzondering die wordt ingezet als pedagogische interventie (te vergelijken met de 'time out'-maatregel in de zin van art. 23a Bjj). De tweede vorm is afzondering die wordt toegepast als vrijheidsbeperkende maatregel (ofwel formele interventie). De laatstgenoemde vorm van afzondering is opgenomen in art. 29o lid 2 sub b Wjz. Onder deze bepaling vallen alle maatregelen die de desbetreffende jeugdige voor korte of langere tijd fysiek buiten de groep plaatsen als reactie op inadequaaf en onacceptabel gedrag.<sup>143</sup> Aangezien in deze scriptie alleen de wettelijk geregelde vrijheidsbeperkende maatregelen aan bod komen, zal alleen worden ingegaan op de (tweede) vorm van afzondering die ingezet wordt als vrijheidsbeperkende maatregel.

Gelet op de mogelijke schadelijke gevolgen op psychisch en lichamelijk gebied, vormt deze afzonderingsmaatregel een uiterste interventie.<sup>144</sup> De ernst van het gevaar en de toestand van een jeugdige zijn dermate ernstig, dat deze situatie alleen doorbroken kan worden door de desbetreffende jeugdige in afzondering te plaatsen. In het instellingenoverleg is vastgesteld dat een jeugdige wel de kans moet worden geboden om zijn gedrag aan te passen door hem ten minste één keer te waarschuwen voordat deze afzonderingsmaatregel daadwerkelijk wordt toegepast. Pas als een jeugdige niet langer pedagogisch aanspreekbaar is en daarnaast zijn zelfcontrole heeft verloren, is het toegestaan om een jeugdige in afzondering te plaatsen.<sup>145</sup>

Deze afzonderingsmaatregel, die in het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige moet zijn opgenomen, kan alleen worden toegepast om te voorkomen dat een jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijke jeugdzorg. Ook kan een grond voor toepassing van deze afzonderingsmaatregel de veiligheid van een jeugdige of anderen zijn (art. 29o lid 3 jo. lid 2 sub b Wjz). In het instellingenoverleg hebben de afgevaardigden van de accommodaties voor gesloten jeugdzorg de hiervoor genoemde wettelijke gronden nader uitgewerkt. Zo kan sprake zijn van een aanhoudende, ernstige verstoring van de rust en het behandelklimaat, wat redelijkerwijs zal leiden tot incidenten. Verder kan een jeugdige materieelvernielend gedrag vertonen. Ook kan het voorkomen dat een jeugdige na terugkeer van verlof onder invloed van verboden middelen is (afzondering dient in dit geval als 'ontnuchtering').<sup>146</sup>

In de huidige situatie is het mogelijk om de afzonderingsmaatregel toe te passen wanneer deze maatregel (nog) niet in het hulpverleningsplan van een jeugdige is opgenomen, maar voor zover toepassing daarvan nodig is voor de handhaving van de huisregels (art. 29o lid 3 Wjz). In dat geval is sprake van een tijdelijke noodsituatie. De huisregels hebben betrekking op een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat (art. 29n lid 2 Wjz). In theorie kan dat betekenen dat een jeugdige door een groepsleider in een afzonderingsruimte kan worden opgesloten, omdat hij bijvoorbeeld weigert af te wassen. Een dergelijk ingrijpen zal echter in strijd zijn met het proportionaliteits-, subsidiariteits- en doelmatigheidsbeginsel.<sup>147</sup> Uit rechtspositioneel oogpunt valt toe te juichen dat met het

---

<sup>142</sup> Vrije nieuwsgaring 2009.

<sup>143</sup> Vrije nieuwsgaring 2009, p. 1.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 198 (MvT).

<sup>145</sup> Vrije nieuwsgaring 2009, p. 4.

<sup>146</sup> Vrije nieuwsgaring 2009, p. 3-4.

<sup>147</sup> *Kamerstukken I* 2007/08, 30 644, nr. F, p. 3-4 (Nadere MvA).



wetsvoorstel 'Jeugdwet'<sup>148</sup> de mogelijkheid om jeugdigen tijdelijk in afzondering te plaatsen ter handhaving van de huisregels zal komen te vervallen. De wetgever merkt hier het volgende over op:

*“De mogelijkheid om een jeugdige tijdelijk af te zonderen wanneer de huisregels niet worden nageleefd is een te zwaar middel . Aan de vorm en inhoud van de huisregels worden nagenoeg geen (wettelijke) eisen gesteld. De rechtspositie van de jeugdige wordt daardoor onvoldoende sterk geacht om de toepassing van deze maatregelen ter handhaving van de huisregels toe te staan. Tot nu toe zijn er geen zorgelijke signalen vanuit de praktijk waargenomen, niettemin acht de wetgever het onwenselijk om deze mogelijkheid in de onderhavige wet te continueren.”<sup>149</sup>*

Verder valt op dat de Wjz met geen woord rept over waar de afzondering ten uitvoer moet worden gelegd. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat het kan gaan om de eigen kamer van een jeugdige.<sup>150</sup> Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een kamerplaatsing die is ingezet als pedagogische interventie (te vergelijken met de 'time out'-maatregel als bedoeld in art. 23a Bij) wordt omgezet in een vrijheidsbeperkende maatregel of formele interventie.<sup>151</sup> Bij een kamerplaatsing als pedagogische maatregel geldt als regel dat de kamerdeur van een jeugdige niet op slot gaat. Het gedrag van een jeugdige kan echter vereisen dat de kamerdeur wél op slot moet. In dat geval gelden niet langer de criteria voor de pedagogische interventie, maar de criteria voor de vrijheidsbeperkende maatregel of formele interventie. Ook kan een jeugdige als uiterste vorm van afzondering in een speciaal daartoe bestemde afzonderingsruimte worden geplaatst, waarbij de deur van deze afzonderingsruimte op slot wordt gedraaid. Deze afzonderingsruimte is doorgaans prikkelarm ingericht, met of zonder basisinventaris. De norm van verantwoorde zorg zal bepalen onder welke omstandigheden een jeugdige wordt afgezonderd. Dat kan betekenen dat bij zeer jonge jeugdigen tijdens de afzondering altijd een personeelslid aanwezig moet zijn.<sup>152</sup>

Wanneer uitsluiting van de groep langer dan een uur duurt, hebben de gesloten jeugdzorgaanbieders afgesproken dat in beginsel sprake is van een vrijheidsbeperkende afzonderingsmaatregel.<sup>153</sup> Toch kan het voorkomen dat de afzonderingsmaatregel korter duurt dan een uur. Een maatregel kan op pedagogische gronden worden ingezet, hetgeen betekent dat in eerste instantie sprake is van een pedagogische maatregel. De situatie kan echter dusdanig ernstig zijn, dat de jeugdige onder dwang naar zijn kamer moet of dat zijn kamerdeur op slot moet. In die situatie is niet langer sprake van een pedagogische maatregel, maar van een afzonderingsmaatregel, ook al wordt de maatregel korter dan een uur ingezet.<sup>154</sup> Opmerkelijk is dat in beginsel de duur bepaalt of sprake is van een afzonderingsmaatregel en niet de reden waarom en de manier waarop een jeugdige wordt afgezonderd. In het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige is vastgelegd hoe lang de maatregel van plaatsing in de afzondering in een bepaald geval kan worden toegepast. In verband met het ingrijpende karakter van deze maatregel, dient de duur altijd zo kort

---

<sup>148</sup> Wetsvoorstel regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet): *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 199 (MvT).

<sup>150</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 644, nr. 3, p. 26.

<sup>151</sup> Instellingenoverleg 2009, p. 2.

<sup>152</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 644, nr. 3, p. 26 (MvT).

<sup>153</sup> Instellingenoverleg 1 december 2009, p. 1

<sup>154</sup> Inspectie Jeugdzorg 2009c, p. 10.

mogelijk te zijn. De exacte duur van de maatregel hangt af van de omstandigheden van het geval. Verder moet de duur van de maatregel proportioneel zijn (in verhouding met het afwijkende gedrag) en subsidiair (geen minder ingrijpende en/of effectievere ingreep mogelijk).<sup>155</sup> In het licht van de norm van verantwoorde zorg mogen jongere kinderen alleen bij hoge uitzondering en dan alleen gedurende hele korte tijd worden afgezonderd.<sup>156</sup>

Tijdens de afzonderingsperiode ligt het voor de hand dat een jeugdige het recht behoudt om dagelijks voor een bepaalde duur in de buitenlucht te verblijven.<sup>157</sup> Tijdens het verblijf in afzondering is het belang om te luchten nog groter dan gedurende het verblijf op een reguliere afdeling in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. De bewegingsvrijheid van een jeugdige is tijdens het verblijf in afzondering immers aanzienlijk ingeperkt. Het recht op luchten is in de Wjz niet geregeld. Ook het instellingenoverleg heeft op dit punt geen duidelijkheid gebracht, nu daar slechts wordt gesproken over het behoudt van basisrechten van jeugdigen die in afzondering zijn geplaatst.<sup>158</sup> Wat precies onder deze basisrechten wordt verstaan en in hoeverre een jeugdige een dergelijk recht mag uitoefenen, is verder niet uitgewerkt. In het jaarverslag van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) van 2010 valt te lezen dat jeugdigen soms langere tijd niet buiten komen, omdat een wettelijke regeling omtrent het luchten ontbreekt. In het verlengde hiervan hebben jeugdigen in 2010 bij verschillende vertrouwenspersonen van het AKJ geklaagd over het beleid ten aanzien van luchten.<sup>159</sup> Ook in 2012 hebben jeugdigen in groten getale geklaagd over de hoeveelheid en duur van de luchtmomenten.<sup>160</sup>

Tot slot kan de lichamelijke en/of geestelijke toestand van een jeugdige die in afzondering verblijft, vereisen dat zijn privacy verder wordt ingeperkt door middel van het plaatsen van een camera. Cameraobservatie is niet onder alle omstandigheden gerechtvaardigd. Te wijzen valt op de situatie waarin een accommodatie voor gesloten jeugdzorg de camera's aan had laten staan gedurende het onderzoek aan het lichaam en kleding van een jeugdige die in afzondering verbleef. Ondanks dat een protocol van een bepaalde accommodatie de mogelijkheid biedt tot het plaatsen van camera's tijdens de afzondering, ontslaat dat de desbetreffende accommodatie niet van de plicht om zich ervan te vergewissen of een dergelijk ingrijpend toezicht op dat moment noodzakelijk is. Nu onderzoek aan lichaam en kleding de privacy en integriteit van de jeugdige in kwestie op verregaande wijze inperkt, staat dergelijk onderzoek dan ook op gespannen voet met de inzet van cameraobservatie. Voorts is het onderzoek aan lichaam en kleding bij de desbetreffende jeugdige verricht in het bijzijn van twee personeelsleden. Gelet op het vorenstaande acht de beroepscommissie van de RSJ het gebruik van de camera's in het onderhavige geval onredelijk en onbillijk. De omstandigheid dat aan jeugdige uiteindelijk een deken is uitgereikt om zich enigszins van de camera's af te schermen, maakt het oordeel van de RSJ niet anders.<sup>161</sup>

### **3.5 Onderzoek aan lichaam en kleding**

Een andere maatregel die inbreuk maakt op de vrijheid van een jeugdige, betreft het onderzoek aan lichaam en kleding. In het bijzonder schendt deze maatregel het recht op onaantastbaarheid van het

---

<sup>155</sup> Instellingenoverleg 1 december 2009, p. 5.

<sup>156</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 15-16 (MvT).

<sup>157</sup> Beroepscommissie RSJ 5 augustus 2003, 03/0859/JA; Beroepscommissie RSJ 27 maart 2014, 13/3734/JZ.

<sup>158</sup> *Vrije nieuwsgaring* 2009, p. 4.

<sup>159</sup> Jaarverslag AKJ 2010, p. 19.

<sup>160</sup> Jaarverslag AKJ 2012, p. 26.

<sup>161</sup> Beroepscommissie RSJ 16 oktober 2010, 12/1853/JZ.

lichaam en de kleding van een jeugdige. Deze maatregel dient in het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige te zijn opgenomen en kan tegen de wil van een jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent worden toegepast (art. 29r lid 3 Wjz).

Het beperken van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en de kleding is mogelijk, voor zover het onderzoek aan lichaam en kleding nodig is om te controleren of hetgeen in het hulpverleningsplan is opgenomen door een jeugdige wordt nageleefd (art. 29r lid 3, eerste volzin, Wjz). Ook kan deze maatregel worden toegepast ter handhaving van de huisregels. Deze grond zal in de nieuwe 'Jeugdwet' niet meer worden opgenomen om dezelfde reden als reeds geciteerd is bij de hiervoor besproken maatregel van plaatsing in afzondering.<sup>162</sup> Tot slot kan het onderzoek aan lichaam en kleding nodig zijn om te voorkomen dat de jeugdzorg aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt (art. 29r lid 3, tweede volzin, Wjz). Bij de laatstgenoemde grond kan onderzoek aan het lichaam of de kleding bij een bepaalde jeugdige gerechtvaardigd zijn, als een redelijk vermoeden bestaat dat die jeugdige drugs of andere gedragsbeïnvloedende middelen invoert voor een andere jeugdige binnen de gesloten accommodatie.<sup>163</sup>

De wetgever heeft nauwelijks aandacht besteed aan de betekenis van het onderzoek aan lichaam en kleding in het kader van art. 29r lid 2 sub a Wjz met als gevolg dat hier nu onduidelijkheid over bestaat. Het onderzoek aan de kleding van een jeugdige is het minst verstrekkend. Het ligt voor de hand dat de wetgever aansluiting heeft willen zoeken bij art. 34 lid 2 Bjj en art. 55b lid 2 WvSv. Bij beide bepalingen wordt namelijk onder onderzoek aan de kleding niet alleen het oppervlakkig aftasten van de kleding verstaan, maar ook het onderzoek van de voorwerpen die de desbetreffende persoon bij zich draagt of met zich meevoert (zoals tassen of koffers).

Dat de wetgever vrijheid geeft aan de aanbieder van gesloten jeugdzorg om het onderzoek aan het lichaam nader in te vullen, is naar mijn idee al helemaal niet wenselijk. Daarvoor is de inbreuk op de privacy te groot, zeker nu in het in de gesloten jeugdzorg vaak om kwetsbare en beschadigde jeugdigen gaat. Het maakt aanzienlijk verschil of de wetgever bij het onderzoek aan het lichaam in de gesloten jeugdzorg aansluiting heeft willen zoeken bij art. 56 lid 1 WvSv of bij art. 34 lid 2 Bjj. Krachtens art. 56 lid 1 WvSv houdt het onderzoek aan het lichaam immers in dat de oppervlakte van het gehele lichaam mag worden onderzocht. Daarbij geldt dat alleen de openingen en holten van het *boven*lichaam uitwendig mogen worden geschouwd. Dat betekent dat het is toegestaan om bijvoorbeeld de mondholte, neusholte en de oren van een jeugdige te schouwen.<sup>164</sup> In tegenstelling tot art. 56 lid 1 WvSv, mag op grond van art. 34 lid 2 Bjj de openingen en holten van het *gehele* lichaam uitwendig worden geschouwd. Daar valt ook het rectaal en vaginaal schouwen onder (zie paragraaf 2.4). De tweede uitleg maakt vanzelfsprekend een diepere inbreuk op de privacy van een jeugdige. Ook in de literatuur en in de jeugdrechtspraak is deze vraag tot op heden onbeantwoord gebleven.

Tot slot is het krachtens art. 29r lid 4 Wjz toegestaan om de voorwerpen die niet in het bezit van een jeugdige mogen zijn, in beslag te nemen en voor een jeugdige te bewaren, zoals een zakmes. Ook kunnen verboden voorwerpen met toestemming van een jeugdige worden vernietigd, dan wel

---

<sup>162</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 201 (MvT).

<sup>163</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 644, nr. 3, p. 16 (MvT).

<sup>164</sup> *Kamerstukken II 1999/00*, 26 983, nr. 3, p. 17 (MvT); Stamhuis 2011, p. 2; het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het *onder*lichaam vallen in het kader van het strafprocesrecht onder onderzoek in het lichaam in de zin van art. 56 lid 2 WvSv.

aan een opsporingsambtenaar ter hand worden gesteld. Bij de laatstgenoemde mogelijkheid kan onder andere gedacht worden aan wapens, drugs en gestolen goederen.<sup>165</sup>

### 3.6 Urineonderzoek

De maatregel met betrekking tot het onderzoeken van de urine van een jeugdige op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen, vormt ook een inbreuk op zijn vrijheid. Deze maatregel beperkt het recht van een jeugdige op onaantastbaarheid van zijn lichaam afgescheiden stoffen. In de gesloten jeugdzorg vormt art. 29r lid 2 sub b Wjz de grondslag voor het toepassen van een urineonderzoek. Ook deze maatregel dient in het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige te zijn opgenomen (art. 29r lid 1 Wjz). Daarvoor kan aanleiding zijn als bij opname in de accommodatie voor gesloten jeugdzorg blijkt dat een jeugdige in het verleden gedragsbeïnvloedende middelen heeft gebruikt.<sup>166</sup>

Onder gedragsbeïnvloedende middelen schaaft de wetgever zowel verboden middelen (bijvoorbeeld drugs), als middelen waarvan het ongecontroleerde gebruik moet worden tegengegaan, zoals slaap- en kalmeringsmiddelen.<sup>167</sup> Het is verboden om tijdens het verblijf in de gesloten accommodatie gedragsbeïnvloedende middelen te gebruiken, omdat hierdoor het met het verblijf beoogde doel wordt tegengewerkt, namelijk behandelen en opvoeden van de desbetreffende jeugdige. Zo geeft de wetgever aan dat *“een jeugdige die voortdurend onder invloed van gedragsbeïnvloedende middelen is, immers niet goed zal kunnen meewerken aan verschillende hulpverleningsprogramma’s”*.<sup>168</sup>

Een urineonderzoek kan op dezelfde gronden plaatsvinden als de in de paragraaf 3.3 besproken maatregel van onderzoek aan lichaam en kleding. Dat betekent dat een urineonderzoek tegen de wil van een jeugdige of degene die he gezag over hem uitoefent kan plaatsvinden, voor zover dat nodig is om te controleren of hetgeen in het hulpverleningsplan is opgenomen, wordt nagekomen (art. 29r lid 3, eerste volzin, Wjz). Tevens is het mogelijk om een urineonderzoek uit te voeren om te bezien of de huisregels worden nageleefd. Net als bij de tijdelijke plaatsing in afzondering (paragraaf 3.4) en het onderzoek aan lichaam en kleding (paragraaf 3.5), voorziet de nieuwe ‘Jeugdwet’ niet langer in de mogelijkheid om een urineonderzoek in het kader van de huisregels uit te voeren.<sup>169</sup> Voor de uitleg die de wetgever bij deze wijziging geeft, kan worden volstaan met een verwijzing naar het onder paragraaf 3.4 opgenomen citaat. Tot slot kan de inzet van deze maatregel noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdzorg aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt (art. 29r lid 3, tweede volzin, Wjz).

### 3.7 Gedwongen geneeskundige behandeling

Een maatregel die een aanzienlijke stap verder gaat in de aantasting van de vrijheid van een jeugdige, betreft het onder dwang verrichten van een bepaalde geneeskundige behandelingsmethode op een jeugdige. Deze maatregel maakt immers inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (art. 10 Gw). Onder de reikwijdte van art. 29p lid 3 Wjz vallen zowel het onder

---

<sup>165</sup> Vlaardingerbroek 2012, p. 1.

<sup>166</sup> Janssen & Gommans, p. 22.

<sup>167</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 201 (MvT)*. Ondanks dat deze voetnoot slaat op art. 6.3.4 van het wetsvoorstel ‘Jeugdwet’, kan er van uit worden gegaan dat het door de wetgever gemaakte onderscheid in gedragsbeïnvloedende middelen ook geldt voor het huidige art. 29r Wjz.

<sup>168</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 201 (MvT)*.

<sup>169</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 201 (MvT)*.

dwang toedienen van medicijnen, als gedwongen psychiatrische behandelingen.<sup>170</sup>

Art. 29p lid 4 Wjz bepaalt dat de geneeskundige behandelmethoden die in het hulpverleningsplan zijn opgenomen, tegen de wil van een jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent kunnen worden toegepast. Ten eerste kan een geneeskundige behandelwijze noodzakelijk zijn om het met het verblijf beoogde doel te bereiken, namelijk het verminderen of opheffen van de gedragsproblematiek. Ten tweede kan het waarborgen van de veiligheid van een jeugdige of anderen binnen de gesloten accommodatie een grond vorm voor de toepassing van deze maatregel. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat art. 29p lid 4 Wjz een *lex specialis* vormt ten opzichte van de regeling van de behandelingsovereenkomst in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO). Het toestemmingsvereiste uit de WGBO geldt niet in de gevallen waarin de geneeskundige behandeling noodzakelijk wordt geacht om het beoogde doel van het verblijf te bereiken.<sup>171</sup> Voor geneeskundige behandelingen die niet in het kader van het met het verblijf beoogde doel worden toegepast, is het toestemmingsvereiste uit de WGBO wel van toepassing. Dat betekent dat bij dergelijke geneeskundige behandelingen in beginsel de toestemming van een jeugdige vereist is (art. 7:450 lid 1 WGBO). In het geval een jeugdige ouder dan twaalf jaar en jonger dan zestien jaar is, is in principe ook de toestemming van de wettelijke vertegenwoordigers vereist (art. 7:450 lid 2 WGBO).

De Wjz geeft niet aan wie bevoegd is om een dwangbehandeling toe te passen. Op dat punt is de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Wet op de geneesmiddelenvoorziening onverlet van kracht. Hieruit volgt dat het voorschrijven en toedienen van medicijnen is voorbehouden aan personen die krachtens de voormelde wetgeving daartoe bevoegd zijn. In het verlengde hiervan wijst de wetgever op het voorbeeld dat het toedienen van medicijnen door middel van het geven van injecties voorbehouden is aan artsen, tandartsen en verpleegkundigen.<sup>172</sup>

### 3.8 Fixatie

De laatste ingrijpende maatregel die in dit hoofdstuk wordt besproken, is de maatregel van vastpakken en vasthouden, ook wel 'holding' of 'fixatie' genoemd. Het ingrijpende karakter van deze maatregel is gelegen in de wijze waarop een jeugdige wordt beperkt in zijn bewegingsvrijheid, namelijk het lichamelijk vastpakken of vasthouden van een jeugdige. Deze maatregel wordt door de wetgever omschreven als het fixeren van een bepaalde jeugdige zonder dat mechanische middelen worden toegepast, zoals een valhelm of handboeien.<sup>173</sup>

Ook deze maatregel moet in het hulpverleningsplan van een jeugdige zijn opgenomen. Deze maatregel kan slechts worden toegepast, voor zover dat nodig is om te voorkomen dat een jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijk geachte jeugdzorg of in verband met de veiligheid van een jeugdige of anderen (art. 29o lid 3, eerste volzin, jo. lid 2, sub d, Wjz). Een jeugdige kan dermate agressief gedrag vertonen wat niet alleen kan leiden tot schade aan de agressieve jeugdige zelf, maar ook aan andere jeugdigen, aan personeelsleden of aan de woon- of leefomgeving. In dat geval kan het dan ook noodzakelijk zijn om de desbetreffende jeugdige vast te pakken en vast te houden om een ernstige vorm van agressie bij die jeugdige op proportionele wijze te reduceren, totdat hij is

<sup>170</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 27 (MvT).*

<sup>171</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 27 (MvT).*

<sup>172</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 27 (MvT); zie art. 35 jo. 36 lid 5 Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.*

<sup>173</sup> *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 26 (MvT).*

gekalmeerd.

Gelet op de limitatief opgesomde gronden ingevolge art. 29o lid 3, eerste volzin, jo. lid 2, sub d, Wjz, oordeelde de Inspectie Jeugdzorg dat het in strijd is met de Wjz om de maatregel van vastpakken en vasthouden in te zetten als disciplinaire maatregel.<sup>174</sup> In dat licht is het niet toegestaan om een jeugdige de hele avond in de hoek te laten staan, zonder dat sprake is geweest van escalatie of onveiligheid.<sup>175</sup> Ook kan deze maatregel niet worden ingezet als personeelsleden een jeugdige bewust uitdagen.<sup>176</sup> Gewezen kan worden op het volgende praktijkvoorbeeld. Een jeugdige was kwaad na een partij tafelvoetbal met als gevolg dat de groepsleiding deze jeugdige vastpakte en vasthield. Vervolgens daagde de groepsleider de jeugdige in kwestie bewust uit wat tot gevolg had dat de desbetreffende jeugdige nog kwader werd. Dit leidde ertoe dat de jeugdige opnieuw werd vastgepakt en vastgehouden.<sup>177</sup>

Verder geeft de Inspectie Jeugdzorg terecht aan dat zowel de accommodatie voor gesloten jeugdzorg, als de medewerker die de maatregel van vastpakken en vasthouden toepast, verantwoordelijk zijn voor een goede methodische toepassing daarvan. Op die manier wordt gewaarborgd dat de beperkende maatregel respectvol worden toegepast jegens een jeugdige. Met name in ernstige situaties vergt het toepassen van maatregelen specifieke vaardigheden om het risico op lichamelijke beschadigingen bij een jeugdige en/of de medewerker(s) te minimaliseren.<sup>178</sup> In het algemeen geldt volgens de Inspectie Jeugdzorg dat een goede toepassing van deze maatregel altijd proportioneel is en de aanpak steeds in verhouding staat tot de ernst van de getoonde agressie.<sup>179</sup> In 2009 tot en met 2012 hebben jeugdigen bij verschillende vertrouwenspersonen van het AKJ regelmatig geklaagd over de disproportionaliteit van de toepassing van de maatregel van het vastpakken en vasthouden met lichamelijk letsel als gevolg.<sup>180</sup> In een uitspraak heeft de beroepscommissie van de RSJ het in dat geval toegepaste geweld als disproportioneel aangemerkt, omdat de desbetreffende jeugdige als gevolg van het vastpakken en vasthouden haar sleutelbeen had gebroken. Aangezien het ging om een jeugdige met een tenger postuur, was zij met meer geweld naar de grond gebracht en/of vastgehouden op de grond, dan in het desbetreffende geval strikt noodzakelijk was.<sup>181</sup>

### 3.9 Informatievoorziening omtrent de rechten en plichten

De Wjz en het daarop steunde Uitvoeringsbesluit Wjz vormen de primaire rechtsbronnen met betrekking tot de interne rechtspositie. Uit oogpunt van rechtszekerheid dient iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg voldoende en adequate informatie te verstrekken aan jeugdigen over hun interne rechtspositie ten aanzien van de beperkende maatregelen. De interne rechtspositie van jeugdigen, is immers geheel afhankelijk van de informatie die de accommodatie daarover

---

<sup>174</sup> Inspectie Jeugdzorg 2010b, p.4, 13 & 22.

<sup>175</sup> Inspectie Jeugdzorg 2009b, p. 12; Ondanks dat het hier gaat om kinderen in de leeftijdscategorie van zes tot dertien jaar, kan een dergelijke situatie zich ook kan voordoen bij jongeren in de leeftijdscategorie van dertien tot achttien jaar.

<sup>176</sup> Inspectie Jeugdzorg 2009b, p. 11 & 17.

<sup>177</sup> Inspectie Jeugdzorg 2009b, p. 12.

<sup>178</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 13 (MvT).

<sup>179</sup> Inspectie Jeugdzorg 2010a, p. 1.

<sup>180</sup> Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2010, p. 12; Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2011, p. 19; Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2012, p. 21; Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2013, p. 27.

<sup>181</sup> Beroepscommissie RSJ 11 maart 2013, 12/3967/JZ; zie voor een soortgelijk geval de uitspraak van de beroepscommissie RSJ 17 augustus 2011, 11/0904/JZ.

beschikbaar stelt.

De hiervoor genoemde rechtsbronnen sluiten wegens de moeilijkheidsgraad daarvan niet aan op doelgroep waarvoor dezen bestemd zijn. Het is dan ook noodzakelijk om de bepalingen uit de primaire rechtsbronnen vereenvoudigd en met enige toelichting op te nemen in de huisregels. In het verlengde daarvan bepaalt art. 29n lid 2 Wjz dat iedere accommodatie verplicht is om huisregels op te stellen die voor alle jeugdigen die daar verblijven gelden. Nu de wetgever ook op dit terrein aansluiting heeft gezocht bij de norm van verantwoorde zorg, wordt de interne rechtspositie van jeugdigen onvoldoende gewaarborgd. Iedere accommodatie krijgt immers de ruimte om binnen de grenzen van de Wjz en het Uitvoeringsbesluit Wjz zelf invulling te geven aan de interne rechtspositie van jeugdigen. Art. 29n lid 3 Wjz bevat enkel een beperkte opsomming van onderwerpen die iedere accommodatie verplicht in de huisregels moet uitwerken. Het gaat hierbij om regels met betrekking tot de bezoektijden, de controle van bezoekers en van voorwerpen die jeugdigen in verband met de veiligheid binnen de accommodatie niet in hun bezit mogen hebben. Uit het voorgaande blijkt dat de Wjz niet verplicht om de gehele interne rechtspositie op te nemen in de huisregels, terwijl de huisregels wel een belangrijke informatiebron voor jeugdigen vormen. Zo ontbreekt de wettelijke plicht om algemene informatie in de huisregels op te nemen over de verschillende beperkende maatregelen waarmee jeugdigen in de desbetreffende accommodatie kunnen worden geconfronteerd. Op deze wijze kunnen aanzienlijke verschillen ontstaan tussen accommodaties voor gesloten jeugdzorg met betrekking tot de huisregels.

Om meer eenduidigheid te scheppen omtrent de interne rechtspositie van jeugdigen, is het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg in 2008 opgesteld.<sup>182</sup> In aanvulling op de Wjz, zijn in het kwaliteitskader een aantal bindende kwaliteitsnormen opgenomen.<sup>183</sup> Deze kwaliteitsnormen dienden de accommodaties uiterlijk voor 2011 te implementeren. Uit het kwaliteitskader volgt dat iedere accommodatie in de huisregels en/of protocollen de beperkende maatregelen uit de Wjz nader dient uit te werken. Wat deze nadere uitwerking precies inhoudt, geeft het kwaliteitskader verder niet aan. In het kwaliteitskader ontbreekt dan ook een nadere begrenzing van de ruimte die de wetgever toelaat ten aanzien van de toepassing van beperkende maatregelen. Het scheppen van eenduidigheid omtrent de rechtspositieregelingen wordt op dit punt met het kwaliteitskader derhalve niet bereikt. Zowel Defence for Children, als de werkgroep JeugdzorgPlus van het AKJ hebben geconstateerd dat in de praktijk grote verschillen bestaan tussen de huisregels en protocollen van verschillende accommodaties. Hierbij gaat het onder meer om de algemene informatieverplichting en welke beperkende maatregelen toegepast kunnen worden.<sup>184</sup> Ook eigen onderzoek naar de beschikbare huisregels van accommodaties voor gesloten jeugdzorg op internet bevestigt het beeld dat Defence for Children, de werkgroep JeugdzorgPlus en het AKJ schetsen.<sup>185</sup> Als voorbeeld wordt enkel in de huisregels van stichting JJC Den Haag per beperkende maatregel verwezen naar de bepaling uit de Wjz waarop de desbetreffende huisregel is gebaseerd. Opvallend is dat de huisregels van de desbetreffende stichting daarentegen geen verwijzingen bevat naar de toepasselijke wet- en regelgeving ten aanzien van de formele aspecten van de interne rechtspositie, te weten de procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel, alsmede het beklag- en beroepsrecht. In de overige beschikbare huisregels op internet is geen enkele keer verwezen naar de

---

<sup>182</sup> Accommodaties voor Gesloten Jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg & MOgroep 2008.

<sup>183</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 47, p. 1.

<sup>184</sup> Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2011, p. 23.

<sup>185</sup> Een kanttekening is dat niet bekend is of de beschikbare huisregels nog steeds actueel zijn. Tevens hebben niet alle accommodaties voor gesloten jeugdzorg hun huisregels op internet ter beschikking gesteld.

toepasselijke wet- en/of regelgeving.<sup>186</sup>

Als tweede voorbeeld kan worden gewezen op het feit dat alleen in de huisregels van Ottho Gerhard Heldringstichting is bepaald dat een jeugdige moet worden gehoord én een schriftelijke mededeling moet ontvangen. In de huisregels van Horizon locatie De Vaart en Almata locatie Ossendrecht is slechts de hoorplicht en niet de (schriftelijke) mededelingsplicht opgenomen. Daarentegen vermelden de huisregels van LSG-Rentray Eefde dat een jeugdige slechts hoeft te worden gehoord bij een afzonderingsmaatregel die langer dan vier uur duurt. Tot slot zijn in de huisregels van stichting JJC Den Haag helemaal geen bepalingen opgenomen over de hoor- en/of (schriftelijke) mededelingsplicht. Gelet op het vorenstaande is dan ook niet vreemd dat jeugdigen in 2009, 2010 en 2012 bij vertrouwenspersonen hebben geklaagd over onduidelijkheid over hun interne rechtspositie binnen de gesloten jeugdzorg, ook nadat de huisregels zijn uitgereikt.<sup>187</sup>

Voorts heeft in 2009 overleg plaatsgevonden om een visie en een nadere definitie van het begrip 'afzondering' op te stellen om de verschillen in de praktijk hierover weg te nemen.<sup>188</sup> In dit instellingenoverleg is belangrijke informatie opgenomen omtrent de afzonderingsmaatregel in aanvulling op de regeling in de Wjz. Wat precies de juridische status is van het instellingenoverleg, in de zin van juridisch afdwingbare rechten voor jeugdigen, is echter onbekend.

De maatregelen die ingevolge de Wjz kunnen worden toegepast, dienen in het hulpverleningsplan verder op de individuele jeugdige te worden afgestemd. Terwijl de huisregels geschikt zijn om algemene regels in op te nemen met betrekking tot de verschillende beperkende maatregelen, wordt met het hulpverleningsplan op individueel niveau maatwerk geleverd. Door de verbinding aan het hulpverleningsplan wordt voorkomen dat een jeugdige onnodig in zijn rechten wordt beperkt. Het hulpverleningsplan vormt dan ook een belangrijke (of misschien zelfs wel de belangrijkste) informatiebron omtrent de beperkende maatregelen voor een jeugdige. In dat verband is noodzakelijk dat het hulpverleningsplan van een jeugdige zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal is opgesteld en dat hij daarvan te allen tijde kennis kan nemen. Het is dan ook opmerkelijk dat een regeling over deze twee belangrijke aspecten in de Wjz of het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit ontbreekt.

Tot slot speelt de vertrouwenspersoon van het AKJ en van Zorgbelang (twee onafhankelijke landelijke organisaties) een belangrijke rol bij het verstrekken van informatie aan jeugdigen over hun interne rechtspositie. In iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg dient een vertrouwenspersoon actief te zijn (art. 57 lid 1 Wjz). Deze vertrouwenspersoon dient op grond van art. 57 lid 2 Wjz werkzaam te zijn bij een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die onafhankelijk van de Gedeputeerde Staten (het dagelijks bestuur van de provincie) en zorgaanbieder van gesloten jeugdzorg functioneert. In de praktijk betreft het veelal een vertrouwenspersoon van het AKJ of Zorgbelang. Een jeugdige kan op verschillende wijze van het bestaan van een vertrouwenspersoon op de hoogte raken. Ten eerste is de vertrouwenspersoon regelmatig fysiek aanwezig binnen iedere gesloten accommodatie. Ten tweede wordt informatie over de vertrouwenspersoon verstrekt in iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg en ten derde hangen

---

<sup>186</sup> In het bijzonder zijn thans de huisregels van de volgende accommodaties voor gesloten jeugdzorg op internet beschikbaar: Horizon locatie De Vaart, LSG-Rentray Eefde, Ottho Gerhard Heldringstichting, Almata locatie Ossendrecht en stichting JJC Den Haag.

<sup>187</sup> Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2010, p. 14; Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2011, p. 16; Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2013, p. 25.

<sup>188</sup> Vrije nieuwsgaring 2009.



posters over de vertrouwenspersoon op iedere afdeling in elke gesloten accommodatie.<sup>189</sup> In 2010 heeft het AKJ de folder 'ken je rechten' uitgegeven.<sup>190</sup> In deze folder wordt de materiële en formele rechtspositie ten aanzien van onder andere beperkende maatregelen in voor een jeugdige begrijpelijke taal uitgelegd. Op het moment dat een vertrouwenspersoon zich voorstelt aan een jeugdige, geldt de ongeschreven regel dat diegene de desbetreffende folder aan een jeugdige overhandigt. Ook is deze folder voor jeugdigen gemakkelijk te vinden op de website van het AKJ. Verder hebben accommodaties voor gesloten jeugdzorg vaak zelf folders voor jeugdigen over hun interne rechtspositie. Hiernaar kan een jeugdige vragen bij de groepsleiding. Tot slot kan een jeugdige op verschillende manieren terecht bij het AKJ met vragen over zijn interne rechtspositie binnen de accommodatie. Zo kan een jeugdige via de website van het AKJ met een vertrouwenspersoon chatten, hij kan op bepaalde tijden telefonisch contact opnemen met een vertrouwenspersoon van het AKJ en hij kan een vraag stellen door het invullen van een formulier op de website van het AKJ. Gelet op de verschillende mogelijkheden die het AKJ biedt, draagt het AKJ op deze wijze bij aan de versterking van de interne rechtspositie van jeugdigen.

### 3.10 De procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel

Om de interne rechtspositie van jeugdigen te beschermen, dient iedere directeur van een accommodatie bepaalde procedurele rechtswaarborgen in acht te nemen bij het opleggen van beperkende maatregelen jegens jeugdigen. Te denken valt aan het voorafgaand aan de beslissing horen van een jeugdige, als ook het (schriftelijk) bekendmaken en motiveren van beslissingen aan een jeugdige. Dergelijke rechtswaarborgen zijn niet in de Wjz opgenomen. Vanuit de politiek is bepleit om de procedurele rechtswaarborgen, zoals de hoorplicht, te verankeren in de Wjz.<sup>191</sup> Toch heeft de wetgever zonder nadere toelichting gekozen om op dit punt de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van overeenkomstige toepassing te verklaren.<sup>192</sup> Zowel in de parlementaire stukken, als in de literatuur en de jurisprudentie is geen antwoord te vinden op de vraag welke bepalingen uit de Awb exact gelden voor de gesloten jeugdzorg. Deze paragraaf bevat dan ook een weergave van bepalingen die in mijn optiek van overeenkomstige toepassing kunnen zijn op de gesloten jeugdzorg.

In de memorie van antwoord is opgenomen dat de Awb voor beslissingen geldt omtrent de toepassing van beperkende maatregelen die bestuursorganen in de zin van art. 1:1 Awb (in dit kader de aanbieder van gesloten jeugdzorg) op basis van de Wjz nemen.<sup>193</sup> voor de toepassing van de Awb dient te zijn voldaan het besluitbegrip in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Krachtens art. 1:3 lid 1 Awb wordt onder het begrip "besluit" verstaan: "*een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*". De term "*beslissing*" vormt het eerste bestanddeel van het besluitbegrip. Aan dit bestanddeel is in dit kader voldaan, aangezien de aanbieder van gesloten jeugdzorg voorafgaand aan het opleggen van een beperkende maatregel een kenbare belangenafweging dient te maken. Op basis van een dergelijke belangenafweging beslist degene die daartoe bevoegd is om een jeugdige al dan niet een beperkende maatregel op te leggen. Het tweede bestanddeel is de term "*schriftelijk*". Alleen een beslissing die op schrift is gesteld (een

---

<sup>189</sup> <http://www.akj.nl/akj/wie-is-onze-client>

<sup>190</sup> Janssen & Gommans 2010.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II* 2006/07, 30 644, nr. 16, p. 1; *Handelingen I* 2006/07, 4855, p. 11 & 14; *Kamerstukken II* 2006/07, 30 644, nr. C, p. 6.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 17 (MvT).

<sup>193</sup> *Kamerstukken I* 2007/08, 30 644, nr. D, p. 6 (MvA).

zogenaamde hardcopy) vormt een besluit.<sup>194</sup> In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel is het gebruikelijk om een beslissing tot oplegging van een beperkende maatregel op schrift te stellen.<sup>195</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat het ook kan gaan om een mondelinge beslissing die later schriftelijk wordt bevestigd.<sup>196</sup> Een weigering om een dergelijke beslissing op schrift te stellen, kan dan ook naar mijn idee als onrechtmatig worden aangemerkt. Het derde bestanddeel houdt in dat de beslissing een *rechtshandeling* moet inhouden. Een rechtshandeling betreft een handeling die beoogt een (extern) rechtsgevolg teweeg te brengen.<sup>197</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat een beslissing rechtsgevolg heeft, als zij er op gericht is een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer personen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of zaak vast te stellen.<sup>198</sup> Met betrekking tot het opleggen van een beperkende maatregel aan een jeugdige, kan worden opgemerkt dat een dergelijke beslissing eenzijdig de interne rechtspositie van die jeugdige wijzigt. Bij de bespreking van de verschillende beperkende maatregelen, was immers te zien dat iedere beperkende maatregel tot gevolg heeft dat bepaalde (grond)rechten van de betrokken jeugdige worden aangetast. Het vijfde bestanddeel om aan het besluitbegrip te voldoen, betreft dat een rechtshandeling van *publiekrechtelijke aard* moet zijn. Van een publiekrechtelijke rechtshandeling is sprake wanneer het bestuursorgaan daartoe bevoegd is op basis van een speciaal voor het bestuur bij of krachtens de wet gecreëerde grondslag (legaliteitsbeginsel).<sup>199</sup> In dit kader ontleent iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg de bevoegdheid om wettelijke beperkende maatregelen te treffen aan art. 29o tot en met 29u Wv. Uit het voorgaande kan derhalve worden aangenomen dat een beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb vormt.

Meer specifiek gaat het naar mijn oordeel om een bijzonder type besluit, namelijk een beschikking (art. 1:3 lid 2 Awb). Art. 1:3 lid 2 Awb omschrijft een beschikking als een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan. Het eerste bestanddeel heeft betrekking op het *besluitbegrip*. Zoals hiervoor is getoetst, betreft de beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel jegens een jeugdige een besluit als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb. Als tweede bestanddeel geldt dat het besluit *niet van algemene strekking* mag zijn. Nu het besluit in dit kader geen algemeen karakter heeft, maar een individueel, concreet karakter, is ook aan het tweede bestanddeel voldaan.<sup>200</sup> Het besluit richt zich immers tot een bepaalde jeugdige in de betreffende accommodatie voor gesloten jeugdzorg die bijvoorbeeld in verband met zijn gedrag een beperkende maatregel opgelegd krijgt (het zogenaamde persoons criterium).

Uit het voorgaande blijkt dat een beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel door een aanbieder van gesloten jeugdzorg het rechtskarakter heeft van een besluit, in het bijzonder een beschikking. Dat betekent dat de bepalingen van zowel hoofdstuk 3 (algemene bepalingen over besluiten), als hoofdstuk 4 (bijzondere bepalingen over besluiten) van de Awb van toepassing.<sup>201</sup> Uit de voormelde hoofdstukken kunnen een aantal procedurele rechtswaarborgen voor de bij een

---

<sup>194</sup> ABRvS 20 december 1976, AB 1979, 70.

<sup>195</sup> De Poorter: in T&C Algemene wet bestuursrecht 2013, art. 1:3 Awb, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013); Van Ballegooij e.a. 2008, p. 53.

<sup>196</sup> ARRvS 17 december 1991, AB 1992/550.

<sup>197</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 37-39 (MvT).

<sup>198</sup> ABRvS 30 januari 2008, JB 2008/57.

<sup>199</sup> De Poorter: in T&C Algemene wet bestuursrecht 2013, art. 1:3 Awb, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013); Van Ballegooij e.a. 2008.

<sup>200</sup> Van Ballegooij e.a. 2008, p. 66.

<sup>201</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 15 (MvT).

besluit betrokken jeugdige worden gedestilleerd. Zo vloeit de eerste procedurele rechtswaarborg, namelijk de hoorplicht, impliciet voort uit het in art. 3:2 Awb opgenomen formele zorgvuldigheidsbeginsel.<sup>202</sup> Deze bepaling geldt voor besluiten in het algemeen. Op basis van het formele zorgvuldigheidsbeginsel is het bestuursorgaan gehouden om uit eigen beweging de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen alvorens het besluit wordt genomen. Daaronder kan ook worden begrepen de verplichting tot het horen van belanghebbenden, als dat voor het vergaren van de vereiste informatie noodzakelijk wordt geacht.<sup>203</sup> Hoe ver de kennisvergaringsplicht reikt is afhankelijk van de aard van het besluit en de omstandigheden van het geval. Door middel van de kennisvergaringsplicht kan het bestuursorgaan (in dit kader de aanbieder van gesloten jeugdzorg) de bij het (te nemen) besluit betrokken belangen op correcte wijze afwegen en tot een juist besluit komen. Ook wordt de acceptatie van het besluit aan de zijde van de betrokkene bevordert, indien hij in de gelegenheid is gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen.<sup>204</sup>

Aangezien het formele zorgvuldigheidsbeginsel impliciet is gekoppeld aan het belanghebbendebegrip, dient te worden onderzocht of een jeugdige als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb kan worden aangemerkt. Gelet op art. 1:2 lid 1 Awb kan slechts degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken als belanghebbende worden gekwalificeerd. Ten eerste vloeit uit het bestanddeel "*degene*" voort dat het dient te gaan om een persoon. Nu een jeugdige een natuurlijke persoon vormt, is aan het voormelde bestanddeel voldaan. Ten tweede wordt het bestanddeel "*belang*" feitelijk ingekleurd. Zo blijkt uit de jurisprudentie dat de aard van de ingebrachte bezwaren niet bepalend is.<sup>205</sup> Een belanghebbende hoeft in beginsel slechts aannemelijk te maken dat een (voorgenomen) besluit van invloed is op zijn belangen. Er dient sprake te zijn van een zogenaamd 'verschilmoment'. Aangezien de interne rechtspositie van de betrokken jeugdige door het (voorgenomen) besluit wordt aangetast, staat vast dat het betreffende besluit zijn belangen raakt. Aan het bestanddeel "*rechtstreeks*" is voldaan als bijvoorbeeld sprake is van een direct-belanghebbende.<sup>206</sup> Onder een direct-belanghebbende wordt diegene tot wie het besluit is gericht begrepen (de zogeheten normadressaat of geadresseerde). In dit kader is helder dat een jeugdige die een beschikking ontvangt, waarbij aan hem een beperkende maatregel wordt opgelegd, een rechtstreeks betrokken belang heeft bij het desbetreffende besluit. Gelet op het vorenstaande kan een jeugdige tot wie het besluit is gericht derhalve als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb worden aangemerkt. Ook kan worden verdedigd dat het horen van de betrokken jeugdige zal bijdragen aan de voorbereiding van het desbetreffende besluit. Als de beperkende maatregel is opgelegd wegens bijvoorbeeld het gedrag van de betreffende jeugdige, dan is het mijns inziens noodzakelijk tot horen over te gaan opdat de jeugdige een andere zienswijze over zijn gedrag tegenover die van de zorgaanbieder naar voren kan brengen. Dat betekent dat de betrokken jeugdige als belanghebbende te worden gehoord teneinde een besluit wordt genomen.

Zoals hiervoor is uitgewerkt, vormt het besluit tot het opleggen van een beperkende maatregel een beschikking. Dat betekent dat titel 4.1 met betrekking tot beschikkingen van toepassing is. De bepalingen van titel 4.1 (van toepassing op alle soorten beschikkingen) vormen een

---

<sup>202</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 445.

<sup>203</sup> De Poorter: in T&C Algemene wet bestuursrecht 2013, afdeling 4.1.2 Awb, aant. 1 (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013);

<sup>204</sup> Van Ballegooij e.a. 2010, p. 90; *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 62-63 (MvT).

<sup>205</sup> ABRvS 17 augustus 1999, AB 1999, 412.

<sup>206</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 32 (MvT).

nadere uitwerking van de hoorplicht als uitvloeisel van het formele zorgvuldigheidsbeginsel conform art. 3:2 Awb.<sup>207</sup> In het bijzonder is afdeling 4.1.2 omtrent de voorbereiding van een beschikking in dit verband van belang. Voordat de aanbieder van gesloten jeugdzorg ambtshalve (op eigen initiatief) beslist tot het opleggen van een beperkende maatregel, zal de betrokken jeugdige in beginsel in de gelegenheid moeten worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen (art. 4:8 lid 1 Awb). Aangezien bepaalde (grond)rechten van een jeugdige door het opleggen van een beperkende maatregel worden geschonden, zal hij naar verwachting bedenkingen hebben tegen de voorgenomen beschikking (art. 4:8 aanhef Awb). De beschikking berust op gegevens over feiten en belangen die hem betreffen, want door bijvoorbeeld zijn gedrag zal een beperkende maatregel jegens hem worden getroffen (art. 4:8 sub a Awb). De gegevens waarop de beschikking steunt zijn uiteraard niet door de jeugdige zelf verstrekt (art. 4:8 sub b Awb). De jeugdige kan op basis van art. 4:9 Awb zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Opvallend is dat zowel in de wet, als in de jurisprudentie niet is bepaald binnen welke termijn het horen van een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg moet plaatsvinden.

Het horen van de betrokken jeugdige, kan in drie gevallen achterwege blijven. Zo kan sprake zijn van een geval waarin de vereiste spoed zich ertegen verzet om een jeugdige vooraf te horen (art. 4:11 sub a Awb). Volgens de wetgever dient het hierbij te gaan om een zekere objectiveerbare spoed.<sup>208</sup> Daarnaast vervalt de hoorplicht, indien de jeugdige al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan (art. 4:11 sub b Awb). Ingevolge art. 4:11 sub c Awb kan de hoorplicht achterwege blijven als het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt, indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld (art. 4:11 sub c Awb).

Een andere procedurele rechtswaarborg die voor de gesloten jeugdzorg van belang kan worden geacht, betreft de bekendmakingsplicht. Een dergelijke plicht houdt in dat de betrokken jeugdige van het besluit in kennis dient te worden gesteld. Uit oogpunt van rechtszekerheid treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb).<sup>209</sup> De bekendmakingsplicht betekent in de gesloten jeugdzorg dat de beperkende maatregel pas in werking treedt op het moment dat het besluit aan de betrokken jeugdige bekend is gemaakt. Op deze wijze is voor de betrokken jeugdige duidelijk wanneer de termijn voor het indienen van beklag- en/of beroepschrift aanvangt. Aangezien het in de gesloten jeugdzorg om beschikkingen gaat, is art. 3:41 lid 1 Awb in dit geval van overeenkomstige toepassing. Hierin is geregeld dat de bekendmaking van het besluit plaatsvindt door toezending of uitreiking aan een jeugdige tot wie het besluit is gericht. Gelet op het feit dat de betrokken jeugdige dag en nacht in de accommodatie verblijft waarvan de desbetreffende aanbieder van gesloten jeugdzorg met het beheer is belast, vormt de uitreiking van het besluit aan de betrokken jeugdige in dit geval de meest geschikte wijze. In de beschikking moet worden vermeld wanneer het aan de betrokken jeugdige is uitgereikt.<sup>210</sup> Zowel in de parlementaire stukken, alsmede in de literatuur en de jurisprudentie is tot op heden niet bepaald binnen welke termijn een beschikking aan een jeugdige moet worden uitgereikt. Verder is het volgens de beroepscommissie van de RSJ uit oogpunt van zorgvuldigheid niet toegestaan om in één beschikking namen en maatregelen op te nemen van verschillende jeugdigen. Als een dergelijke beschikking aan een jeugdige wordt uitgereikt, dan wordt de privacy van de in de beschikking genoemde jeugdigen

---

<sup>207</sup> Van Ballegooij e.a. 2010, p. 109.

<sup>208</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 102 (MvT).*

<sup>209</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 81 (MvT).*

<sup>210</sup> Beroepscommissie RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ.

geschonden. Aan elke jeugdige had dan ook apart een beschikking moeten worden verstrekt.<sup>211</sup>

Tot slot dient een beschikking met betrekking tot het op opleggen van een beperkende maatregelen aan een aantal eisen te voldoen. Zo moet een beschikking op basis van het rechtszekerheidsbeginsel duidelijk (zoveel mogelijk in een voor een jeugdige begrijpelijke taal) zijn geformuleerd, voldoende houvast bieden en niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn.<sup>212</sup> Daarnaast dient een beschikking te rusten op een deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb). Verder is van belang dat in de beschikking wordt opgenomen door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beklag en/of beroep kan worden ingesteld (art. 3:45 Awb). Aan de jeugdrechtspraak zijn ook twee eisen te ontleen. Zo dient volgens de beroepscommissie van de RSJ in de beschikking te worden vermeld wanneer een jeugdige is gehoord en wanneer de betreffende beschikking aan een jeugdige is uitgereikt.<sup>213</sup>

### **3.11 De huidige inrichtingsgebonden rechtswegen**

Jeugdigen aan wie de vrijheid is benomen, zijn geheel afhankelijk van degenen die de macht over hen uitoefenen en vormen dan ook een kwetsbare groep. Binnen de accommodatie voor gesloten jeugdzorg kunnen jeugdigen door de toepassing van beperkende maatregelen op verregaande wijze in hun grondrechten worden beperkt. In dat licht is het belangrijk dat een jeugdige effectieve rechtsbescherming wordt geboden om op te komen tegen een in zijn hulpverleningsplan opgenomen beperkende maatregel die tegen zijn wil wordt toegepast. Krachtens art. 29w lid 1 Wjz heeft een jeugdige of degene die het gezag over hem uitoefent het recht om via het speciale klachtrecht hiertegen een klacht in te dienen bij een onafhankelijke klachtencommissie.<sup>214</sup> Op grond van art. 68 lid 2 sub a jo. lid 1 Wjz is iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg verplicht om een klachtenregeling op te stellen en om een klachtencommissie in te stellen die bestaat uit leden die niet werkzaam zijn bij de desbetreffende accommodatie. Art. 55d Uitvoeringsbesluit Wjz bepaalt dat van de klachtencommissie in ieder geval deel uit moeten maken; een jurist, een gekwalificeerde gedragswetenschapper, alsmede een arts of, als het gaat om een behandeling van een stoornis van de geestesvermogens, een psychiater.

Voordat de klachtencommissie de klacht formeel gaat behandelen, kan een jeugdige of degene die het gezag over hem uitoefent verzoeken om de klacht op informele wijze, namelijk via bemiddeling, proberen op te lossen (art. 55b Uitvoeringsbesluit Wjz).<sup>215</sup> Dat wil zeggen dat een gesprek plaatsvindt tussen de desbetreffende jeugdige en de medewerker die de

---

<sup>211</sup> Beroepscommissie RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ.

<sup>212</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 443.

<sup>213</sup> Beroepscommissie RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ.

<sup>214</sup> Binnen de accommodaties van gesloten jeugdzorg gelden twee klachtenregelingen. De reguliere klachtenprocedure heeft betrekking op klachten over gedragingen van stichtingen en zorgaanbieders of van voor hen werkzame personen jegens jeugdigen of jegens hun ouders, voogden, stiefouders, anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden of degenen die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefenen (art. 68 lid 1 Wjz). De speciale klachtenprocedure heeft betrekking op klachten over de daadwerkelijke toepassing van beperkende maatregelen, of een beslissing aangaande verlof (art. 29w lid 1 Wjz).

<sup>215</sup> Art. 55b Uitvoeringsbesluit Wjz vermeldt dat de 'klager' een bemiddelingsverzoek kan indienen. Onder klager wordt niet alleen de desbetreffende jeugdige verstaan, maar ook degene die het gezag over hem uitoefent (art. 55a sub c Uitvoeringsbesluit Wjz jo. 29w lid 1 Wjz).

beperkende maatregel heeft opgelegd. Dit gesprek wordt meestal geleid door een lid van de klachtencommissie. Daarnaast kan een jeugdige zich tijdens het bemiddelingsgesprek laten bijstaan door een vertrouwenspersoon van het AKJ of van Zorgbelang.<sup>216</sup> Via bemiddeling kan naar een oplossing worden gezocht waar beide partijen zich in kunnen vinden. In de praktijk blijkt dat de periode tussen de daadwerkelijke toepassing van de beperkende maatregel waarover een jeugdige klaagt en het bemiddelingsgesprek vaak lang is. Hierdoor blijven klachten vaak lang bestaan en kan de voortgang van de hulpverlening worden gefrustreerd.<sup>217</sup>

Als een jeugdige of zijn gezaghebber niet bereid is om te bemiddelen, de bemiddeling lost niks op of de directeur geeft geen gevolg aan het resultaat van de bemiddeling, dan kan de klachtencommissie de klacht officieel behandelen. Opmerking verdient dat iedere jeugdige, alsmede degene die het gezag over hem heeft rechtstreekse toegang heeft tot de klachtencommissie (art. 29w lid 1 Wjz). Dat betekent dat een poging tot bemiddeling geen voorwaarde is om een klacht officieel te laten behandelen door de klachtencommissie. Ten eerste kan een jeugdige klagen over een bepaalde beperkende maatregel die naar zijn mening onterecht of onjuist jegens hem is toegepast. Ten tweede omvat het klachtrecht de mogelijkheid om te klagen over de duur van de opgelegde beperkende maatregel. Het is immers mogelijk dat een jeugdige vindt dat de beperkende maatregel terecht is opgelegd, maar dat het hem te lang duurt voordat deze wordt beëindigd.<sup>218</sup> De beroepscommissie van RSJ heeft de reikwijdte van het klachtrecht in de gesloten jeugdzorg enigszins opgerekt. Zo blijkt uit een beroepszaak uit 2011 dat een jeugdige tikken had gekregen van een groepsleider door middel van een sneeuwschuiver, hetgeen strikt gezien feitelijk handelen betreft. Deze manier van handelen tast een fundamenteel recht van een jeugdige aan, namelijk het recht op lichamelijke integriteit. Tevens is dergelijk handelen in strijd met het karakter van de Wjz en het doel van het hulpverleningsplan. De beroepscommissie van de RSJ stelt dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om een jeugdige een rechtsmiddel te onthouden als in een bepaald geval sprake is van een inbreuk op een recht dat iedere jeugdige toekomt.<sup>219</sup> Om die reden werd de klacht van de jeugdige in kwestie wel ontvangen door de beroepscommissie van de RSJ, ondanks dat de klacht geen betrekking had op een in het hulpverleningsplan opgenomen beperkende maatregel of de in de accommodatie geldende (huis)regels.<sup>220</sup>

Tegen het opnemen van een beperkende maatregel in het hulpverleningsplan van een jeugdige staat geen beklag open (art. 29s Wjz). Wel kan de klachtencommissie en de beroepscommissie van de RSJ de inhoud van het hulpverleningsplan meenemen als een jeugdige klaagt over de toepassing van een beperkende maatregel jegens hem. Tijdens de behandeling van een dergelijke klacht komt immers ter sprake welke beperkende maatregel in het desbetreffende geval mocht worden toegepast en tevens of de in het hulpverleningsplan omschreven geval zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Op deze wijze kunnen de in het hulpverleningsplan opgenomen gronden om een maatregel toe te passen, nader worden ingeperkt als deze te ruim waren geformuleerd.<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> <http://www.akj.nl/akj/missie-en-kerntaken>

<sup>217</sup> Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, p. 27.

<sup>218</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 30 (MvT).

<sup>219</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 15 & 17 (MvT).

<sup>220</sup> Beroepscommissie RSJ 15 juli 2011, 11/0581/JZ en 11/0656/JZ.

<sup>221</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 30 (MvT).

In afwachting van de beslissing van de klachtencommissie, kan een jeugdige een verzoek indienen bij de voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ om de (verdere) tenuitvoerlegging van een beslissing waartegen de klacht is gericht te schorsen (art. 29x lid 1 Wjz). Door middel van schorsing kan de bestreden beslissing tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten werking worden gesteld.

Ten aanzien van de uitspraak van de klachtcommissie als bedoeld in art. 29w, derde lid, van de Wjz, zijn de art. 74 tot en met 76 van de Bjj van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat houdt in dat zowel een jeugdige, als de directeur beroep kunnen instellen bij de onafhankelijke beroepscommissie van de RSJ (art. 74 lid 1 Bjj). Ook kan degene die beroep heeft ingesteld, de voorzitter van de beroepscommissie verzoeken om te bepalen dat de bestreden uitspraak van de klachtencommissie geheel of gedeeltelijk wordt geschorst in afwachting van de uitspraak op het beroepschrift (art. 75 lid 2 Bjj). Op dit punt kan verder naar de laatste alinea van paragraaf 2.10 worden verwezen.

### **3.12 Samenvatting en conclusie**

Het beëindigen van de 'samenplaatsing' van jeugdigen met een civielrechtelijke verblijfstitel en een strafrechtelijke verblijfstitel in 2008 heeft tot gevolg gehad dat de interne rechtspositie van de eerste groep jeugdigen is veranderd. Hoewel de civielrechtelijk geplaatste jeugdigen voor 2008 nog vielen onder het regime van de Bjj, vallen zij thans onder het regime van de Wjz. De wetgever heeft gekozen om een marginaal rechtspositiereglement in te voeren voor jeugdigen die in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg worden geplaatst. Het argument hiervoor was dat een machtiging voor gesloten jeugdzorg doorgaans alleen tot gevolg heeft dat een jeugdige zich binnen de daartoe bestemde accommodatie en het daarbij behorende terrein moet bevinden. Zowel de Raad van State, als de heer Engels van de D66 hebben kritiek geleverd op de invoering van het marginale rechtspositiereglement. De afhankelijke positie waarin de jeugdigen verkeren, heeft tot gevolg dat zij een kwetsbare groep vormen. Uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming, dienen minimumwaarborgen opgenomen te worden met betrekking tot de interne rechtspositie. Ondanks de kritiek die is geuit op de marginale rechtspositieregeling van de Wjz, heeft de wetgever de Wjz niet aangepast. De interne rechtspositie van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen is dan ook met het invoeren van het marginale rechtspositiereglement in 2008 verzwakt.

Iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg is wettelijk verplicht om verantwoorde zorg te leveren. Tot verantwoorde zorg hoort in ieder geval dat de zorg die wordt verleend, gebaseerd is op een hulpverleningsplan. Het leveren van dergelijke zorg rechtvaardigt dat beperkende maatregelen jegens jeugdigen kunnen worden toegepast. Voor de vraag welke beperkende maatregelen in welke situatie en voor hoe lang mogen worden toegepast, dient het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige te worden geraadpleegd. De beperkende maatregelen die opgenomen zijn in het hulpverleningsplan van de desbetreffende jeugdige, zijn toegespitst op de specifieke problematiek van de jeugdige in kwestie en de beoogde verbetering daarvan. Slechts ter overbrugging van een noodsituatie, mogen beperkende maatregelen worden ingezet buiten het hulpverleningsplan van een jeugdige om.

Gelet op de kwetsbare positie waarin de jongeren verkeren, is het voor hen van groot belang om expliciet te weten wat hun interne rechtspositie inhoudt. Aan de informatievoorziening omtrent de interne rechtspositie, besteed zowel de Wjz, als het kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg onterecht onvoldoende aandacht. Het gebrek aan nauwelijks concreet uitgewerkte regels betekent in de praktijk dat de interne rechtspositie van jeugdigen per accommodatie voor gesloten jeugdzorg aanzienlijk kan verschillen. Als een jeugdige eventueel wordt overgeplaatst naar een andere gesloten

accommodatie, weet hij dan ook niet waar hij aan toe is. Ook bij jeugdigen bestaat onduidelijkheid over hun interne rechtspositie.

Ten aanzien van de beperkende maatregelen, staan voor de jeugdige drie inrichtingsgebonden rechte wegen open, namelijk het recht op bemiddeling, het recht op beklag en het recht op beroep. Via het speciale klachtrecht kunnen jeugdigen een klacht indienen bij de onafhankelijke en onpartijdige klachtencommissie. Op deze wijze kunnen jeugdigen de rechtmatigheid van de toepassing, alsmede de duur van de beperkende maatregel aan de kaak stellen. Tegen de beslissing van de klachtencommissie, kan de jeugdige in beroep gaan bij de beroepscommissie van de RSJ.



## 4 Een vergelijking tussen de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet op de jeugdzorg vanuit internationaal en Europees perspectief

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de materiële en de formele aspecten van de interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen van jeugdigen in JJI's en in accommodaties voor gesloten jeugdzorg beschreven. In het onderhavige hoofdstuk worden de verschillen in interne rechtspositie van beide groepen jeugdigen geanalyseerd. Alvorens een vergelijking te maken tussen beide interne rechtsposities, wordt eerst stilgestaan bij de wens tot harmonisatie (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt bekeken in hoeverre de doelstellingen van de Nederlandse wetgever met betrekking tot de Bjj en de Wjz van elkaar verschillen. Vervolgens zullen in paragraaf 4.4 de belangrijkste verschillen tussen het wettelijk kader van de Bjj en de Wjz worden besproken. Deze verschillen zullen in paragraaf 4.6 vanuit internationaal en Europees perspectief worden geanalyseerd. Zoals te lezen valt in paragraaf 4.5, zal hierbij de nadruk komen te liggen op het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), de United Nations Rules for Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules), het Europees Verdrag inzake de rechten van de Mens (EVRM) en de European Rules for Juvenile offenders subject to sanctions and measures (ERJ). Tot slot zal een materieel aspect en een formeel aspect van de interne rechtspositie eruit worden gelicht, namelijk de afzonderingsmaatregel (paragraaf 4.7) en de huidige inrichtingsgebonden rechtswegen (paragraaf 4.8).

### 4.2 De wens tot harmonisatie

Vanuit de politiek is meerdere malen de wens geuit om de interne rechtspositie van jeugdigen in (onder andere) JJI's en accommodaties voor gesloten jeugdzorg ten aanzien van beperkende maatregelen zoveel mogelijk te harmoniseren. *“Harmonisatie beoogt, anders dan unificatie, niet om alle verschillen tussen wet- en regelgeving op te heffen door het creëren van één wettelijke regeling. Bij harmonisatie blijven de afzonderlijke regelingen naast elkaar bestaan en worden wijzigingen aangebracht om verschillen tussen deze regelingen te verkleinen”*, aldus Dörenberg.<sup>222</sup> Bij de totstandkoming van de Wjz werd al een motie door het lid Quik-Schuijt c.s. ingediend. In deze motie werd geconstateerd dat sprake is van drie verschillende regimes voor het toepassen van beperkende maatregelen, te weten het regime van de Wet Bopz, het regime van de Bjj en het regime van de Wjz.<sup>223</sup> Het verzoek aan de regering was om een tijdelijke maatregel te treffen in afwachting van de harmonisatie van de rechtspositieregelingen van jeugdigen met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen en in die overgangperiode aan te sluiten bij de bepalingen van de Bjj.<sup>224</sup> Deze motie leidde in 2007 tot een belofte van de toenmalige Minister van Justitie – Hirsch Ballin – om hierover op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Dörenberg 2011, p. 50.

<sup>223</sup> Aan het regime van de Wet Bopz zal in deze scriptie verder geen aandacht worden besteed.

<sup>224</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 30 644, nr. I (Motie van het lid Quik-Schuijt c.s.).

<sup>225</sup> *Handelingen I* 2007/08, nr. 15, p. 662-663; In overeenstemming met de onderling afgesproken taakverdeling, gaat in plaats van de Minister voor Jeugd en Gezin, de Minister van Justitie op de motie van het lid Quik-Schuijt c.s. in.

In de Memorie van Toelichting op de nieuwe 'Jeugdwet' wordt opnieuw stilgestaan bij de harmonisatie van de uiteenlopende rechtspositieregelingen van jeugdigen die op grond van verschillende juridische titels in geslotenheid verblijven, waaronder op basis van een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel. De wetgever heeft bewust gekozen om de bestaande verschillen tussen (onder andere) het wettelijk kader van de Bij en de Wjz (voorlopig) in stand te houden om de volgende reden:

*“Op dit moment wordt er een thematische wetsevaluatie uitgevoerd door ZonMw over gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen. Hierin worden de verschillende wettelijke kaders, waaronder de Wet op de jeugdzorg, de Beginselenwet justitiële jeugdinstanties en de Wet bopz, die het mogelijk maken om jeugdigen en volwassenen gedwongen op te nemen en te behandelen, met elkaar vergeleken. De uitkomsten van de evaluatie van de Wet bopz worden hierbij meegenomen. De resultaten van deze wetsevaluatie komen in 2014 beschikbaar en zullen te zijner tijd gebruikt worden voor een eventuele harmonisatie van de betreffende wettelijke kaders. Het is onwenselijk om nu, vooruitlopend op de uitkomsten van deze evaluatie, reeds een deel van de betreffende wetgeving aan te passen. Dit traject is dermate omvangrijk en gecompliceerd dat een afzonderlijk wetstraject hier gewenst en gerechtvaardigd is.”<sup>226</sup>*

Defence for Children, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State adviseren echter om de bestaande rechtspositieregelingen gelijktijdig met en als onderdeel van de invoering van de nieuwe 'Jeugdwet' zoveel mogelijk te harmoniseren.<sup>227</sup> Zo wijst Defence for Children naar mijn idee terecht op het feit dat de harmonisatie van de verschillende rechtspositieregelingen thans al acht jaar op de politieke agenda staat. Dat betekent dat ook al acht jaar sprake is van rechtsongelijkheid tussen jeugdigen die onder andere op basis van een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel in geslotenheid verblijven. In dat licht acht Defence for Children het van groot belang om niet langer te wachten op de resultaten van de thematische wetsevaluatie van ZonMw.<sup>228</sup> De wetgever volgt het desbetreffende advies echter niet op om dezelfde reden als hiervoor is geciteerd. Hierdoor laat het harmoniseren van de desbetreffende rechtspositieregelingen opnieuw op zich wachten.

De wens tot harmonisatie is gelegen in het feit dat de aard van de (gedrags)problematiek van beide groepen jeugdigen in de praktijk veelal vergelijkbaar is. Dat blijkt uit onderzoek van Boendermaker naar de populatie van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in JJI's. Hoewel het desbetreffende onderzoek stamt uit 1993 (1995/1999), geven de data volgens Van den Braak nog steeds een beeld van de huidige situatie.<sup>229</sup> Zo kampt een groot deel van beide groepen jeugdigen met meervoudige problematiek, namelijk zowel externaliserende problematiek (zoals oppositioneel, antisociaal en/of agressief gedrag), als internaliserende problematiek (zoals angst en/of depressie). Als oorzaken c.q. beïnvloeders van de problematiek spelen meerdere factoren een rol, zoals de gezinssituatie, de vriendengroep/vrijtijdsbesteding, school en/of werk, als ook de

---

<sup>226</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 4, p. 26; zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 57-58; Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 10, p. 106-107; Kamerstukken I 2013/14, 33 684, nr. D, p. 71 (MvA).

<sup>227</sup> Defence for Children International 2013, p. 7-8, 48, 57, 67 & 71; Raad voor de Rechtspraak 2012, p. 8; Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 4, p. 24.

<sup>228</sup> Defence for Children International 2013, p. 48.

<sup>229</sup> Van den Braak 2012, p. 9-10; Het desbetreffende onderzoek is uitgevoerd in een periode dat jeugdigen met een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel nog samengeplaatst werden in JJI's. In dat kader is het naar mijn idee raadzaam om de data met de nodige voorzichtigheid te interpreteren.

persoonlijkheid van een jeugdige. Tot de gevolgen van de genoemde problematiek behoren veelal contacten met politie, justitie en hulpverlening.<sup>230</sup> Nu in de praktijk nauwelijks onderscheid waar te nemen is op het gebied van de problematiek tussen beide groepen jeugdigen, zal de inhoud van de behandeling van de desbetreffende jeugdigen dan ook niet wezenlijk verschillen.<sup>231</sup>

Een ander argument voor harmonisatie is dat in de praktijk zogeheten horizontale en verticale pendelbewegingen plaatsvinden. Van horizontale pendelbewegingen is sprake als een jeugdige binnen dezelfde sector blijft. In het bijzonder kan een jeugdige binnen de justitiële jeugdsector pendelen van de ene JJI naar de andere JJI (en terug) op grond van bijvoorbeeld art. 26 en 27 Bjj (tijdelijke afzondering elders of externe overplaatsing). Ook bestaat deze mogelijkheid op basis van onder andere art. 29o lid 2 sub c Wjz binnen de gesloten jeugdzorgsector.

Verticale pendelbewegingen duiden op de stroom tussen de justitiële jeugdsector en de gesloten jeugdzorgsector en andersom. Zo kan een jeugdige volgens de wetgever vanuit een JJI doorstromen naar een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Deze mogelijkheid staat open voor jeugdigen waarvan de opgelegde straf of maatregel reeds is geëindigd en de kinderrechter voor het bereiken van het achttiende levensjaar een machtiging gesloten jeugdzorg heeft verleend.<sup>232</sup> Verder kan een jeugdige met een machtiging gesloten jeugdzorg in een JJI verblijven op basis van art. 29k lid 2 Wjz (de zogenaamde ventielbepaling). Het ventiel is beperkt tot jeugdigen (van twaalf jaar of ouder) die met een dergelijke constructie instemmen. Indien een jeugdige jonger is dan zestien jaar, is hiervoor mede de instemming van degene die het gezag over hem uitoefent vereist. Uit de zaak *Storck/Duitsland* kan worden afgeleid dat in deze situatie van belang is dat een jeugdige voldoende begrijpt wat het verlenen van die instemming inhoudt, als ook in staat is om zijn belangen ter zake af te wegen.<sup>233</sup> Een andere voorwaarde betreft dat een jeugdige op het moment waarop een machtiging gesloten jeugdzorg wordt verleend, op basis van een veroordeling in een JJI dient te verblijven. Nadat de straf of maatregel van een jeugdige is afgelopen, is het mogelijk dat hij zijn verblijf in een JJI voortzet op basis van een machtiging gesloten jeugdzorg. Art. 29k lid 2 Wjz impliceert dat de desbetreffende jeugdige na het afronden van zijn behandeling of opleiding zal worden overgeplaatst naar een accommodatie voor gesloten jeugdzorg.<sup>234</sup>

Volgens de wetgever bepaalt het dak waar de betrokken jeugdige onder verblijft, welk wettelijk kader op hem van toepassing is.<sup>235</sup> Op horizontaal niveau betekent dat jeugdigen die pendelen tussen accommodaties voor gesloten jeugdzorg, veelal worden geconfronteerd met verschillen in hun interne rechtspositie. Jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg vallen immers onder het wettelijk kader van de Wjz. Zoals uit paragraaf 4.4 zal blijken, biedt het wettelijk kader van de Wjz veel ruimte aan accommodaties voor gesloten jeugdzorg om de interne rechtspositie op lokaal niveau nader in te vullen. Hierdoor kan de invulling van de interne rechtspositie per accommodatie voor gesloten jeugdzorg aanzienlijk verschillen. Anders dan het wettelijk kader van de Wjz, is het wettelijk kader van de Bjj vooral uitgewerkt op landelijk niveau. De

---

<sup>230</sup> Boendermaker 1999; Grofweg ziet de zogenaamde externaliserende problematiek op gedragsproblemen en de internaliserende problematiek op persoonlijkheidsproblemen.

<sup>231</sup> Zie ook Goderie e.a. 2004, p. 24; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 2 (MvT); Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 773.

<sup>232</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 337, nr. 6, p. 4; Veelal hebben jeugdigen bij de beëindiging van hun PIJ-maatregel de leeftijd van achttien jaar bereikt met als gevolg dat deze optie in de praktijk niet vaak wordt toegepast.

<sup>233</sup> EHRM 16 september 2005, nr. 61603/00 (*Storck/Duitsland*); Forder & Olujić 2012, p. 10.

<sup>234</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 21, p. 1-2 (Amendement).

<sup>235</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 644, nr. 7, p. 10.

ruimte om per JJI op lokaal niveau een eigen invulling te geven aan de interne rechtspositie, is hiermee aan banden gelegd. Op deze wijze zijn de verschillen tussen de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's tot een minimum beperkt en heeft een jeugdige bij overplaatsing naar een andere JJI te maken met een vergelijkbare interne rechtspositie.

Ook op verticaal niveau worden jeugdigen die van een JJI naar een accommodatie voor gesloten jeugdzorg stromen (of andersom), geconfronteerd met verschillen in hun interne rechtspositie. Dergelijke jeugdigen krijgen te maken met twee verschillende stelsels van wetgeving, te weten het wettelijk kader van de Bjj en het wettelijk kader van de Wjz. De overgang van een JJI naar een accommodatie voor gesloten jeugdzorg (of andersom) vraagt dan ook om een behoorlijke mate van aanpassing van de desbetreffende jeugdige.

### **4.3 Doelstellingen Nederlandse wetgever in het kader van de Bjj en Wjz**

De Bjj beperkt zich tot jeugdigen die op basis van een strafrechtelijke titel (voorlopige hechtenis, jeugddetentie of PIJ-maatregel) in een JJI zijn geplaatst. Bij het verlenen van een strafrechtelijke titel heeft het strafbare feit een rol gespeeld. De tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke titel wordt op basis van art. 2 lid 2 Bjj aangewend voor drie doelen, te weten de (her)opvoeding van een jeugdige, diens voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij (resocialisatie) en, indien noodzakelijk, behandeling.<sup>236</sup> Ook volgt impliciet uit de voormelde bepaling dat het verblijf in een JJI gericht is op de beveiliging van de maatschappij tegen het risico van het plegen van een nieuw strafbaar feit. Ook de bescherming van een jeugdige tegen schadelijke beïnvloeding van uit zijn omgeving, dan wel ter bescherming van zichzelf kan in het kader van het beveiligingsaspect een rol spelen.<sup>237</sup>

In aanvulling op art. 2 lid 2 Bjj bepaalt art. 2 lid 4 Bjj dat de (grond)rechten van een jeugdige in een JJI slechts kunnen worden beperkt in verband met het doel van de vrijheidsbeneming in de zin van art. 2 lid 2 Bjj, alsmede de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. In de voormelde bepaling is een eigen variant van de zogeheten leer van de minimale beperkingen uit art. 15 lid 4 Gw te herkennen. Het lijkt alsof de handhaving van de orde of de veiligheid in art. 2 lid 4 Bjj geheel los staat van het doel van de vrijheidsbeneming. Gelet op het feit dat 'het belang van het kind' bij elke beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel een eerste overweging dient te vormen, mag volgens Liefwaard worden aangenomen dat beide gronden toch met elkaar samenhangen.<sup>238</sup> Verder geeft Dörenberg aan dat jeugdigen die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen, dermate grensoverschrijdend gedrag hebben vertoond dat een gestructureerde aanpak in een beveiligde omgeving noodzakelijk is om hun gedrag te corrigeren. Onder die omstandigheden zullen volgens haar vaak beperkende maatregelen jegens dergelijke jeugdigen moeten worden toegepast.<sup>239</sup> Om de interne rechtspositie van dergelijke jeugdigen te beschermen, zijn expliciet de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in de Bjj opgenomen.

De doelgroep van de Wjz betreft jeugdigen aan wie in het kader van een civielrechtelijke titel (voorlopige) machtiging gesloten jeugdzorg) de vrijheid is benomen. Aanleiding voor het afgeven

---

<sup>236</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 31 915, nr. 3, p. 14-15 (MvT); Aangezien het wettelijk onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen is komen te vervallen, is het thans mogelijk om in iedere JJI een (vorm van) behandeling te leveren. De wetgever achtte het van belang dat ook jeugdigen bij wie de vrijheidsbenemede titel niet in een behandelverplichting voorziet, terwijl de specifieke (gedrags)problematiek wel tot een behandeling aanleiding geeft, moeten kunnen profiteren van het behandel aanbod binnen een JJI.

<sup>237</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 15 (MvT).

<sup>238</sup> Liefwaard 2010a, p. 1127.

<sup>239</sup> Dörenberg 2011, p. 53.

van een civielrechtelijke titel door de kinderrechter zijn de ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid van de betrokken jeugdige ernstig belemmeren. In dat kader kan opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat een jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken (art. 29b lid 3 en 29c lid 2 Wjz). Bij de tenuitvoerlegging van een civielrechtelijke titel staat – net als bij de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke titel – opvoeding, resocialisatie en behandeling centraal. Met de behandeling van de verscheidene problematiek van jeugdigen wordt gestreefd naar een dusdanige gedragsverandering dat deze jeugdigen weer kunnen deelnemen aan de maatschappij. Deze doelstelling knoopt aan bij de resocialisatiegedachte die in art. 2 lid 2 Bjj is opgenomen voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.<sup>240</sup> Een verschil is echter dat in de Wjz, alsmede in de kamerstukken de term ‘resocialisatie’ niet expliciet wordt gebezigd.

Verder is ook het verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg gericht op beveiliging. Uit art. 29b lid 3 en 29c lid 2 Wjz blijkt dat een jeugdige (voorlopig) in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kan worden geplaatst, omdat het gevaar bestaat dat hij zich aan de noodzakelijke zorg zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken. Bij de gesloten jeugdzorg is het beveiligingsaspect dan ook hoofdzakelijk gericht op van de bescherming van een jeugdige tegen schadelijke beïnvloeding vanuit zijn omgeving, dan wel ter bescherming van zichzelf. Hoewel delictgedrag niet de aanleiding vormt om civielrechtelijke jeugdigen van hun vrijheid te benemen, blijkt uit de jurisprudentie en uit de literatuur dat ook een groot deel van de civielrechtelijke geplaatste jeugdigen met justitie in aanraking zijn gekomen.<sup>241</sup> In het verlengde daarvan kan naar mijn idee het beveiligingsaspect voor bepaalde jeugdigen in de gesloten jeugdzorg ook indirect betrekking hebben op het voorkomen dat eventueel een nieuw strafbaar feit wordt gepleegd.

Volgens Dörenberg ligt de toepassing van beperkende maatregelen in de gesloten jeugdzorg minder voor de hand dan in justitiële jeugdsector. Beperkende maatregelen kunnen echter wel noodzakelijk zijn om het met het verblijf beoogde doel te bereiken of om de veiligheid binnen een gesloten accommodatie te waarborgen.<sup>242</sup> Wanneer gebruik wordt gemaakt van beperkende maatregelen gebeurt zulks in directe relatie tot het individuele hulpverleningsplan. Hierin is vastgelegd welke beperkende maatregelen, in welke situatie en voor welke duur mogen worden toegepast. Het gaat om jeugdigen die gesloten jeugdzorg nodig hebben, waarvan de wet bepaalt dat deze verantwoord moet worden uitgevoerd. Deze kwaliteitsnorm stelt de nodige beperkingen aan de toepassing van beperkende maatregelen, die daarom niet meer afzonderlijk in de wet hoeven te worden vermeld.

#### **4.4 Wettelijke kaders**

##### *4.4.1 Landelijk niveau*

Op landelijk niveau geldt voor jeugdigen die in JJI's verblijven het wettelijk kader van de Bjj. Daarentegen vallen jeugdigen die in accommodaties voor gesloten jeugdzorg zijn geplaatst, onder het wettelijk kader van de Wjz. In hoofdstuk 2 en 3 van deze scriptie is vastgesteld dat de Bjj en de

---

<sup>240</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 54 (MvT).

<sup>241</sup> Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8231; Hof Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:1771; Hof Leeuwarden 9 juli 2009, *LJN* BJ2294; Rb. Arnhem 22 september 2008, *LJN* BF8739; Hof Arnhem 29 april 2008, *LJN* BD9722; Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 156.

<sup>242</sup> Dörenberg 2011, p. 53.

Wjz functioneren als kaderwet. Volgens van Gestel en Vleugel bestaan kaderwetten in verschillende soorten en maten.<sup>243</sup> Hiervan vormen de Bjj en de Wjz naar mijn idee het voorbeeld bij uitstek. Op basis van hoofdstuk 2 en 3 kan immers worden geconcludeerd dat de interne rechtspositie van jeugdigen in beide wettelijke kaders verschillend is geregeld. Zo kan de Bjj worden gekarakteriseerd als een sterk codificerende regeling, die beoogt om de materiële en formele aspecten van het verblijf in een JJI integraal te regelen. In het verlengde daarvan zijn in de Bjj per beperkende maatregel gedetailleerde minimumnormen opgenomen die (deels uitputtend) bepalen op welke gronden, door wie en voor hoe lang een beperkende maatregel maximaal tegen een jeugdige mag worden toegepast. Ook bevat de Bjj een uitgebreide regeling met betrekking tot het beklag- en beroepsrecht. Hiermee gaf de wetgever gehoor aan de groeiende behoefte die in de praktijk was ontstaan aan een integrale rechtspositieregeling van de materiële en formele aspecten van het verblijf in een JJI.

Zoals in hoofdstuk 2 ook is aangegeven, noemt de wetgever nog drie overwegingen als reden voor een integraal rechtspositiereglement op landelijk niveau. In de eerste plaats is een helder en toegankelijk kader van taken, rechten en bevoegdheden van degenen die in dat systeem werkzaam zijn of daaraan zijn onderworpen van belang voor een adequaat en controleerbaar systeem van sturing op afstand.<sup>244</sup> In de tweede plaats is de Bjj gebaseerd op het idee van de wetgever om dezelfde wettelijke bescherming te bieden aan jeugdigen in JJI's als volwassenen in penitentiaire inrichtingen en inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden. In de BvT en de Pbw wordt zoveel mogelijk omschreven welke concrete beperkingen op een of meer (grond)rechten van jeugdigen kunnen worden gemaakt. De reden hiervoor is dat het toepassen van beperkende maatregelen ingrijpend is doordat de desbetreffende jeugdige wordt ingeperkt in het uitoefenen van een of meer (grond)rechten. Het enkel regelen van dergelijke bevoegdheden in lagere regelgeving vormt een onvoldoende legitieme basis.<sup>245</sup> In de derde plaats is een uitgebreid rechtspositiereglement op landelijk niveau in overeenstemming met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een dergelijk landelijk rechtspositiereglement kan worden gezien als volledige erkenning van een jeugdige als rechtssubject.

Vergeleken met de Bjj, heeft de Wjz daarentegen juist een meer modificerend karakter. De regeling van de Wjz is ten aanzien van de beperkende maatregelen beperkter van omvang dan de Bjj op dat gebied. De Wjz bevat in vergelijking met de Bjj nauwelijks concreet uitgewerkte bepalingen die de interne rechtspositie afbakenen. Zo is in de Wjz slechts een algemene omschrijving van de beperkende maatregelen opgenomen, als ook een aantal algemene gronden waarop een beslissing tot toepassing van een beperkende maatregel kan steunen. In tegenstelling tot de Bjj, regelt de Wjz niet wie bevoegd is om een bepaalde beperkende maatregel toe te passen en voor welke maximumduur. De wetgever merkt hier het volgende over op:

*“De noodzaak van verblijf in de accommodatie houdt verband met de opgroei- en opvoedingsproblemen en is gericht op behandeling en opvoeding. Daarbij past een systeem waarbij het rechtsgevolg van een machtiging slechts is dat betrokkene in principe in de accommodatie moet zijn. De machtiging brengt geen verdere beperkingen in de vrijheid van betrokkene aan. De wet behoeft dan ook geen rechten toe te kennen, doch slechts te bepalen*

---

<sup>243</sup> Van Gestel & Vleugel 2012, p. 19.

<sup>244</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 3 (MvT).

<sup>245</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 6 (MvT).

*in welke gevallen, welke inbreuken op de rechten die iedere burger toekomen mogen worden gemaakt.”<sup>246</sup>*

Ondanks dat de wetgever bewust niet heeft gekozen voor een integraal rechtspositiereglement, kan worden opgemerkt dat het eerste argument van de wetgever in het kader van de Bjj ook geldt voor de Wjz. Zoals blijkt uit paragraaf 4.2 bestaat ook in de praktijk van de gesloten jeugdzorg een groeiende behoefte aan een integrale rechtspositieregeling conform de Bjj.

Het feit dat de Bjj en de Wjz als kaderwet kunnen worden aangemerkt, betekent dat de interne rechtspositie van beide groepen jeugdigen over verschillende lagen is versnipperd. In het algemeen geldt dan ook dat beide wettelijke kaders een lastig te bestuderen onderdeel vormen. Een belangrijk verschil tussen de interne rechtspositie van beide groepen is dat de verdeling van de regels over de lagen verschilt. Zo heeft de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's met name op landelijk niveau gestalte gekregen. De minimumnormen uit de Bjj zijn op landelijk niveau nader uitgewerkt in de Rjj, de Regeling model huisregels justitiële jeugdinstellingen, ministeriële regelingen en door de Minister van Justitie opgestelde circulaire en protocollen. Samen geven deze regelingen de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's gedetailleerd weer. Over deze verschillende lagen aan regelgeving in de praktijk merkt Liefwaard het volgende op:

*“De aanzienlijke hoeveelheid lagere regelingen die invulling moeten geven aan de Bjj, hebben ertoe bijgedragen dat het juridisch raamwerk behoorlijk complex is geworden. Onder andere uit de evaluatie van de Bjj bleek dat werd geklaagd over de toegenomen ‘juridisering’. Dit lijkt voor een deel door de Bjj zelf te komen, waarmee de aandacht voor de juridische aspecten van het verblijf in de justitiële jeugdinstelling duidelijk is toegenomen. Echter, deze klacht lijkt tevens voor een belangrijk deel gerelateerd te zijn aan de aanzienlijke hoeveelheid lagere regelgeving, zoals ministeriële regelingen, circulaire en protocollen, opgesteld door het ministerie van Justitie, in het bijzonder de Dienst justitiële instellingen. Er is wel gewezen op het feit dat deze ‘juridisering’ de kwaliteit van het werk in justitiële jeugdinstellingen niet ten goede komt. Met de invoering van de Bjj werden groepsleiders opeens geacht veel meer als jurist te denken, terwijl zij daarvoor helemaal niet waren opgeleid en gewend waren te werken naar eigen pedagogisch inzicht. Ofschoon nationale wet- en regelgeving voor het waarborgen van een goede rechtspositie van groot belang is, mag een en ander niet zo ver gaan dat de dagelijkse werkzaamheden in de jeugdinstelling worden belemmerd. Dit is een belangrijke les die kan worden getrokken uit de ervaringen met de invoering van de Bjj.”<sup>247</sup>*

Aan het voorgaande kan worden toegevoegd dat jeugdigen in JJI's te maken hebben met een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving die allemaal – in meer of mindere mate – van belang van zijn voor hun interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen. Een mogelijk gevolg is dat jeugdigen niet of onvoldoende op de hoogte zijn van hun interne rechtspositie. Een complex stelsel van wet- en regelgeving benadrukt het belang om jeugdigen bij binnenkomst zowel schriftelijk, als mondeling te informeren over hun interne rechtspositie.

Het wettelijk kader van de Wjz bestaat op landelijk niveau uit drie juridische documenten, namelijk het Uitvoeringsbesluit Wjz, de algemene bepalingen van de Awb en het Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg. Deze drie juridische documenten bieden net zo weinig handvatten omtrent de

---

<sup>246</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p. 15 (MvT).

<sup>247</sup> Liefwaard 2010a, p. 1139.

interne rechtspositie als de Wjz. Zo bevat het Uitvoeringsbesluit Wjz slechts vier korte bepalingen over het klachtrecht in de gesloten jeugdzorg. Het Uitvoeringsbesluit Wjz kent geen afzonderlijke bepalingen over de materiële rechtspositie van jeugdigen, zoals de bevoegdheid en de maximumduur met betrekking tot het opleggen van een beperkende maatregel. Ook zijn in het Uitvoeringsbesluit Wjz geen afzonderlijke bepalingen over de formele rechtspositie opgenomen, zoals het horen en (schriftelijk) mededelen van beslissingen, als ook een registratieplicht. Met betrekking tot de procedure tot het opleggen van een beperkende maatregel heeft de wetgever de algemene bepalingen uit de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard op de gesloten jeugdzorg. De vraag rijst welke bepalingen uit de Awb de wetgever precies van overeenkomstige toepassing heeft willen verklaren. Op deze vraag is in de parlementaire stukken, de literatuur en de jurisprudentie tot op heden geen antwoord gegeven.

Ook in het kwaliteitskader zijn de wettelijke beperkende maatregelen niet concreet uitgewerkt, in tegenstelling tot wat de toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin met het Kwaliteitskader voor ogen had. Als voorbeeld stelt het kwaliteitskader in het algemeen dat iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg huisregels en/of protocollen inzake beperkende maatregelen moet hebben, dat individuele hulpverleningsplannen moeten worden opgesteld en dat de mogelijkheid bestaat om klachten in te dienen.<sup>248</sup> Het kwaliteitskader specificiert echter niet wat minimaal in de huisregels en/of protocollen moet worden opgenomen en hoe moet worden omgegaan met beperkende maatregelen. Gelet op het vorenstaande, wordt het wettelijk kader van de Wjz met de desbetreffende landelijke juridische documenten dan ook niet verduidelijkt en nader begrensd. Ook wordt hiermee geen grotere eenduidigheid bereikt tussen de regimes van de verschillende accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Op landelijk niveau kan de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg dan ook als zwak worden aangemerkt. Gelet op het vorenstaande komt het zwaartepunt met betrekking tot de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg niet op de regelgeving op landelijk niveau, maar op de regelgeving op lokaal niveau te liggen.

#### 4.4.2 *Lokaal niveau*

Op lokaal niveau (per accommodatie voor gesloten jeugdzorg) wordt het wettelijk kader van de Wjz geconcretiseerd via drie juridische documenten, te weten de huisregels, de regeling omtrent de bevoegdheid en de procedure tot het treffen van beperkende maatregelen en de protocollen.<sup>249</sup> Het (grotendeels) invullen van de interne rechtspositie op lokaal niveau kan naar mijn idee afbreuk doen aan de interne rechtspositie van jeugdigen. Ten eerste kan de vraag worden gesteld of de juridische documenten op lokaal niveau een voldoende legitieme basis vormen om dergelijke ingrijpende bevoegdheden te regelen. De toepassing van beperkende maatregelen perkt immers een of meer (grond)rechten van jeugdigen in. De democratische controle op de inhoud van juridische documenten op lokaal niveau door de regering en de Staten-Generaal is afwezig. De regeling omtrent de interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen kan op lokaal niveau makkelijker worden gewijzigd dan op landelijk niveau. Deze wijzigingen kunnen per accommodatie voor gesloten jeugdzorg verschillen. Hierdoor bestaat het risico dat jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg door lokale regelgeving minder rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt geboden dan

<sup>248</sup> Accommodaties voor Gesloten Jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg & MOgroep 2008, p. 5-6 & 8-9.

<sup>249</sup> In het jeugdstrafrecht worden de protocollen op landelijk niveau opgesteld, hetgeen betekent dat deze protocollen voor iedere JJI gelden. In de gesloten jeugdzorg stelt iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg daarentegen haar eigen protocollen op.



jeugdigen in JJI's. Ten tweede bestaan – in tegenstelling tot de Bjj – tot op heden geen modellen op landelijk niveau met betrekking tot de huisregels, de bevoegdheidsregeling (wie mag besluiten tot het toepassen van welke beperkende maatregel) en de protocollen.

Als voorbeeld kan worden gewezen op de aanzienlijke verschillen die kunnen ontstaan tussen de huisregels van verschillende accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Net als iedere JJI, zijn ook accommodaties voor gesloten jeugdzorg verplicht om huisregels op te stellen. In beide situaties geldt dat de huisregels een algemeen karakter hebben, hetgeen betekent dat de huisregels gelden voor iedere jeugdige die daar verblijft. Het verschil is gelegen in het feit dat de in iedere afzonderlijke JJI geldende huisregels overeenkomstig de (landelijke) Regeling model huisregels moeten worden opgesteld. Het dwingende karakter van een dergelijk model brengt met zich mee dat de directeur van een JJI de vrijheid voor een eigen lokale uitwerking van de huisregels grotendeels mist. De verschillen in huisregels tussen JJI's zijn dan ook beperkt. De wetgever heeft met een dergelijk dwingend model van huisregels het belang van terminologische, systematische en inhoudelijke eenduidigheid en rechtsgelijkheid onderstreept.<sup>250</sup> De wetgever lijkt in de gesloten jeugdzorg geheel voorbij te gaan aan deze twee belangen. Nu accommodaties voor gesloten jeugdzorg niet zijn gebonden aan een landelijk dwingend model van huisregels zoals in JJI's, wordt iedere accommodatie veel vrijheid geboden bij het opstellen van de huisregels. In art. 29n lid 2 Wjz zijn slechts drie algemene onderwerpen opgenomen die in de huisregels moeten worden uitgewerkt, te weten de ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat. Het Kwaliteitskader voegt aan art. 29n lid 2 Wjz slechts toe dat iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg huisregels moet hebben.<sup>251</sup> Het hebben van huisregels sec, zegt uiteraard niets over wat precies in de huisregels moet staan omtrent de interne rechtspositie van jeugdigen. Zoals in paragraaf 3.9 al is aangegeven, bestaan dan ook aanzienlijke verschillen tussen de huisregels van afzonderlijke accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Dat betekent dat het veelal afhankelijk is van de accommodatie voor gesloten jeugdzorg in hoeverre de interne rechtspositie van een jeugdige in de huisregels is opgenomen.<sup>252</sup>

#### 4.4.3 *Individueel niveau*

Een kaderwet zoals de Wjz biedt de ruimte om de wettelijke beperkende maatregelen pas te concretiseren op individueel niveau door middel van het hulpverleningsplan van een jeugdige. De norm van verantwoorde zorg vereist dat voor iedere jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg een hulpverleningsplan wordt opgesteld (art. 24 lid 2 Wjz). De beperkende maatregelen in het individuele hulpverleningsplan zijn gekoppeld aan de problematiek van de desbetreffende jeugdige. Slechts als sprake is van een tijdelijke noodsituatie, kunnen beperkende maatregelen ook buiten het hulpverleningsplan om worden toegepast (art. 29t Wjz). Hierbij is wel opgenomen dat een beperkende maatregel in een dergelijke situatie voor maximaal zeven dagen mag worden toegepast.

Een duidelijk verschil met de Wjz is dat de Bjj niet vereist dat de beperkende maatregelen verbonden dienen te zijn met een plan. Per 1 juli 2011 geldt het uitgangspunt dat de directeur van een JJI uiterlijk binnen drie weken na binnenkomst van een jeugdige een perspectiefplan voor hem opstelt (art. 20 lid 1 Bjj). Art. 26 lid 1 Rjj bevat een aantal verplichte onderdelen die in het perspectiefplan dienen te worden opgenomen. De desbetreffende bepaling vereist niet dat in het

---

<sup>250</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 12 (MVT).

<sup>251</sup> *Accommodaties voor Gesloten Jeugdzorg*, Inspectie Jeugdzorg & MOgroep 2008, p. 5.

<sup>252</sup> Doek & Vlaardingebroek 2009, p. 357.

perspectiefplan van een jeugdige moet worden aangegeven welke beperkende maatregelen in welke situatie en voor hoe lang in het licht van zijn problematiek mogen worden toegepast. Bovendien is een gevolg van het 'overjuridiseren' van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's dat een op maat gesneden aanpak zoals in de gesloten jeugdzorg in het jeugdstrafrecht lastiger te verwezenlijken is. Het ontbreken van maatwerk in het jeugdstrafrecht kan betekenen dat een jeugdige die bijvoorbeeld seksueel is misbruikt wordt geconfronteerd met de maatregel 'vastpakken en vasthouden'. Gelet op de verleden van een dergelijke jeugdigen, kan de toepassing van de maatregel 'vastpakken en vasthouden' averechts werken. In een dergelijk geval wordt een jeugdige niet alleen onnodig in zijn (grond)rechten beperkt, maar blijft hij ook verstoken van de benodigde zorg.

#### **4.5 Toepasselijke internationale en Europese regelgeving**

In de loop van de twintigste eeuw groeide het besef dat een kind aan wie de vrijheid is benomen<sup>253</sup> meer is dan alleen een object die zorg door en bescherming van de overheid nodig heeft.<sup>254</sup> Het kind werd steeds meer gezien als een zelfstandige persoon met eigen rechten, die zelf mede verantwoordelijk is voor de waarborging van zijn rechten. Deze opvatting over ingesloten kinderen leidde ertoe dat hun bijzonder kwetsbare positie als minderjarigen werd erkend in internationale wet- en regelgeving. Zowel op internationaal, als op Europees niveau evolueerde het kind van rechtsobject naar rechtssubject.<sup>255</sup>

Op internationaal niveau is voor de invulling van de interne rechtspositie van jeugdigen het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) uit 1989 het meest relevant, evenals de United Nations Rules for Juveniles Deprived of their Liberty<sup>256</sup> (Havana Rules) uit 1990. De toegevoegde waarde van het IVRK is gelegen in het feit dat Nederland zich juridisch aan het IVRK heeft gebonden door het Verdrag in 1995 te ratificeren. Dat betekent dat Nederland als Verdragspartij op basis van onder andere art. 2 en 4 IVRK verplicht is om de in het IVRK neergelegde rechten te respecteren en de toepassing ervan te verwezenlijken door het treffen van alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen (een algemene implementatieverplichting). Het IVRK bevat minimumnormen met betrekking tot voorzieningen, faciliteiten en voorwaarden die zijn toegespitst op een gezonde ontwikkeling en gezondheid van kinderen. Aangezien het IVRK slechts minimumnormen bevat, geldt krachtens art. 41 IVRK dat een internationale, Europese of nationale wet of een verdrag dat meer bijdraagt tot de verwezenlijking van de rechten van het kind voorrang heeft boven het IVRK.

Elk kind binnen Nederland heeft recht op vervulling van zijn rechten uit het IVRK. Ingevolge art. 1 IVRK wordt voor de toepassing van het Verdrag onder een kind verstaan: ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt. Uit het voormelde artikel kan worden afgeleid dat het IVRK van toepassing is op jeugdigen in JJI's en in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Het IVRK erkent zowel dat het

---

<sup>253</sup> In de CRC (de Engelstalige versie van het IVRK), alsmede in de ERJ, de Havana Rules en de ECHR (de Engelstalige versie van het EVRM) wordt de term 'deprivation of liberty' gebezigd, hetgeen taalkundig gezien kan worden vertaald met de term 'vrijheidsberoving'. Juridisch gezien is deze vertaling onjuist, omdat met de term 'vrijheidsberoving' de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming in twijfel wordt getrokken. Om die reden zal in deze scriptie de term 'vrijheidsbeneming' worden gebruikt; Zie Meuwese 2008, p. 7; Blaak e.a. 838.

<sup>254</sup> Liefwaard 2008, p. 27.

<sup>255</sup> Dörenberg 2010, p. 27.

<sup>256</sup> United Nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty, 14 December 1990, A/RES/45/113.

kind speciale bescherming nodig heeft, alsmede dat het kind een rechtssubject is.<sup>257</sup>

De Havana Rules hebben tot doel om de schadelijke effecten van vrijheidsbeneming (op welke juridische titel dan ook) tegen te gaan, alsmede de (her)integratie van minderjarigen in de samenleving te bevorderen (art. 3 Havana Rules). In tegenstelling tot het IVRK, zijn de Havana Rules op zichzelf niet juridisch bindend. Aangezien deze resolutie door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) is aangenomen, hebben de Havana Rules naar internationaal recht enkel de juridische status van aanbeveling. In het bijzonder vormt deze resolutie een richtlijn waarin minimumgrenzen zijn opgesteld voor lidstaten om daarop hun wetgeving, beleid en praktijk te baseren.<sup>258</sup> Toch spelen de Havana Rules volgens Forder & Olujić een belangrijke rol als gezaghebbende inspiratiebron, omdat deze resolutie (net als het IVRK) door de Algemene Vergadering van de VN is ontwikkeld en vastgesteld.<sup>259</sup> De Algemene Vergadering is namelijk het hoogste beslisorgaan van de VN, bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten die elk één stem hebben.<sup>260</sup> De juridische relevantie van de Havana Rules is door zowel door Liefwaard in zijn proefschrift benadrukt, alsmede door het VN-Kinderrechtencomité in zijn General Comment No. 10. Om de rechtspositie van jeugdigen zoveel mogelijk te waarborgen, bevelen Liefwaard en het VN-Kinderrechtencomité de lidstaten expliciet aan om de Havana Rules volledig te implementeren in de nationale wetgeving.<sup>261</sup> Liefwaard meent dat implementatie van de Havana Rules de juridische betekenis van deze regelgeving vergroot. In het verlengde daarvan kan op nationaal niveau worden bijgedragen aan het waarborgen van rechten van minderjarigen, zonder daarbij de lokale omstandigheden en bijzonderheden, met inbegrip van culturele waarden en sociaal-economische omstandigheden, uit het oog te verliezen (art. 4 IVRK).<sup>262</sup> Tevens refereert het VN-Kinderrechtencomité in zijn aanbevelingen (de zogeheten ‘concluding observations’) naar aanleiding van landenrapportages regelmatig naar de Havana Rules. Aangezien de Havana Rules een nadere uitwerking vormen van het IVRK, is deze regelgeving van belang voor de interpretatie van bepalingen uit het IVRK.

Onder het bereik van de Havana Rules vallen jeugdigen aan wie op basis van een strafrechtelijke of civielrechtelijke titel de vrijheid is benomen. Veel bepalingen uit de Havana Rules verwijzen herhaaldelijk naar ‘juvenile justice’, op basis waarvan kan worden aangenomen dat deze regelgeving voornamelijk is afgestemd op de situatie van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen. Toch staat volgens zowel Forder en Olujić, als Blaak e.a. buiten kijf dat de Havana Rules ook van toepassing zijn op jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Forder en Olujić verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar art. 3 Havana Rules:

*“The Rules are intended to establish minimum standard accepted by the United Nations for the protection of juveniles deprived of their liberty in all forms, consistent with human rights*

---

<sup>257</sup> Blaak e.a. 2012, p. 1-2 & 10.

<sup>258</sup> Blaak e.a. 2012, p. 833-835.

<sup>259</sup> Forder & Olujić 2012, p. 5; Blaak e.a. 2012, p. 856.

<sup>260</sup> Blaak e.a. 2012, p. 41.

<sup>261</sup> Liefwaard 2008, p. 591-593 & 615-618; General Comment No. 10 (2007), Children’s Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 88; De General Comments die het VN-Kinderrechtencomité uitbrengt, zijn gebaseerd op bepaalde artikelen, bepalingen en thema’s uit het IVRK. De General Comments zijn gericht tot de lidstaten en betrokken organisaties met als doel hen aan te sporen en te helpen in hun verantwoordelijkheid om het IVRK na te leven.

<sup>262</sup> Liefwaard 2009b, p. 365.

*and fundamental freedoms, and with a view to counteracting the detrimental effect of all types of detention and to fostering in integration in society.”*

Zo ook art. 11 sub b Havana Rules:

*“The deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public body.”*

Op Europees niveau zijn vooral het Europees Verdrag inzake de rechten van de Mens (EVRM) uit 1950 en de European Rules for Juvenile offenders subject to sanctions and measures (ERJ)<sup>263</sup> uit 2008 in dit kader van belang. Hoewel het EVRM oorspronkelijk niet is gericht tot jeugdigen, biedt dit Verdrag wel de noodzakelijke bescherming tegen het optreden van de vrijheidsbenemende overheid. Ten aanzien van het doel van het EVRM dient verwezen te worden naar de Preambule bij dit Verdrag. Daarin is opgenomen dat het EVRM beoogt om de universele en daadwerkelijke erkenning en toepassing van de daarin neergelegde rechten te verzekeren. Op deze wijze streeft de Raad van Europa naar een grote eenheid tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het EVRM is voor Nederland juridisch bindend, omdat het Verdrag door Nederland in 1954 is geratificeerd. Van Bueren geeft aan dat zowel uit de tekst, als uit het karakter van de bepalingen van het EVRM blijkt dat het Verdrag niet op de positie van kinderen is toegesneden.<sup>264</sup> Volgens Blaak e.a. doet dat niet af aan het feit dat ook kinderen onder de reikwijdte van het EVRM vallen. Krachtens art. 1 EVRM geldt het Verdrag immers voor een ieder die onder de rechtsmacht van de Staat valt die het Verdrag heeft geratificeerd.<sup>265</sup> In dat licht zijn Verdragsstaten op basis van art. 1 EVRM verplicht om onder meer kinderen de rechten en vrijheden welke zijn vervat in het EVRM, te verzekeren. Deze verplichting is procedureel uitgewerkt in twee andere bepalingen. De eerste bepaling betreft art. 13 EVRM, waarin het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is opgenomen om een vermeende schending van het EVRM op nationaal niveau aan de kaak te stellen.<sup>266</sup> De tweede bepaling, namelijk art. 35 EVRM, bevat het recht om een klacht in te dienen bij het EHRM als in beginsel alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dat betekent naar mijn idee dat in het geval nog beklag bij de beklagcommissie en/of beroep bij de beroepscommissie van de RSJ open staat, deze mogelijkheden doorgaans eerst door een jeugdige moeten worden benut. Sinds 1998 is het individuele klachtrecht verplicht voor alle partijen die het EVRM hebben geratificeerd, zoals Nederland.<sup>267</sup> Het EVRM heeft voor de Nederlandse rechtspraak een grote meerwaarde, omdat de daarin neergelegde rechten worden bewaakt door het in 1959 opgerichte Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Ingevolge art. 46 lid 1 EVRM zijn Verdragsstaten verplicht om de uitspraken waarbij zij partij zijn, in acht te

---

<sup>263</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, adopted on 5 November 2008, CM/Rec(2008) 11.

<sup>264</sup> Van Bueren 2007, p. 17.

<sup>265</sup> Blaak e.a. 2012, p. 34&52.

<sup>266</sup> In de uitspraak van 6 september 1978, 5029/71 § 64 (*Klass e.a./Duitsland*) heeft het EHRM afstand genomen van de letterlijke tekst van art. 13 EVRM. In de uitspraak van 25 maart 1983, 5947/71 (*Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*) heeft het EHRM beslist dat een effectief rechtsmiddel kan worden aangewend als iemand op verdedigbare gronden kunnen aanvoeren dat zijn recht(en) uit het EVRM zijn geschonden. Een persoon kan immers niet zelfstandig vaststellen of daadwerkelijk sprake is van schending van een bepaling uit het EVRM. Om die reden kan de desbetreffende persoon ook niet beoordelen of wel of geen aanspraak kan worden gemaakt op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

<sup>267</sup> Vlemminx 2013, p. 4.

nemen. De tenuitvoerlegging van de uitspraak vindt plaats onder het toezicht van het Comité van Ministers (art. 46 lid 2 EVRM). Het EVRM vormt geen statisch verdrag, maar vormt naar het oordeel van het EHRM een 'living instrument' dat zich voortdurend aanpast aan de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Op die manier streeft het EHRM er naar om de effectiviteit en de relevantie van de bepalingen uit het EVRM te behouden.<sup>268</sup> In aansluiting op de huidige status van het kind, bestaat in de jurisprudentie van het EHRM steeds meer aandacht voor de bijzondere positie van het kind. Om de algemeen geformuleerde bepalingen uit het EVRM toe te spitsen op kinderen, maakt het EHRM in haar jurisprudentie veelvuldig gebruik van het IVRK. Op deze wijze vormt het systeem van toezicht op het EVRM een aanvulling op het IVRK, dat (nog) geen individueel klachtmechanisme kent.

Uit de inleiding van de ERJ volgt dat de algemene doelstelling van deze regelgeving is om de rechten en veiligheid te handhaven. Daarnaast vormt ook het bevorderen van het fysieke, mentale en sociale welzijn van jeugdige delinquenten die onderworpen zijn aan sancties, maatregelen of andere vormen van vrijheidsbeneming een algemene doelstelling. In tegenstelling tot het EVRM, is de ERJ juridisch gezien niet bindend. Ondanks dat de ERJ een vorm van 'soft law' is, mag volgens Blaak e.a. het belang ervan niet worden onderschat:

*“Samen met andere regels en richtlijnen omvat deze aanbeveling minimumnormen waarover de internationale gemeenschap consensus heeft bereikt en die op Europees niveau in de jeugdbescherming en het jeugdstrafrecht moeten worden gerespecteerd. Door de samenhang met het IVRK kunnen ze voor de nationale rechtbanken tevens een rol spelen bij de interpretatie van het bindende IVRK.”<sup>269</sup>*

De naam van de ERJ doet vermoeden dat de bepalingen uit deze regelgeving voornamelijk zijn toegespitst op de situatie van jeugdigen in JJI's. Volgens Forder en Olujić zijn de bepalingen uit de ERJ ook onverkort van toepassing op de situatie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. De ERJ bevat namelijk geen bepalingen over de strafbaarheid van jeugdigen en de daarmee samenhangende strafrechtelijke procedures. De ERJ bevat slechts minimumnormen die zijn gericht op de leefomstandigheden binnen de instellingen.<sup>270</sup>

#### **4.6 Analyse**

Onder vrijheidsbeneming wordt verstaan “elke vorm van detentie of gevangenschap of plaatsing van een persoon in een publieke of private setting, van waaruit het deze persoon niet is toegestaan weg te gaan als hij dat wil, op grond van een bevel van enige gerechtelijke administratieve of andere publieke autoriteit” (art. 11 sub b Havana Rules).<sup>271</sup> Het beveiligingsniveau, het regime en de mate van afhankelijkheid zijn hierbij van ondergeschikt belang.<sup>272</sup> Het VN-Kinderrechtencomité onderstreept de juridische relevantie van art. 11 sub b Havana Rules, door expliciet naar deze

---

<sup>268</sup> Vlemminx 2013, p. 15.

<sup>269</sup> Blaak e.a. 2012, p. 891.

<sup>270</sup> Forder & Olujić 2012, p. 5&47.

<sup>271</sup> Een soortgelijke bepaling is te vinden in art. 21.5 ERJ. Zowel in het EVRM, als in het IVRK ontbreekt een definitie van de term 'vrijheidsbeneming'.

<sup>272</sup> Irrelevant is of een instelling voorzien is van hekken of gesloten deuren of dat jeugdigen in fysieke zin worden beperkt om (het terrein van) de instelling te verlaten; Zie verder Liefwaard 2008, p. 143-161.

bepaling te verwijzen in het kader van art. 37 IVRK.<sup>273</sup> In art. 37 sub b IVRK is opgenomen dat onwettige of willekeurige vrijheidsbeneming is verboden. Dat betekent dat voor vrijheidsbeneming een wettelijke basis moet bestaan.

Vrijheidsbeneming van jeugdigen kan plaatsvinden binnen verschillende juridische kaders, waaronder het strafrechtelijke en het civielrechtelijke kader. De twee verschijningsvormen die hier van belang zijn, betreffen de plaatsing in een JJI en een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. In een JJI kunnen op basis van art. 8 Bjj drie verschillende groepen jeugdigen worden geplaatst, te weten voorlopig gehechte jeugdigen (art. 64 jo. 66 WvSv), jeugdigen die tot jeugddetentie zijn veroordeeld (art. 77h lid 1 sub a jo. 77i WvSr) of een PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen (art. 77h lid 4 sub a jo. 77s WvSr). In een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kunnen twee verschillende groepen jeugdigen worden geplaatst, namelijk jeugdigen met een 'reguliere machtiging gesloten jeugdzorg' (art. 29b Wjz) en een 'voorlopige machtiging gesloten jeugdzorg' (art. 29c Wjz). Gelet op het vorenstaande kan worden aangenomen dat beide groepen jeugdigen voldoen aan art. 11 sub b Havana Rules.

Een jeugdige aan wie de vrijheid is benomen, ongeacht de juridische titel, levert automatisch een wijziging in zijn rechtspositie op. Vrijheidsbeneming van jeugdigen heeft immers tot gevolg dat meerdere (en dezelfde) mensen- en kinderrechten worden aangetast. Zo houdt vrijheidsbeneming een beperking in van het fundamentele recht op vrijheid in de zin van art. 5 lid 1 EVRM en art. 37 aanhef sub b IVRK.<sup>274</sup> Het feit dat een jeugdige de vrijheid wordt benomen, betekent echter niet dat hij zijn mensen- en kinderrechten verliest (art. 2 IVRK en art. 12 Havana Rules). Iedere jeugdige die in een situatie van onvrijheid verkeert, moet op basis van art. 41 IVRK en art. 13 Havana Rules worden erkend als rechtssubject.<sup>275</sup> Internationale en Europese mensen- en kinderrechten kunnen op bepaalde gronden worden ingeperkt door de inzet van beperkende maatregelen jegens een jeugdige.<sup>276</sup> In het bijzonder kan het recht op privacy (het zogeheten integriteitsrecht, zie art. 8 EVRM en art. 16 IVRK) en het recht op bewegingsvrijheid (art. 5 EVRM) worden aangetast. Gelet op het ingrijpende karakter van beperkende maatregelen, zijn hierover op internationaal en Europees niveau gedetailleerde bepalingen opgesteld. De opdracht aan de nationale wetgever is om deze gedetailleerde bepalingen te implementeren in (bij voorkeur) nationale wetgeving (art. 8 EVRM, art. 16 en 37 IVRK, als ook 64 Havana Rules en art. 88.1 e.v. ERJ).<sup>277</sup> Hoewel internationale en Europese regelgeving vrij gedetailleerde bepalingen bevatten, wordt aan de nationale autoriteiten tot op zekere hoogte de vrijheid geboden om verdere beperkingen van de rechten en vrijheden van jeugdigen in een gesloten setting te regelen. Het is dan ook van groot belang om de interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen verder nauwkeurig uit te werken in de nationale wetgeving. Aangezien beperkende maatregelen in dit kader jegens jeugdigen zullen worden ingezet, dient de nationale wetgever de wetgeving hieromtrent dan ook voldoende toe te

---

<sup>273</sup> General Guidelines for Periodic Reports, CRC/C/58, par. 138.

<sup>274</sup> Liefwaard 2008, p. 143; Ondanks dat in het IVRK niet expliciet het recht op vrijheid is opgenomen, valt dit recht wel onder het bereik van art. 37 IVRK.

<sup>275</sup> Zie ook art. 37 aanhef, sub c, IVRK in combinatie met de algemene beginselen van het IVRK (de zogenaamde 'holistische benadering'), zoals het non-discriminatiebeginsel (art. 2 IVRK), het belang van het kind (art. 3 lid 1 IVRK), het recht op ontwikkeling (art. 6 IVRK) en het recht op participatie en om te worden gehoord (art. 12 IVRK).

<sup>276</sup> Het IVRK erkent de toepassing van beperkende maatregelen niet expliciet.

<sup>277</sup> General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 88.

spitsen op kinderen.<sup>278</sup>

De inzet van beperkende maatregelen is alleen toegestaan als de omstandigheden van het geval zulks vereisen. Daarbij moet acht worden geslagen op het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel (art. 8 EVRM, art. 16 en 37 IVRK, alsmede art. 64 Havana Rules en art. 88.1 e.v. ERJ). Zo benadrukt het VN-Kinderrechtencomité in zijn General Comment No. 10 om beperkende maatregelen alleen toe te passen als alle, minder ingrijpende middelen zijn uitgeput ('ultimum remedium').<sup>279</sup> In aanvulling op het VN-Kinderrechtencomité, bepaalt art. 64 Havana Rules dat deze minder ingrijpende middelen ook moeten hebben gefaald. Dat zou betekenen dat dergelijke middelen ook eerst moeten zijn uitprobeerd. De vraag die hierbij rijst is of art. 64 Havana Rules toestaat om in bepaalde gevallen onmiddellijk te reageren op de meest geschikte wijze, zelfs als deze wijze de meest ingrijpende beperking inhoudt.<sup>280</sup>

Verder vloeit uit art. 63 en 64 Havana Rules voort dat per geval moet worden beoordeeld of het noodzakelijk is om een beperkende maatregel toe te passen. Hiermee is uitgesloten dat beperkende maatregelen als algemeen in de inrichting geldend beleid kunnen worden ingezet. Onderzoek aan lichaam en kleding als standaardprocedure op basis van art. 34 lid 1 Bjj (bij binnenkomst of verlaten van de JJI, als ook voorafgaand aan of na afloop van ieder bezoek) staat dan ook op gespannen voet met art. 63 en 64 Havana Rules. Ook bepaalt art. 64 Havana Rules dat beperkende maatregelen terughoudend moeten worden gebruikt en alleen voor de korst mogelijke duur. Het voormelde artikel impliceert dat beperkende maatregelen zo snel mogelijk moeten worden beëindigd in het licht van de toegestane doelstellingen. In het verlengde daarvan mogen beperkende maatregelen nooit voor onbepaalde tijd of voor een vooraf vastgestelde termijn worden opgelegd. In dat licht is vereist dat telkens wordt bekeken of het noodzakelijk is om de desbetreffende beperkende maatregel te laten voortduren.

Daarnaast verplicht art. 3 lid 1 IVRK openbare of particuliere instellingen om bij elke beslissing die een kind raakt – waaronder naar mijn idee ook de beslissing tot het opleggen van een beperkende maatregel valt – de belangen van het kind de primaire overweging te laten vormen. Zo geldt krachtens art. 64 Havana Rules dat beperkende maatregelen alleen in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden toegepast, hetgeen impliceert dat het belang van het kind een dergelijke beperking moet vereisen. Naar mijn mening zouden de belangen van het kind meer tot uitdrukking mogen komen in de bepalingen rondom de beperkende maatregelen in de Bjj en de Wjz. Op dit punt stelt Liefwaard het volgende:

*“The current terminology suggests that the instruments are mainly designed for organizational reasons such as the maintenance of order and safety, which can be in the (other) child’s best interests, but does nevertheless not appeal directly on the institution’s administration to balance the best interests of the individual child as a primary consideration against the other interests (of the institution).”*<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> General Comment No. 10 (2007), Children’s Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 88; Liefwaard 2008, p. 327 & 502.

<sup>279</sup> General Comment No. 10 (2007), Children’s Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 89.

<sup>280</sup> Liefwaard 2008, p. 318.

<sup>281</sup> Liefwaard 2008, p. 502.

Art. 37 sub c IVRK vormt volgens Liefwaard de kern van de interne rechtspositie van kinderen aan wie de vrijheid is benomen.<sup>282</sup> In deze bepaling is opgenomen dat de Verdragspartijen dienen te waarborgen (een positieve verplichting) *“dat ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid en inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd”*.<sup>283</sup> Art. 37 sub c IVRK onderstreept een kindspecifieke, mensenrechtelijke benadering (een zogeheten ‘specific needs-based approach’) door jeugdigen niet te beschouwen als een homogene groep, maar als verschillende individuen die ieder hun eigen behoefte(n) hebben. In het licht van art. 37 sub c IVRK, vereisen internationale en Europese regelgeving niet expliciet om jeugdigen met een strafrechtelijke titel en jeugdigen met een civielrechtelijke titel van elkaar te scheiden. Zo luidt art. 28 Havana Rules als volgt:

*“The principal criterion for the separation of different categories of juveniles deprived of their liberty should be the provision of the type of care best suited to the particular needs of the individuals concerned and the protection of their physical, mental and moral integrity and well-being.”*

Gelet op art. 28 Havana Rules, stelt Liefwaard dat primair de individuele zorgbehoefte(n) als criterium moet worden genomen om beide groepen jeugdigen van elkaar te scheiden. Secundair moet rekening worden gehouden met de verschillende juridische titels op basis waarvan jeugdigen de vrijheid is benomen.<sup>284</sup> Opmerking verdient dat de strafrechtelijke titel slechts toegang verleent tot een JJI, terwijl jeugdigen met een civielrechtelijke titel sinds 1 januari 2008 slechts in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kunnen worden geplaatst. Op nationaal niveau worden jeugdigen met een strafrechtelijk en een civielrechtelijke titel dan ook strikt van elkaar gescheiden gehouden. Bij de tenuitvoerlegging van de hiervoor vermelde juridische titels spelen echter vrijwel dezelfde doelen een centrale rol. Zo dient vrijheidsbeneming op basis van een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel gericht te zijn op opvoeding van een jeugdige (art. 5 lid 1, sub d, EVRM en art. 2 ERJ). De overheid neemt immers de primaire verantwoordelijkheid van de ouders om een jeugdige te verzorgen en op te voeden over, zodra deze jeugdige onder de hoede van de overheid komt te vallen (art. 19 IVRK). In aanvulling hierop bepalen art. 3 Havana Rules en art. 2 ERJ dat de hiervoor genoemde juridische titels aangewend dienen te worden om het kind in de samenleving te re-integreren. Om een jeugdige zo goed mogelijk te re-integreren in de maatschappij is in bepaalde gevallen behandeling van de individuele problematiek vereist om gedragsverandering te bereiken. De opvoedings-, re-integratie- en behandelingsdoelstelling zijn terug te vinden in art. 2 lid 2 Bjj. Hoewel deze doelstellingen niet expliciet in de Wjz zijn opgenomen, vloeien dezen wel impliciet uit de kamerstukken voort.<sup>285</sup> Ook is het jeugdstrafrecht en de gesloten jeugdzorg impliciet gericht op beveiliging (zie paragraaf 4.3). Het beveiligingsaspect staat op gespannen voet met de doelstelling van opvoeding in combinatie met de resocialisatiegedachte. Beveiliging kan vereist zijn in het belang van het kind (art. 3 lid 1 IVRK) of de samenleving. Het belang van resocialisatie gaat echter steeds zwaarder wegen naarmate de einddatum van de betrokken jeugdige in zicht komt. In dat licht mag

---

<sup>282</sup> Liefwaard 2010b, p. 98.

<sup>283</sup> In het EVRM is niet expliciet verwezen naar de positieve verplichting van Verdragsstaten om jeugdigen aan wie de vrijheid is benomen, op menswaardige wijze te bejegenen. Wel heeft het EHRM in het kader van art. 3 EVRM positieve verplichtingen geformuleerd voor Verdragsstaten.

<sup>284</sup> Liefwaard 2008, p. 271-272 & 441-444.

<sup>285</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 54 (MvT).



het beveiligingsaspect een aanpak die gericht is op de terugkeer in de maatschappij niet belemmeren.<sup>286</sup>

Hoewel beperkende maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn op basis van de doelstellingen van het vrijheidsbenemende verblijf, mogen dergelijke maatregelen in geen enkel geval leiden tot schending van art. 37 sub a IVRK en art. 3 EVRM. Deze twee bepalingen vormen een onderdeel van art. 37 sub c IVRK. In art. 37 sub a IVRK, alsmede art. 3 jo. 15 lid 2 EVRM is het absolute verbod (geen beperkingen mogelijk) opgenomen om een jeugdige te folteren of te onderwerpen aan een andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.<sup>287</sup> De laatstgenoemde bepalingen zijn in het bijzonder van belang voor jeugdigen aan wie de vrijheid is benomen. Dergelijke jeugdigen vormen een bijzonder kwetsbare groep: zij vinden zich in een zeer afhankelijke positie, zijn onttrokken aan het zicht van de samenleving en hun familie, en lopen groot risico om beschadigd te worden voor de rest van hun leven.<sup>288</sup> Zo blijkt uit de UN Violence Study dat jeugdigen in een gesloten setting vaak slachtoffer zijn van geweld als gevolg van bepaalde vormen van ‘ill-treatment’, zoals foltering of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (art. 37 sub a IVRK, alsmede art. 3 EVRM).<sup>289</sup> In dat kader bepaalt art. 19 lid 1 IVRK dat Verdragsstaten *“alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen nemen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van iemand anders die de zorg voor het kind heeft”*. De zinsnede *“terwijl het kind onder de hoede is van iemand anders die de zorg voor het kind heeft”* maakt dat art. 19 IVRK ook van toepassing is op de situatie in JJI’s en accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Volgens Liefaard is het dan ook onder meer van belang om een helder juridisch kader op te stellen omtrent de beperkende maatregelen.<sup>290</sup>

Om iedere jeugdige aan wie de vrijheid is benomen een menswaardige behandeling te garanderen in de zin van art. 37 sub c IVRK, biedt de Bjj een wettelijk kader met gedetailleerde minimumnormen. Zo is in de Bjj per beperkende maatregel de bevoegdheid, de gronden en de maximumduur opgenomen. Ook is de klachtenregeling gedetailleerd in de Bjj uitgewerkt. Wettelijk gezien voldoet de nationale wetgever aan zijn (positieve) verplichting om een menswaardige behandeling te waarborgen voor jeugdigen die in een JJI verblijven.<sup>291</sup>

In tegenstelling tot de Bjj, wordt de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg niet zozeer op landelijk niveau geregeld. Zoals in paragraaf 4.4 ter sprake is gekomen, biedt de Wjz iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg veel vrijheid om de interne rechtspositie van jeugdigen op lokaal niveau nader in te vullen. Wettelijk gezien is de interne rechtspositie van jeugdigen die onder het regime van de Wjz vallen met minder waarborgen omgeven dan de interne rechtspositie van jeugdigen die onder het regime van de Bjj vallen. In dat kader merkt Liefaard het volgende op:

*“ Ook plaatsing in een voorziening voor gesloten jeugdzorg houdt een ontneming in van*

---

<sup>286</sup> Liefaard 2008, p. 547.

<sup>287</sup> In tegenstelling tot art. 37 sub a IVRK, bevat art. 3 EVRM niet expliciet het verbod van een wrede behandeling of bestraffing.

<sup>288</sup> Liefaard 2008, p. 316-317.

<sup>289</sup> UN Violence Study 2006, p. 16.

<sup>290</sup> Liefaard 2008, p. 491.

<sup>291</sup> General Comment No. 10 (2007), Children’s Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 88.

*het fundamentele mensenrecht om je vrij te bewegen (art. 9 IVBPR), waarbij jonge mensen terechtkomen in een bijzonder afhankelijke en weinig transparante positie. Op de Nederlandse overheid rust dan ook de positieve verplichting om deze jeugdigen het recht op een menselijke behandeling te garanderen, waarbij hun menselijke waardigheid wordt gerespecteerd en waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften horend bij hun (jeugdige) leeftijd (art. 37 sub c IVRK). Van de overheid mag worden verwacht dat zij bij formele wet - voor alle jeugdigen gelijk - regelt welke minimum garanties gelden tijdens het vrijheidsbenemend verblijf, ongeacht de aard hiervan. Zij moet minimumnormen stellen ten aanzien van zowel de materiële als formele rechtspositie, met als doel de rechten van deze groep jonge mensen ten volle te waarborgen en willekeur te voorkomen. Het wetsvoorstel (lees: de huidige Wjz) is op dit punt ontoereikend en kan leiden tot verbroekeling en rechtsongelijkheid.”<sup>292</sup>*

#### **4.7 Afzondering nader bekeken**

Als we de wettelijke regeling met betrekking tot de afzonderingsmaatregel nader bekijken op basis van internationale en Europese regelgeving kan het volgende worden geconstateerd. In het algemeen maakt plaatsing in afzondering inbreuk op art. 5 lid 1 EVRM. In dat licht bepaalt art. 93.1 ERJ dat een ingrijpende maatregel als plaatsing in afzondering slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden toegepast. Deze bepaling is door de wetgever in de kamerstukken met betrekking tot de Bjj en de Wjz in JJI's onderkent.<sup>293</sup>

In aansluiting op art. 3 lid 1 IVRK, kunnen beperkende maatregelen volgens het VN-Kinderrechtencomité slechts worden toegepast in het geval een jeugdige een onmiddellijk gevaar voor zichzelf of voor andere jeugdigen vormt.<sup>294</sup> De ERJ en de Havana Rules hebben op dit punt een breder bereik dan de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité. Zo bepaalt art. 93.1 ERJ dat de gronden voor afzondering gelegen dienen te zijn in veiligheids- of beveiligingsredenen. In het bijzonder hebben de voormelde gronden volgens het commentaar op art. 93.1 ERJ betrekking op de bescherming van zeer kwetsbare jeugdigen, alsmede op de omgang met jeugdigen die een bedreiging voor andere jeugdigen vormen.<sup>295</sup> Krachtens art. 63 Havana Rules geldt dat de toepassing van beperkende maatregelen verboden is, tenzij sprake is van het bepaalde in art. 64 Havana Rules. In de laatstgenoemde bepaling is in de eerste plaats opgenomen dat beperkende maatregelen alleen in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden ingezet. Van dergelijke omstandigheden is sprake als een jeugdige tegen zelfverwonding dient te worden beschermd. Ook het afwenden van schade aan andere jeugdige of het voorkomen van ernstige schade aan eigendommen is aan te merken als uitzonderlijke omstandigheid. Op de tweede plaats moeten alle, minder ingrijpende middelen zijn uitgeput en hebben gefaald. Op de derde plaats dienen beperkende maatregelen expliciet te zijn toegestaan en specifiek in wet- en regelgeving te zijn omschreven.

Op basis van art. 25 lid 1 (jo. 24 lid 1) Bjj en art. 29o lid 3 (jo. lid 2) geldt dat de maatregel tot plaatsing in afzondering in het jeugdstrafrecht en in de gesloten jeugdzorg kan worden toegepast in het kader van de veiligheid. In zoverre voldoen de desbetreffende bepalingen aan art. 93.1 ERJ. In

<sup>292</sup> Liefwaard 2006, p. 229; zie ook Liefwaard 2008, p. 345.

<sup>293</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 40 (MvT); Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 198 (MvT).

<sup>294</sup> General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 89.

<sup>295</sup> Commentary of the Committee of Ministers to the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, adopted on 5 November 2008, CM(2008)128 addendum 1, p. 33.

een JJI kan een jeugdige echter ook wegens ziekmelding of ziekte of op eigen verzoek in afzondering worden geplaatst. Deze twee gronden stroken niet met art. 93.1 ERJ.

Krachtens art. 64 Havana Rules geldt dat een jeugdige slechts in afzondering kan worden geplaatst in opdracht van de directeur. Dat betekent dat het overige personeel niet bevoegd is om een dergelijke beslissing te nemen. In dat kader beveelt het VN-Kinderrechtencomité aan om het personeel op gepaste wijze te bestraffen, indien zij toch beperkende maatregelen jegens jeugdigen toepassen.<sup>296</sup> Een argument voor een dergelijke regeling zou naar mijn idee kunnen zijn dat de directeur op een bepaalde afstand staat ten opzichte van de gebeurtenissen op de werkvloer. Een dergelijke afstand draagt bij aan een zekere mate van objectiviteit en kan voorkomen dat willekeurige beslissingen worden genomen. Bovendien is de directeur verantwoordelijk voor de veiligheid en het welzijn van jeugdigen die onder zijn gezag vallen. Deze gedachte is ook terug te vinden in de Memorie van Toelichting bij de Bjj.<sup>297</sup> Een argument tegen een aan de directeur voorbehouden beslissing tot het treffen van een afzonderingsmaatregel zou naar mijn mening kunnen zijn dat een dergelijke regeling in de praktijk tot problemen kan leiden. In bepaalde gevallen kan de komst van de directeur immers niet worden afgewacht, omdat onverwijld tenuitvoerlegging noodzakelijk is. In dat verband bepaalt art. 25 lid 4 Bjj dat een personeelslid of medewerker een jeugdige in afzondering mag plaatsen. Hoewel deze bepaling vanuit praktisch oogpunt begrijpelijk is, staat art. 25 lid 4 Bjj theoretisch gezien wel op gespannen voet met art. 64 Havana Rules. Daarentegen is in de Wjz niet opgenomen wie bevoegd is om een jeugdige in afzondering te plaatsen. Daartoe dient iedere accommodatie op basis van art. 29n lid 1 Wjz afzonderlijk een bevoegdheidsregeling op te stellen. Hoewel in art. 7 Havana Rules slechts de aanbeveling is vervat om onder meer art. 64 Havana Rules in de nationale wetgeving te implementeren, verdient het wel aanbeveling om een bevoegdheidsregeling in de Wjz op te nemen.

Ingevolge art. 93.1 ERJ dient de nationale regelgeving duidelijk vastgestelde procedures te bevatten, die de aard van de afzondering, de maximumduur daarvan en de gronden bevatten. Ten aanzien van de maximumduur bestaat tussen de Bjj en de Wjz een groot verschil. Overeenkomstig art. 93.1 ERJ, is in art. 25 lid 1, lid 3 en lid 5 Bjj opgenomen hoe lang een jeugdige in het kader van de orde of de veiligheid binnen de inrichting, dan wel ter bescherming van de betrokken jeugdige maximaal in afzondering mag worden geplaatst. Deze maximumduur is gekoppeld aan de leeftijd van de betrokken jeugdige. Anders dan in de Bjj, laat de Wjz zich niet uit over de maximumduur van de afzondering. Om te voldoen aan art. 93.1 ERJ dient de Wjz op dit punt te worden aangevuld.

Tot slot kan een jeugdige zowel in een JJI, als in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg tijdens zijn verblijf in afzondering vierentwintig uur per dag door middel van een camera worden geobserveerd. Het plaatsen van een camera vormt een zware inbreuk op de interne rechtspositie van een jeugdige, in het bijzonder het recht op respect voor zijn privéleven in de zin van art. 16 lid 1 IVRK en art. 8 lid 1 EVRM. In dat licht is het mijns inziens begrijpelijk dat cameraobservatie door een jeugdige als zeer vervelend kan worden ervaren. Desondanks acht de wetgever cameraobservatie niet in strijd met het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van art. 3 EVRM. Dit verbod is ook in art. 37 sub a IVRK opgenomen. Slechts in het geval cameraobservatie aantoonbaar ernstige schade toebrengt aan de lichamelijke en/of geestelijke gezondheid van een jeugdige, is sprake van een schending van art. 3 EVRM.

Om onder het bereik van art. 3 EVRM te vallen, moet volgens vaste jurisprudentie van het

---

<sup>296</sup> General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 89.

<sup>297</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 016, nr. 3, p. 41.

EVRM de manier waarop iemand wordt behandeld een ‘minimum level of severity’ bereiken. De beoordeling of hiervan sprake is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval, zoals de duur van de behandeling, de lichamelijke en/of geestelijke gevolgen daarvan en, in bepaalde gevallen, ook het geslacht, de leeftijd of de gezondheidstoestand van het slachtoffer.<sup>298</sup> Een inbreuk op het privéleven van een jeugdige zoals neergelegd in art. 8 lid 1 EVRM is alleen toegestaan voor zover zulks bij de wet is voorzien (art. 8 lid 2 EVRM). Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat de zinsnede ‘bij de wet voorzien’ conform art. 8 lid 2 EVRM verwijst naar de verschillende vormen van primaire of gedelegeerde wetgeving of zelfs een in de jurisprudentie gevormde regel.<sup>299</sup> Ondanks dat een beperking van art. 8 lid 1 EVRM op verschillende wijze ‘bij wet’ kan worden voorzien, werd in het evaluatieonderzoek getiteld ‘Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel’ aanbevolen om de mogelijkheid tot cameraobservatie in een wet in formele zin te regelen, te meer daar behoefte aan bestond in de praktijk.<sup>300</sup> Hoewel het voormelde onderzoek betrekking had op het gevangeniswezen, heeft de wetgever deze aanbeveling doorgetrokken naar het jeugdstrafrecht. Zowel in penitentiaire inrichtingen, als in JJl’s wordt door het plaatsen van een camera tijdens de afzondering het recht op respect voor zijn privéleven (art. 8 lid 1 EVRM) aangetast. Om meer recht te doen aan de interne rechtspositie van jeugdigen in JJl’s, heeft de wetgever dan ook in 2004 de mogelijkheid van cameraobservatie in art. 25a Bjj verankerd.<sup>301</sup>

In de gesloten jeugdzorg zijn de voorwaarden voor het plaatsen van een observatiecamera (nog) niet ‘bij de wet’ voorzien zoals bedoeld in art. 8 lid 2 EVRM. Uit de jurisprudentie en uit het verslag van het instellingenoverleg uit 2009 blijkt dat in de gesloten jeugdzorg wel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van cameraobservatie.<sup>302</sup> Tot op heden is slechts in één uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ een duidelijke beperking ten aanzien van het gebruik van een observatiecamera in de gesloten jeugdzorg vastgesteld. In deze uitspraak is – kort gezegd – beslist dat per jeugdige moet worden beoordeeld of voortzetting van cameraobservatie onder de omstandigheden van het geval noodzakelijk is.<sup>303</sup> Aangezien ook de nieuwe ‘Jeugdwet’ geen voorwaarden tot het instellen van cameratoezicht bevat, wordt hierdoor naar mijn mening op dit punt onvoldoende bescherming aan jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg geboden.

#### **4.8 De inrichtingsgebonden rechtswegen nader bekeken**

Een ander voorbeeld bekeken vanuit internationaal en Europees perspectief vormt het beklag- en beroepsrecht. Het beklag- en beroepsrecht vormt het sluitstuk van een humane behandeling van jeugdigen aan wie de vrijheid is benomen zoals bedoeld in art. 37 sub c IVRK en art. 3 EVRM. De aard van de vrijheidsbeneming brengt met zich mee dat dergelijke jeugdigen in een weinig transparante omgeving verblijven en in een zeer afhankelijke positie verkeren ten opzichte van het tegenover hen gestelde gezag. In een dergelijke situatie zijn jeugdigen bijzonder kwetsbaar voor te ver gaande

---

<sup>298</sup> Zie onder andere EHRM 18 januari 1978, 5310/71 § 162 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 25 april 1978, nr. 5856/72, § 73 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99, § 59 (*Lorsé e.a./Nederland*); EHRM 11 juli 2006, nr. 54810/00, § 67 (*Jalloh/Duitsland*); EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05, § 29 (*N./Verenigd Koninkrijk*).

<sup>299</sup> EHRM 5 oktober 2010, nr. 420/07 (*Köpke/Duitsland*).

<sup>300</sup> Laemers, Vegter & Fiselier 2001, p. 117.

<sup>301</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 413, nr. 3, p. 2 (MvT).

<sup>302</sup> Beroepscommissie RSJ 16 oktober 2012, 12/1853/JZ; Vrije nieuwsgaring 2009, p. 1, 4 & 5.

<sup>303</sup> Beroepscommissie RSJ 16 oktober 2012, 12/1853/JZ.

inbreuken op hun (grond)rechten of een willekeurige toepassing ervan.<sup>304</sup> Het is dan ook van groot belang dat dergelijke jeugdigen daartegen worden beschermd. In dat kader bepaalt art. 13 EVRM dat *“een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag (lees: het EVRM) zijn vermeld, zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel (...)”*. Ook kan op art. 76 Havana Rules worden gewezen, waarin is opgenomen dat iedere jeugdige aan wie de vrijheid is benomen het recht zou moeten hebben *“to make a request or complaint, without censorship as to substance, to the central administration, the judicial authority or other proper authorities through approved channels, and to be informed of the response without delay”*.<sup>305</sup>

Iedere Verdragsstaat zou op basis van art. 7 Havana Rules effectieve rechtsmiddelen moeten bieden om schendingen van de Havana Rules aan de kaak te stellen. Daarentegen is in het IVRK geen expliciet recht op een effectief rechtsmiddel opgenomen. In art. 3 lid 3 IVRK is slechts in vrij algemene bewoordingen opgenomen dat *“Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht”*. Wel riep het VN-Kinderrechtencomité de Verdragsstaten in 1996 op om klachtenprocedures vast te stellen en rechtsmiddelen ter beschikking te stellen aan (onder andere) kinderen aan wie de vrijheid is benomen.<sup>306</sup> Ook in de UN Violence Study wordt aanbevolen om een effectieve en onafhankelijke klachtenprocedure in te stellen om geweld tegen dergelijke jongeren te bestrijden. Staten zijn immers verantwoordelijk om de veiligheid van jeugdigen in een gesloten setting te garanderen.<sup>307</sup> In overeenstemming met de voormelde internationale en Europese regelgeving, is op nationaal niveau het recht om een klacht in te dienen expliciet opgenomen in art. 65 lid 1 Bjj voor jeugdigen in JJI's en in art. 29w lid 1 Wjz voor jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Ook hebben de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders het recht om een klacht in te dienen namens hun jeugdige die in een JJI verblijft (art. 80 lid 1 Bjj). Een soortgelijke bepaling is opgenomen in art. 29w lid 1 Wjz voor degene die het gezag over een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg uitoefent.

Mediation en herstelrechtelijke conflictoplossing hebben op grond van art. 122.2 ERJ de voorkeur boven klachtenprocedures. Zo bepaalt art. 77 Havana Rules het volgende:

*“Efforts should be made to establish an independent office (ombudsman) to receive and investigate complaints made by juveniles deprived of their liberty and to assist in the achievement of equitable settlements.”*

De zinsnede *“the achievement of equitable settlements”* (“het bereiken van billijke beschikkingen”) laat ruimte vrij voor andere vormen van geschillenbeslechting, zoals mediation. Het VN-Kinderrechtencomité wijst er wel op dat bij mediation de klacht van een jeugdige net zo diepgaand moet worden onderzocht als bij een klachtenprocedure.<sup>308</sup> In dat opzicht moet volgens Liefwaard onderscheid worden gemaakt tussen de doelstellingen van geschillenbeslechting en het garanderen

---

<sup>304</sup> Liefwaard 2008, p. 518.

<sup>305</sup> Zie ook General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 89.

<sup>306</sup> General Guidelines for Periodic Reports, CRC/C/58, par. 61.

<sup>307</sup> UN Violence Study, p. 30.

<sup>308</sup> Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Netherlands, 26 oktober 1999, CRC/C/15/Add. 114, par. 25.

van effectieve rechtsmiddelen om ernstige schendingen van (grond)rechten aan de orde te stellen. Beschuldigingen van het laatste karakter dienen zeer serieus te worden genomen in de zin dat grondig onderzoek moet worden verricht naar de mate waarin dergelijke beschuldigingen correct zijn.<sup>309</sup>

Zowel een jeugdige in een JJI, als een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kunnen een verzoek tot bemiddeling indienen (art. 64 lid 1 Bjj en art. 55b Uitvoeringsbesluit Wjz). Ook de ouders of voogd, stiefouder of pleegouders hebben het recht om namens 'hun' jeugdige een verzoek tot bemiddeling in te dienen (art. 80 Bjj). In de gesloten jeugdzorg kan degene die het gezag over een jeugdige oefent een verzoek indienen om te bemiddelen (art. 55b jo. art. 55a sub c Uitvoeringsbesluit Wjz en art. 29w lid 1 Wjz).

Internationale en Europese regelgeving bieden de Verdragsstaten de ruimte om de klachtenprocedure nader in te vullen. Om jeugdigen daadwerkelijk een effectief rechtsmiddel te bieden, is op grond van art. 122.3 ERJ van belang dat de bevoegde autoriteit onafhankelijkheid en onpartijdigheid is ten opzichte van de gesloten instelling. Ook het VN-Kinderrechtencomité wijst op het belang van een onpartijdige autoriteit voor de behandeling van klachten.<sup>310</sup> De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de autoriteit wordt ingevolge art. 6 lid 1 EVRM gezien als onderdeel van het recht op een eerlijk proces. Opvallend is dat een dergelijke bepaling in de Havana Rules ontbreekt. Wat precies onder 'onafhankelijk' en 'onpartijdig' moet worden verstaan, maken de ERJ en het VN-Kinderrechtencomité niet duidelijk. De invulling van deze twee termen is dan ook sterk afhankelijk van de nationale wetgever, hetgeen kan worden beschouwd als een verplichting om hierover wet- en regelgeving op te stellen.

Op nationaal niveau is de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de zogeheten beklagcommissies in JJI's in de Bjj en Rjj tot op zekere hoogte mogelijk gewaarborgd. Binnen elke JJI functioneert een commissie van toezicht, waarvan de leden door de Minister van Justitie worden benoemd voor de duur van vijf jaren (art. 14 lid 1 jo. 15 lid 1 Rjj). In een commissie van toezicht maken in elk geval een met een lid van de rechterlijke macht deel uit, als ook een advocaat, en deskundigen op het gebied van de gedragswetenschappen en pedagogische hulpverlening (art. 14 lid 3 Rjj). Verder worden leden geworven uit allerlei geledingen van de maatschappij. In art. 16 Rjj worden een aantal personen met bepaalde functies opgesomd die niet in aanmerking komen voor benoeming als lid om belangenverstrengeling te voorkomen. Uit de leden van de commissie van toezicht wordt een beklagcommissie samengesteld. Deze beklagcommissie bestaat veelal uit drie leden, waarvan de voorzitter bij voorkeur een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is (art. 67 lid 1 Bjj jo. 21 lid 2 Rjj). Krachtens art. 67 lid 1 Bjj neemt een lid van de commissie van toezicht geen deel aan de behandeling van het klaagschrift, indien hij heeft bemiddeld ter zake van de beslissing waarop het klaagschrift betrekking heeft of daarmee op enige andere wijze bemoeienis heeft gehad.

Ook iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg dient een klachtencommissie in te stellen, bestaande uit leden die niet werkzaam zijn voor of bij de desbetreffende accommodatie. Van een klachtencommissie maken op basis van art. 55d Uitvoeringsbesluit Wjz in ieder geval een jurist, een gekwalificeerde gedragswetenschapper en een arts of psychiater deel uit. Opmerkelijk is dat accommodaties voor gesloten jeugdzorg zelf over de aanstelling van de leden van de klachtencommissies beslissen (art. 68 lid 2 sub a jo. lid 1 Wjz). Vanuit het oogpunt van jeugdigen kan

---

<sup>309</sup> Liefwaard 2008, p. 333.

<sup>310</sup> General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, VN-Kinderrechtencomité 44<sup>de</sup> zitting, 15 januari-2 februari 2007, CRC/C/GC/10 25 april 2007, par. 80.

worden opgemerkt dat hierdoor de onafhankelijkheid van de klachtencommissie niet geheel overtuigend is gewaarborgd. Deze opmerking is thans onderkent door de wetgever.<sup>311</sup> Desondanks is van een uitgebreide regeling met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachtencommissie, zoals in de Bjj en de Rjj, in de Wjz en het wetsvoorstel 'Jeugdwet' geen sprake.

Als de klacht in eerste aanleg is verworpen, heeft een jeugdige, of waar van toepassing, zijn ouder of wettelijke voogd op basis van art. 122.3 ERJ het recht om beroep in te stellen. Opvallend is dat een dergelijke bepaling in de Havana Rules ontbreekt. Op nationaal niveau is dit recht voor jeugdigen in JJI's en jeugdigen in gesloten jeugdzorg opgenomen in (art. 29y Wjz jo.) art. 74 lid 1 Bjj. Het beroep dient op basis van art. 122.3 ERJ bij een onpartijdige en onafhankelijke autoriteit te worden ingesteld. De beroepsprocedure moet worden uitgevoerd door mensen met begrip voor jeugdzaken, op een plaats dichtbij de inrichting en op een manier die tegemoet komt aan de noden en behoeften van jeugdigen (art. 122.4 ERJ).<sup>312</sup>

Het beroep wordt bij beide groepen jeugdigen op basis van (art. 29y Wjz jo.) art. 74 lid 1 Bjj behandeld door de beroepscommissie van de RSJ. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de RSJ is zowel in de Instellingswet RSJ, als door de werkwijze van de RSJ gewaarborgd. Ingevolge art. 5 lid 2 Instellingswet RSJ dient de beroepscommissie van de RSJ in ieder geval te bestaan uit leden van de rechterlijke macht, deskundigen in het maatschappelijk werk en de gedragswetenschappen, leden van de advocatuur en medici. De leden zijn niet verbonden aan het ministerie van Veiligheid en Justitie of uitvoeringsorganisaties in het veld waar de RSJ bemoeienis mee heeft (art. 5 lid 3 Instellingswet RSJ). Ook worden de leden op voordracht van de Minister van Justitie bij koninklijk besluit benoemd (art. 4 lid 2 Instellingswet RSJ). Ook heeft het gerechtshof in Den Haag meerdere malen onderstreept dat de beroepsprocedure bij de RSJ een bijzondere rechtsgang is die met voldoende waarborgen is omkleed.<sup>313</sup> In het wetsvoorstel 'Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming' wordt voorgesteld om in de Instellingswet RSJ een scherpere scheiding aan te brengen tussen de rechtsprekende en adviserende taak van de RSJ. Als gevolg van deze wetswijziging zal de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de RSJ inzichtelijker worden gemaakt en juridisch (nog) beter worden gewaarborgd.<sup>314</sup>

#### **4.9 Samenvatting en conclusie**

Nu jeugdigen met een civielrechtelijke titel sinds 2008 worden gescheiden van jeugdigen met een strafrechtelijke titel, is sprake van twee verschillende regimes voor het toepassen van beperkende maatregelen, namelijk het regime van de Bjj en het regime van de Wjz. In de politiek bestaat al sinds de motie van het lid Quik-Schuijt c.s. (2007) de wens om deze rechtspositieregelingen zoveel mogelijk te harmoniseren. Deze wens is gebaseerd op het feit dat de problematiek van beide groepen jeugdigen elkaar in aanzienlijke mate overlapt, zoals ook uit onderzoek van Boendermaker blijkt. Daaraan kan naar mijn idee worden toegevoegd dat in de praktijk sprake is van horizontale en verticale pendelbewegingen. Bovendien wordt de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke- en een civielrechtelijke titel voor vrijwel dezelfde doeleinden aangewend.

Hoewel de Bjj en de Wjz beiden als kaderwet zijn aan te merken, verschilt de wijze waarop de interne rechtspositie over de verschillende lagen wet- en regelgeving is geregeld. Zo heeft de interne

<sup>311</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 831, nr. 7, p. 7 (gewijzigde MvT).

<sup>312</sup> Het IVRK en de Havana Rules missen een soortgelijke bepaling.

<sup>313</sup> Zie onder andere Hof 's-Gravenhage 3 december 2012, *LJN* BY7543; Hof 's-Gravenhage 16 november 2012, *LJN* BY3384; Hof 's-Gravenhage 18 februari 2011, *LJN* BP6091; Hof 's-Gravenhage 25 maart 2009, *LJN* BP4032.

<sup>314</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 970, nr. 3 (MvT).

rechtspositie van jeugdigen in JJI's vooral op landelijk niveau gestalte gekregen door het wettelijk kader van de Bjj en aanverwante regelgeving. Daarentegen heeft de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg voornamelijk vorm gekregen op lokaal niveau, namelijk in het individuele hulpverleningsplan. Er is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de wens om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen door een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving op landelijk niveau en anderzijds om ruime te bieden om beperkende maatregelen op individueel niveau zoveel mogelijk af te stemmen op problematiek van een jeugdige.

De verschillen tussen beide wettelijke kaders zijn krachtens internationale en Europese wet- en regelgeving niet gerechtvaardigd. Over het algemeen zouden jeugdigen op basis van art. 3 en 5 EVRM, alsmede art. 37 IVRK een vergelijkbare rechtspositie moeten hebben. Eveneens als jeugdigen in JJI's, vormen jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg een bijzonder kwetsbare groep. Dergelijke jeugdigen bevinden zich immers in een zeer afhankelijke positie, zijn onttrokken aan het zicht van de samenleving en lopen groot risico om voor de rest van hun leven te worden beschadigd. Deze kwetsbare positie van jeugdigen blijkt ook uit de UN Violence Study uit 2008. In het verlengde daarvan rust op de Nederlandse overheid de positieve verplichting om deze jeugdigen het recht op een menswaardige behandeling te garanderen, waarbij hun menselijke waardigheid wordt gerespecteerd, zonder daarbij afbreuk te doen aan de behoeften in relatie tot hun leeftijd (art. 37 sub c IVRK). Van de Nederlandse overheid mag dan ook worden verwacht dat op landelijk niveau voor alle jeugdigen aan wie de vrijheid is benomen een vergelijkbaar juridisch kader wordt opgesteld, waarin minimumnormen ten aanzien van de materiële en formele rechtspositie zijn vervat. Op deze wijze wordt de interne rechtspositie van dergelijke jeugdigen zoveel mogelijk gewaarborgd en wordt willekeur voorkomen. De huidige Wjz, als ook het wetsvoorstel 'Jeugdwet' zijn op dat punt ontoereikend. De gronden, bevoegdheid en maximumduur met betrekking tot de afzonderingsmaatregel en het stellen van nadere regels inzake de onafhankelijkheid van de klachtencommissies vormen hiervan voorbeelden.



## 5 Besluit

### 5.1 Samenvatting en conclusie

In hoofdstuk 1 is de volgende vraag opgeworpen:

*“In hoeverre bestaat de noodzaak tot harmonisatie tussen de interne rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg vanuit nationaal en internationaal perspectief?”*

Om deze vraag te beantwoorden zijn in hoofdstuk 2 eerst de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's vanuit nationaal perspectief in kaart gebracht. Met betrekking tot de interne rechtspositie is ingezoomd op de regeling ten aanzien van de beperkende maatregelen. De inzet van beperkende maatregelen is slechts mogelijk voor zover dat voor het doel van de vrijheidsbeneming of voor het handhaven van de orde of veiligheid in de inrichting noodzakelijk is. Daarbij dient per individueel geval een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt aan de hand van het proportionaliteits-, subsidiariteits- en doelmatigheidsbeginsel.

De toepassing van beperkende maatregelen werd tot 2001 gebaseerd op art. 15 lid 4 Gw, waarin is opgenomen dat iemand die rechtmatig van zijn vrijheid is beroofd, kan worden beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten, wanneer deze uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsbeneming. Gelet op deze zogeheten leer van de minimale beperkingen achtte de wetgever het strikt genomen niet noodzakelijk om de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen ten aanzien van beperkende maatregelen zo nauwkeurig mogelijk op papier te zetten. Toch heeft de wetgever hier om verschillende redenen bewust voor gekozen. Ten eerste werd de destijds versnipperde en ontoereikende wet- en regelgeving in de praktijk als een steeds groter knelpunt ervaren. Ten tweede speelde het proces van verzelfstandiging van het beheer over de inrichtingen ten opzichte van de Minister van Justitie en de deconcentratie van bevoegdheden naar het inrichtingsniveau een rol. Ten derde zocht de wetgever bij het ontwerp van de Bjj aansluiting bij de Bvt en de Pbw, waarin concrete beperkingen op (grond)rechten zoveel mogelijk zijn omschreven. Ten vierde achtte de wetgever een integraal rechtspositiereglement dat op jeugdigen in een bijzonder afhankelijke positie is gericht, zoals jeugdigen in JJI's, conform de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

In aansluiting op de hiervoor genoemde redenen, voorzien de Bjj en aanverwante regelingen sinds 2001 deels uitputtend in de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie. Daarbij zijn een aantal beperkende maatregelen aan bod gekomen, namelijk de plaatsing in afzondering, het onderzoek aan lichaam en kleding, het urineonderzoek, de gedwongen geneeskundige behandeling en fixatie. De bespreking van deze beperkende maatregelen laat zien dat de gronden, de bevoegdheid en de maximumduur per beperkende maatregel tot in detail in de Bjj en de daarbij behorende regelingen zijn opgenomen. Hetzelfde geldt voor de formele aspecten, zoals de informatievoorziening omtrent de interne rechtspositie, de hoorplicht, mededelingsplicht, registratieplicht, het bemiddelingsrecht en het beklag- en beroepsrecht. Enerzijds waarborgt een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving tot op zekere hoogte dat niet al te gemakkelijk inbreuk kan worden gemaakt op de interne rechtspositie van een jeugdige. Anderzijds blijkt ook dat de complexiteit van de interne rechtspositie toeneemt naar mate het stelsel van wet- en regelgeving

gedetailleerder is. Daarvan vormt de huidige regeling van de gedwongen geneeskundige behandeling naar mijn mening een goed voorbeeld.

In hoofdstuk 3 is bekeken hoe de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg ten aanzien van beperkende maatregelen vanuit nationaal perspectief is geregeld. Jeugdigen die op basis van een civielrechtelijke titel in een JJI verbleven, zijn vanaf 1 januari 2008 geleidelijk aan ondergebracht in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Vanuit rechtspositioneel oogpunt was een belangrijk gevolg van deze verandering dat deze jeugdigen niet langer onder het bereik van de Bjj en de daarbij behorende regelingen vielen. Dat betekende dat voor deze jeugdigen in een eigen rechtspositiereglement, de huidige Wjz, moest worden voorzien. Daarbij heeft de wetgever gekozen om de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van deze jeugdigen marginaal in de Wjz te regelen. Deze keuze steunde op het argument dat een (voorlopige) machtiging gesloten jeugdzorg in principe alleen tot gevolg heeft dat een jeugdige zich in de accommodatie of op het daarbij behorende terrein moet bevinden. Aangezien de machtiging geen verdere beperkingen in de vrijheid van een jeugdige aanbrengt, dienen alleen de gronden in de wet opgenomen te worden. Aantasting is dan ook alleen mogelijk, voor zover dit voor de behandeling of opvoeding van een jeugdige noodzakelijk is, of om de veiligheid binnen de accommodatie te waarborgen. In dat licht komen naar mijn idee het proportionaliteits-, subsidiariteits- en doelmatigheidsbeginsel een groter gewicht toe.

De invoering van het marginale rechtspositiereglement voor jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg is vanuit verschillende hoeken bekritiseerd. Bij deze kritiek ligt de nadruk op het feit dat een marginaal rechtspositiereglement niet in overeenstemming is met het rechtszekerheid- en rechtsgelijkheidsbeginsel, temeer nu het jeugdigen betreft in een bijzonder afhankelijke positie. Opvallend is deze kritiek bij de wetgever tot op heden geen gehoor heeft gevonden. Zo is het regime van de huidige Wjz met betrekking tot de beperkende maatregelen nagenoeg ongewijzigd in de wetsvoorstel 'Jeugdwet' overgenomen.

Gebleken is dat de Wjz iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg veel vrijheid biedt om de materiële en de formele aspecten van de interne rechtspositie zelf in te vullen. Zo geldt slechts het ruim geformuleerde uitgangspunt dat iedere zorgaanbieder van gesloten jeugdzorg verantwoorde zorg moet verlenen. Onderdeel van het verlenen van verantwoorde zorg kan zijn dat beperkende maatregelen jegens een jeugdige worden toegepast. Ter uitvoering van verantwoorde zorg is iedere zorgaanbieder verplicht om voor elke jeugdige een individueel onderbouwd hulpverleningsplan op te stellen en periodiek te evalueren. Hierbij vormt de instemmingsverklaring van een gekwalificeerde gedragswetenschapper een belangrijke waarborg. In het hulpverleningsplan van een jeugdige wordt immers vastgelegd welke beperkende maatregelen in welke situatie en voor hoe lang kunnen worden toegepast in verband met zijn problematiek en de beoogde verbetering daarvan. Van het hulpverleningsplan kan slechts worden afgeweken als sprake is van een noodsituatie. De enige handvatten die de Wjz aan zorgaanbieders biedt, is een algemene omschrijving van de beperkende maatregelen en op welke algemene gronden een beslissing tot toepassing daarvan kan worden genomen. Een nadeel is dat door de zeer algemene bepalingen vergaande inbreuken op de (grond)rechten van jeugdigen kunnen worden gemaakt. Concreet kan dit betekenen dat de invulling van de materiële aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen in verschillende gesloten accommodaties sterk uiteen kan lopen. Het kan op dit moment dan ook verschil maken in welke accommodatie voor gesloten jeugdzorg een jeugdige wordt geplaatst, hetgeen op gespannen voet staat met het rechtszekerheid- en rechtsgelijkheidsbeginsel.

Enerzijds biedt de Wjz de ruimte om bij een beslissing tot het opleggen van een beperkende

maatregel zoveel mogelijk in te spelen op de individuele problematiek van een jeugdige. Dat betekent dat een jeugdige niet onnodig in zijn (grond)rechten hoeft te worden beperkt en niet verstoken blijft van de noodzakelijk geachte zorg. Anderzijds biedt een marginaal rechtspositiereglement, zoals neergelegd in de Wjz, weinig handvatten. Materieel gezien roept een dergelijk rechtspositiereglement een aantal vragen op. Wie is of zijn bijvoorbeeld bevoegd om een beperkende maatregel daadwerkelijk jegens een jeugdige toe te passen? In hoeverre behoudt een jeugdige gedurende een periode van afzondering zijn recht om dagelijks in de buitenlucht te verblijven? Heeft de wetgever in het kader van het onderzoek aan lichaam en kleding aansluiting gezocht bij de Bjj of het WvSv? Deze vragen zijn in de bestudeerde kamerstukken, literatuur en jurisprudentie tot op heden onderbelicht gebleven.

Met betrekking tot de formele aspecten van de interne rechtspositie van een jeugdige zijn in de Wjz en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit Wjz slechts de inrichtingsgebonden rechtswegen uitgewerkt. Als een jeugdige op de hoogte is van zijn interne rechtspositie, kan hij er ook gebruik van maken. In dat licht is opmerkelijk dat de Wjz en de daarbij behorende regelingen ten aanzien van de informatievoorziening geen concreet uitgewerkte regels bevat. Ook met betrekking tot de hoor-, mededelings-, en registratieplicht is in de voormelde regelgeving geen informatie te vinden. De Wjz bepaalt slechts dat iedere accommodatie voor gesloten jeugdzorg verplicht is om hierover een regeling vast te stellen. De wetgever heeft de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. De vraag die hierbij rijst is welke bepalingen de wetgever concreet op het oog heeft gehad. Geconcludeerd kan worden dat de invulling van de materiële en de formele aspecten van de interne rechtspositie onder de huidige Wjz en het wetsvoorstel 'Jeugdwet' per accommodatie voor gesloten jeugdzorg aanzienlijk kan verschillen.

Tot slot zijn in hoofdstuk 4 de juridische verschillen tussen de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's en accommodaties voor gesloten jeugdzorg zichtbaar geworden en vanuit internationaal en Europees perspectief geanalyseerd. Het strikte onderscheid tussen jeugdigen met een strafrechtelijke en een civielrechtelijke verblijfstitel heeft tot gevolg dat beide groepen jeugdigen thans onder verschillende wettelijke kaders vallen, te weten het wettelijk kader van de Bjj en het wettelijk kader van de Wjz. Uit kamerstukken blijkt dat al sinds 2007 de wens bestaat om beide wettelijke kaders zoveel mogelijk te harmoniseren. Deze wens is gestoeld op het argument dat de problematiek van beide groepen jeugdigen veelal vergelijkbaar is. In aanvulling daarop kan in mijn optiek ook worden gewezen op een tweede argument voor harmonisatie, namelijk de verschillende (horizontale en verticale) pendelbewegingen die in de praktijk plaatsvinden. Een derde argument voor harmonisatie is mijns inziens gelegen in het feit dat bij de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel de doelstellingen niet zoveel van elkaar afwijken.

Een vergelijking van beide wettelijke kaders laat zien dat de interne rechtspositie ten aanzien van beperkende maatregelen op verschillende wijze over verschillende lagen is geregeld. Zo werd duidelijk dat de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg op landelijk niveau veel minder uitgebreid is geregeld dan de interne rechtspositie van jeugdigen in JJI's. Enerzijds kampt de gesloten jeugdzorg hierdoor niet met hetzelfde probleem als het jeugdstrafrecht, namelijk toegenomen 'juridisering' van de interne rechtspositie. Agevraagd kan immers worden in hoeverre een complex web van wet- en regelgeving gericht tot jeugdigen nog aan te merken is als 'kindvriendelijk'. Anderzijds ontbreekt in de gesloten jeugdzorg anders dan in het jeugdstrafrecht een aanzienlijke hoeveelheid (gedetailleerde) wet- en regelgeving als waarborg voor de interne rechtspositie van jeugdigen. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op het verlies aan democratische controle, het ontbreken van grenzen omtrent beperkende maatregelen en het gebrek

aan eenduidigheid tussen gesloten accommodaties.

Het ontbreken van uitgebreid landelijk rechtspositiereglement in de gesloten jeugdzorg, kent een groter gewicht toe aan regelgeving op lokaal niveau. Hierbij rijst de vraag in hoeverre de invulling van beperkende maatregelen op lokaal niveau een voldoende legitieme basis vormt om dergelijke ingrijpende bevoegdheden te regelen. Bovendien ontwerpen accommodaties voor gesloten jeugdzorg afzonderlijk hun eigen huisregels, en een eigen bevoegdheids- en procedureregeling omtrent beperkende maatregelen. Lichten we de huisregels eruit, dan zien we op basis van eigen onderzoek dat in accommodaties voor gesloten jeugdzorg ieder een eigen invulling geven aan de huisregels. Het probleem van meerduidigheid en rechtsongelijkheid dat de gesloten jeugdzorg op dit punt kent, is in het jeugdstrafrecht grotendeels ondervangen door een landelijk dwingend model van huisregels.

Gebleken is dat de interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg voornamelijk zijn weerslag vindt op individueel niveau, namelijk in het op het individu gerichte hulpverleningsplan. Het nadeel van het starre stelsel van wet- regelgeving in het jeugdstrafrecht op landelijk niveau is dat op individueel niveau ten aanzien van beperkende maatregelen gering maatwerk kan worden geleverd. Hierdoor bestaat het risico dat beperkende maatregelen worden toegepast bij jeugdigen in JJI's bij wie de maatregel haaks staat op de (gedrags)problematiek. In een dergelijk geval wordt een jeugdige niet alleen onnodig in zijn (grond)rechten beperkt, maar blijft hij ook verstoken van de benodigde zorg.

Gelet op de besproken internationale en Europese wet- en regelgeving, zouden beide groepen jeugdigen over het algemeen een vergelijkbare rechtspositie moeten hebben. Zowel jeugdigen in JJI's, als jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg vormen een bijzonder kwetsbare groep: ze bevinden zich in een zeer afhankelijke positie, zijn onttrokken aan het zicht van de samenleving en hun familie en lopen groot risico om te worden beschadigd voor de rest van hun leven. Uit onderzoek blijkt dat jeugdigen in een dergelijke positie vaker slachtoffer zijn van geweld. In dat kader legt art. 37 sub c IVRK de Nederlandse overheid de positieve verplichting op om deze jeugdigen het recht op een menswaardige behandeling te garanderen, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften als kind. In het verlengde daarvan mag van de overheid worden verlangd dat in de gesloten jeugdzorg op landelijk niveau minimumnormen gelden ten aanzien van de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie van jeugdigen die vergelijkbaar zijn met het jeugdstrafrecht. De wetgever schiet hierin met de huidige Wjz, alsmede het wetsvoorstel 'Jeugdwet' tekort. Daarvan vormen de regeling omtrent de afzonderingsmaatregel en de regeling inzake de onafhankelijkheid van de klachtencommissies slechts twee voorbeelden. De interne rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg is tot op heden dan ook onvoldoende gewaarborgd en kan leiden tot versnippering en rechtsongelijkheid.

## **5.2 Aanbevelingen**

1. Gelet op de besproken internationale bepalingen, is het advies aan de wetgever om in de nieuwe 'Jeugdwet' minimumnormen ten aanzien van de materiële en formele aspecten van de interne rechtspositie vast te leggen. Deze minimumnormen dienen vergelijkbaar te zijn met de minimumnormen uit de Bjj en moeten aansluiten op de relevante internationale en Europese wet- en regelgeving. Meer concreet moet op landelijk niveau bijvoorbeeld worden gedacht aan een bevoegdheidsregeling en een maximumduur per beperkende maatregel, het opnemen van de mogelijkheid tot cameraobservatie, het uitwerken van de toepasselijke bepalingen uit de Awb en het stellen van nadere regels met betrekking tot de

onafhankelijkheid van de klachtencommissies. Op deze wijze kunnen meer handvatten worden geboden aan personen in de wetenschap en praktijk.

2. Het verdient aanbeveling om de hoeveelheid lagere regelgeving, zoals ministeriële regelingen, circulaire en protocollen ten aanzien van de interne rechtspositie van jeugdigen in JIJ's te reduceren. De afweging die hierbij dient te worden gemaakt is mijns inziens tweeledig. Ten eerste dient te worden bekeken in hoeverre de inhoud van de desbetreffende regelgeving aansluit op de doelgroep waarvoor deze regelgeving bestemd is. Ten tweede is het van belang om te toetsen in hoeverre deze lagere regelgeving in overeenstemming is met de toepasselijke internationale en Europese wet- en regelgeving.
3. In het verlengde van de vorige aanbeveling kan worden opgemerkt dat het reduceren van de hoeveelheid lagere regelgeving meer ruimte kan bieden om op individueel maatwerk te leveren. In dat licht is het raadzaam om aan de lijst met verplichte onderdelen die in het perspectiefplan van een jeugdige moeten worden opgenomen in art. 26 lid 1 Rjj uit te breiden. In het bijzonder dienen voortaan beperkende maatregelen, voor zover deze bijdragen aan de problematiek van een bepaalde jeugdige, als verplicht onderdeel in het perspectiefplan van een jeugdige te worden vermeld.
4. Het is wenselijk om een landelijk platform tot stand te brengen, waarbij inhoudelijke samenwerking tussen afgevaardigden van JIJ's en accommodaties voor gesloten jeugdzorg, alsmede de Inspectie Jeugdzorg voorop staat. In het bijzonder kan door middel van een dergelijk platform onderling (periodiek) ervaring en kennis worden uitgewisseld met betrekking tot beperkende maatregelen. Van het uitwisselen van dergelijke informatie dient optimaal gebruik te worden gemaakt door de regelgeving op lokaal niveau onderling zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Vanuit zowel horizontaal, als verticaal oogpunt kan afstemming van dergelijke regelgeving het gebrek aan uniformiteit en rechtsgelijkheid tussen JIJ's en accommodaties voor gesloten jeugdzorg grotendeels ondervangen.
5. Tot slot is het van belang om de noodzaak tot harmonisatie in de praktijk te onderzoeken, in kaart te brengen en te evalueren. Aan de hand van dergelijk onderzoek kan worden achterhaald of harmonisatie daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de interne rechtspositie van beide groepen jeugdigen.

## Literatuurlijst

### Literatuur:

#### **Accommodaties voor Gesloten Jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg & MOgroep 2008**

Accommodaties voor gesloten jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg en MOgroep, *Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg*, 2008.

#### **Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2010**

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2009: AKJ.... Voort met kwaliteit*, Amsterdam: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2010.

#### **Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2011**

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2010. Kwaliteit loont*, Amsterdam: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2011.

#### **Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2012**

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2011. De toegevoegde waarde*, Amsterdam: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2012.

#### **Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2013**

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2012: Transitieproof?*, Amsterdam: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2013.

#### **Van Ballegooij e.a. 2008**

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

#### **Uit Beijerse 2013a**

J. uit Beijerse, *Jeugdstrafrecht. Beginselen, wetgeving en praktijk*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2013.

#### **Uit Beijerse 2013b**

J. uit Beijerse, 'Commentaar op art. 4 Bjj', in: Bruning, Vlaardingerbroek & Liefwaard 2013, p. 1326-1336.

#### **Blaak e.a. 2012**

M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

#### **Boendermaker 1999**

L. Boendermaker, *Justitiële behandelinrichtingen voor jongeren. Populatie en werkwijze*, Leuven/Apeldoorn: Garant 1999.

#### **Boendermaker & Uit Beijerse 2008**

L. Boendermaker & J. uit Beijerse, *Opvoeding en bescherming achter 'tralies'. Jeugdinrichtingen tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008.

**Van den Braak 2012**

J. van den Braak, 'De doelgroep van vaktherapie in de gesloten setting', in: Smeijster 2012, p. 9 – 26.

**Bruning & Liefwaard 2006**

M. Bruning & T. Liefwaard, 'Concept-wetsvoorstel Gesloten Opvang Jeugdzorg moet worden heroverwogen', *NJB* 2006, 2, p. 84-85.

**Bruning, Vlaardingerbroek & Liefwaard 2013**

M. Bruning, P. Vlaardingerbroek & T. Liefwaard (red.), *SDU Commentaar Jeugdrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2013.

**Van Bueren 2007**

G. van Bueren, *Child Rights in Europe – Convergence and Divergence in Judicial Protection*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2007.

**Defence for Children International 2013**

Defence for Children International, *Advies conceptwetsvoorstel Jeugdwet*, Leiden: Defence for Children International 2013.

**Dienst Justitiële Jeugdinstellingen 2009**

Dienst Justitiële Jeugdinstellingen, *Controle*, Den Haag: Dienst Justitiële Jeugdinstellingen 2009.

**Doek & Vlaardingerbroek 2009**

J.E. Doek & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch 2009.

**Dörenberg 2010**

V.E.T. Dörenberg, *Kind en stoornis, een systematisch onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in de kinder- en jeugdpsychiatrie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

**Dörenberg 2011**

V.E.T. Dörenberg, 'Harmonisatie in de jeugdzorg', *FJR* 2011, 26, p. 50-56.

**Forder, Duijst & Wolthuis 2012**

C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53 2012.

**Forder & Olujić 2012**

C. Forder & F. Olujić, 'Gesloten jeugdzorg in het licht van de mensenrechten en de rechten van het kind', in: Forder, Duijst & Wolthuis 2012, p. 3 – 63.

Formulier meldingenregister van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 6 oktober 2011.

**Van Gestel & Vleugel 2012**

R. van Gestel & J. Vleugel, 'Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie', Den Haag: Raad van State 2012.

**Goderie e.a. 2004**

M. Goderie e.a., *samenplaatsing van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2004.

**Goffman 1975**

E. Goffman, *Totale instituties*, Rotterdam: Universitaire Pers 1975.

**Van der Helm & Hanrath 2011**

P. van der Helm & J. Hanrath, *‘Wat werkt in de gesloten jeugdzorg?’*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2011.

**Inspectie Jeugdzorg 2005**

Inspectie Jeugdzorg, *Een goed begin....? Hulpverleningsplannen bij zorgaanbieders in Nederland*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2005.

**Inspectie Jeugdzorg 2008**

Inspectie Jeugdzorg, *Veilige behandeling in gesloten jeugdzorg: streven naar waarborgen*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2008.

**Inspectie Jeugdzorg 2009a**

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: Inspectie Jeugdzorg 2009.

**Inspectie jeugdzorg 2009b**

Inspectie Jeugdzorg, *De rechtspositie van kinderen in Horizon, afdeling Besloten Groepen*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2009.

**Inspectie jeugdzorg 2009c**

Inspectie Jeugdzorg, *De rechtspositie van jongeren in De Lindenhorst*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2009.

**Inspectie Jeugdzorg 2010a**

Inspectie Jeugdzorg, *Inspectiestandpunt ‘vastpakken en vasthouden’*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2010.

**Inspectie Jeugdzorg 2010b**

Inspectie Jeugdzorg, *Entreetoets De Sprint. Onderzoek naar de gesloten jeugdzorg bij De Sprint, onderdeel van de Hoenderloo Groep*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2010.

**Janssen & Gommans 2010**

L. Janssen & M. Gommans, *Folder ‘Ken je rechten’*, Amsterdam: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg 2010.



**Justitiële Jeugdinstelling De Hartelborgt 2011**

Justitiële Jeugdinstelling De Hartelborgt, *Fouilleren en Goederenbeheer (Werkinstructie)*, Spijkenisse: Justitiële Jeugdinstelling De Hartelborgt 2011.

**Kelk 2008**

C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2008.

**Laemers, Vegter & Fiselier 2001**

M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter & J.P.S. Fiselier, *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel*, Den Haag: WODC 2001.

**Liefaard 2006**

T. Liefaard, 'Rechtspositieregeling gesloten jeugdzorg: een flinke stap terug!', *FJR* 2006, 96, p. 229.

**Liefaard 2008**

T. Liefaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Antwerpen: Intersentia Publishers 2008.

**Liefaard 2009b**

T. Liefaard, 'Vrijheidsbenaming van kinderen in het licht van internationale mensenrechten', *NJCM-bulletin* 2009, 34, p. 358-372.

**Liefaard 2010a**

T. Liefaard, 'De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinstellingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen', *DD* 2010, 70, p. 1115-1140.

**Liefaard 2010b**

T. Liefaard, 'Rechtspositie van jongeren in detentie. De Nederlandse Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen beschouwd vanuit internationaal kinderrechtelijk perspectief', *TJK* 2010-2, p. 97-105.

**Liefaard 2012**

T. Liefaard, 'Commentaar van 01-07-2012 op art. 24 Bjj, aant. 5', *Tekst en Commentaar Strafrecht* (online).

**Liefaard & Bruning 2011**

T. Liefaard & M. Bruning, 'De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinstellingen', in: Weijers & Imkamp 2011, p. 331 – 361.

**Meuwese 2008**

S. Meuwese, 'Kinderrechten besproken...', *TRK* 2008, 4, p. 7.

**Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2007**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Evaluatierapport: Voortschrijdende inzichten...*

Derde evaluatiecommissie van de Wet Bopz, *uitgave van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* 2007.

**Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Directie Jeugdzorg 2008**

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Directie Jeugdzorg, 'Informatiebrochure gesloten jeugdzorg', Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en gezin, Directie Jeugdzorg, april 2008.

**Raad voor de Rechtspraak 2012**

Raad voor de Rechtspraak, *Advies conceptwetsvoorstel Wet houdende regels voor een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij psychische, psychosociale of gedragsproblemen van de jeugdige en opvoedingsproblemen (Jeugdwet)*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2012.

**Schlössels & Zijlstra 2010**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010.

**Smeijsters 2012**

H. Smeijsters (red.), *Psychomotorische therapie in de Justitiële Jeugdinrichtingen en Gesloten Jeugdzorg. Resultaten van praktijkgericht onderzoek*, Heerlen: KenVak Publishers 2012.

**Stamhuis 2011**

E.F. Stamhuis, 'Commentaar van 01-07-2011 op art. 56 WvSv, aant. 6', *Tekst en Commentaar Strafrecht* (online).

**UN Violence Study 2006**

UN Violence study, *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, UN GA A/61/299, 29 August 2006.

**Vlaardingerbroek 2012**

T. Liefwaard, 'Commentaar van 01-04-2012 op art. 29r Wjz, aant. 5', *Tekst en Commentaar Strafrecht* (online).

**Vlemminx 2013**

F.M.C. Vlemminx, *Het moderne EVRM*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

**Vrije nieuwsgaring 2009**

Vrije nieuwsgaring, *Verslag van de op 1 december 2009 gehouden vergadering over de visie en nadere definitie van het begrip 'afzonderen'*, 2009.

**Weijers & Imkamp 2011**

I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

**Van der Zon 2013**

K.A.M. van der Zon, 'Commentaar op art. 29o – 29u Wjz', in: Bruning, Vlaardingerbroek & Liefwaard 2013, p. 854-862.

Jurisprudentie:

Rb. Arnhem 22 september 2008, *LJN* BF8739.

Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2013, *ECLI:NL:GHARL:2013:8231*.

Hof Den Haag 5 juni 2013, *ECLI:NL:GHDHA:2013:1771*.

Hof 's-Gravenhage 3 december 2012, *LJN* BY7543.

Hof 's-Gravenhage 16 november 2012, *LJN* BY3384.

Hof 's-Gravenhage 18 februari 2011, *LJN* BP6091.

Hof Leeuwarden 9 juli 2009, *LJN* BJ2294.

Hof 's-Gravenhage 25 maart 2009, *LJN* BP4032.

Hof Arnhem 29 april 2008, *LJN* BD9722.

KC 2012/024, 18 juli 2011.

Beroepscommissie RSJ 20 augustus 1991, A 168/91, Sa 1992, nr. 19.

Beroepscommissie RSJ 28 februari 2002, 01/2190/JA.

Beroepscommissie RSJ 6 januari 2003, 02/2067/JA.

Beroepscommissie RSJ 5 augustus 2003, 03/0859/JA.

Beroepscommissie RSJ 19 november 2003, 03/1608/JA.

Beroepscommissie RSJ 23 december 2003, 03/1395/JA.

Beroepscommissie RSJ 6 februari 2004, 03/2468/JA.

Beroepscommissie RSJ 13 juli 2005, 05/0672/JA.

Beroepscommissie RSJ 2 oktober 2007, 07/1682/JA

Beroepscommissie RSJ 7 januari 2008, 07/2868/JA.

Beroepscommissie RSJ 28 april 2008, 07/3549/JA en 08/31/JA.

Beroepscommissie RSJ 27 mei 2009, 09/0690/GA.

Beroepscommissie RSJ 7 juni 2010, 10/0505/JA.

Beroepscommissie RSJ 16 oktober 2010, 12/1853/JZ.

Beroepscommissie RSJ 25 oktober 2010, 10/1530/JA.

Beroepscommissie RSJ 15 juli 2011, 11/0581/JZ en 11/0656/JZ.

Beroepscommissie RSJ 17 augustus 2011, 11/0904/JZ.

Beroepscommissie RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ.

Beroepscommissie RSJ 21 februari 2012, 11/2980/JA.

Beroepscommissie RSJ 11 maart 2013, 12/3967/JZ.

Beroepscommissie RSJ 27 maart 2014, 13/3734/JZ.

ABRvS 20 december 1976, *AB* 1979, 70.

ABRvS 17 augustus 1999, *AB* 1999, 412.

EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 25 april 1978, nr. 5856/72 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 6 september 1978, 5029/71 (*Klass e.a./Duitsland*).

EHRM 25 maart 1983, nr. 5947/72 (*Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99, § 59 (*Lorsé e.a./Nederland*).

EHRM 16 september 2005, nr. 61603/00 (*Storck/Duitsland*).

EHRM 11 juli 2006, nr. 54810/00 (*Jalloh/Duitsland*).

EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05 (*N./Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 5 oktober 2010, nr. 420/07 (*Köpke/Duitsland*).

### Parlementaire stukken:

*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 1998/99, 26 016, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag).*  
*Kamerstukken II 1998/99, 26 016, nr. 7 (Nota van wijziging).*  
*Kamerstukken II 1999/00, 26 016, nr. 13 (Motie Duijkers).*  
*Kamerstukken II 2000/01, 26 016, nr. 18 (Brief van de Minister van Justitie).*  
*Kamerstukken II 1999/00, 26 983, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr. 3 (MvT);*  
*Kamerstukken II 2001/02, 28 201, nr. 10 (Amendement).*  
*Kamerstukken II 2003/04, 29 413, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 250, nr. 5 (Parlementair onderzoek TBS).*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 4 (Advies Raad van State).*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 7 (Nota naar aanleiding van het verslag).*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 21 (Amendement).*  
*Kamerstukken II 2006/07, 30 644, nr. 24 (Brief van de minister voor Jeugd en Gezin).*  
*Kamerstukken II 2008/09, 31 831, nr. 7 (gewijzigde MvT).*  
*Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 47 (Brief van de minister voor Jeugd en Gezin).*  
*Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2009/10, 32 337, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2010/11, 32 337, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag).*  
*Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3 (MvT).*  
*Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 4 (Advies Raad van State en nader rapport ).*  
*Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 10 (Nota naar aanleiding van het verslag).*  
*Kamerstukken II 2013/14, 33 970, nr. 3 (MvT).*  
*Handelingen I 2007/08, nr. 15.*

*Kamerstukken I 2007/08, 30 644, nr. D (MvA).*  
*Kamerstukken I 2007/08, 30 644, nr. F (Nadere MvA).*  
*Kamerstukken I 2009/10, 31 915, nr. C (MvA).*  
*Kamerstukken I 2013/14, 33 684, nr. D (MvA).*

### Circulaires:

Circulaire onderzoek aan lichaam en kleding in justitiële jeugdinrichtingen, 3 september 2012, nr. 5735927/12/DJI.