

Vergaderjaar 2012–2013

33 494

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Met ingang van 1 januari 2008 is de jeugdzorg in gesloten setting in de Wet op de jeugdzorg (hierna: Wjz) opgenomen, nadat gebleken was dat er behoefte bestond aan mogelijkheden om jeugdigen met zeer zware problematiek die de neiging hebben zich aan de benodigde zorg te onttrekken, gedwongen op te nemen in gesloten verblijf met toepassing van maatregelen waaronder gedwongen behandeling binnen de jeugdzorg. De aard van de problematiek maakt het tevens noodzakelijk dat jegens een jeugdige ten aanzien van wie een rechterlijke machtiging is afgegeven beperkende of vrijheidsontnemende maatregelen kunnen worden genomen, ook wanneer deze zich niet in de accommodatie van een zorgaanbieder bevindt. Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke basis gelegd om ten aanzien van deze jeugdigen indien noodzakelijk tijdens het vervoer en bij verblijf in het gerechtsgebouw maatregelen te nemen.

Ingevolge nationale en internationale regelgeving moet de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die iemands vrijheid ontnemen of beperken, zijn vastgelegd in een wettelijke regeling of eventueel in een op de formele wet gebaseerde lagere regeling. Dit wordt voor wat betreft de vrijheidsontneming onder meer bepaald in artikel 15 Grondwet en artikel 5 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De vrijheidsbenemende maatregelen in dit wetsvoorstel betreffen het vastpakken en vasthouden, tijdelijke plaatsing in een geschikte, afzonderlijke en af te sluiten ruimte in de rechtbank en tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke en af te sluiten ruimte in het vervoermiddel. Voor het onderzoek aan de kleding geldt op grond van artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet eveneens het vereiste van een wettelijk voorgeschreven procedure, nu deze maatregel inbreuk doet op de persoonlijke levenssfeer. Voorts is het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) van toepassing. Voorop staat dat de begeleiding van de jeugdige buiten de accommodatie een zaak is van de zorgaanbieder en als er naast de machtiging ook sprake is van ondertoezichtstelling, ook van de gezinsvoogd van de stichting

(bureau jeugdzorg). Ingevolge de artikelen 24 en 25 Wjz heeft de zorgaanbieder de verantwoordelijkheid om verantwoorde zorg te verlenen. De begeleiding van jeugdigen buiten de accommodatie moet als onderdeel hiervan worden gezien. Het ligt immers op de weg van de zorgaanbieder om, zolang hij verantwoordelijk is voor een jeugdige, de jeugdige die met een indicatie in de accommodatie verblijft te begeleiden. Deze verantwoordelijkheid stopt niet bij de voordeur van de instelling, maar omvat mede de begeleiding naar bijvoorbeeld de rechtbank of het ziekenhuis. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid die bureau jeugdzorg in geval van ondertoezichtstelling ingevolge artikel 13 Wjz draagt voor een verantwoorde en cliëntgerichte uitvoering van de wet.

In de praktijk bestaat onduidelijkheid omtrent de mogelijkheden voor de gerechten om adequaat toezicht te houden op jeugdigen die in verband met de verlenging van de rechterlijke machtiging in het gerechtsgebouw aanwezig zijn en de mogelijkheden tot gebruik van beperkende maatregelen tijdens het vervoer van een jeugdige met een machtiging gesloten jeugdzorg. Om buiten twijfel te stellen dat het nemen van maatregelen tijdens het vervoer en het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw mogelijk is, wordt in het onderhavige wetsvoorstel in een expliciete wettelijke basis voorzien.

Uiteraard geldt dat alle maatregelen slechts mogen worden toegepast als ze noodzakelijk zijn voor de in de artikelen 29fa en 29ta omschreven doeleinden. Daarbij zullen altijd de belangen van de betrokken jeugdige zo veel mogelijk voorop staan, zoals artikel 3 lid 1 IVRK verlangt. De bejegening van de jeugdige moet erop gericht zijn hem in eerste instantie vrijwillig te laten meewerken, zodat pas als dat niet lukt, overgegaan wordt tot het toepassen van de toegestane maatregelen.

Krachtens artikel 37, sub b IVRK dient de aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind te geschieden overeenkomstig de wet en mogen deze maatregelen slechts worden gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur. De voorgestelde maatregelen voldoen aan deze vereisten, daar de maatregelen alleen zullen worden toegepast als er geen ander middel beschikbaar is om de betrokken jongere ervan te weerhouden zich te onttrekken aan de noodzakelijke jeugdzorg of om te voorkomen dat deze jeugdige zijn eigen veiligheid of die van anderen in gevaar brengt. Wanneer voornoemd risico is geweken, dienen de maatregelen te worden opgeheven.

Wat betreft de vereisten die artikel 37, sub c, IVRK stelt, wordt opgemerkt dat de jeugdigen in een afzonderlijke ruimte in het gerechtsgebouw zullen worden geplaatst. Zij worden daarbij zo veel mogelijk gescheiden gehouden van de strafrechtelijke sfeer en worden ook gescheiden van volwassenen. Ditzelfde geldt voor de toepassing van de maatregelen tijdens het vervoer.

Wat betreft de op grond van artikel 37 sub d, IVRK vereiste beroepsmogelijkheden tegen de vrijheidsbeperkingen, staan de mogelijkheden van het klachtrecht van de Wet op de jeugdzorg voor wat betreft het vervoer en de Awb voor wat betreft het verblijf op de rechtbank open.

Met de invoering van hoofdstuk IVa Gesloten jeugdzorg in de Wjz is onderscheid aangebracht tussen jeugdigen die met een rechterlijke machtiging op grond van de Wjz in het gerechtsgebouw aanwezig zijn en jeugdigen die in het kader van een strafrechtelijke plaatsing aanwezig zijn. Bij gebrek aan een op de doelgroep toegesneden ruimte in het gerechtsgebouw is het momenteel niet ongebruikelijk dat een jeugdige die met een rechterlijke machtiging aanwezig is, in een ophoudruimte in het cellengebied van het gerechtsgebouw wordt geplaatst in afwachting van de zitting. Dit gebeurt met name om te voorkomen dat hij zich aan de tenuitvoerlegging van zijn machtiging onttrekt. Begin 2011 hebben de

gerechten in het kader van het Programma Jeugdrechtspraak aanbevelingen geformuleerd die erop gericht zijn het verblijf in het gerechtsgebouw van de jeugdige aan te passen aan de veranderde omstandigheden (Wachtruimte Civiele jeugd in het gerechtsgebouw, februari 2011). Hiertoe zijn ook de Functionele eisen gerechtsgebouwen (opgesteld door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak) aangepast. De ruimtes moeten op de doelgroep afgestemd zijn en adequaat zijn voor de opvang van de jeugdigen.

Ook bij het vervoer van een jeugdige met een machtiging kunnen beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid van de jeugdige of anderen dan wel om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de noodzakelijke jeugdzorg onttrekt. Het gaat hierbij om vervoer dat nodig is:

- voor plaatsing van een jeugdige met een machtiging gesloten jeugdzorg in een accommodatie, dat plaatsvindt vanaf huis, vanaf een gerechtsgebouw, vanaf een politiebureau naar een accommodatie of van de ene accommodatie naar een andere accommodatie;
- voor de rechtsgang van een jeugdige met een machtiging gesloten jeugdzorg, dat plaatsvindt vanaf een accommodatie naar het gerechtsgebouw en terug;
- in bijzondere omstandigheden waarin een jeugdige met een machtiging gesloten jeugdzorg wordt vervoerd van de accommodatie naar elders en terug.

Dit artikel biedt uitsluitend de mogelijkheid om tijdens het vervoer beperkende of vrijheidsbenemende maatregelen toe te passen en geen verplichting: uiteraard verdient in beginsel vervoer door bijvoorbeeld de ouders, de gezinsvoogd of de zorgaanbieder, indien dit op verantwoorde wijze kan plaatsvinden, de voorkeur.

Verwerking van ingewonnen adviezen

Het onderhavige wetsvoorstel is aan een aantal organisaties ter consultatie voorgelegd. Naar aanleiding daarvan zijn reacties ontvangen van het College van Procureurs-Generaal, de Inspectie Jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlands Vereniging voor Kindergeneeskunde, de Raad van Korpschefs, de Raad voor de rechtspraak en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Uit de reacties blijkt dat partijen positief staan tegenover het wetsvoorstel. Naar aanleiding van deze adviezen is de memorie van toelichting op diverse plaatsen aangevuld.

Door verschillende organisaties is aangedrongen op uitbreiding van de werkingsfeer van het wetsvoorstel, op verschillende wijzen. Zo is voorgesteld om de mogelijkheid van het toepassen van de in dit wetsvoorstel bedoelde maatregelen ook voorafgaand aan de machtiging te laten gelden, bij het vervoer vanaf huis naar een accommodatie van jeugdzorg. Een andere suggestie was om het toepassen van beperkingen op de rechtbank ook mogelijk te maken voor jeugdigen met een machtiging die voor een geheel andere zitting in het gerechtsgebouw aanwezig zijn, of zelfs als ze buiten het gerechtsgebouw verblijven. Deze voorstellen tot uitbreiding heb ik niet overgenomen: ik stel mij – mede op grond van de geldende internationale verdragen – op het standpunt dat terughoudend moet worden omgegaan met het toepassen van maatregelen die (tijdelijke) vrijheidsontneming tot gevolg hebben.

Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A

Artikel 24

In artikel 24, vijfde lid, Wjz is bepaald dat het hulpverleningsplan niet dan na overleg met de cliënt vastgesteld wordt. Het behoeft diens instemming tenzij het zorg betreft waartoe een maatregel van kindbescherming verplicht, of onderdelen van het hulpverleningsplan als bedoeld in de artikelen 29o tot en met 29r. In deze artikelen zijn de maatregelen opgenomen die de vrijheid van een jeugdige aantasten en de gevallen waarin deze maatregelen kunnen worden toegepast. Gelet op de aard van de maatregelen die krachtens de artikelen 29fa en 29ta genomen kunnen worden, behoren de maatregelen die krachtens deze artikelen genomen kunnen worden eveneens uitgezonderd te worden van het instemmingsvereiste.

Onderdeel B

Artikel 29fa

Het voorgestelde artikel 29fa voorziet in een expliciete basis op grond waarvan ten aanzien van jeugdigen voor wie een rechterlijke machtiging is afgegeven en die in het kader van die rechterlijke machtiging aanwezig zijn in het gerechtsgebouw, een drietal maatregelen kunnen worden genomen om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de tenuitvoerlegging van zijn machtiging onttrekt. Het betreft het vastpakken en vasthouden, het onderzoek aan kleding en de tijdelijke plaatsing in een geschikte, af te sluiten ruimte in het gerechtsgebouw. Wat dit laatste onderdeel betreft dient de jeugdige zo weinig mogelijk in aanraking te komen met de strafrechtelijke sfeer. Deze ruimtes moeten op de doelgroep afgestemd zijn en adequaat voor de opvang van jeugdigen die in verband met de verlenging van een rechterlijke machtiging op grond van de Wjz in het gerechtsgebouw aanwezig zijn.

De maatregelen die tijdens het verblijf op de rechtbank ten aanzien van de jeugdige kunnen worden genomen, kunnen op grond van het tweede lid uitsluitend worden uitgevoerd door de parketpolitie. Deze taak wordt ook nu al in de praktijk vervuld. Het gaat hierbij om de uitvoering van «de taken ten dienste van de justitie», bedoeld in artikel 1, onder i, van de Politiewet 2012. Meer in het bijzonder betreft het hier de dienst bij de gerechten, onderdeel van de politietaak als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012.

Het gaat hierbij uitsluitend om die gevallen waarin het nemen van maatregelen noodzakelijk is ter voorkoming van onttrekking aan de tenuitvoerlegging van de machtiging. Dat laat onverlet dat wanneer de begeleiding van de jeugdige geen toepassing van de in dit artikel bedoelde maatregelen vergt, de begeleiding in lijn met de in sommige gerechten reeds gehanteerde praktijk, ook door andere medewerkers van de gerechten zou kunnen plaatsvinden. Daarbij valt te denken aan het verlenen van toegang tot de gerechtsgebouwen, de opvang in de gerechten en de reguliere toegangscontrole door medewerkers van de beveiliging van de gerechten.

Onderdeel C

Artikel 29ta

Het voorgestelde artikel 29ta voorziet in een expliciete wettelijke basis op grond waarvan beperkende en vrijheidsontnemende maatregelen jegens de jeugdige tijdens vervoer van deze jeugdige kunnen worden genomen.

In het eerste lid wordt expliciet geregeld dat het mogelijk is om tijdens vervoer van en naar een accommodatie indien noodzakelijk genoemde maatregelen jegens de jeugdige te nemen. Hiervoor dient ten minste een rechterlijke machtiging, in de zin van artikel 29b, eerste lid, Wjz jegens de jeugdige te zijn afgegeven. De Wjz heeft een kindspecifiek karakter. Dit betekent dat maatregelen ter beneming van de bewegingsvrijheid van de jeugdige in beginsel in het hulpverleningsplan moeten zijn opgenomen. Echter, het hulpverleningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat de jeugdige in de accommodatie is gearriveerd waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Het kan dus gebeuren dat maatregelen worden genomen voordat een hulpverleningsplan is vastgesteld. In die situatie kunnen de maatregelen natuurlijk niet in een hulpverleningsplan worden neergelegd. In het tweede lid is geregeld dat, indien wel een hulpverleningsplan is vastgesteld, de in het eerste lid genoemde maatregelen in overeenstemming met dat plan ten uitvoer moeten worden gelegd. Het is overigens de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder om de vervoerder op de hoogte te stellen van de maatregelen die mogen worden opgelegd en de voorwaarden waaronder.

Met betrekking tot de reikwijdte van de bepaling is voorts gekozen voor een formulering waarin de accommodatie is betrokken: vervoersbewegingen die geen verband houden met de accommodatie waarin de jeugdige geplaatst wordt of geplaatst is, vallen niet onder de reikwijdte van dit artikel.

De gekozen formulering laat ook ruimte voor vervoer van huis naar de accommodatie en vice versa in het kader van een rechterlijke machtiging. Ook wordt met deze formulering bewust de werking van artikel 813, eerste lid, onder b, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet uitgesloten. Ingevolge dat artikellid verleent het Openbaar Ministerie *zo nodig* zijn medewerking bij de overbrenging van de jeugdige naar een andere plaats. Gezien de ruimte die dit artikel biedt en de omstandigheid dat in de praktijk het Openbaar Ministerie zich beperkt tot gehechcentransport in het kader van een strafrechtelijke procedure, is in aansluiting op de scheiding van het strafrechtelijke traject van de rechterlijke machtiging in het kader van de Wjz gekozen voor het regelen van het vervoer van de jeugdigen in de Wjz.

De tekst van het eerste lid is afgeleid van artikel 29o Wjz. In die situaties waarin de jeugdige zich onttrekt aan de noodzakelijk geachte jeugdzorg of voor zover dit noodzakelijk is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen, moet het mogelijk zijn voor de vervoerder om, binnen proportionele grenzen, maatregelen te nemen.

Onder de duur van het vervoer wordt mede verstaan het ophalen en overdragen van de jeugdige.

In het eerste lid is een limitatieve lijst opgenomen van de maatregelen waarover de vervoerder de beschikking heeft. Er is bewust voor gekozen alleen die maatregelen op te nemen die noodzakelijk zijn om het veilig vervoer van de jeugdige mogelijk te maken.

Onderdeel a betreft het vastpakken en vasthouden. Dit heeft dezelfde betekenis als die artikel 29o, tweede lid, onderdeel d, eraan geeft, dat wil zeggen: fixeren zonder toepassing van mechanische middelen, zoals een dwangbuis of handboeien. Toepassing van mechanische middelen is

tijdens het vervoer niet toegestaan, aangezien het hier vervoer in het kader van gesloten jeugdzorg en geen vervoer in het kader van jeugdidentificatie betreft.

Onderdeel b betreft het onderzoek aan kleding. Dit is een controlemaatregel die kan worden uitgevoerd op aanwezigheid van gevaarlijke voorwerpen of wapens.

Onderdeel c betreft de tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke af te sluiten ruimte in het vervoermiddel. Hiertoe kan worden overgegaan, wanneer de jeugdige tijdens het vervoer gevaar voor zichzelf of anderen oplevert.

Het derde lid bevat een bepaling voor de aanwijzing door de minister van een vervoerder voor het desbetreffende vervoer. Bij ministeriële regeling zullen voorts regels worden gesteld waaraan de vervoerder dient te voldoen. Er kan dan gedacht worden aan eisen met betrekking tot het uiterlijk en de inrichting van het vervoermiddel en de opleiding van personeel ten aanzien van het gebruik van maatregelen jegens de jeugdige. Dit om een proportionele en terughoudende toepassing van de maatregelen te waarborgen. Het vervoer van jeugdigen met een rechterlijke machtiging dient altijd gescheiden plaats te vinden van het vervoer van jeugdigen in een strafrechtelijk kader.

Van de toepassing van de genoemde maatregelen wordt ingevolge het vierde lid door de vervoerder melding gedaan aan de stichting (bureau jeugdzorg) en de zorgaanbieder. In lijn met artikel 29o, vierde lid, Wjz meldt de zorgaanbieder de toepassing van deze beperkende maatregel tevens aan de ouders, indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld.

Onderdeel D

Artikel 29u

De wijziging van deze bepaling zorgt ervoor dat de zorgaanbieder de toepassing van de artikelen 29fa en 29ta zo spoedig mogelijk in het dossier van de betrokken jeugdige opneemt. Dit maakt de toepassing van de genomen maatregelen achteraf toetsbaar.

Onderdeel E

Artikel 29w

Voor de toepassing van in artikel 29ta voorgestelde maatregelen dient een adequate klachtenregeling open te staan.

Artikel 29ta is onderdeel van hoofdstuk IVa van de Wet op de jeugdzorg. Voor maatregelen die worden genomen krachtens dit hoofdstuk, geldt het klachtrecht dat is geregeld in artikel 29w van de wet. Door de wijziging van artikel 29w wordt het klachtrecht dat in dit artikel is geregeld, van toepassing op de maatregelen in artikel 29ta, eerste lid.

De maatregelen, genoemd in artikel 29fa, kunnen worden toegepast door de parketpolitie, die onderdeel uitmaakt van de politie-organisatie. Op feitelijke gedragingen van politiemedewerkers is het klachtrecht zoals geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Indien een jeugdige tegen de toepassing van één van de maatregelen uit artikel 29fa een klacht wil indienen, kan hij zich krachtens de terzake geldende bepalingen van de Awb wenden tot de beheerder van het desbetreffende regiokorps.

Onderdeel F

Door wijziging van artikel 47, eerste lid, onder b, van de Wjz wordt tot uitdrukking gebracht dat ook het vervoer van jeugdigen onder het toezicht van de Inspectie jeugdzorg wordt gebracht. Dit sluit aan bij de wijziging van artikel 29u Wjz. In de huidige wet is de toepasselijkheid van artikel 5:19 Awb expliciet uitgesloten. Artikel 5:19 Awb ziet op het onderzoeken van vervoermiddelen. Door het van toepassing verklaren van artikel 5:19 Awb wordt de mogelijkheid voor de Inspectie jeugdzorg gecreëerd te onderzoeken of het vervoer voldoet aan de eisen die krachtens de Wjz daaraan gesteld worden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn