

## **Bijeenkomst commissies van toezicht justitiële jeugdinrichtingen en RSJ 3 november 2009, gehouden in Hotel Lapershoek te Hilversum**

### *Verslag*

#### **Contacten c.v.t.'s / Raad**

*Brief minister van Justitie d.d. 12 oktober 2009<sup>1</sup> over 'professionalisering c.v.t.'s'*  
De passage over incompatibiliteiten geeft aan dat de minister kiest voor het handhaven van de hoofdregel dat enkele functies van lidmaatschap zijn uitgesloten, en dat daarnaast de c.v.t. per situatie kan bezien of een bepaalde persoon al dan niet lid kan zijn. Dit betreft de 'permanente onverenigbaarheid'. Aan de wet wordt toegevoegd dat het lidmaatschap van de RSJ en het werken bij de ISt onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een c.v.t. Voorts kan een lid van een c.v.t. te maken krijgen met incidentele onverenigbaarheid. Dit kan bijvoorbeeld een advocaat betreffen, die veel jeugdzaken doet en in de inrichting een eigen cliënt treft, of een rechter die over de minderjarige oordeelde. Het is van belang dit soort situaties te noemen en te regelen in de (nog tot stand te brengen) 'governance code' of gedragsregels, om daarmee ruimte voor de c.v.t.'s te behouden om hierover zelf te beslissen. Overigens wordt gemeld dat sommige rechtbanken liever geen jeugdstrafrechter in een jeugd-c.v.t. zien om deze vorm van onverenigbaarheid te voorkomen. Dit terwijl de minister (en de beginselenwet) het lidmaatschap van c.v.t.'s voor rechters propageert. In de praktijk ondervinden c.v.t.'s geen problemen met onverenigbaarheden, of weten ze deze op te lossen. De klankbordgroep, die de gedragsregels concipieert, wordt gevraagd deze als concept aan de c.v.t.'s voor te leggen.

#### *Professionalisering*

Op de vraag wat onder 'professionalisering' van c.v.t.'s moet worden verstaan, wordt naar voren gebracht dat niet moet worden gedacht aan het werken met beroepskrachten, maar om het werken volgens een professionele standaard, met professionele middelen. Het gaat dus vooral om verbetering van het functioneren. Het is aan de c.v.t.'s zelf om een invulling aan deze term te geven.

#### *Samenwerking c.v.t.'s en raad*

Na de bijeenkomsten met de c.v.t.'s in 2007, naar aanleiding van de 'motie-Weekers', is de Raad begonnen met een gespreksronde met individuele c.v.t.'s. Inmiddels is met een dertigtal commissies gesproken. Dit blijkt voor de Raad wel erg arbeidsintensief. Daarom wordt gezocht naar andere manieren van communiceren. Bijvoorbeeld door frequenter bijeenkomsten zoals deze te houden en door andere ontmoetingen, zoals de door de DJI georganiseerde dagen.

De Raad heeft meegewerkt aan het (door de DJI verspreide) format voor het jaarverslag van de c.v.t.'s. Het is niet de bedoeling van het format om de commissies een extra verplichting op te leggen, maar om te bevorderen dat de jaarverslagen (ook voor de c.v.t.'s onderling) beter toegankelijk worden en daardoor meer tot uitwisseling van ervaringen leiden. De Raad neemt actief kennis van de jaarverslagen van c.v.t.'s en reageert daar ook inhoudelijk op. Hierbij wordt opgemerkt dat het uitbrengen van een jaarverslag, hoewel wettelijk verplicht, geen plichtpleging moet zijn. Een prikkelend verslag zal niet in de la verdwijnen. Ook de DJI zal in het vervolg actief op de jaarverslagen reageren. De Raad bundelt de van c.v.t.'s verkregen informatie (per sector) in overzichten,

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 587 en 30 161, nr. 325.

om deze vervolgens te gebruiken in zijn adviezen en zijn adviesprogrammering. Deze overzichten zijn nog in wording, maar zodra ze aan de commissies kunnen worden voorgelegd zal dat ook gebeuren. De leden van de commissies merken vaak nog niet zoveel van communicatie vanuit de Raad. Afgesproken wordt dat de Raad:

- zijn advieswerkprogramma onder de commissies verspreidt, met de vraag om de betreffende onderwerpen ook op de agenda van de c.v.t. te houden;
- adviezen niet alleen aan het Kenniscentrum van de c.v.t.'s te sturen maar ook de afzonderlijke c.v.t.'s te informeren over uitgegane adviezen en daarbij ook om een reactie van de c.v.t.'s vragen.

De c.v.t.'s zien bijeenkomsten als deze als een goed middel voor het signaleren van knelpunten en het uitwisselen van ervaringen. In aanvulling hierop kan de Raad d.m.v. nieuwsbrieven onderwerpen agenderen. Hierbij moet wel worden bedacht dat de dagelijkse stroom van mails en nota's groot is. Persoonlijk contact blijft belangrijk. Gesuggereerd wordt dat leden van de Raad per sector en per regio als contactpersoon kunnen fungeren.

Zowel door de c.v.t.'s als ook vanuit de RSJ wordt aangegeven dat de bijeenkomst als informatief en prettig is ervaren en de wens wordt uitgesproken met een hoger frequentie dit type bijeenkomsten te houden teneinde de samenwerking te intensiveren.

### **Rechtspraak**

Na het welkomstwoord van en een inleiding door de voorzitter zijn alle rechtspraakonderwerpen op de agenda aan de hand van de toegezonden notities besproken. Aangegeven is dat de databank van de RSJ vaak bekeken wordt en voldoende toegankelijk wordt bevonden.

In dit verslag wordt per agendapunt niet de inhoud van de notities herhaald, maar wordt alleen zakelijk weergegeven wat naar aanleiding daarvan tijdens de bijeenkomst aan de orde is gekomen.

### *Tegemoetkomingsbedragen*

De nieuwe lijn van de beroepscommissie (waarbij in schade/vermissingszaken schadevergoedingsaspecten meegenomen worden als klager stelt schade te hebben geleden en de hoogte van die schade eenvoudig vastgesteld kan worden) wordt door de aanwezige voorzitters/leden/secretarissen van verscheidene commissies van toezicht als heel praktisch en doeltreffend beschouwd. Een en ander vindt in de praktijk van de commissies van toezicht al plaats, hoewel de omvang van de schade niet altijd eenvoudig is vast te stellen. Als aannemelijk wordt geacht dat een trui van bijvoorbeeld € 50,= door toedoen van de inrichting is vermist of beschadigd wordt doorgaans ook een tegemoetkoming van € 50,= toegekend, al houdt men wel rekening met het feit dat de waarde van zo'n trui in de loop der tijd afneemt. Als het gaat om bijvoorbeeld een Rolexhorloge wordt wel om een aankoopbon gevraagd.

De door de beroepscommissie in haar richtlijn gehanteerde standaardbedragen voor een materiële grondverklaring voor klachten over bijvoorbeeld het opleggen van ordemaatregelen worden wel hoog gevonden. Dit geldt ook bij een formele grondverklaring van de klacht, daar de beroepscommissie een bedrag van € 10,= per vormverzuim pleegt toe te kennen. Hoewel het toekennen van hoge bedragen voor de directie een prikkel kan zijn om zaken op orde te stellen, moet dit wel gerelativeerd worden, omdat de directie ook afhankelijk is van het personeel. Aan de andere kant kan het aantal

klachten toenemen louter om hoge bedragen aan een tegemoetkoming te krijgen. Van directiezijde wordt soms wel vernomen dat jongeren elkaar opstoken een zo hoog mogelijk bedrag toegekend te krijgen.

Waar mogelijk is in jeugdzaken een tegemoetkoming in natura als een extraatje te verkiezen boven een financiële tegemoetkoming, maar dat kan bijvoorbeeld niet in geval van gemist verlof. Ook in nijpende kwesties zal al snel tot het toekennen van een financiële tegemoetkoming besloten worden.

Alle aanwezigen geven aan dat als de beklagcommissie een klacht formeel gegrond verklaart ook altijd een materieel oordeel wordt gegeven, omdat de jongere een klacht indient om een inhoudelijk oordeel te krijgen over een bepaalde kwestie.

Vormverzuim levert niet altijd ook een tegemoetkoming op, bijvoorbeeld wanneer de beklagcommissie het gedrag van de jongere wel laakbaar vindt. Dit wordt dan ook zo in de uitspraak gemotiveerd.

De richtlijn geeft een indicatie voor een toe te kennen tegemoetkoming, waarvan in individuele gevallen kan worden afgeweken. In dat geval moet de afwijking door de beroepscommissie wel worden gemotiveerd. Volgens de aanwezigen gebeurt dat niet altijd. De overweging dat de beroepscommissie in dit geval geen aanleiding/termen aanwezig acht voor een tegemoetkoming zou ook van een motivering voorzien moeten worden.

#### *Doseerprogramma (artikel 23, derde lid, Bjj)*

Hierbij is met name van belang dat geen sprake is van een ordemaatregel (zoals wel in artikel 24 e.v. Bjj), dat er bepaalde wettelijke vereisten gelden en dat het altijd van belang is om vast te stellen welke maatregel nu is opgelegd of bedoeld was op te leggen.

Aangegeven wordt dat in één bepaalde inrichting nooit onderliggende beslissingen op papier verstrekt worden. Het komt ook voor dat een formulier met daarop de verkeerde beslissing en/of van toepassing zijnde wetsartikel staan vermeld.

Als ter zitting van de beklagcommissie onduidelijk blijft welke straf of ordemaatregel is opgelegd, volgt doorgaans een materiële gegrondverklaring van de klacht.

Als groot probleem wordt ook gezien dat in veel inrichtingen bijna iedere manager zonder enige machtiging als plaatsvervangend directeur van de inrichting optreedt en aldus aan de directeur voorbehouden beslissingen neemt. De huidige Bjj staat dat niet toe, om welke reden doorgaans altijd een gegrondverklaring volgt.

In het wetsontwerp tot wijziging van de Bjj wordt overigens wel geregeld dat de directeur afdelingshoofden in bepaalde gevallen mag machtigen als plaatsvervanger te beslissen (het gaat dan om het opleggen/verlengen van de duur van de maatregel van uitsluiting van verblijf in de groep of deelname aan activiteiten als bedoeld in de artikelen 23 en 24 Bjj, alsmede tot het opleggen/verlengen van de duur van afzondering ex artikel 25 Bjj).

Een enkele beklagcommissie geeft de directeur altijd 14 dagen de tijd om gevraagde stukken te overleggen.

Een andere beklagcommissie geeft aan dat overdrachtskwesties goed in de

betreffende inrichting geregeld zijn en dat de commissie van toezicht iedere maand een overzicht van opgelegde straffen en maatregelen van de inrichting ontvangt.

Een bepaalde commissie van toezicht geeft eenmaal per jaar een cursus Bjj voor de inrichting. Deze cursus wordt gegeven door mevrouw Kroeze van DJI en bevalt zeer goed. Het houdt de medewerkers bovendien scherp om weer eens even het wettelijk kader voorgeschoteld te krijgen.

Aangekondigd wordt dat een uitspraak van de beroepscommissie kan worden verwacht, waarin het opgelegde doseerprogramma inhoudelijk wordt getoetst.

#### *Intrekking verlof*

Van belang is te achterhalen wie welke beslissing heeft genomen om te kunnen bepalen welke rechtsgang openstaat.

In artikel 39 Rjj is bepaald dat de directeur op grond van gewijzigde omstandigheden een reeds verleend verlof (gedeeltelijk) kan intrekken, naar een ander tijdstip kan verplaatsen of er nadere voorwaarden aan kan verbinden. Bij intrekking van verlof op grond van gewijzigde omstandigheden zal sprake zijn van een beslissing tot intrekking van verlof als bedoeld in artikel 30, vierde lid, Bjj. Die beslissing is voorbehouden aan de directeur, maar wordt in de praktijk ook door groepsleiders of een behandelaar genomen. Behandelaars kunnen gemachtigd zijn om als plaatsvervanger van de directeur te beslissen. De directeur moet terzake inlichtingen kunnen verschaffen.

De aanwezige vertegenwoordigers van verscheidene beklagcommissies geven aan dat er weinig klachten over verlofzaken worden ingediend.

De beroepscommissie heeft in de uitspraak 08/3354/JA van 27 april 2009 overwogen dat het van belang is dat de inrichting een helder beleid voert ten aanzien van de consequenties van een overtreding van de verlofvoorwaarden, zodat de jeugdige steeds weet waar hij aan toe is en de beslissing tot intrekking van het proefverlof niet uit de lucht komt vallen.

Aangegeven wordt dat niet elke inrichting een gele kaart beleid voert, zoals in die uitspraak aan de orde is, maar dat de beklagcommissies zich doorgaans wel uitspreken zoals de beroepscommissie heeft gedaan: de inrichting moet consequent handelen, opdat de jongeren weten waar ze aan toe zijn.

Verder zijn de volgende ter plaatse ingebrachte onderwerpen aan de orde gekomen.

#### *Feitenvaststelling in geweldszaken*

Een voorzitter van een bepaalde beklagcommissie geeft aan dat in geval van geweldsincidenten soms wel personeelsleden worden gehoord om te achterhalen wat zich precies heeft voorgedaan. De vraag of de beklagcommissies en de beroepscommissie ook wel eens jongeren horen, wordt door alle aanwezigen ontkennend beantwoord.

Het kan om lastige zaken gaan. Na enige discussie wordt geconcludeerd dat per individuele zaak gekeken moet worden naar wat aannemelijk is. Als dingen onduidelijk blijven op zitting, kunnen altijd daarna schriftelijk nadere vragen gesteld worden. Allen zijn het er over eens dat het allereerst van belang is om op zitting goed door te vragen om zaken helder te krijgen.

### *Correctieplaatsing (artikel 27 Bjj)*

Een beklagcommissie heeft een zaak, waarin een jongere met een correctieplaatsing in een andere jeugdinstelling is geplaatst; vóór de correctieplaatsing zat hij bij wijze van straf in de isoleer van de zendende instelling; na de correctieplaatsing is hij in de ontvangende instelling eveneens in de isoleer geplaatst. De jongere heeft na overplaatsing dagenlang zonder tussenkomst van de directeur van de zendende instelling in de isoleer verbleven. Vraag is welke directeur bevoegd is te beslissen om de jongere in laatstgenoemde instelling te isoleren dan wel of de directeur van de ontvangende instelling is gehouden op te volgen wat de directeur van de zendende instelling heeft beslist. Na enige discussie, waarin duidelijk is aangegeven dat geen sprake is van een ordemaatregel, lijken de aanwezigen uit te gaan van de eigen beslissingsbevoegdheid van de directeur van de ontvangende instelling.

### *Straffen onder het mom van een pedagogische maatregel?*

Een secretaris van een beklagcommissie geeft aan dat de directeur nog al eens het verweer voert dat een jongere niet over bepaalde vaardigheden beschikt en dat om die reden een pedagogische maatregel is genomen, bijvoorbeeld het opschorten van verlof.

Vraag is of dit wel kan, omdat er dan eigenlijk onder het mom van een pedagogische maatregel wordt gestraft en zwaarder dan in geval van een disciplinaire straf. Dan is er bijvoorbeeld gezegd: "Je gaat niet met verlof als je ergens niet goed mee omgaat". Is dan sprake van het stimuleren van bepaald gedrag of juist van chantage?

Na enige discussie lijken de aanwezigen het er over eens dat het noodzakelijk is om per individuele zaak helder te krijgen welke beslissing is genomen.

Als een jongere in het kader van zijn behandeling is gezegd dat hij pas aan verlof toe is als hij in een bepaald stadium van zijn behandeling is, raakt dit de inhoud van de behandeling. De beklagcommissie noch de beroepscommissie is bevoegd daarin te treden.

Er is geen recht op verlof. Jongeren met een strafrechtelijke titel mogen pas met verlof, als de minister van justitie daarvoor een machtiging heeft afgegeven. De directeur zal per keer bezien of het verantwoord is dat de jongere met een verlofmachtiging op bepaalde dagen met verlof kan. Als sprake is van het niet verlenen van verlof op een bepaalde dag aan een jongere voor wie wel een verlofmachtiging is afgegeven, dan kan sprake zijn van het niet verlenen van verlof uit hoofde van de verantwoordelijkheid van de directeur voor de verlofverlening, bijvoorbeeld omdat die jongere die dag niet goed in zijn vel zit. Het antwoord op de vraag of dit moet worden gezien als een verlofintrekking zal afhangen van de feiten en omstandigheden per zaak.

### *Beklagrecht voor ouders*

Een secretaris van een beklagcommissie geeft aan dat een moeder beklag heeft ingediend, deels met betrekking tot de behandeling van haar zoon en deels met betrekking tot het als ouder niet gehoord worden door de instelling in haar eerdere klachten over onder meer de behandeling van haar zoon.

Op grond van artikel 80 Bjj kan een ouder het de jeugdige op grond van de Bjj toekomende recht tot het indienen van beklag en beroep uitoefenen, tenzij zwaarwegende belangen van de jeugdige zich daartegen verzetten. Vraag is of en hoe de beklagcommissie dit laatste zou moeten toetsen. De beroepscommissie heeft nog niet een dergelijke toetsing gedaan. Moet de beklagcommissie moeder en zoon samen of apart horen over eventuele aanwezigheid van bedoelde zwaarwegende belangen?

De meningen van de aanwezigen van de beklagcommissies zijn verdeeld. De ene beklagcommissie zou moeder en zoon apart horen, andere beklagcommissies zouden hen tegelijkertijd horen.

Besloten wordt dat dit onderwerp op de volgende rechtspraakbijeenkomst van de RSJ en de beklagcommissies bij de jeugdinstellingen aan de orde zal komen.

#### *Contact secretaris beklagcommissie met secretaris Raad*

Tenslotte is nog de vraag voorgelegd in hoeverre een secretaris van een beklagcommissie ten behoeve van juridische ondersteuning een (coördinerend) secretaris van de RSJ mag benaderen.

Dat kan alleen in algemene zin. Een secretaris van de RSJ kan in individuele zaken niet vooruitlopen op een beslissing, maar kan wel aangeven of de beroepscommissie over een bepaalde kwestie heeft geoordeeld en zo ja wat de jurisprudentielijn is.

Wellicht is het mogelijk als secretarissen van de beklagcommissies onderling zaken afstemmen. Het kenniscentrum wordt volgens de aanwezigen niet altijd vertrouwd in de juistheid van gegevensverstrekking.

### **Advies**

#### *Toezichtkader*

Er wordt gesproken over enkele aspecten van het toezichtkader.

Naar aanleiding van de vraag in hoeverre c.v.t.'s toekomen aan 'interveniëren' of ingrijpen, worden voorbeelden gegeven van succesvolle interventies:

- een commissie heeft n.a.v. eigen onderzoek naar de oorzaak van een geweldsincident zes aanbevelingen gedaan, die de directeur alle heeft overgenomen;
- aanbevelingen aan de directeur worden als actiepunten in het vergaderverslag opgenomen, de c.v.t. blijft er net zolang op terugkomen totdat de zaak is aangepakt;
- een voorzitter heeft een kwestie aangekaart bij de minister van Justitie met het 'dreigement' dat de c.v.t. bij geen reactie 'andere middelen' (publiciteit) zou kunnen hanteren; dat leidde in elk geval tot een reactie van de sectordirecteur.

Verder wordt de suggestie gedaan om terugkerende problemen in het jaarverslag te vermelden, mede als pressiemiddel. Ook kan n.a.v. het jaarverslag contact worden gezocht met de pers.

Naar aanleiding van de vraag of ook het onderwijs tot het toezichtdomein behoort, wordt overwogen dat onderwijsmedewerkers ook als personeel van de instelling worden beschouwd en dat in elk geval de bejegening tijdens het onderwijs onder het toezicht van de c.v.t. valt.

De c.v.t.'s geven aan het toezichtkader een bruikbaar/nuttig stuk te vinden.

#### *Toetsingscriteria*

Verschillende c.v.t.'s hadden moeite bij het invullen van hun toezichthoudende taak omdat er een veelheid aan regelgeving is waaruit soms niet goed valt op te merken wat hoe getoetst moet worden. Vanuit die gedachte is de begeleidingscommissie gestart met het opstellen van toetsingscriteria. Bij het opstellen van de criteria is uitgegaan van op alle niveaus bestaande detentieregels. Bestudering van de Europese regels toont dat deze soms dingen voorschrijven die in de Nederlandse beginselenwetten niet worden uitgewerkt. Het aanhalen van wettelijke voorschriften is niet bedoeld om van de commissies

te vergen dat zij het nakomen van al deze regels actief toetsen, maar beoogt de commissies een handvat te bieden om kwesties die spelen, nader te concretiseren. Hierbij wordt de voeding als voorbeeld genomen. De wettelijke regels hieromtrent zijn zeer algemeen en onvoldoende om kwaliteit aan af te meten. Een discussie met de directeur over 'de kwaliteit van de voeding' kan vruchteloos blijven, als dit begrip niet wordt ingevuld. Als er nu een bron blijkt te zijn die de kwaliteit uitdrukt als 'voldoend aan de schijf van vijf', heeft de commissie een beter criterium in handen. Een andere indicatie voor kwaliteit is of het personeel al dan niet ook de maaltijden consumeert. Ook al is resultaat hiermee nog niet gegarandeerd, het kan een stap in de goede richting zijn.

Iets anders is het verschil tussen zorgplicht en resultaat. Zo kan de directeur met het aanbieden van voldoende voedzame maaltijden voldoen aan zijn zorgplicht, maar blijft het resultaat slecht als de jongeren eenzijdig gebruik maken van het eten. Hierbij wordt zichtbaar dat het eten een bejegeningaspect heeft en omgekeerd ook een functie heeft in de bejegening in het algemeen. Als de maaltijden worden gebruikt als een sociale gebeurtenis, waarbij het personeel de gelegenheid neemt voor een gesprek, vervult de maaltijd een nuttige functie en wordt er misschien ook beter gegeten. De manier van opdienen is daarbij ook van belang.

Geconstateerd wordt dat de criteria onderscheid kunnen maken in normen (kwaliteitscriteria) en waarden: de ermee te bereiken doelen.

De discussie wordt afgesloten met de bevinding dat de c.v.t.'s het uitwerken van toetsingscriteria een nuttige zaak vinden. Aangeraden wordt de criteria in delen voor commentaar aan te bieden en niet pas nadat het geheel af is. Verder wordt gesuggereerd een student te laten bijdragen als scriptieopdracht.

#### *Adviesonderwerpen*

De c.v.t.'s zien de volgende onderwerpen als belangrijk om in de advisering van de Raad aandacht aan te geven:

- regionalisering. In beleidsstukken wordt regionalisering terecht als een belangrijke factor aangemerkt voor de resocialisering. Tegelijk doorkruist de staatssecretaris dit beleid nu regionalisering van de plaatsing als gevolg van de scheiding straf-civiel goeddeels onmogelijk wordt gemaakt. Het is van belang om hier het beleid aan de praktijk te toetsen;
- verlofbeleid. Het resocialisatiebeleid wordt evenzeer doorkruist door de zeer restrictieve verlofverlening. Het is duidelijk dat achter het beperkte verlofbeleid een politieke keuze ligt, maar als ieder risico moet worden vermeden kunnen de inrichtingen hun opdracht niet waarmaken.

De Raad neemt deze punten mee bij het opstellen van zijn advieswerkprogramma. De Raad zowel als de klankbordgroep zullen zich blijven inspannen om signalen en voorbeelden als deze te verzamelen.

\*\*\*