

Auteurs: Suzan Verberk
Karin Fuhler

De positionering van de jeugdrechter

Voorwoord

In 1995 verdween met de wijziging van de OTS-wetgeving "het bureau kinderrechter". Daarmee kwam een einde aan een lang bestaand instituut. Met de opheffing van dat bureau verdween bij veel rechtbanken ook de organisatorische samenhang tussen met name de civiele kinderzaken en de kinderstrafzaken. Vaak worden kinderstrafzaken nu in de strafsectoren behandeld en de civiele kinderzaken in familiesectoren of in jeugdunits binnen een civiele sector of nog weer elders. Niet zelden is er weinig of geen contact tussen kinderrechters die strafzaken en zij die de civiele kinderzaken behandelen. Het komt regelmatig voor dat een jeugdige (dat is volgens de schrijvers een betere term dan kind) voor een strafzaak bij de ene en voor een ondertoezichtstelling bij een andere rechter moet komen, soms zelfs zonder dat de rechters dat van elkaar weten. En dan worden er ook nog jeugdzaken door de kantonrechter behandeld, zoals de leerplichtwetzaken. Overigens komt deze gescheiden organisatorische behandeling ook voor bij andere instellingen, waarmee de jeugd te maken kan krijgen.

Binnen de jeugdsector wordt al jaren over deze situatie gesproken. Er is ook een aantal door het Ministerie van Justitie geëntameerde trajecten op gang gebracht, zoals Jeugd Terecht en Beter Beschermd (overigens ook weer opgezet langs gescheiden trajecten voor straf en civiel). Maar een goed beeld, hoe het er binnen de rechtbanken precies voorstaat en wat er zoal voor ideeën leven, bestond niet. Het is de verdienste van Suzan Verberk en Karin Fuhler dat zij met dit rapport in deze

leemte hebben voorzien. Met veel enthousiasme en grote ijver zijn zij aan de slag gegaan ruim een jaar geleden. En dat zij in een leemte gingen voorzien bleek wel uit de positieve reacties op het verzoek tot medewerking. Het "veld" zit op het rapport te wachten. De verdienste van het rapport is ook dat het in nauw overleg met de werkgroep kinderrechters is geschreven.

De belangrijkste vraag is natuurlijk, wat er nu met de aanbevelingen zal worden gedaan. Dat wordt de grote uitdaging voor de komende tijd. Er zal een verandering dienen te komen van dossiergericht werken naar, om een modern woord te gebruiken, klantgericht werken. De jeugdige moet weer centraal komen te staan en niet de "toevallige" organisatorische omstandigheden. Er zal gekeken moeten worden hoe dat het beste kan. Op veel plaatsen worden al initiatieven genomen. Maar het beslechten van dit soort drempels is niet simpel. Het gaat om een weerbarstige materie. Toch moet het ons, nu er zo'n goede analyse is van de problemen en de diagnose al is gesteld, met elkaar -waarmee ik bedoel de rapportenschrijvers, de werkgroep kinderrechters, de Raad voor de rechtspraak, de sectorvoorzitters en de presidentenvergadering- samen met alle belanghebbenden buiten de rechtspraak, lukken om een noodzakelijke omslag te bereiken.

In het belang van de jeugdige!

Dick van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak

Dankwoord

Met veel plezier hebben wij uitvoering gegeven aan het onderzoek 'De positionering van de jeugdrechter'. Voor een niet onbelangrijk deel is dat te danken aan het enthousiasme en de belangstelling waarmee het onderzoek werd begroet. Een woord van waardering voor een ieder die heeft bijgedragen aan het onderzoek is dan ook zeker op z'n plaats!

Allereerst willen we de vele gesprekspartners, binnen en buiten de rechtspraak, bedanken voor de tijd en moeite die zij hebben genomen ons te woord te staan. Voorts zou het onderzoek niet mogelijk zijn geweest zonder deelname van veel jeugdrechters aan het enquêteonderzoek, waarmee een goed en representatief beeld is ontstaan van de opinie van 'de jeugdrechter'. De ondersteuning door Prisma, met name in de persoon van Marie Wassink, bij de elektronische vormgeving van de vragenlijst en de dataverzameling in het kader van het enquêteonderzoek kan niet onvermeld blijven. Hetzelfde geldt voor de inspanningen van Jolande Calkoen, voorzitter van de werkgroep kinderrechters van de NVvR, om deelname aan de enquête te bevorderen. Voor het meedenken over inhoudelijke en methodologische aspecten van de vragenlijst gaat onze dank uit naar Albert Klijn van de Raad voor de rechtspraak, die overigens ook op andere belangrijke momenten zijn kritisch licht op onze onderzoeksactiviteiten heeft doen schijnen. Voor de taalkundige redactie zijn wij dank verschuldigd aan Theo Kleijn, Michiel Boer en Jaap de Waard.

Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, willen we de leden van de klankbordgroep - Joop Buinink, Jolande Calkoen, Frans van Dijk, Jaqueline Dijkman, Jaap Doek, Bernadette Edelhauser, Hans Milius (voorzitter) en Marion Vijghen - bedanken voor hun kritische, maar altijd constructieve inbreng.

Karin Fuhler – Suzan Verberk

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Dankwoord	3
Lijst van gebruikte afkortingen	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding tot het project	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Onderzoeksverantwoording	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Het werkveld van de jeugdrechter	14
2.1 Het civiele jeugdrecht	14
2.1.1 Grote diversiteit	14
2.1.2 Ontheffing, ontzetting en ondertoezichtstelling	14
2.1.3 Wijziging OTS-wetgeving in 1995	15
2.1.4 Wet op de jeugdzorg	16
2.2 Het jeugdstrafrecht	16
2.3 Jeugdzaken en het bestuursrecht	20
2.4 Internationaal verdragsrechtelijke bepalingen	20
2.5 Samenvatting	22
3 Kenmerken van de organisatie en van de jeugdrechter	24
3.1 Inbedding in de sectoren	24
3.2 Kenmerken van de jeugdrechter	26
3.3 Samenvatting	28
4 Afstemming en ketensturing	30
4.1 Oordeel over professionele partijen	30
4.1.1 Algemeen oordeel	30
4.1.2 Tijdigheid en volledigheid van de informatie	31
4.1.3 Bruikbaarheid van informatie	32
4.2 Afstemming en regie in de keten van het civiele jeugdrecht	32
4.2.1 Bezorgdheid	32
4.2.2 Oordeel over afstemming in de keten	32
4.2.3 Doorlooptijden en wachttijden	33

4.2.4	Regie door de gezinsvoogd	35
4.2.5	Regie door de rechter	37
4.2.6	Pragmatische oplossingen	39
4.3	Afstemming en regie in de keten van het jeugdstrafrecht	40
4.3.1	Oordeel over afstemming in de keten	40
4.3.2	Doorlooptijden en wachttijden	40
4.3.3	Regie door de Raad voor de Kinderbescherming en het OM	42
4.3.4	Regie door de jeugdrechter	43
4.3.5	Pragmatische oplossingen	43
4.4	Effecten van lange doorloop- en wachttijden	45
4.5	Samenvatting	46
5	Afstemming binnen de rechtbank	48
5.1	Pleidooi voor meer afstemming van civiel jeugdrecht en jeugdstrafrecht	48
5.2	Kennis van civielrechtelijke en strafrechtelijke aspecten	49
5.2.1	Algemene kennis van beide rechtsgebieden	49
5.2.2	Kennis van beide rechtsgebieden in individuele gevallen	50
5.3	Feitelijke afstemming tussen beide rechtsgebieden	51
5.3.1	Organisatorische afstemming	53
5.4	Benutting van het andere spoor	54
5.4.1	Ondertoezichtstelling tijdens de strafzitting	54
5.4.2	Hulpverlening door de reclassering	55
5.5	Overige zaken waarin minderjarigen centraal staan	56
5.6	Samenvatting	58
6	Beschouwingen	60
6.1	Het oordeel over de jeugdrechter	60
6.2	Eenheid van rechterlijk optreden	62
6.3	De jeugdrechter als specialist	63
6.4	Verbeterinitiatieven	66
6.4.1	Wetswijzigingen	66
6.4.2	Beleidsinitiatieven	67
6.5	Samenvatting	69
7	Conclusies, oplossingen en aanbevelingen	72
7.1	De afhandeling van jeugdzaken	72
7.2	De problematiek	73
7.2.1	Het beeld onder rechters	73

7.2.2	Het beeld over rechters	74
7.3	Oorzaken van de problematiek	75
7.4	Oplossingsstrategieën	76
7.4.1	Oplossingsstrategieën interne positionering	76
7.4.1.1	Randvoorwaarden	76
7.4.1.2	Voorstellen voor samenwerking	77
7.4.2	Oplossingsstrategieën externe positionering	81
7.5	Hoe verder?	82

Bijlage

1	Gesprekspartners	84
2	Enquête	86
3	Casestudy Almelo	106
4	Casestudy Amsterdam	114
5	Casestudy Arnhem	122
6	Casestudy Zwolle	130
	Samenvatting	138
	Literatuurlijst	146
	Auteursinformatie	148

Lijst van gebruikte afkortingen

AJB	Arrondissementaal Justitieel Beraad
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BOPZ	(wet) Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BW	Burgerlijk Wetboek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FPD	Forensisch Psychiatrische Dienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GVI	Gezinsvoogdij-instelling
GVO	Gerechtelijk Vooronderzoek
IPO	Interprovinciaal overleg
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JCO	Justitieel Casusoverleg
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JR	jeugdreclassering
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten
MK-zitting	Meervoudige–Kamerzitting
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
MUHP	Machtiging tot Uithuisplaatsing
MvT	Memorie van Toelichting
NVvR	Nederlands Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
PO	Persoonlijkheidsonderzoek
RC	Rechter-Commissaris
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
TK	Tweede Kamer
UHP	Uithuisplaatsing
VOTS	Voorlopige Ondertoezichtstelling
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WSS	William Schrikker Stichting (thans genaamd William Schrikker Groep)

Inleiding

1.1 Aanleiding tot het project

De (justitiële) jeugdzorg staat volop in de belangstelling. Helaas wordt de aanleiding daartoe vaak gevormd door incidenten en zaken die mis zijn gegaan. Onlangs verschenen rapporten, zoals van de Inspectie Jeugdzorg naar de dood van Savanna en het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep', stemmen niet positief over de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Onvoldoende samenwerking en gebrekkige afstemming tussen de bij de jeugdzorg betrokken organisaties worden doorgaans als oorzaken van de problemen aangewezen. De problematiek is voor veel instanties aanleiding geweest om het eigen functioneren kritisch tegen het licht te houden en stappen te ondernemen om geconstateerde tekortkomingen aan te pakken. Ook door de diverse betrokken ministeries worden initiatieven genomen om het functioneren van de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening te verbeteren, zoals bijvoorbeeld via het programma 'Beter Beschermd'. Het jeugdstrafrecht wordt daarbij overigens niet vergeten, zoals initiatieven als 'Jeugd Terecht' en 'Operatie Jong' aantonen.¹

Tot op heden ontbreekt het aan een beschouwing van de problematiek specifiek vanuit het gezichtspunt van de rechtspraak. Hiervoor bestaat evenwel alle aanleiding. Vanuit de jeugdrechters wordt, steeds openlijker, kritiek

geuit op het functioneren van de justitiële jeugdzorg.² Ook de eigen organisatie wordt daarbij niet gespaard. Enerzijds leeft er onder jeugdrechters onvrede over de wijze waarop de (civielrechtelijke en strafrechtelijke) keten van justitiële jeugdzorg functioneert.³ Het gaat met name om de hierboven beschreven problemen van afstemming en samenwerking tussen de professionele partners van de rechtspraak. Daarbij dient de vraag zich aan in hoeverre de rechtsprekende macht zich dit moet aantrekken door zelf meer sturend op te treden. Anderzijds is er kritiek op de wijze waarop de jeugdrechtspraak binnen de rechtbanken is vormgegeven, vooral waar het gaat om de gescheiden benadering vanuit het civiele recht en het strafrecht. Met name van de zijde van de werkgroep van kinderrechters van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is wel betoogd dat er meer afstemming tussen beide rechtsgebieden zou dienen plaats te vinden.

Kortom, de rechtspraak wordt geconfronteerd met een externe positioneringsvraag (over afstemming en sturing in de keten) en een interne positioneringsvraag (over afstemming en sturing in de rechterlijke organisatie). Deze vraagstukken vormden voor de Raad voor de rechtspraak aanleiding om specifiek vanuit de optiek van de rechtspraak de problematiek van het jeugdrecht in beschouwing te nemen en opdracht te geven tot het project 'De positionering van de jeugdrechter'.⁴ Het project

¹ In de laatste paragraaf van het zesde hoofdstuk zullen deze en andere initiatieven kort worden besproken.

² In dit rapport zullen wij doorgaans spreken over jeugdrechter in plaats van kinderrechter. In de wetgeving wordt gesproken van kinderrechter, waarbij de kinderrechter een duidelijk omschreven takenpakket toebedeeld heeft gekregen. Wij willen met de term jeugdrechter uitdrukking geven aan de grote reikwijdte van het type zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn. Tevens zijn wij van mening dat voor de oudste categorie minderjarigen (16 en 17-jarigen) de term 'jeugd' geschikter is dan 'kind'. Overigens heeft ook bij het Openbaar Ministerie inmiddels de term 'jeugdofficier' de oudere benaming 'kinderofficier' vervangen.

³ De belangrijkste organisaties in de civiele keten van de jeugdzorg zijn: de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Bureau Jeugdzorg (BJZ), de rechtspraak en hulpverlenende instellingen. Onderdeel van de strafketen zijn: de RvdK, BJZ, het openbaar ministerie (OM), de rechtspraak en de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Hoewel wij de jeugdrechters als actoren beschouwen in zowel de civiele als de strafrechtelijke keten van de jeugdzorg, zijn zij uiteraard in hun rechterlijke besluitvorming onafhankelijk van externe partners.

⁴ In het onderhavige onderzoek hebben wij ons uitsluitend gericht op de eerstelijnsrechtspraak en zijn de gerechtshoven buiten beschouwing gelaten.

bestaat uit twee fasen: een onderzoeksfase en een uitvoeringsfase. Met het onderzoek wordt een antwoord verschaft op de vraag hoe de jeugdrechter thans is gepositioneerd en welke verbeteringen er in dit opzicht mogelijk zijn. Het uitvoeringstraject dat na publicatie van het voorliggende onderzoeksrapport zal aanvangen, beoogt richting te geven aan de implementatie van de oplossingsstrategieën en aanbevelingen.

1.2 Vraagstelling

Om te komen tot ideeën over de toekomstige positionering van de rechter is het van belang de huidige situatie in kaart te brengen, na te gaan welke problemen er precies spelen en wat daarvan de oorzaken zijn. In dit onderzoek is het perspectief van de jeugdrechter leidend. Dat betekent niet dat het perspectief van de externe partners buiten beschouwing blijft, maar hierop ligt niet de nadruk. Teneinde het onderzoek te structureren, zijn bij aanvang de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de afhandeling van de jeugdzaken thans binnen de rechtbanken? Welke modaliteiten kunnen daarbij onderscheiden worden? Wat is de ratio achter de verschillende modaliteiten?
2. Welke problemen doen zich voor bij de afhandeling van jeugdzaken zoals gepercipieerd door a) de rechtsprekende macht en b) externe partners?
3. Welke oorzaken worden voor de gesignaleerde problemen naar voren gebracht?
4. Welke oplossingsstrategieën zijn mogelijk om de gesignaleerde problemen op te lossen? In hoeverre bieden de verschillen in werkwijzen van de diverse rechtbanken in dit verband aanknopingspunten? Aan

welke randvoorwaarden moet daarbij worden voldaan en met welke risico's gaan deze oplossingsstrategieën gepaard?

Inzicht in de wijze van afdoening van jeugdzaken

De rechtbanken verschillen in de wijze waarop zij de afhandeling van jeugdzaken hebben vormgegeven. Zo kennen sommige rechtbanken een strikt onderscheid tussen civiele en strafzaken, terwijl in andere rechtbanken beide typen zaken door één en dezelfde rechter worden afgehandeld. In het onderhavige onderzoek wordt nader ingegaan op deze en andere verschillen in de organisatie van de jeugdrechtspraak. Er zal een overzicht worden gegeven van de verschillende werkwijzen, waarbij ook de mening van de externe partners over het functioneren van de rechtsprekende macht betrokken zal worden.

Aard van de problematiek

Bij de inventarisatie van de typen problemen waarmee de rechtsprekende macht wordt geconfronteerd, kunnen drie typen problemen worden onderscheiden. Ten eerste doen zich problemen voor binnen de rechtspraak die ook primair de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zijn. Het gaat hier om problemen die gerelateerd zijn aan de interne positioneringsvraag. Ten tweede zijn er problemen die hun oorsprong niet vinden in de rechtspraak maar wel vallen binnen de beïnvloedingssfeer van de rechtsprekende macht. Het gaat hierbij om problemen die betrekking hebben op de externe positioneringsvraag. Ten derde wordt de rechtspraak geconfronteerd met problemen waar zij wel de negatieve effecten van ondervindt, maar die buiten haar beïnvloedingssfeer vallen.

Deze problemen zullen in dit onderzoek wel zijdelings aan de orde komen, maar hierbij zal niet uitgebreid worden stilgestaan.

Oorzaken en oplossingen

Voor de problemen die gerelateerd zijn aan de interne en externe positioneringsvraag, zal worden gezocht naar oorzaken en oplossingen. Hoewel de focus zoals gezegd zal liggen op de meningen en percepties van jeugdrechters, zal ook de optiek van de externe partners erbij worden betrokken. Voor de externe positioneringsvraag is dit relevant omdat de externe partners onderdeel uitmaken van de keten. Voor de interne positioneringsvraag, omdat de ervaring leert dat (betrokken) buitenstaanders soms met een verrassend scherpe blik de interne problematiek kunnen duiden.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart tot en met oktober 2005. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden die hieronder kort worden toegelicht.

Literatuurstudie en oriënterende interviews

Bij de start van de studie heeft allereerst verkennende literatuurstudie plaatsgevonden en zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Tevens is een aantal gesprekken gevoerd met ervaren jeugdrechters, om op die manier een eerste beeld te krijgen van wat er in het veld leeft. Bijlage 1 voorziet in een overzicht van alle gesprekspartners met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken.

Enquête

Hoewel interviews inzicht bieden in de bestaande opvattingen van jeugdrechters, zeggen zij maar weinig over hoe de meningen binnen de rechtspraak zijn verdeeld. Teneinde een representatief beeld te verkrijgen van de opvattingen van de jeugdrechters in Nederland is in juni 2005 een vragenlijst uitgezet onder deze doelgroep.⁵ In totaal zijn 274 vragenlijsten verspreid, waarna bleek dat 253 rechters tot de doelgroep behoorden.⁶ Van hen hebben 162 rechters gereageerd, wat de respons op 64 procent brengt.⁷ Dit is gezien de onderzoeksperiode (de vragenlijst is uitgezet vlak voor de zomervakantie) en de tijd die met het invullen van de vragenlijst was gemoeid (ruim een half uur) te kwalificeren als een hoge respons (die overigens mede te danken is aan de inspanningen van de voorzitter van de landelijke werkgroep van kinderrechters van de NVvR, mevrouw J. Calkoen-Nauta). De hoge respons stelt ons in staat om betrouwbare en gezagvolle uitspraken te doen over de mening van 'de jeugdrechter'. De vragenlijst is opgenomen als bijlage 2 bij dit onderzoeksverslag.

Casestudies

In vier arrondissementen heeft een casestudy plaatsgevonden met als doel meer duidelijkheid te krijgen over de verschillende wijzen waarop het jeugdrecht binnen de rechtbanken is georganiseerd, met name wanneer het gaat om de afstemming van civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Tegelijkertijd zijn de casestudies aangegrepen om externe partners van de rechtsprekende macht te interviewen over het functioneren van jeugdrechters, waarbij hen volop ruimte is gegeven om hun visie te geven op sturing en regie binnen de (civiele of straf-)keten.

⁵ Met behulp van een kort vragenformulier dat is uitgezet onder de sectorvoorzitters civiel en strafrecht, hebben wij een overzicht verkregen van alle jeugdrechters in Nederland.

⁶ Om ervoor te zorgen dat alleen jeugdrechters met de nodige ervaring de enquête zouden invullen, werd in het verzoek tot deelname duidelijk gemaakt dat de vragenlijst uitsluitend was bedoeld voor rechters werkzaam bij een arrondissementsrechtbank, die met enige regelmaat jeugdzaken behandelen (gemiddeld één zitting per maand). In totaal hebben 22 rechters aangegeven niet te behoren tot de doelgroep, en heeft 1 rechter te kennen gegeven onterecht niet te zijn benaderd. Dit betekent dat de onderzoekspopulatie 253 (274 – 22 + 1) bedraagt.

⁷ Ter bevordering van de respons is de enquête geïntroduceerd met een brief van de heren van Dijk (lid van de Raad voor de rechtspraak), Milar (voorzitter van het Landelijk Overleg Voorzitters Familie en Jeugd) en Verheij (voorzitter Landelijk Overleg Voorzitters Straf).

De arrondissementen waar de casestudies hebben plaatsgevonden zijn: Amsterdam, Arnhem, Zwolle⁸ en Almelo. De keuze voor Amsterdam en Arnhem werd ingegeven door de nauwe afstemming van civielrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Voorts is interessant dat in Amsterdam veel energie is gestoken in de strafrechtelijke keten-regie. Zwolle is bij het onderzoek betrokken omdat hier de behandeling van civiele en strafzaken juist strikt gescheiden is. Het argument voor een casestudy in Almelo is dat in dit arrondissement voor het eerst in Nederland leerplichtzaken door de jeugdrechter worden behandeld.⁹ Ook is bijzonder dat in Almelo en Amsterdam het accent bij de strafafdoening niet ligt bij de reguliere strafzitting, maar naar voren is gehaald naar de schorsing van voorlopige hechtenis

In de vier arrondissementen is met 39 personen een interview gehouden. Het gaat om 30 'face to face'-gesprekken met: jeugdrechters, vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM. Aanvullend zijn telefonische interviews gehouden met negen advocaten die in deze arrondissementen met enige regelmaat jeugdzaken doen (zie bijlage 1). De door de gesprekspartners op juistheid gecontroleerde casestudyverslagen, zijn toegevoegd als bijlagen 3 tot en 6.

Expertgesprekken

In de laatste onderzoeksfase zijn aanvullend gesprekken gevoerd met een aantal experts op voor het onderzoek relevante terreinen.¹⁰ Tevens is aansluitend op een vergadering van het Landelijk Overleg Voorzitters Familie en Jeugd (LOVF) met een aantal leden gesproken

over de uiteenlopende aard van het type zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn en over de inbedding van de jeugdrechtspraak in de rechtbank.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van de onderzoeksbevindingen. Om deze goed te kunnen plaatsen wordt in het tweede hoofdstuk het werkveld van de jeugdrechter geschetst. Duidelijk zal worden dat, hoewel de nadruk ligt op de afdoening van civiele beschermingszaken en jeugdstrafzaken, de minderjarige nog op verscheidene andere manieren met de jeugdrechter te maken kan krijgen. Het derde hoofdstuk gaat in op de organisatorische inbedding van de jeugdrechtspraak binnen de rechtbank. Dit beschrijvende hoofdstuk schetst de diverse keuzes die de rechtbanken in dit opzicht hebben gemaakt en gaat bovendien in op de vraag wie de rechters zijn die jeugdzaken behandelen: wat kenmerkt hen? In het vierde hoofdstuk komt achtereenvolgens het functioneren van de bij de civiele en strafketen betrokken organisaties aan bod. Daarbij staat de sturings- en regievraag voorop: wie is verantwoordelijk voor de regie en in hoeverre wordt die verantwoordelijkheid waargemaakt? Vanzelfsprekend wordt daarbij uitgebreid aandacht geschonken aan de rechterlijke taakinvulling. Het vijfde hoofdstuk behandelt de interne afstemming van jeugdzaken binnen de afzonderlijke rechtbanken. Primair gaat het daarbij om de aansluiting van beschermingsmaatregelen en strafzaken, maar ook wordt aandacht besteed aan andere typen zaken waarbij minderjarigen in belangrijke mate betrokken zijn. In het zesde hoofdstuk komen

⁸ Het onderzoek in het arrondissement Zwolle-Lelystad is beperkt tot de vestigingsplaats Zwolle.

⁹ Leerplichtzaken worden doorgaans behandeld door de kantonrechter. De mogelijkheid dat in Almelo leerplichtzaken door de jeugdrechter worden behandeld, wordt geschapen door het feit dat één van de jeugdrechters tevens kantonrechter is. Hij behandelt de leerplichtzaken formeel als kantonrechter, maar de aanpak die hij hanteert is dezelfde als die in zijn hoedanigheid van jeugdrechter.

¹⁰ Het gaat om gesprekken met de heren Doek (Vrije Universiteit), Duinkerken (rechtbank Leeuwarden), Loth (Erasmus Universiteit Rotterdam), Van Montfoort (adviesbureau Van Montfoort), Nijnatten (Radboud Universiteit/ Universiteit Utrecht) en Vlaardingebroek (Universiteit van Tilburg).

vragen aan de orde die betrekking hebben op: het oordeel van externe partijen over het functioneren van de jeugdrechter; het belang van rechtseenheid; de mate waarin de jeugdrechter een specialist is; en de verbeterinitiatieven die buiten de rechtsprekende macht om reeds zijn genomen. Het zevende hoofdstuk beantwoordt de centrale onderzoeksvragen.

Het werkveld van de jeugdrechter

Dit hoofdstuk voorziet in een beschrijving van de uiteenlopende zaken die aan de jeugdrechter worden voorgelegd. Allereerst komt het civiele jeugdrecht aan bod. Uitgebreid zal worden stilgestaan bij de beschermingsmaatregelen, de meest voorkomende typen civiele jeugdzaken. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de relevante wetswijzigingen, zoals de aanpassing van de OTS-wetgeving in 1995 en de nieuwe Wet op de jeugdzorg van 1 januari 2005. Vervolgens komt het jeugdstrafrecht aan de orde. Ook hier staan we stil bij een belangrijke wetswijziging, namelijk die van het jeugdstrafrecht in 1995. Voorts komt de relatie tussen het bestuursrecht en jeugdzaken aan de orde. Tot besluit van dit hoofdstuk bespreken we een aantal internationale verdragsbepalingen die betrekking hebben op de rechten van minderjarigen.

2.1 Het civiele jeugdrecht

2.1.1 Grote diversiteit

De rechterlijke bemoeienis met minderjarigen in het civiele recht is van zeer uiteenlopende aard. Om te beginnen zijn er zaken die met een echtscheiding verband houden: het bepalen van de hoofdverblijfplaats van het kind, het treffen van een omgangsregeling met de niet-verzorgende ouder en het vaststellen van alimentatie. Daarnaast kan een minderjarige met de rechter te maken krijgen bij adoptie en andere gezagskwesties. Specifiek aan de jeugdrechter is opgedragen om vervangende toestemming te geven voor de afgifte van een paspoort of het doen verrichten van bepaalde medische handelingen. Ook vaderschapsacties en omgangregelingen buiten een echtscheiding worden behandeld binnen de familiesectoren of familie-units van de rechtbanken. Tevens kan een minderjarige te maken krijgen met een rechter in het kader van de wet BOPZ, als een gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis aan de orde is. De meeste bekendheid genieten evenwel de beschermingsmaatregelen, waaraan in het onderstaande aandacht zal worden besteed (2.1.2). Het is overigens niet ongebruikelijk

dat er met betrekking tot een minderjarige meer dan één type civiele zaak loopt. Tot slot dient vermeld te worden dat ook in de kantonsectoren bepaalde familierechtelijke kwesties worden afgehandeld.

2.1.2 Ontheffing, ontzetting en ondertoezichtstelling

Sinds 1905 kent Nederland de ontheffing en de ontzetting van het ouderlijk gezag. Deze maatregelen, thans geregeld in boek I, artikelen 266 – 278 BW, maken het mogelijk om kinderen aan het gezag van een ouder te onttrekken. Wanneer de ouder ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen, kan de rechter een ontheffing uitspreken (art. 1:266 BW). Ontzetting is mogelijk ingevolge art. 1:269 BW, onder meer op grond van misbruik van het gezag, grove verwaarlozing, of een onherroepelijke veroordeling voor met name genoemde delicten. In geval van beide maatregelen wordt het gezag volledig overgedragen. De maatregelen worden door een rechter en voor onbepaalde tijd opgelegd. In principe duurt de voogdij dan ook tot de jeugdige meerderjarig is, "tenzij de rechter positief beslist

2

op een verzoek tot herstel van gezag van de ouder(s) of tot voogdijoverdracht aan bijvoorbeeld pleegouders.”¹¹ Nederland telt ongeveer 5.000 voogdijpupillen. Beide maatregelen zijn zeer ingrijpend. Om te voorzien in een lichtere maatregel is in 1922 de ondertoezichtstelling (OTS) ingevoerd. De OTS wordt geregeld in boek I, artikelen 254 - 265 BW.

“Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen (...).” (art. 1:254 BW)

In tegenstelling tot de ontheffing en ontzetting wordt het kind bij een OTS niet aan het ouderlijk gezag onttrokken, maar wordt de uitoefening van het gezag beperkt. Bij een OTS ondersteunt de gezinsvoogd (van het Bureau Jeugdzorg) de ouders, maar blijven laatstgenoemden verantwoordelijk voor hun kinderen. De OTS heeft dan ook duidelijk als oogmerk de uitoefening van het zelfstandig ouderlijk gezag te herstellen. Anders dan bij de ontheffing en ontzetting is de ondertoezichtstelling aan een duidelijke termijn gebonden; de rechter kan de maatregel hooguit voor de duur van een jaar opleggen (en op verzoek telkens met een jaar verlengen). De OTS kan vergezeld gaan van uithuisplaatsing (UHP); hiertoe dient de rechter een machtiging te verlenen. Het aantal onder toezicht geplaatsten bedraagt ongeveer 20.000 op jaarbasis. Voor alle drie de beschermingsmaatregelen – ontheffing, ontzetting en ondertoezichtstelling – geldt dat de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) de noodzaak daartoe onderzoekt, het verzoek aan de rechter doet dan wel aan de rechter advies uitbrengt. De Raad is bij de inzet van deze middelen dan ook een belangrijke speler is. Een aanvraag tot onderzoek bereikt de Raad doorgaans via het

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) van Bureau Jeugdzorg (BJZ) of via de vrijwillige jeugdhulpverlening van BJZ.

2.1.3 Wijziging OTS-wetgeving in 1995

In 1995 is de OTS-wetgeving gewijzigd. Vóór 1995 besliste de rechter niet alleen over het opleggen van de OTS maar was hij bovendien verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. In de situatie na 1995 beperkt de rol van de rechter zich tot de rechtsprekende taak. Concreet houdt deze wetswijziging in dat de jeugdrechter niet langer ambtshalve kan beslissen over het opleggen, verlengen of beëindigen van een ondertoezichtstelling of het vervangen van een gezinsvoogd, maar hierover enkel op verzoek beslissingen neemt. Verzoeken kunnen worden gedaan door het Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), ouders, verzorgers of minderjarigen van twaalf jaar of ouder.¹² Ook het Openbaar Ministerie (OM) kan bepaalde verzoeken doen. Daarnaast is sinds de wetswijziging niet langer de rechter maar de gezinsvoogd verantwoordelijk voor de uitvoering. Met de wetswijziging is tevens het oude ‘bureau kinderrechter’ verdwenen.¹³

Aan de wijziging van de OTS-wetgeving lag een aantal motieven ten grondslag. Ten eerste de wens om de rechtspositie van (pleeg)ouders en minderjarigen te verbeteren. In 1990 werd de noodzaak daartoe expliciet aan de orde gesteld in de rapporten van de Commissie Gijsbers en de Commissie Vliegthart.¹⁴ Het beëindigen van de situatie waarin de kinderrechter zowel een rechtsprekende als een uitvoerende taak had, werd gezien als één van de wijzen waarop de rechtspositie van belanghebbenden kon worden versterkt. Ten tweede werd de wetswijziging ingegeven door onverenigbaarheid van de oude positie van de kinderrechter met artikel 6 van het

¹¹ Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, 2003:7

¹² Verwey-Jonker Instituut, 2002:15

¹³ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 327, nr. 3 (MvT)

¹⁴ Commissie Gijsbers, 1990; Kamerstukken II, 1990-1991, 21 818, nrs. 1-2

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel bepaalt dat elke burger recht heeft op een onpartijdige rechterlijke instantie. Ten derde bleek in de praktijk dat de grote emotionele betrokkenheid een risico kon vormen voor de onafhankelijkheid van de rechter.

2.1.4 Wet op de jeugdzorg

Op 1 januari 2005 heeft wederom een belangrijke wetswijziging plaatsgevonden; vanaf die datum is de Wet op de jeugdzorg van kracht, ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989. Laatstgenoemde wet had tot doel meer samenhang te brengen in het aanbod van hulp, maar slaagde daar niet in. In de Memorie van Toelichting van de Wet op de jeugdzorg wordt dan ook gesteld dat de Wet op de jeugdhulpverlening niet heeft geleid tot een op de behoefte afgestemd voorzieningenpatroon. Bovendien luidt het oordeel dat onder de Wet op de jeugdhulpverlening plaatsende instanties sectoraal werken en jeugdigen met problemen op het grensvlak van meerdere (deel)sectoren tussen wal en schip vallen.¹⁵ De nieuwe wet beoogt hierin verandering te brengen en kent de volgende uitgangspunten¹⁶:

- vraaggerichte hulp: niet het aanbod van instellingen en voorzieningen staat centraal maar de vraag van de cliënt.
- recht op hulp: als het Bureau Jeugdzorg hiervoor een indicatie heeft gesteld, heeft de cliënt recht op jeugdzorg. De provincie is er dan voor verantwoordelijk dat deze hulp ook daadwerkelijk geboden wordt.
- centrale toegang: er wordt voorzien in een centrale, herkenbare toegang tot jeugdzorg door het Bureau Jeugdzorg. Waarvoorheen de Raad voor de Kinderbescherming

de intake van zaken deed, is thans het Bureau Jeugdzorg de enige instelling die een verzoek om hulp beoordeelt. Dit impliceert dat er geen directe doorverwijzing meer naar de zorgaanbieder plaatsvindt zoals in het verleden wel het geval was.¹⁷

- integrale aanpak: teneinde deze centrale toegang te realiseren zijn het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, (gezins)voogdij en de jeugdreclassering geïntegreerd in het Bureau Jeugdzorg.
- introductie gezinscoaching: gezinscoaches zorgen ervoor dat verschillende vormen van hulpverlening die aan één gezin worden geboden, op elkaar worden afgestemd. De inzet van gezinscoaches is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar ook het Bureau Jeugdzorg kan voorzien in een gezinscoach.

2.2 Het jeugdstrafrecht¹⁸

Begin vorige eeuw werden er voor het eerst kinderwetten ontworpen (1901) en ingevoerd (1905). In de kinderwetten werd benadrukt dat jeugdigen en volwassenen op belangrijke punten van elkaar verschillen en om die reden niet op dezelfde wijze behandeld mochten worden. In de rechterlijke reactie op crimineel gedrag moest volgens de nieuwe kinderwetten 'het belang van het kind' centraal staan. In 1921 werd bij wet de speciale kinderrechter ingevoerd.¹⁹ Bac beschrijft de ratio om een speciale rechter met kinderkzaken te belasten als volgt:

"Het materiele, inhoudelijke aspect van de specialisatie heeft betrekking op de eisen die aan de kinderstrafrechter worden gesteld qua kennis en persoonlijkheid. De extra kennis waarover hij in

¹⁵ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 168, nr. 3 (MvT)

¹⁶ Zie: Informatiebrochure Wet op de jeugdzorg, 2005. Deze brochure is te downloaden via: <http://www.minvws.nl/folders/djb/2005/informatiebrochure-wet-op-de-jeugdzorg.asp>

¹⁷ Hierop bestaat één uitzondering: huisartsen mogen direct doorverwijzen naar de geestelijke gezondheidszorg bij ernstig vermoeden van een psychische stoornis bij de jeugdige.

¹⁸ De informatie in deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Bac e.a. (2004) over de het jeugdstraf(proces)recht.

¹⁹ De ontwikkelingen in Nederland werden geïnspireerd door de ontwikkelingen in de Verenigde Staten waar in 1899 in Chicago de eerste 'juvenile courts' hun deuren openden.

vergelijking met zijn collega's in het commune strafrecht verondersteld werd te beschikken was juridisch (jeugdrecht), sociaal-wetenschappelijk (psychologie, (ortho)pedagogiek) en sociaal van aard (kennis van jeugdinstellingen, -projecten, -hulpverlening, -welzijn). Daarnaast diende de kinderrechter een flexibele, empathische, communicatieve persoonlijkheid te hebben, in staat te zijn om moeilijke, emotionele beslissingen te nemen. Bovendien diende hij affiniteit te hebben met het werk als kinderrechter en als strafrechter."²⁰

Ook vandaag de dag geldt dat de filosofie van het jeugdstrafrecht wezenlijk anders is dan die van het volwassenenstrafrecht. Nog steeds staat voorop dat de reactie op jeugddelinquentie dient te geschieden in het belang van het kind en gericht dient te zijn op de toekomst. Dit impliceert onder meer dat de straftoemeting zoveel mogelijk pedagogisch wordt ingericht.²¹

Omvang jeugdcriminaliteit

Het beeld bestaat dat de afgelopen jaren de jeugdcriminaliteit is toegenomen. Dit beeld lijkt te worden bevestigd door de cijfers. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het aantal gehoorde minderjarigen is opgelopen van 47.900 in 1997 tot 63.053 in 2004.²² Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) toont voorts aan dat in 2002 de politie 41.842 maal een proces-verbaal opmaakte tegen een jeugdige verdachte van 12 tot en met 17 jaar (inclusief Halt-verwijzingen), wat in 2004 is opgelopen tot 49.216 processen-verbaal, een stijging van 17,6 procent.²³ Maar of dit ook betekent dat de jeugdcriminaliteit daadwerkelijk is gestegen, is de vraag. Het is zeer wel mogelijk dat de toegenomen beleidsaandacht ertoe heeft

geleid dat meer delicten worden gesignaleerd en opgespoord, maar dat de feitelijke criminaliteit niet is gestegen. Dit is een plausibele rivaliserende verklaring voor het toegenomen aantal politiecontacten, nu uit zelfrapportage-onderzoek onder jeugdigen blijkt "dat het percentage jongeren dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden een delict te hebben gepleegd in 2004 niet is veranderd in vergelijking met 2001."²⁴

Afdoeningsmodaliteiten

Met betrekking tot de reactie op delicten, gepleegd door minderjarigen, zijn drie afdoeningsmodaliteiten te onderscheiden: afdoening door de politie, door het OM of door de rechter. De politie kan de jeugdige in kwestie berispen of doorverwijzen naar bureau Halt. Wanneer een zaak wordt doorgestuurd naar het OM, kan de officier van Justitie de zaak seponeren, het officiersmodel toepassen (dat wil zeggen een aantal uren onbetaald werken, een leerproject, het betalen van een geldbedrag aan de Staat en/of een eventuele schadevergoeding opleggen), of dagvaarden. Slechts een klein deel van het totaal aantal jeugdzaken komt voor de rechter. Het aantal zaken is in de loop van de jaren toegenomen van 7.678 in 1995 tot 10.426 in 2004. In 90 procent van de gevallen acht de rechter de jeugdige in kwestie schuldig. De rechter kan een straf opleggen, zoals een geldboete, taakstraf of jeugddetentie. Ook kan de rechter, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, een maatregel opleggen, zoals plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ).²⁵ Uit de volgende tabel blijkt dat in het merendeel van de gevallen (77 procent in 2004), de rechter overgaat tot het opleggen van een taakstraf.

²⁰ Bac, 1998

²¹ Jeugdsancties nieuwe stijl, brief van de minister van Justitie d.d. 19 juli 2004 (5299254/04/DJC)

²² WODC, 2005:6

²³ Ibid, 2005:18

²⁴ Ibid, 2005:54

²⁵ Bac e.a., 2004:16-17

Betrokkenheid jeugdrechter

De jeugdrechter is op verschillende wijzen betrokken bij het jeugdstrafrecht. Ten eerste oordeelt hij als rechter-commissaris (RC) over het eerste stadium van de voorlopige hechtenis, namelijk de bewaring en de schorsing van de bewaring.²⁶ Ten tweede neemt de jeugdrechter deel aan de raadkamer bij de beslissing over (verlenging) van de gevangenhouding. Ten derde is hij als enkelvoudige rechter belast met het beoordelen van strafbare feiten.²⁷ Zwaardere zaken of ingewikkelde zaken worden doorgaans door een meervoudige kamer behandeld. In dat geval dient een ‘kinderrechter’ aan het onderzoek ter terechtzitting deel te nemen. Veel rechtbanken lossen dit pragmatisch op door iedere strafrechter tevens te benoemen tot ‘kinderrechter-plaatsvervanger’. De vraag is of dit niet op gespannen voet staat met de internationale regelgeving (zie paragraaf 2.4); meer specifiek artikel 40 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Dit artikel schrijft een speciaal systeem van jeugdstrafrechtspleging voor. De pro forma benoemde plaatsvervangers beschikken niet noodzakelijkerwijs over specifieke kennis van het jeugdstrafrecht.²⁸

Naast de jeugdrechter behandelt ook de kantonrechter strafzaken van minderjarigen. Het betreft hier evenwel uitsluitend overtredingen, zoals bijvoorbeeld verkeers-overtredingen of overtredingen van de Leerplichtwet. De afhandeling van zaken door de kantonrechter is in grote lijnen dezelfde als die door de jeugdrechter. Zo vindt de behandeling achter gesloten deuren plaats en worden de ouders opgeroepen.

Wijziging van het jeugdstrafrecht in 1995

Mede naar aanleiding van de rapporten van de commissies Anneveldt (1982), Slagter (1985) en Montfrans (1994) vond in 1995 een wetswijziging van het jeugdstrafrecht plaats met belangrijke implicaties voor de rol van de jeugdrechter. Evenals bij de wijziging van de OTS-wetgeving, werden de bevoegdheden en de invloed van de jeugdrechter ingeperkt.

Vóór deze wetswijziging nam de jeugdstrafrechter een centrale positie in tijdens alle fasen van het strafrechtelijke traject.

Tabel 2.1 Aantal afdoeningen door de rechter in jeugdzaken (12-17 jaar), 2002 – 2004

aard van de maatregel/straf*	2002	2003	2004	toename 2002-2004
PIJ	146	165	174	19,2%
vrijheidsstraf	2.045	1.998	2.223	8,7%
taakstraf	6.527	7.234	8.052	23,4%
geldboete	467	439	512	9,6%
vrijspraak	549	581	666	21,3%
	9.734	10.417	11.627	19,4%

* voor elke maatregel/straf geldt dat deze (deels) onvoorwaardelijk is opgelegd. Bron: WODC, 2005: 35

²⁶ De RC beslist over inbewaringstelling. In veel gevallen wordt de voorlopige hechtenis door de RC geschorst met de overweging dat de jeugdige zo snel mogelijk moet terugkeren naar zijn vertrouwde omgeving. Bij schorsing van de voorlopige hechtenis wordt doorgaans een pakket aan schorsingsvoorwaarden opgelegd. Overigens kan een minderjarige verdachte ook met de RC te maken krijgen in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. De RC die hieraan leiding geeft, is niet altijd een speciale jeugdrechter. Deze taak wordt ook wel uitgeoefend door de reguliere RC.

²⁷ De kantonrechter beslist als enkelvoudig rechter over overtredingen.

²⁸ Bac e.a., 2004:22

“Zo had de kinderrechter onder andere een beslissende rol ten aanzien van de fase van de voorlopige hechtenis, ten aanzien van het al dan niet instellen van een GVO en het aanvragen van een persoonlijksonderzoek. De kinderrechter was tevens de (appel)rechter van zijn eigen rechterlijke beslissingen; als raadkamer oordeelde hij bijvoorbeeld over de beslissingen van de kinderrechter-RC. Daarnaast kon de kinderrechter op de terechtzitting zelfstandig beslissen om een jongere een straf op te leggen, ook al was dat door de officier van justitie niet geëist. Ook kon hij besluiten tot het opleggen van een civielrechtelijke maatregel, zoals de OTS, als alternatief voor een strafvervolgning. Een en ander werd veelal ‘voorgekookt’ in het driehoeks-overleg tussen kinderrechter, officier van justitie en Raad voor de Kinderbescherming, waarin alle strafzaken van jeugdigen werden besproken.”²⁹

Met de wetswijziging zijn de verantwoordelijkheden meer verdeeld om daarmee te voorkomen dat de jeugdrechter gedurende de behandeling van de strafzaak moet oordelen over eerder door hem genomen beslissingen. In veel rechtbanken wordt daarom het gerechtelijk vooronderzoek bij minderjarigen niet meer geleid door de jeugdrechter maar door de reguliere rechter-commissaris. De rol van de jeugdstrafrechter nu is beperkt tot die van rechter-commissaris bij inbewaringstelling, lid van de raadkamer gevangenhouding en zittingsrechter. Ook neemt de jeugdrechter niet langer deel aan het driehoeksoverleg met de Officier van Justitie en de Raad voor de Kinderbescherming.

Het gevolg van de wetswijziging is dat de regie van de jeugdstrafrechter in belangrijke mate is overgenomen door het OM:

“Tot 1995 besliste de kinderrechter, geadviseerd door de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering, in hoofdzaak wat aangewezen was voor de

jeugdige. Sedertdien heeft het even geduurd tot het OM de taak opvatte om beleid in te vullen. Nu is het OM de beleidsbepalende instantie geworden. De taak van de kinderrechter is meer rechterlijk geworden; een toetsende taak, beoordelen of een strafrechtelijke reactie terecht is en nagaan of de plannen van het OM passend zijn in de verhouding tot de ernst van de feit en bij de omstandigheden van de jeugdige.”³⁰

Wetswijziging gedragsbeïnvloeding van jeugdigen

Thans (begin 2006) ligt er een wetsvoorstel voor tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen. De maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen die wordt voorgesteld, heeft tot doel te voorzien in een meer geleidelijke opbouw van sancties voor jeugdigen. Het nieuwe instrument bevindt zich qua zwaarte tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds. De maatregel is niet uitsluitend gericht op straf, maar ook op hulpverlening.

“De maatregel voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar en is eenmaal te verlengen met dezelfde termijn als waarvoor deze werd opgelegd. De rechter geeft in zijn vonnis aan waar de maatregel uit bestaat. De nadere invulling van de maatregel vindt plaats door het samenstellen van een programma, dat gericht is op de individuele jeugdige en dat kan bestaan uit verschillende modules. Daar waar de maatregel voorziet in de mogelijkheid om – als dat gelet op de problematiek van de jeugdige nodig is – een vorm van jeugdzorg te bieden, sluit het wetsvoorstel aan op de Wet op de jeugdzorg.”³¹

²⁹ WODC, 2001:53

³⁰ Bac, 2003:19

³¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 2 (MvT)

Reeds in de fase van voorlopige hechtenis bestaat de behoefte om gedragsbeïnvloedende maatregelen te treffen, vanuit de gedachte dat de effectiviteit van jeugdsancties is gediend met 'lik-op-stuk'. Ook hierin voorziet het wetsvoorstel door het verruimen van de mogelijkheid om "in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding."³² Te denken valt aan sociale vaardigheidstrainingen, leerprojecten en 'hulp en steun' zoals omschreven in de Wet op de jeugdzorg. Nu al wordt in de praktijk in sommige arrondissementen veelvuldig gebruik gemaakt van de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bepaalde voorwaarden. Het wetsvoorstel heeft mede tot doel duidelijkheid te scheppen over de wettelijke mogelijkheden en grenzen van deze aanpak, die door sommigen in strijd met de onschuldpresumptie wordt geacht. Daarom stelt de minister van Justitie voor om bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken aan welke voorwaarden de instemming van de minderjarige verdachte moet voldoen. In elk geval mag in deze fase van voorarrest geen sprake zijn van elementen "die overwegend bestraffend zijn of die anderszins de indruk wekken dat de verdachte als veroordeeld behandeld wordt".³³ Ook mag de mogelijkheid tot gedragbeïnvloedende maatregelen, aldus de Memorie van Toelichting, er niet toe leiden dat het zwaartepunt van de strafrechtelijke reactie komt te liggen in de fase voorafgaand aan het rechterlijke oordeel. "Uitgangspunt blijft dat de bestraffing van de jeugdige zijn basis dient te vinden in een voorafgaand rechterlijk vonnis."³⁴

2.3 Jeugdzaken en het bestuursrecht

Ook de bestuursrechter krijgt incidenteel met jeugdzaken te maken. Zo kunnen belanghebbenden (na afronding van de bezwaarprocedure) in beroep gaan tegen een besluit van de RvdK, bijvoorbeeld als de Raad geen nader onderzoek instelt. Dit gebeurt echter vrijwel nooit. Relevanter is dan ook dat de (civiele) jeugdrechter te maken kan krijgen met het bestuursrecht. Weliswaar zijn de regels van bezwaar en beroep niet van toepassing op beslissingen in het kader van de OTS³⁵, maar sinds de invoering van de nieuwe Wet op de jeugdzorg in januari 2005 kan tegen een indicatiebesluit van het Bureau Jeugdzorg bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De kinderrechter is als bevoegde rechter aan-gewezen.³⁶ De indruk bestaat dat niet veel van dit type zaken aanhangig (zullen) worden gemaakt. Immers, het gaat om het vrijwillige traject (de verplichte OTS-variant is buiten de Awb geplaatst); als ouders of andere belanghebbenden het niet eens zijn met een indicatiebesluit van het Bureau Jeugdzorg, zullen zij naar verwachting deze beslissing naast zich neerleggen en eventueel op zoek gaan naar andere vormen van hulpverlening.

2.4 Internationaal verdragsrechtelijke bepalingen

Naast het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht en de Algemene wet bestuursrecht zijn internationale verdragsbepalingen relevant voor het kader waarbinnen de justitiële jeugdzorg en de jeugdrechtspraak vorm krijgt. Het

³² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 2 (MvT)

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ De OTS-wetgeving is op de negatieve lijst van de Awb geplaatst (art. 8:5 Awb), Verwey-Jonker Instituut, 2002:17

³⁶ Zie artikel 5, vijfde lid van de Wet op de jeugdzorg.

gaat hierbij in het bijzonder om het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Het EVRM is in Nederland in 1953 in werking getreden. Het verdrag kent rechten of voorzieningen toe aan alle mensen en is niet specifiek gericht op kinderen. Toch kent het enkele bepalingen die met name vanuit het oogpunt van kinderrechten van belang zijn. Zo bepaalt artikel 8 EVRM dat eenieder recht heeft op eerbiediging van privé-leven, familieleven en gezinsleven. Dit laatste houdt in dat ouders het recht hebben om hun kind op te voeden, en kinderen het recht hebben om door hun ouders opgevoed te worden. Het IVRK is in Nederland in 1995 van kracht geworden. Dit verdrag geldt exclusief voor minderjarigen. De kinderrechten in het verdrag zijn te verdelen in vier categorieën:

- zorgrechten, zoals het recht op voeding, onderwijs en gezondheidszorg en het recht om te spelen;
- beschermingsrechten, waarbij kinderen onder meer beschermd worden tegen mishandeling, kinderarbeid, oorlog en (seksuele) uitbuiting;
- participatierechten, die het een kind mogelijk maken om gehoord te worden in zaken die hem aangaan, zijn mening vrij te uiten, zijn eigen geweten, gedachten en godsdienst te hebben en zich te informeren
- speciale zorgrechten, voor kinderen met een handicap of kinderen die op de vlucht zijn.

Het zijn primair de ouders die verantwoordelijk zijn om de verdragsrechten van kinderen te effectueren, maar de overheid is daarbij verplicht tot ondersteuning. Als de ouders niet in staat zijn om goed voor hun kinderen te zorgen, rust op de overheid een beschermingsverplichting. Artikel 19 IVRK bepaalt:

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, zolang het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van zodanige gevallen, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

Strafrecht

De verdragen hebben niet alleen relevantie voor kinderbescherming maar ook voor het jeugdstrafrecht, zoals:

- artikel 37 IVRK, dat beoogt kinderen te beschermen tegen onwettige of willekeurige vrijheidsberoving en bepaalt dat kinderen gescheiden van volwassenen vastgehouden moeten worden.
- artikel 40 IVRK, eisende dat bij een strafbaar feit rekening wordt gehouden met de leeftijd van de minderjarige (lid 1), dat de overheid strafrechtbeginselen zoals de onschuldpresumptie en vertegenwoordiging door een raadsman waarborgt (lid 1 en 2) en dat er sprake dient te zijn van een speciaal jeugdstrafrecht waarbij zoveel mogelijk naar alternatieven buiten het strafrecht gezocht moet worden.

Naast het EVRM en het IVRK zijn voor het jeugdstrafrecht ook bepaalde 'rules' van de Verenigde Naties van belang, zoals de 'Beijing

Rules' en de 'Havana Rules'. De Beijing Rules betreffen minimumregels voor de toepassing van het jeugdstrafrecht. De Havana Rules betreffen regels voor de bescherming van jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd.

Jurisprudentie Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

Bij ernstige mishandeling van minderjarigen wordt met enige regelmaat de kritiek geuit dat de overheid en hulpverlenende instanties het recht van de ouders om hun kinderen zelf op te voeden en te verzorgen te sterk laten prevaleren boven het recht op veiligheid van een kind. Het EHRM stelt de laatste jaren steeds nadrukkelijker het belang van het kind boven dat van de ouders. Deze lijn is al in de jaren tachtig ingezet, waarbij het accent in de jurisprudentie steeds meer verschoof "van de negatieve verplichting van de overheid om niet te interveniëren in het gezinsleven (met strenge eisen als wel interventie nodig was) naar positieve verplichtingen ter bescherming van het kind. Het Hof toetst strenger aan de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel dan aan het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel."³⁷ Het Hof verplicht overheden tot toereikend gezinsonderzoek, voldoende communicatie en efficiënte samenwerking tussen de betrokken instanties met betrekking tot het kind, aldus bijzonder hoogleraar Jeugdrecht, Bruning. Deze door het Hof uitgezette lijn kan belangrijke consequenties hebben voor Nederland.

"Leidt in Nederland dit respect [voor het gezinsleven] tot een terughoudende opstelling van overheden en instanties bij de zorg voor de opvoeding van kinderen, in [vergelijkbare] landen zijn maatregelen genomen

voor een uitgesproken preventieve overheidsbemoeienis. Die bemoeienis is erop gericht ouders die dat nodig hebben actief te ondersteunen bij het vervullen van hun opvoedingstaken. (...) Het gevolg is, dat het EVRM en IVRK in andere landen hebben geleid tot een grotere inspanning van de overheid in het scheppen van voorzieningen die justitieel ingrijpen in de opvoedingsrechten van ouders tot een minimum kunnen beperken, uitmondend in een laagdrempelig, vasthoudend aanbod van opvoedingsondersteuning."

2.5 Samenvatting

Een minderjarige kan op tal van wijzen met de (jeugd)rechter te maken krijgen. Binnen het civiele jeugdrecht vormen beschermingsmaatregelen de hoofdmoot van de contacten tussen rechter en minderjarige, waarbij de ontheffing en de ontzetting van het ouderlijk gezag de meest verstrekkende maatregelen zijn. De ondertoezichtstelling, al dan niet gepaard gaande met een uithuisplaatsing, is de meest voorkomende beschermingsmaatregel. In het strafrecht kan de minderjarige overtreder te maken krijgen met: de rechter-commissaris die beslissingen neemt in het gerechtelijk vooronderzoek en over de eerste fase van de voorlopige hechtenis; de raadkamer die beslissingen neemt over de (verlenging van) gevangenhouding; de kantonrechter die beslist over overtredingen; de enkelvoudige rechter die oordeelt over eenvoudige misdrijven; en de meervoudige kamer die ernstiger delicten behandelt. In 1995 heeft, zowel voor het civiele recht als voor het strafrecht, een belangrijke wetwijziging plaatsgevonden waarbij de jeugdrechter een deel van zijn bevoegdheden heeft moeten

³⁷ Bruning, 2005:12

afstaan. De wijziging van de OTS-wetgeving heeft ertoe geleid dat de jeugdrechter enkel met de beslissing over beschermingsmaatregelen is belast en niet langer óók met de uitvoering ervan. Door de wijziging van het jeugdstrafrecht in 1995 zijn bevoegdheden van de jeugdrechter overgeheveld naar het openbaar ministerie.

Zeker in vergelijking met het civiele recht en het strafrecht is de betekenis van het bestuursrecht voor jeugdzaken marginaal. Weliswaar kan in beroep worden gegaan tegen besluiten van de Raad voor de Kinderbescherming, maar dit gebeurt slechts zelden. Voorts kan sinds de Wet op de jeugdzorg van 1 januari 2005 bij de civiele jeugdrechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep worden ingesteld tegen door het Bureau Jeugdzorg genomen indicatiebesluiten. Maar ook hier geldt dat niet veel van dit type zaken aanhangig worden gemaakt. De internationaal-rechtelijke context van het jeugdrecht wordt in belangrijke mate gevormd door het Europees Verdrag Voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Wat opvalt met betrekking tot de interpretatie van de internationale verdragen is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens steeds nadrukkelijker het belang van het kind boven de rechten van de ouders plaatst.

Kenmerken van de organisatie en van de jeugdrechter

De organisatorische inbedding van het jeugdrecht is verre van uniform. In sommige rechtbanken zijn het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht strikt van elkaar gescheiden, in andere werken civiele rechters en strafrechters samen in een team. Voorts houden in sommige rechtbanken de jeugdrechters zich exclusief bezig met het jeugdrecht, in andere behandelen zij ook zaken van volwassenen. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt aangegeven welke keuzes de rechtbanken in dit opzicht hebben gemaakt. Vervolgens zal meer duidelijkheid worden verschaft over de kenmerken van de jeugdrechters waarbij onder andere zal worden ingegaan op de ervaring, leeftijd en opleiding van jeugdrechters.

3.1 Inbedding in de sectoren

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het jeugdrecht dwars door de verschillende sectoren van een rechtbank loopt. Tussen de rechtbanken bestaan grote verschillen in de keuzes die zij hebben gemaakt met betrekking tot de organisatorische inbedding van de jeugdrechters. In sommige rechtbanken zijn de jeugdrechters ondergebracht in één sector (doorgaans de civiele sector of de familiesector) en behandelen zij zowel civiele als strafzaken. In andere rechtbanken zijn de jeugdrechters over twee sectoren verdeeld (enerzijds de civiele of familiesector en anderzijds de strafsector)³⁸. Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het jeugdrecht in de rechterlijke organisatie is ingebed, heeft in het kader van het onderhavige onderzoek een inventarisatie plaatsgevonden. Daartoe zijn de sectorvoorzitters civiel recht en de sectorvoorzitters strafrecht benaderd met een kort vragenformulier.³⁹

Verhouding civiel en strafrecht

Met de inventarisatie werd ten eerste beoogd om per rechtbank inzicht te krijgen in de mate van samenwerking tussen de sectoren civiel recht en strafrecht. In concreto werd de voorzitters de volgende vraag voorgelegd:

Hoe is in uw rechtbank het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht georganiseerd?

- strafrecht en civiel recht zijn strikt gescheiden
- strafrecht en civiel recht werken samen in een team
- strafrecht en civiel recht zijn gescheiden maar er vindt wel samenwerking tussen beide sectoren plaats, namelijk (graag toelichten): _____

In acht van de negentien rechtbanken zijn het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht strikt van elkaar gescheiden. Vier rechtbanken hebben gekozen voor de meest vergaande vorm van samenwerking: in Almelo, Amsterdam, Arnhem en Den Bosch is één team van rechters verantwoordelijk voor de afdoening van zowel civiele als strafzaken. In Arnhem en Den Bosch is dit team ondergebracht bij de sector familie- en jeugdrecht, in Almelo bij de unit familie- en jeugdrecht en in Amsterdam bij de sector strafrecht. In de overige zeven rechtbanken vindt samenwerking plaats tussen de civiele sector en de strafsector:

- In Alkmaar bestaat de samenwerking uit bekendmaking van (voorgenomen) maatregelen door de ene sector bij de andere sector. Het doel hiervan is dat de in beide sectoren genomen beslissingen elkaar ondersteunen.

³⁸ Hol & Loth, 2002:496

³⁹ Van alle rechtbanken hebben wij de gewenste informatie ontvangen. In vrijwel alle gevallen zijn de formulieren ten behoeve van de inventarisatie in het civiel recht ingevuld door de unit- of sectorvoorzitters familie (en jeugd).

3

- In Den Haag behandelt de sector familie en jeugd zestig procent van de OTS-zaken en is deze sector tevens verantwoordelijk voor de administratie van dit type zaken. Behandeling van de overige veertig procent van de OTS-zaken (wat neerkomt op twee zittingen per week) geschiedt door de afdeling jeugd van de strafsector.
- In Dordrecht vindt tussen de rechters van beide sectoren overleg plaats over OTS-pupillen voorafgaand en na afloop van een strafzitting. Het betreft hier "informeel overleg in de wandelgangen". Daarnaast wordt drie tot vier keer per jaar overleg gevoerd tussen de beide sectoren over algemene aspecten van jeugdzaken.
- In Groningen is één van de rechters van de strafsector ook belast met beslissingen over beschermingsmaatregelen en maakt een andere jeugdrechter zowel deel uit van de civiele als de strafsector.
- In Haarlem is sprake van een sector familie- en jeugdrecht. De jeugdrechters van de civiele sector nemen regelmatig zitting in meervoudige strafkamers. Ook komt het voor dat, ten behoeve van de afstemming, een civiele jeugdrechter aanschuift bij het overleg van de jeugdstrafrechters.
- In Maastricht worden de civiele jeugdrechters betrokken bij de meervoudige behandeling van strafzaken.
- In Middelburg bestaat een piketregeling voor zowel de civiele jeugdzittingen als de jeugdstrafzittingen, waarbij kantonrechters, civiele rechters en strafrechters betrokken zijn.

Wie behandelt de jeugdzaken?

De inventarisatie had tevens tot doel na te gaan wie zich binnen de rechtbanken bezighoudt met jeugdzaken. Daartoe maakten de volgende vragen onderdeel uit van het inventarisatieformulier:

Welke rechters houden zich binnen uw sector bezig met het civiele jeugdrecht?

- rechters die (vrijwel) uitsluitend OTS- en andere civiele jeugdzaken doen
- rechters die OTS- en andere civiele jeugdzaken combineren met het civiel recht voor volwassenen
- alle civiele rechters doen OTS- en andere civiele jeugdzaken

Welke rechters houden zich binnen uw sector bezig met het jeugdstrafrecht?

- rechters die (vrijwel) uitsluitend jeugdstrafrecht doen
- rechters die jeugdstrafrecht combineren met volwassenenstrafrecht
- alle strafrechters doen ook jeugdzaken

In het merendeel van de civiele sectoren houden jeugdrechters zich niet exclusief bezig met jeugdzaken, maar combineren zij deze werkzaamheden met rechtspraak voor volwassenen. Vier rechtbanken vormen hierop een uitzondering. In Alkmaar, Arnhem, Maastricht en Roermond zijn de jeugdrechters uit de civiele sector exclusief met het jeugdrecht belast. Daarnaast behandelt in Groningen en Zutphen een deel van de civiele jeugdrechters uitsluitend zaken van minderjarigen.

Ook de meeste jeugdstrafrechters combineren hun werkzaamheden met de behandeling van zaken in het volwassenenstrafrecht. Uitzondering zijn de jeugdrechters in de strafsectoren van Amsterdam en Den Haag, evenals enkele rechters van de rechtbank Maastricht en één jeugdrechter van de rechtbanken Alkmaar en Groningen. Zij houden zich exclusief bezig met jeugdzaken. Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de enquête onder jeugdrechters. Ook hieruit blijkt dat de jeugdrechters doorgaans jeugdzaken combineren met volwassenen-

rechtspraak. Slechts 18 procent van de respondenten houdt zich uitsluitend met het jeugdrecht bezig. De overige 82 procent doet ook zaken van volwassenen.

3.2 Kenmerken van de jeugdrechter

Ervaring

In de vorige paragraaf is beschreven waar de jeugdrechters in de rechtbank zijn ondergebracht. Maar wie zijn de jeugdrechters en wat kenmerkt hen?

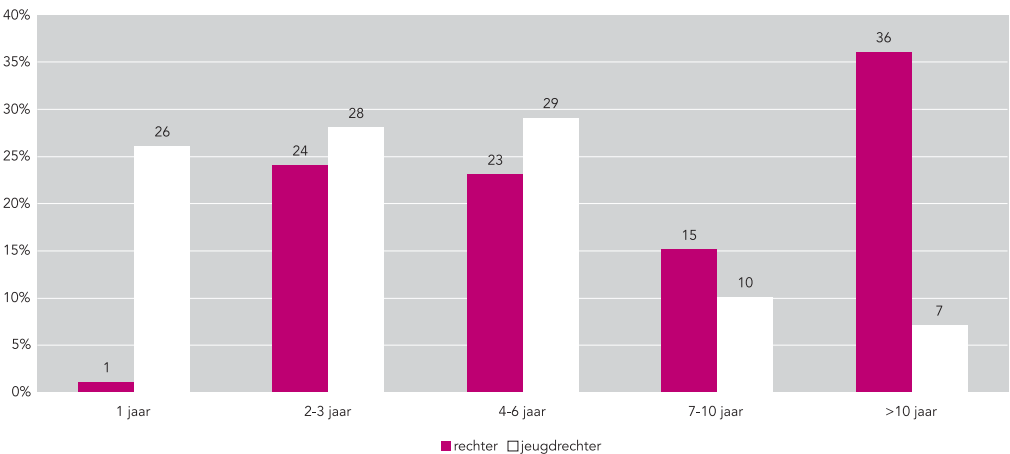
In de eerste plaats zijn zij, blijkens de uitkomsten van de enquête, relatief onervaren rechters. Een kwart van de respondenten maakt drie jaar of minder deel uit van de zittende magistratuur, en de helft van hen zeven jaar of minder. De relatieve onervarenheid is opvallend, gezien de gemiddelde leeftijd van 48 jaar (de jongste respondent is 31 en de oudste 65 jaar). Deze relatieve onervarenheid als rechter (ongeacht het rechtsgebied waarbinnen zij functioneren), geldt in versterkte mate voor hun ervaring specifiek als jeugdrechter: ruim een kwart van de respondenten is nog niet langer dan één jaar, en meer dan

de helft niet langer dan drie jaar jeugdrechter. Het is dan ook relatief een klein deel van de rechters dat al jeugdrechter was voor de ingrijpende wijziging van de OTS-wetgeving en de aanpassing van het jeugdstrafrecht in 1995. Hoe klein dit deel precies is, kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Op basis van de antwoorden op de vraag naar het aantal jaren ervaring, geeft 7 procent aan tien jaar of meer ervaring te hebben als rechter. Maar tegelijkertijd geeft 14 procent van de rechters een bevestigend antwoord op de vraag of zij als jeugdrechter werkzaam zijn geweest voorafgaand aan de gewijzigde OTS-wetgeving en het gewijzigde jeugdstrafrecht.⁴⁰

Aard van de werkzaamheden

Onder de jeugdrechters bevinden zich meer civilisten dan strafrechtgeoriënteerde rechters: 49 procent werkt bij de sector of unit familie- (en jeugd)recht tegenover 40 procent die werkzaam is in de sector strafrecht. Voorts is 11 procent van de rechters werkzaam bij een combinatie van sectoren en werken drie rechters bij de sector civiel, niet zijnde de unit familierecht.

Figuur 3.1 Ervaring respondenten



⁴⁰ Wij zijn geneigd te veronderstellen dat de rechters zich preciezer kunnen herinneren of zij voor of na de ingrijpende wetswijzigingen werkzaam waren dan hoeveel jaar zij werkzaam zijn als kinderrechter.

De sector waarin een jeugdrechter werkzaam is, geeft nog geen uitsluitel over het type zaken dat hij behandelt. Immers, iemand uit de strafsector kan (ook) civiele jeugdzaken behandelen. Dit blijkt te gelden voor ongeveer één op de vijf strafrechters. Van de rechters die werkzaam zijn binnen de civiele sector van de rechtbank, blijkt 15 procent ook strafzaken te doen en houdt 2,5 procent zich zelfs exclusief bezig met het strafrecht.

De werkzaamheden van de rechters die (ook) civiele jeugdzaken behandelen, zijn als volgt:

- 60 procent doet OTS en aanverwante zaken;
- 54 procent behandelt zaken die betrekking hebben op scheiding, omgang en gezag;
- 49 procent doet ontheffings- en ontzettingssaken;
- 39 procent doet BOPZ-zaken.

Van de rechters die (ook) jeugdstrafzaken doen is 29 procent werkzaam als rechter-commissaris (RC). Ongeveer eenderde van hen houdt zich exclusief bezig met RC-taken.

Opleiding
Van de jeugdrechters die aan de enquête hebben deelgenomen, geeft 64 procent aan specifieke, op jeugd gerichte (bij)scholing te hebben ontvangen. Het gaat in de meeste gevallen om de SSR-cursus 'kinderrechter in

het jeugd- en beschermingsrecht' en (minder vaak) de SSR-cursus 'jeugdstrafrecht'. Ook geeft een deel van de rechters aan de SSR-cursus over de nieuwe Wet op de jeugdzorg te hebben gevolgd en wordt ook de cursus 'Horen van kinderen' relatief vaak genoemd. In aanvulling hierop worden nog andere cursussen genoemd die slechts door een enkele rechter zijn gevolgd. Denk hierbij aan de volgende thema's: alimentatierecht, oorzaken en preventie van jeugdcriminaliteit, Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, forensische psychiatrie, EVRM, behandeling in jeugdinrichtingen.

Overige kenmerken

- Ongeveer een zesde (17 procent) van de rechters heeft alleen ervaring als jeugdrechter en is dus nooit rechter op een ander rechtsgebied geweest. Deze rechters zijn derhalve direct bij de start van hun carrière in deze functie benoemd. Overigens geldt voor 42 procent van de jeugdrechters dat zij vijf jaar of minder deel uitmaken van de rechtsprekende macht.
- Voor ongeveer de helft van de jeugdrechters (47 procent) was het hun eigen keuze om jeugdrechter te worden. Een klein deel van de jeugdrechters (8 procent) werd aangewezen als jeugdrechter op grond van het geldende roulatieschema, zonder

Tabel 3.1 Aard van de werkzaamheden

	(vrijwel) uitsluitend civiel	(vrijwel) uitsluitend straf	combinatie straf en civiel
sector civiel	81%	2,5%	16,5%
sector straf	0%	80%	20%

NB: onder sector civiel wordt hier verstaan: rechters werkzaam bij de sector familie (en jeugd), de unit familie (en jeugd) en de sector civiel niet zijnde de unit familie (en jeugd)

dat zij daar zelf invloed op hadden. Nog eens 31 procent werd ook aangewezen als jeugdrechter maar had daarbij wel enige zeggenschap.⁴¹

- Tweederde van de jeugdrechters is vrouw.

Een eigenschap van de jeugdrechters die niet onbenoemd kan blijven, is de grote betrokkenheid bij hun vak. Dit werd duidelijk uit de gesprekken met de jeugdrechters. Ook de hoge respons (64 procent) op de enquête is naar onze mening indicatief. Grote betrokkenheid is daarnaast tijdens de casestudies regelmatig door de externe partners benoemd en wordt door één van de jeugdrechters op het enquêteformulier als volgt onder woorden gebracht:

“Het is dan ook absoluut geen enkele opgave dit werk, zoals in mijn geval reeds 15 jaar, nog gedurende jaren voort te zetten. Arbeidsvreugde noem je zoiets.”

Jeugdrechters zijn relatief onervaren rechters. Ongeveer vier op de tien rechters is vijf jaar of minder rechter en een kwart van hen is minder dan één jaar jeugdrechter; dit terwijl de gemiddelde leeftijd van de respondenten 48 jaar bedraagt. Bijna de helft van de jeugdrechters werkt bij de sector of unit familie- (en jeugd)recht en 40 procent bij de sector strafrecht. Nog eens 11 procent is werkzaam bij een combinatie van sectoren. Ongeveer tweederde van de jeugdrechters heeft een specifieke, op jeugd gerichte (bij)scholing ontvangen. Eveneens tweederde van hen is vrouw.

3.3 Samenvatting

Het jeugdrecht is op verschillende wijzen in de rechterlijke organisatie ondergebracht. In acht van de negentien rechtbanken bestaat een strikte scheiding tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht. In zeven rechtbanken is sprake van (uiteenlopende vormen van) afstemming tussen de civiele jeugdrechters en de strafjeugdrechters. In vier rechtbanken werken de jeugdrechters samen in een team dat zowel civiele als strafzaken afdoet. De meeste rechtbanken hebben hun organisatie zodanig vormgegeven dat de jeugdrechter niet exclusief belast is met jeugdzaken maar ook zaken van volwassenen behandelt.

⁴¹ Veertien procent van de rechters geeft aan op een andere manier jeugdrechter te zijn geworden (bijvoorbeeld door te worden gevraagd voor deze positie).

Afstemming en ketensturing

Jeugdrechters maken deel uit van de keten van het civiele jeugdrecht en van de keten van het jeugdstrafrecht. In dit hoofdstuk staat het oordeel van de jeugdrechters over de externe partners en het functioneren van de beide ketens centraal. Allereerst hebben we jeugdrechters gevraagd naar hun algemene oordeel over de betrokken organisaties, alsmede naar hun mening over de afstemming in de beide ketens en de doorlooptijden. Vervolgens besteden we aandacht aan sturing in de keten en aan de vraag in hoeverre de rechters hun greep op de keten zouden willen verstevigen. De input voor dit hoofdstuk wordt grotendeels ontleend aan de enquêteresultaten. Daarbij hebben we ervoor gekozen om door middel van representatieve citaten van rechters meer kleur aan het gepresenteerde cijfermateriaal te geven. Het gaat daarbij om opmerkingen die de rechters op hun enquête-formulier hebben geplaatst.

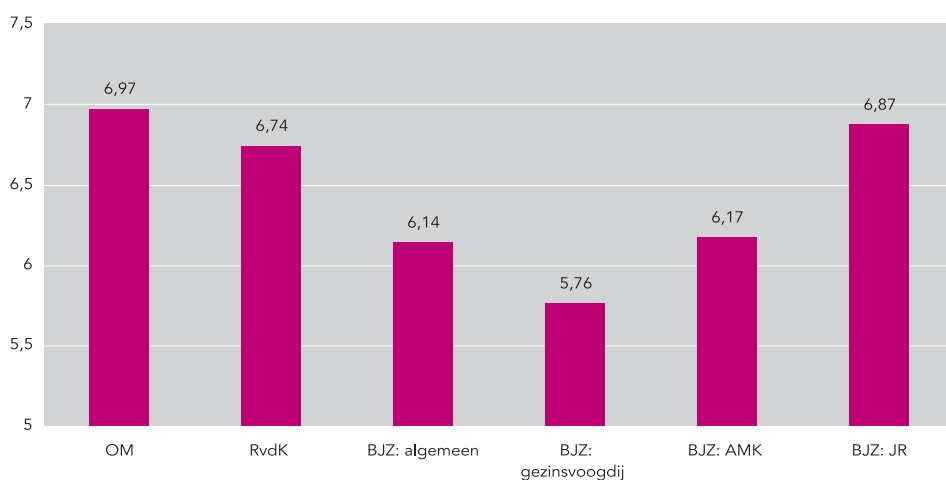
4.1 Oordeel over professionele partijen

4.1.1 Algemeen oordeel

Zowel in de civielrechtelijke als de strafrechtelijke keten hebben de jeugdrechters te maken met (deels dezelfde) externe partners. De kwaliteit van de rechterlijke beslissingen wordt mede bepaald door de activiteiten van deze organisaties.

We hebben de jeugdrechters daarom gevraagd een oordeel te geven over de externe partners, allereerst in de vorm van een rapportcijfer. De verschillen tussen de organisaties zijn niet erg groot: de cijfers variëren van een 6-min tot een 7. Het minst positief oordelen de jeugdrechters over de gezinsvoogdij. Het best scoren de organisaties die exclusief behoren tot de strafrecht-keten: het OM en de jeugdreclassering.⁴²

Figuur 4.1 Oordeel over professionele partijen in rapportcijfers (1-10)



⁴² De bespreking van afstemming en regie in de keten van de civiele jeugdbescherming (paragraaf 4.2) en de strafrecht-keten (paragraaf 4.3) verschaft achtergrondinformatie over de vraag hoe rechters tot hun oordeel over de professionele partijen zijn gekomen.

4.1.2 Tijdigheid en volledigheid van informatie

We hebben de respondenten vervolgens gevraagd naar hun tevredenheid over zowel de tijdigheid als de volledigheid van informatieverstrekking door de externe partners. De enquête-resultaten laten zien dat rechters minder tevreden zijn over de tijdigheid dan over de volledigheid van informatie (zie tabel 4.1).

De meerderheid van de jeugdrechters is niet tevreden over de tijdigheid van informatieverstrekking. Het minst ontevreden zijn zij over het OM en de jeugdreclassering. Door de jeugdrechters wordt het vooral frustrerend gevonden dat zij, door late aanlevering van documenten, onvoldoende tijd hebben om hun zitting naar behoren voor te bereiden. Hoewel het Bureau Jeugdzorg wat betreft informatievoorziening slechter scoort dan de Raad voor de Kinderbescherming, zijn op de enquêteformulieren vooral opmerkingen gemaakt over de Raad:

“Rapporten [van de] RvdK komen vaak binnen op allerlaatste moment.”

“Rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming en/of de jeugdreclassering komen met grote regelmaat pas op de dag van de zitting binnen. Dit is veel te laat om goed het rapport te kunnen lezen. Soms zie je het pas voor het eerst als de verdachte al tegenover je zit.”

Aangaande de volledigheid van informatie zijn de rechters het meest te spreken over de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. Specifiek voor gezinsvoogden geldt dat rechters soms problemen hebben met het fenomeen zittingsvertegenwoordiger. Er is dan op de zitting wel een vertegenwoordiger van het Bureau Jeugdzorg aanwezig, maar dit is niet de persoon die feitelijk ook de gezinsvoogd van de desbetreffende minderjarige (en de schrijver van het rapport) is.

“Vaak weten de zittingsvertegenwoordigers ook niet precies hoe het zit.”

“Door te werken met zittingsvertegenwoordigers is er dan ook nauwelijks de mogelijkheid om op zitting nader geïnformeerd te worden. Het verdient aanbeveling om het instituut van zittingsvertegenwoordigers ter discussie te stellen.”

Tabel 4.1 Tevredenheid informatieverstrekking: percentage (zeer) tevreden

	tijdigheid van informatie	volledigheid van informatie
OM	50%	62%
RvdK	42%	76%
BJZ – algemeen	27%	44%
BJZ: gezinsvoogdij	31%	43%
BJZ: AMK*	-	32%
BJZ: JR	46%	75%

* De informatie van het AMK wordt doorgaans niet rechtstreeks bij de rechter aangeleverd. De Raad voor de Kinderbescherming verwijst in rapporten wel met enige regelmaat naar de rapportages van het AMK, zodat jeugdrechters zich wel een oordeel kunnen vormen over de volledigheid van informatie.

4.1.3 Bruikbaarheid van informatie

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met rechters, is duidelijk geworden dat niet alleen de tijdigheid en de volledigheid, maar ook de bruikbaarheid van informatie een punt van zorg is. Daarbij wordt voornamelijk gerefereerd aan de omvang van de rapportages van de gezinsvoogden. Jeugdrechters zien zich geconfronteerd met pakken papier en niet altijd even heldere voortgangsrapportages. Zij zouden naar hun mening gediend zijn met rapportages die veel korter en meer 'to the point' zijn. Een klacht die daarbij met enige regelmaat wordt geuit is dat de rapporten soms gedateerde informatie bevatten en dat door de wijze van verslaglegging niet altijd duidelijk is wat zich in het verleden afspeelde en wat voor het heden van belang is.

4.2 Afstemming en regie in de keten van het civiele jeugdrecht

4.2.1 Bezorgdheid

Regelmatig heeft een gezin te maken met meerdere hulpverleningsorganisaties. Wil de geboden zorg effectief zijn, dan dienen de interventies van deze organisaties goed op elkaar afgestemd te zijn. Dit vereist dat de betrokken organisaties op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en goed samenwerken. Maar in de praktijk blijkt dat hulpverleningorganisaties soms volledig langs elkaar heen werken of hun taak niet naar behoren uitvoeren, zoals het familiedrama in Roermond in de zomer van 2002 en de dood van Savanna maar al te pijnlijk duidelijk hebben gemaakt. De Inspectie Jeugdzorg constateert in haar jaarverslag van 2003 dan ook "dat er in de praktijk nogal wat leemtes blijken te zitten tussen de verschillende schakels."⁴³

Volgens het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep' is er tegelijkertijd sprake van veel overlap tussen het werk van het AMK, de RvdK en de gezinsvoogden. Daarbij is het volgens de onderzoekers zo dat "geen enkele organisatie zich er verantwoordelijk voor [voelt] dat [de] gang langs de verschillende instanties soepel verloopt. De betrokken organisaties houden zich alleen bezig met hun eigen werk, en maken geen gebruik van elkaars kennis."⁴⁴ In deze paragraaf komt aan de orde hoe de jeugdrechters denken over afstemming in de keten van civiele jeugdbescherming.

4.2.2 Oordeel over afstemming in de keten

De algemeen geaccepteerde opvatting dat de activiteiten van diverse betrokken organisaties in de civiele keten niet goed op elkaar zijn afgestemd vindt onder lang niet alle rechters weerklank. Meer rechters vinden dat activiteiten van het AMK, de RvdK, het BJZ en de andere hulpverleners wél goed op elkaar zijn afgestemd, dan niet (38 versus 26 procent).⁴⁵ De bevindingen van de casestudies wijzen in dezelfde richting. In de vier onderzochte arrondissementen vindt eigenlijk iedereen dat het – mede dankzij forse investeringen – nog niet zo slecht gesteld is met de afstemming tussen de aanleverende instanties.

Een specifieke vorm van afstemming waarover een aantal rechters op het enquêteformulier opmerkingen heeft geplaatst, betreft die tussen vrijwillige en gedwongen hulp:

"In Nederland is de ondersteuning van ouders slecht ontwikkeld. Zwakke ouders en zorgmijdende ouders worden vrijwel aan hun lot overgelaten, totdat het helemaal uit de hand is gelopen en een kinderschermingsmaatregel geboden is. Daardoor hebben we een wat ongenueanceerde alles of niets structuur."

⁴³ Inspectie Jeugdzorg 2004:7

⁴⁴ NRC Handelsblad, april 2005

⁴⁵ De overige 36 procent van de civiele jeugdrechters oordeelt neutraal over de kwaliteit van de afstemming tussen de betrokken organisaties in de jeugdbescherming.

Het devies van deze rechters is dan ook dat eerder ingrijpen gewenst is; er wordt te lang “doorgemodderd” in het vrijwillige circuit. Ook tijdens de interviews in het kader van de casestudies is deze boodschap, door zowel rechters als externe partners, een aantal maal naar voren gebracht.

Oorzaken van tekortschietende afstemming

Hoewel het aandeel jeugdrechters dat tevreden is over de afstemming van activiteiten in de civiele keten groter is dan het aandeel dat een tegenovergestelde positie inneemt, is toch minder dan de helft van de jeugdrechters tevreden over deze afstemming. Er is dus zeker nog ruimte voor verbetering. Daarbij ligt het niet erg voor de hand deze verbetering te zoeken in het creëren van meer duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden in de civiele keten: slechts 18 procent van de jeugdrechters vindt dat duidelijkheid hierover ontbreekt.

Met name de casestudies geven aanleiding tot de veronderstelling dat, voor zover er gebrek aan afstemming en coördinatie bestaat, dit vooral verklaard wordt doordat organisaties op zichzelf zijn gericht en het hen ontbreekt aan “systeemperspectief”. Daarmee wordt bedoeld dat elke organisatie zich vooral richt op haar eigen verantwoordelijkheden en te weinig op een gezamenlijk afgestemde aanpak. Er wordt niet (voldoende) gewerkt vanuit een gezamenlijke, overkoepelende doelstelling. In dit verband noteerde een rechter het volgende op zijn enquêteformulier: “Ieder is bezig - hoewel goed bedoelend - zijn eigen terrein te bewaken, dit ten koste van het kind.”

4.2.3 Doorlooptijden en wachttijden

Uit ons onderzoek blijkt dat, meer dan de afstemming tussen de diverse betrokkenen, de wacht- en doorlooptijden in de civiele keten de rechters zorgen baren. Onderzoek in Amsterdam, ‘Jeugdbescherming onder de loep’, toont aan dat in dit arrondissement acht tot vijftien maanden met een OTS-beschikking is gemoeid. Ook in andere arrondissementen kampt men met dit probleem. “De wachtlijstenproblematiek ondermijnt in de praktijk de effectieve uitvoering van veel maatregelen”, aldus één van de rechters die aan de enquête heeft deelgenomen. Alle schakels in de keten hebben hiermee te kampen, zo maken de volgende citaten van twee andere jeugdrechters duidelijk:

“De Wet op de jeugdzorg gaat wel uit van “vraagsturing” maar dat wordt in de uitvoering niet waargemaakt, de wachtlijsten blijven op alle terreinen bestaan.”

“Er is een lange wachtlijst vanwege de achterstand bij de Raad (...) ook in beschermingszaken (...) Na gemiddeld zes maanden komt het verzoek OTS op zitting. Op dit moment is het Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Stichting (WSS) overbelast, waardoor een cliëntenstop bij WSS is afgekondigd. Een gezinsvoogd wordt wel benoemd, maar gaat niet aan de slag vanwege de stop, dan wel de overbelasting van het systeem. Vervolgens is er, wanneer de gezinsvoogd dan eindelijk verschijnt, weer een wachtlijst voor allerlei voorzieningen van jeugdzorg. Al met al werkt het falen van de zorg in combinatie van het falen van de Raad zo langzamerhand demotiverend voor het rechterlijk personeel; erger is uiteraard dat door de lange wachtlijsten (...) het inmiddels met de jeugdige van kwaad tot erger gaat.”

De oorzaak van de lange wacht- en doorlooptijden wordt door de rechters voor een belangrijk deel bij 'de bureaucratie', 'de papierwinkel' en een gebrek aan financiële middelen gezocht.

"In het algemeen bestaat bij mij de indruk dat de professionele partijen wel graag kwaliteit willen leveren, maar daarin ernstig belemmerd worden door tijdverslindende voorschriften van overheidswege (elke actie moet worden vastgelegd en worden gerapporteerd). Bovendien lijken er voor de uitvoering van het eigenlijke werk onvoldoende financiële middelen ter beschikking te zijn om kwalitatief voldoende geschoold personeel aan te trekken."

Van Montfoort, onderzoeker gespecialiseerd op het terrein van jeugdzorg, voegt daaraan toe dat lange doorlooptijden als het ware in het systeem zijn ingebouwd. Hij wijst erop dat bij elke stap in de keten, wordt nagegaan of het mogelijk is het kind in de keten terug te verwijzen. Hij stelt dan ook dat het systeem zelf "inefficiënt, niet effectief en sterk vertragend is."⁴⁶

Wachttijstenproblematiek na de rechterlijke interventie

Maar ook als de civiele jeugdrechter eenmaal een beslissing heeft genomen, betekent dit nog niet het einde van de wachttijstenproblematiek. Nadat door de rechter een beschermingsmaatregel is opgelegd, moet vaak gewacht worden op adequate hulpverlening:

"De op verzoek van RvdK of Jeugdzorg door de rechter noodzakelijk geachte jeugdhulpverlening wordt veel te vaak niet uitgevoerd vanwege wachtlijstproblematiek."

Voor de justitiële jeugdinrichtingen gelden vaak wachttijden. Jeugdigen verblijven te lang op opvangplekken in justitiële inrichtingen en een passend behandelvervolg is onvoldoende beschikbaar. Daarbij komt dat er sprake is van samenplaatsing; door gebrek aan opvang is het aantal civiele crisisplaatsingen van jongeren in strafinrichtingen enorm toegenomen.⁴⁷ In een ongebruikelijke actie heeft een aantal jeugdrechters begin 2004 een manifest opgesteld, waarin zij hun zorgen uitspreken over de problematiek aangaande de JJI's en vooral aandacht vragen voor het gebrek aan behandelplaatsen. Zij refereren aan onderzoek waaruit blijkt dat 80 procent van degenen die in een JJI verblijven "intensieve en gespecialiseerde vormen van behandeling nodig hebben, willen zij in de toekomst enige kans hebben in de samenleving."⁴⁸

Naar aanleiding van de problemen rondom JJI's is door de minister van Justitie de werkgroep 'optimalisering van het zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' in het leven geroepen. Deze werkgroep heeft aangetoond dat het huidige aanbod van de JJI's, maar ook dat van de provinciale jeugdzorg, de jeugd-GGZ en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG's) ontoereikend is.⁴⁹

⁴⁶ Van Montfoort, 2005

⁴⁷ Plan van aanpak n.a.v. samenplaatsing jeugdigen in JJI's, brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 1 juli 2004 (5295504/04/DJC)

⁴⁸ Kinderrechters in Nederland luiden de noodklok, Raad voor de rechtspraak, 10 februari 2004. Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdK/Actualiteiten/Archief/2004/3/ACT14739.htm>

⁴⁹ Ook jeugdrechters vragen aandacht voor dit probleem in 'Kinderrechters in Nederland luiden de noodklok': "De huidige crisisplaatsing in de opvanginrichtingen van de justitiële jeugdinrichtingen biedt geen passend zorgaanbod. De justitiële opvanginrichting biedt wel een pedagogische aanpak maar deze is niet toegesneden op de specifieke zorgaanvraag van deze jeugdigen. De beperkte flexibiliteit van het regime binnen de justitiële opvanginrichtingen vormt een belemmering om deze groep civielrechtelijk geplaatste jeugdigen goed te helpen (dominantie van uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van het strafrecht). Bovendien is er sprake van een slechte aansluiting tussen deze aanbodmogelijkheden op vrijwillige basis in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-GGZ en de LVG-sector enerzijds en de gesloten mogelijkheden in de justitiële jeugdinrichting (opvang en behandeling) anderzijds. Het ontbreken van passend vervolgaanbod leidt er in de praktijk toe, dat jeugdigen onnodig lang onder het regime van de justitiële jeugdinrichting verblijven, waardoor sprake is van onnodige vrijheidsbeperking."

Op basis van de inventarisatie door de werkgroep concluderen de minister van Justitie en de staatssecretaris van vws in juli 2004 dat op korte termijn een urgentieplan moet worden opgesteld, waardoor sneller diagnostisch onderzoek en ambulante behandeling in de justitiële jeugdinrichtingen op gang komen. Inmiddels worden sinds 1 januari 2005 in 'Horizon', een instituut voor jeugdzorg en onderwijs, jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen behandeld in een gesloten setting. Het betreft een experiment voor drie jaar, waarbij tien kinderen tussen de zeven en dertien jaar worden behandeld die normaal gesproken in JJI's worden geplaatst.⁵⁰ Ook zal worden gestart met gefaseerde beëindiging van de samenplaatsing van civiel- en strafrechtelijk geplaatste minderjarigen. Het uiteindelijke doel is een einde te maken aan plaatsing in een justitiële inrichting van jeugdigen die primair met het doel van bescherming uit huis zijn geplaatst.⁵¹

4.2.4 Regie door de gezinsvoogd

In de situatie voor 1995 lag de regievoering met betrekking tot de beschermingsmaatregelen bij de jeugdrechter; hij zette als het ware het traject uit. Na de wijziging van de OTS-wetgeving was het de bedoeling dat de gezinsvoogd(ij-instelling) deze coördinerende taak over zou nemen: vanaf die datum dient de gezinsvoogd(ij-instelling) toezicht te houden op de minderjarige en ervoor te zorgen dat de minderjarige en de met gezag belaste ouder hulp en steun wordt geboden.

Eerder onderzoek

In 2000 heeft het Verwey-Jonker Instituut verslag gedaan van een onderzoek naar de werking van de herziene wetgeving met betrekking tot de ondertoezichtstelling van minderjarigen. Daaruit blijkt in het algemeen als positief te worden ervaren dat er een einde is gekomen aan de dubbelfunctie van de jeugdrechter. Dit geldt voor alle betrokken partijen, inclusief de rechtsprekende macht. Wel zijn de geconsulteerde jeugdrechters van mening dat hun toetsende taak ten aanzien van beslissingen van de gezinsvoogd(ij-instelling (GVI) voor verbetering vatbaar is. Zij zijn van mening dat te weinig beslissingen van de GVI aan de rechter worden voorgelegd; belanghebbenden weten de weg naar de jeugdrechter vaak niet te vinden. "De kinderrechtter heeft een belangrijke rol als toezichthouder, maar eigenlijk staat hij nu teveel op afstand. De GVI wordt nu te weinig gecontroleerd."⁵² Meer algemeen, vinden de in 2000 onderzochte jeugdrechters dat de gezinsvoogden hun taak niet naar behoren uitvoeren. Vooral de juridische kennis bij de gezinsvoogden zou tekort schieten.⁵³

Enquête positionering jeugdrechter

Ook nu zijn de (civiele) jeugdrechters blijken de enquête niet erg tevreden over de wijze waarop het Bureau Jeugdzorg invulling geeft aan de regiefunctie die het heeft. Maar 16 procent vindt dat BJZ op adequate wijze toezicht uitoefent op de minderjarige en uitvoering geeft aan de (coördinatie van) zorg. Tevens vindt slechts eenderde van de (civiele) jeugdrechters dat bij een ondertoe-

⁵⁰ Kamerstukken II, 2004-2005, 30 030, nr. 1

⁵¹ Plan van aanpak n.a.v. samenplaatsing jeugdigen in JJI's, brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 1 juli 2004 (5295504/04/DJC)

⁵² Verwey-Jonker Instituut, 2002:107

⁵³ Ibid, 2002:65

zichtstelling adequate hulp en steun wordt geboden. Gevraagd naar een rapportcijfer met betrekking tot het gezag van BJJ over de (pleeg)ouders, de minderjarige en de hulpverleningsinstanties, scoort deze organisatie in alle drie de gevallen een mager zesje.

“Het lijkt er sterk op dat thans niemand de regiefunctie uitvoert en dat niemand zich (eind)verantwoordelijk voelt, dan wel die verantwoordelijkheid neemt.”

“Er is niet zoals vroeger een echt boven de partijen staande figuur, die het aangetaste ouderlijk gezag in geval van kindbeschermingsmaatregelen adequaat en onpartijdig, zuiver vanuit het belang van het kind, overneemt en uitoefent.”

Bureaucratie en onvoldoende toerusting

De perceptie van jeugdrechters dat gezinsvoogden onvoldoende hun regiefunctie waar maken, heeft volgens hen deels te maken met de bureaucratische rompslomp die de taak van de gezinsvoogden met zich meebrengt: “Gezinsvoogden kunnen zich te weinig werkelijk op hun taak in het veld richten door tal van nevenbezigheden en papierwerk.” In de casestudy Amsterdam wordt door de vertegenwoordiger van het Bureau Jeugdzorg gesproken van het “wegorganiseren van de menselijke maat”.

Ook wordt door jeugdrechters regelmatig naar voren gebracht dat gezinsvoogden onvoldoende zijn toegerust voor hun taak.

“De aard van de werkzaamheden van de huidige gezinsvoogd, voornamelijk casemanager, komt niet meer overeen met de opleiding van gezinsvoogden. Veel te veel gezinsvoogden zijn onvoldoende toegerust voor hun zware taken.”

“Er is bij Bureau Jeugdzorg weinig tijd voor daadwerkelijke hulpverlening en er is een groot verloop

van medewerkers, waardoor ook “groentjes” vol ingeschakeld worden, met niet altijd het gewenste resultaat. Jeugdzorg kan daar naar mijn mening ook niet veel aan doen: het is dweilen met de kraan open. De mensen worden slecht betaald en staan onder grote druk in hun functioneren, ook vanuit de maatschappij.”

Aan dergelijke opmerkingen wordt, tijdens de casestudies en in de open antwoorden op het enquêteformulier, wel toegevoegd dat de spreekwoordelijke uitzondering de regel bevestigt: “De kwaliteit van de gezinsvoogdij is in het algemeen onvoldoende, maar er zijn wel gezinsvoogden die het uitstekend doen.”

Het gebruik van aanwijzingen

De schriftelijke aanwijzing is één van de ‘instrumenten’ die de gezinsvoogd ten behoeve van zijn taakinvoering ter beschikking staan. Het betreft de opdracht van de gezinsvoogd aan de minderjarige of aan de ouder die het gezag heeft, om iets te doen of juist te laten. Uit de enquêteresultaten blijkt dat slechts 14 procent van de (civiele) rechters vindt dat de gezinsvoogden van deze mogelijkheid doorgaans een juist gebruik maken.

“Het ligt namelijk vooral aan de gezinsvoogd of hij ertoe overgaat om tot een aanwijzing te besluiten: het is extra werk en hij maakt zichzelf kwetsbaar. Veelal verzandt de zaak in doorpraten en doormoderen. En als er dan al een aanwijzing wordt gegeven, zijn de ouders verbaasd dat zij voor bezwaar bij de gezinsvoogdij-instelling terecht moeten in plaats van bij de kinderrechter. De procedure is in verband met de oplossing van de zich voordoende pedagogische problemen ook te omslachtig.”

Daarbij speelt mee dat een gezinsvoogd vaak niet goed weet hoe een aanwijzing juridisch vorm moet worden gegeven en aan welke eisen moet worden voldaan. Bovendien is de sanctie voor het niet-naleven van een aanwijzing het

ontheffen van het gezag en dit wordt vaak als een te vergaande en daardoor niet-adequate reactie gezien.

Gebrek aan controle

De jeugdrechters vinden de tekortkomingen in de regie door de gezinsvoogden extra bezwaarlijk wegens het gebrek aan controle op de uitvoering van taken door het Bureau Jeugdzorg.

“Het primaat van de beslissingen rondom een minderjarige ligt bij BJZ. Er is nauwelijks controle op de uitoefening van de taken. De Raad voor de Kinderbescherming speelt nauwelijks een rol, ook wanneer hij een adviserende taak heeft. De rechter heeft geen mogelijkheden tot beïnvloeding van de werkwijze van BJZ, anders dan een verzochte maatregel af of toe te wijzen. Het evenwicht tussen uitvoering en controle daarop is volledig zoek. Daarnaast is BJZ nog niet de professionele organisatie waar in de wet van wordt uitgegaan.”

Kortom, er is volgens de jeugdrechters sinds de wetswijziging van 1995 een vacuüm ontstaan: de regie in de keten van de jeugdbescherming die eerst bij de rechter lag, is naar hun mening onvoldoende overgenomen door het Bureau Jeugdzorg. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de jeugdrechter deze leemte moet opvullen:

“Een terugkeer naar de situatie van vóór 1995 vind ik onwenselijk. De kinderrechter is rechter en is er slechts voor geschillenbeslechting. Dat er kritische kanttekeningen bij de hulpverlening worden geplaatst, brengt niet mee dat de rechter dan maar meer in beeld moet komen. Dit betekent slechts dat de hulpverlening verbeterd moet worden.”

De meeste jeugdrechters delen de mening dat terugkeer naar de situatie van voor 1995 niet gewenst is. Maar velen willen wel dat de

jeugdrechter meer invloed krijgt om zodoende de rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen te waarborgen.

4.2.5 Regie door de rechter

Onder de huidige wetgeving – enkele uitzonderingen daargelaten – kan de jeugdrechter niet langer ambtshalve overgaan tot het nemen of beëindigen van jeugdbeschermingsmaatregelen en is hij in vergelijking met het verleden op grotere afstand tot de minderjarige komen te staan. In de vragenlijst hebben wij de rechters enkele stellingen voorgelegd om duidelijkheid te krijgen of, en zo ja in hoeverre, zij vinden dat de jeugdrechter meer het heft in handen zou moeten (kunnen) nemen. Tabel 4.2 geeft de resultaten weer. Het is evident dat de jeugdrechters meer sturing in de keten van de civiele jeugdbescherming zouden willen hebben. Ruim de helft vindt dat de jeugdrechter zich intensiever met jeugdbeschermingsmaatregelen zou moeten kunnen bemoeien dan het huidige wettelijke kader toelaat. Ook al staat de wet marginale toetsing voor, een overgrote meerderheid van de jeugdrechters (87 procent) vindt dat het nodig kan zijn dat zij zich inhoudelijk met een zaak bemoeien. Anderzijds doen de antwoorden ook veronderstellen dat, gelet op de antwoorden over de rechterlijke toetsing van beëindiging van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, de rechter bereid is afstand te bewaren als taken door een andere instantie worden ingevuld.

Conflictsituaties

Driekwart van de jeugdrechters is van mening dat bij een conflictsituatie tussen de gezinsvoogd enerzijds en de ouders of minderjarige anderzijds, het goed zou zijn als de rechter hierover zou beslissen.

"De gezinsvoogd heeft een heel moeilijke positie. Hij moet beslissingen nemen die vaak diep ingrijpen in het gezin, maar tegelijkertijd is hij ook hulpverlener en moet hij een vertrouwensrelatie met het gezin opbouwen. Dat lijkt me erg moeilijk, zo niet onhaalbaar. Een kinderrechter kan beter "de gebeten hond" zijn, zodat de gezinsvoogd tot daadwerkelijke hulpverlening kan komen en niet voortdurend bezig is zijn positie te verdedigen en het vertrouwen te (her)winnen."

"Sinds de uitvoering van de OTS is opgedragen aan Bureau Jeugdzorg, staan de gezinsvoogden voor een lastige/dubbele taak: hulpverlener en beslisser met betrekking tot invulling van gezag. Met name een beslissing tot uithuisplaatsing waar ouders het niet mee eens zijn, wordt vaak gevolgd door een vertrouwensbreuk/gebrekkige samenwerking. Daar zou meer het zwaartepunt bij de kinderrechter moeten liggen."

Overigens kan het gezag van de jeugdrechter niet alleen nuttig zijn bij conflicten tussen de gezinsvoogd en zijn cliënten. Ook wanneer de gezinsvoogd oploopt tegen gebrek aan medewerking bij andere instanties, kan het zinvol zijn dat de jeugdrechter zijn gezag inzet om dingen voor elkaar te krijgen.

"Geschillen tussen (de leiding van) kindertehuizen, gezinsvoogd, ouder, kind over opname en over uithuisplaatsing, zouden, waar nu bij de kindertehuizen feitelijk een te grote ongecontroleerde macht ligt, bij de kinderrechter moeten worden ondergebracht."

"Voor zover ik het al kan overzien, heeft BJZ met name bij plaatsingen en de uitvoering daarvan soms wat weinig gezag om te kunnen 'doorpakken' in overleg met de betreffende instelling. Een telefoontje van de kinderrechter werkt dan weer wel..."

Tabel 4.2 Sturingsbehoefte van de (civiele) jeugdrechter

Het verdient de voorkeur dat de kinderrechter zich intensiever met jeugdbeschermingsmaatregelen zou kunnen bemoeien dan thans wettelijk is toegestaan.	53%
Ook in het geval dat de kinderrechter zich (zou) moeten beperken tot een marginale toetsing kan het nodig zijn dat hij zich inhoudelijk met een zaak bemoeit.	87%
Het zou goed zijn als bij een conflict tussen gezinsvoogd en ouders / minderjarige de rechter hierover zou beslissen.	74%
Om te zorgen voor gezagvolle afstemming tussen de schakels in de keten van jeugdbescherming is het wenselijk de jeugdrechter meer bevoegdheden te geven.	61%
De beëindiging van een UHP moet aan de kinderrechter worden voorgelegd :	
- ja, dit behoort sowieso tot het takenpakket van de rechter	40%
- ja, zolang de RvdK de beslissing tot uithuisplaatsing niet toetst	33%
- nee, deze taak hoort niet bij de rechter	20%
- weet niet, geen mening	7%
De beslissing tot niet-verlengen van de OTS moet aan de kinderrechter worden voorgelegd :	
- ja, dit behoort sowieso tot het takenpakket van de rechter	28%
- ja, zolang de RvdK de beslissing tot uithuisplaatsing niet toetst	37%
- nee, deze taak hoort niet bij de rechter	27%
- weet niet, geen mening	8%

Uit de casestudies blijkt dat de medewerkers van het Bureau Jeugdzorg het doorgaans helemaal niet ongewenst zouden vinden als de jeugdrechter zijn gezag zou inzetten om een lastige situatie vlot te trekken. Zo stelt een van de medewerkers van het Bureau Jeugdzorg in Arnhem dat het gezag dat de rechter voor 1995 had, soms niet wordt gemist: De gezagspositie van de rechter, met zijn toga en het decorum van de rechtbank, is door de gezinsvoogd niet te evenaren.

Herbezinning

Gezien het oordeel van de jeugdrechters over de regie in de civiele keten, wekt het geen verbazing dat 70 procent van hen van mening is dat er een herbezinning dient plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbescherming. In onderstaand citaat wordt de ratio hierachter nogmaals kort samengevat:

“Door een gebrek aan gezag, tijd en een adequate geschillenregeling ontstaan er thans ernstige problemen in de kinderbeschermingspraktijk. Deze dwingen tot een heroverweging van een aantal aspecten (zoals beëindiging OTS en UHP) en herbezinning op de verantwoordelijkheden. Bij de systeemwijziging (scheiding van hulp en recht) die aan de wetswijziging van 1995 ten grondslag ligt, is onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat er geschillen kunnen rijzen bij de uitvoering, die om een snelle en gezaghebbende afdoening vragen. Tevens zijn de beëindigingsbeslissingen aan de kinderrechter onttrokken vanuit de gedachte dat dit uitvoeringszaken zijn. De aanwijzingssystematiek en de daaraan gekoppelde rechtsbescherming bieden onvoldoende mogelijkheden om snel en gezaghebbend beslissingen te nemen (knopen door te hakken). Het is in ieder geval wenselijk dat bij jeugdbeschermingsactiviteiten (...) geschillen snel kunnen worden beslecht.”

Dat rechters een andere verdeling van gezag en verantwoordelijkheden voorstaan, betekent

niet noodzakelijkerwijs dat zij ingrijpende systeemveranderingen zouden willen doorvoeren. Sommige ideeën betreffen (relatief) praktische wijzigingen.

“Ik vind dat de kinderrechter - zoals vroeger - veel meer bevoegdheden zou moeten hebben over de plaatsing van een kind, zowel de plek waar als de termijn waarop.”

“Het vertrouwen in een onafhankelijke rechter is groter dan het vertrouwen in het bolwerk van de grote logge instanties. Terug naar een inloopsprekuren van de kinderrechter zou niet zo’n gek idee zijn!”

4.2.6 Pragmatische oplossingen

Jeugdrechters hebben in de praktijk van na 1995 pragmatische oplossingen bedacht om sturend te kunnen optreden richting de gezinsvoogd. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van een trajectmachtiging⁵⁴ of een beperking van een machtiging tot uithuisplaatsing.⁵⁵ Ook wordt wel gewerkt met een voorwaardelijke machtiging tot gesloten plaatsing, waarbij pas als aan bepaalde voorwaarden is voldaan een minderjarige in een JJI geplaatst mag worden.⁵⁶

Daarnaast komt het voor dat jeugdrechters een OTS maar voor korte tijd verlengen, met het argument dat er in de bestaande situatie te weinig gebeurt om de verlenging van de OTS met een jaar te rechtvaardigen. De boodschap die hier vanuit gaat, is dat van de gezinsvoogd meer inzet of het initiëren van verderstrekende maatregelen wordt verwacht. Uit de enquêteresultaten blijkt dat deze werkwijze op brede instemming van de jeugdrechters mag rekenen (74 procent van de respondenten kan zich hierin vinden), hoewel zij door minder dan een kwart van hen met enige regelmaat (en door 58 procent sporadisch) wordt toegepast.

⁵⁴ Een trajectmachtiging houdt in dat in één beschikking een machtiging wordt gegeven voor meerdere, opeenvolgende uithuisplaatsingen.

⁵⁵ De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het gebruik van een trajectmachtiging geoorloofd is, maar legt de rechter daarbij wel een belangrijke motiveringsplicht op. Zie: Bruning, 2005

⁵⁶ Ibid.

Een andere manier van de jeugdrechter om de regie naar zich toe te trekken, is door een ruime interpretatie van begrippen – een aanpak die blijkens de casestudies wel door de civiele rechter van de rechtbank Zwolle wordt toegepast. Hij geeft regelmatig een ruime uitleg aan het begrip ‘verzoek’ of ‘voorgenomen besluit’, ook al wordt dit niet officieel als zodanig gepresenteerd. Ook geeft deze rechter te kennen dat hij de behandeling van zaken soms aanhoudt om gezinsvoogden te dwingen hun zaken goed op orde te hebben. De medewerkers van Bureau Jeugdzorg stellen deze actieve houding overigens niet altijd op prijs, omdat de rechter zich naar hun mening op hun terrein begeeft (zie bijlage 6).

4.3 Afstemming en regie in de keten van het jeugdstrafrecht

4.3.1 Oordeel over afstemming in de keten

Het beeld bestaat dat in het jeugdstrafrecht de afstemmingsproblematiek minder groot is dan in de civielrechtelijke jeugdhulpverlening. De jeugdrechters delen deze opvatting, zo leren de enquêteresultaten. Over het algemeen vinden de (straf)rechters dat er in de keten van het jeugdstrafrecht voldoende duidelijkheid bestaat over de taken en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties: 73 procent is deze mening toegedaan. Voorts vindt 61 procent van hen dat de activiteiten van de RvdK, de politie, het OM en de jeugdreclassering in hun eigen arrondissement goed op elkaar zijn afgestemd; slechts 3 procent is het hiermee oneens.

4.3.2 Doorlooptijden en wachttijden

Evenals de civiele keten heeft ook de keten van het jeugdstrafrecht te kampen met lange doorlooptijden en wachttijden. Vaak duurt het

(erg) lang alvorens de zaak op zitting komt. Dit terwijl het voor de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie van groot belang is dat deze zo snel mogelijk na het plegen van het delict plaatsvindt.

“In het algemeen vergt het belang van de minderjarige altijd snel optreden, alleen al omdat kinderen een snelle ontwikkeling doormaken. Hulpverlening en straffen moeten om die reden altijd zo snel mogelijk beschikbaar zijn vanuit pedagogisch oogpunt.”

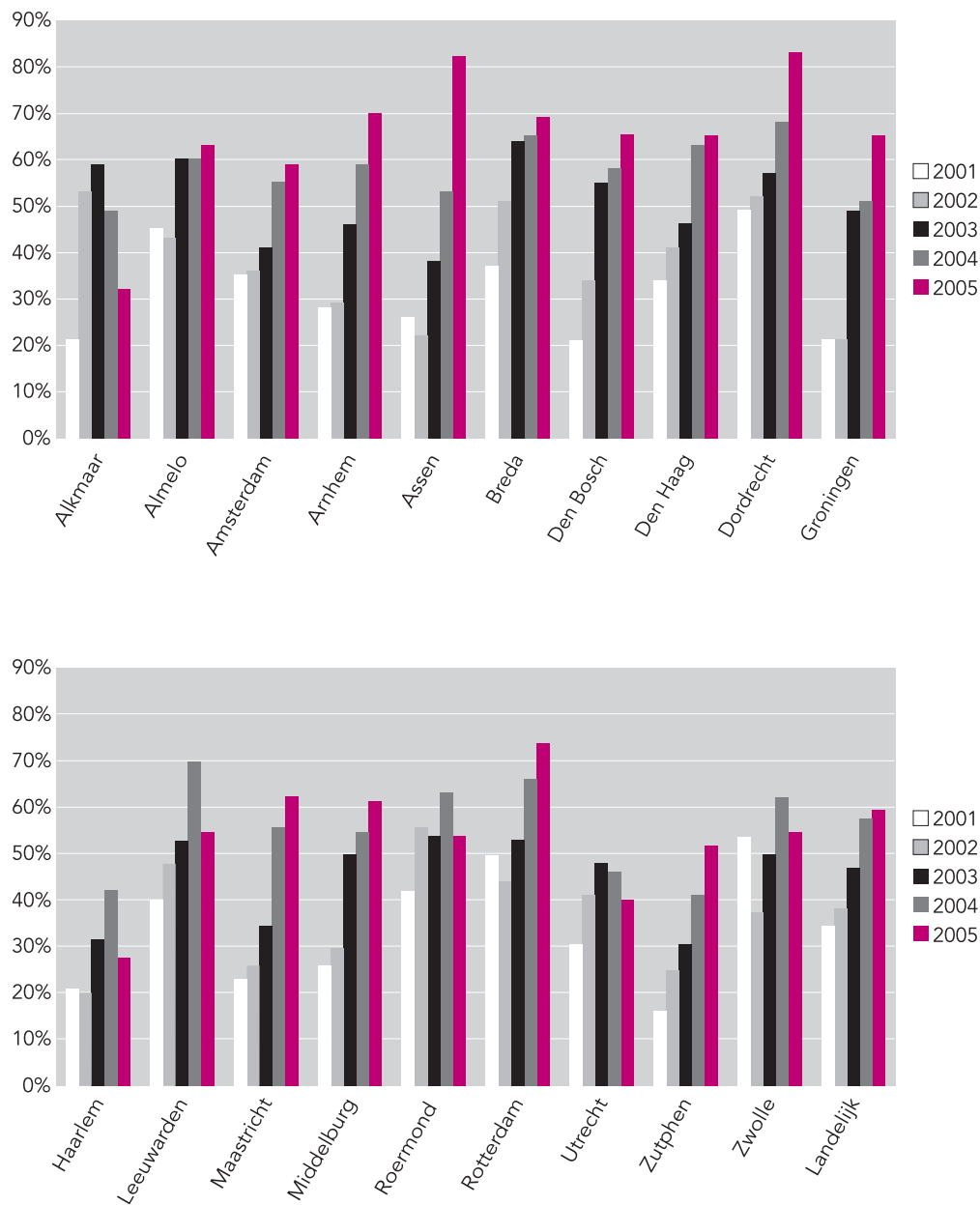
Kalsbeeknormen

Teneinde de doorlooptijden in de jeugdstrafketen te bekorten, hebben de Tweede-Kamerleden Kalsbeek en Halsema in 2001 een motie ingediend naar aanleiding waarvan de volgende normen, ook wel Kalsbeek-normen genoemd, zijn opgesteld:

- Tussen het eerste verhoor door de politie en de ontvangst van de Halt-verwijzing (Landelijk Overdrachtsformulier) door een Halt-bureau geldt een maximale duur van zeven dagen.
- Het Halt-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en het daadwerkelijk begin van de werkzaamheden door de jongere in het kader van de Halt-afdoening geldt een maximale duur van twee maanden.
- Het Politie-traject: tussen het eerste verhoor en inzending van het proces-verbaal naar het OM geldt een periode van maximaal één maand.
- Het OM-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en de beslissing van het OM, in die gevallen waarin de zaak door het OM wordt afgedaan, geldt een maximale duur van drie maanden. Tijdens dit OM-traject dient ook de Raad voor de Kinderbescherming zijn onderzoek- en adviestaak te hebben vervuld.
- Het rechtbank-traject: tussen het eerste verhoor door de politie en de beslissing van de (kinder)rechter(s) in eerste aanleg (geen hoger beroepszaken) geldt een maximale duur van zes maanden.⁵⁷

⁵⁷ Bron: <http://www.justitie.nl/themas/jeugdcriminaliteit/verkortingdoorlooptijd/kalsbeeknormen.asp>

Figuur 4.2 Kalsbeeknormen (streefcijfer is 80 procent)



Bron: Jeugd terecht - Jaargang 3, nummer 4, december 2005. NB: de cijfers van 2005 hebben betrekking op de periode mei tot en met augustus

De vorige twee figuren laten zien dat in de meeste arrondissementen de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt. Dit is het meest evident voor Dordrecht en Assen; deze twee arrondissementen haalden in het tweede kwartaal van 2005 als eerste de Kalsbeeknormen. Rotterdam is eveneens een positieve uitschieter en de percentages van het tweede kwartaal van 2005 voor Arnhem en Breda zijn veelbelovend. Alkmaar en Haarlem daarentegen, scoren opvallend laag.

Wachttijden na de rechterlijke interventie

De Kalsbeeknormen geven inzicht in doorlooptijden in de keten tot aan de rechterlijke beslissing. Maar, zo bleek tijdens de casestudies, bij rechters en professionele partners bestaat met name frustratie over de wachttijden bij de executie van straffen en de uitvoering van maatregelen. Weliswaar geldt de norm van maximaal één maand voor de periode tussen het onherroepelijk worden van een opgelegde taakstraf, detentie of PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) en de daadwerkelijke start van de tenuitvoerlegging, maar feitelijk wordt deze norm lang niet altijd gehaald. Jeugdrechters hebben het gevoel dat deze vertraging de winst die eerder in de keten is behaald, teniet doet. Het gaat hierbij in het bijzonder om de wachtlijsten bij plaatsing in een justitiële inrichting en het behandelaanbod. Ook de omzettingen zijn (vooral de officieren van justitie) een doorn in het oog. Een omzetting betreft het vervangen van jeugddetentie door een meerderjarigenstraf, omdat de straf in een jeugdzaak nog niet ten uitvoer is gelegd wanneer de veroordeelde intussen meerderjarig is geworden. Eén van de rechters die heeft deelgenomen aan de enquête merkt hierover op:

“Het is van belang om bij minderjarigen de executie van straffen snel en adequaat ter hand te nemen. Recent hebben we bij de rechtbank een inhaalslag moeten maken met omzettingen van eerder uitge-

sproken jeugddetenties in gevallen waarin betrokkenen inmiddels meerderjarig waren geworden. Dergelijke acties dragen niet bij aan de geloofwaardigheid van ons systeem.”

4.3.3 Regie door de Raad voor de Kinderbescherming en het OM

In het jeugdstrafrecht is de Raad voor de Kinderbescherming verantwoordelijk voor de casusregie. Dit betekent dat de Raad zicht dient te houden op het verloop van iedere individuele casus, vanaf het moment dat de jeugdige door de politie bij de Raad wordt gemeld tot en met de fase van nazorg na de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. De Raad heeft daarbij een schakelfunctie tussen de diverse instanties in de strafrechtelijke keten.

Een (krappe) meerderheid van de jeugdrechters, 56 procent, is tevreden over deze werkzaamheden van de Raad voor de Kinderbescherming en vindt dat de Raad op adequate wijze invulling geeft aan zijn regiefunctie.

De strafrechters zijn goed te spreken over het functioneren van het openbaar ministerie: 70 procent zegt zich te kunnen vinden in het vervolgingsbeleid van het OM. Daarbij schromen de rechters niet om de officier van justitie (in alle fasen van het stafproces) bij te sturen. Althans, 85 procent van hen vindt het volkomen acceptabel om als rechter aan het OM een bepaalde manier van handelen voor te stellen (bijvoorbeeld de aanbeveling om een persoonlijkheidsonderzoek te laten uitvoeren). Eén deelnemer aan de enquête geeft daarbij aan dat hij eigenlijk zelf om een dergelijk onderzoek zou moeten kunnen vragen:

“Ik zit de strafraadkamer voor. Ik vind dat als ik bij een jeugdige een PO nodig acht gelet op wat ik van hem of haar weet (ook vanuit het civiele traject, informatie die de officier niet heeft), dat ik dan dat PO zou

moeten kunnen gelasten, in plaats van dat ik ervan afhankelijk ben of de zittingsofficier dat doorgeeft en of de zaaksofficier dat wel oppakt. Ik deel de visie van mijn president niet dat je niet mag proberen te sturen, omdat je in zijn visie dan stapt in het gat dat is ontstaan door een niet toereikende hulpverlening. Een jeugdige die hulp nodig heeft, nu, heeft aan dit soort formalistische en vanuit het vak bestuurder misschien juiste opvattingen niets!”

De ketenunit in Amsterdam

Overleg als het ‘Arrondisementaal Justitieel Beraad’ (AJB) en het ‘Justitieel Casusoverleg’ (JCO) onder leiding van het OM beoogt de afstemming in de strafketen te bevorderen.⁵⁸ Amsterdam heeft met de instelling van de zogenaamde ketenunits op 1 januari 2005, nog een stap verder gezet (zie het casestudyverslag in bijlage 4).

“In de ketenunit wordt een sluitende keten gevormd in de aanpak van jongeren die in aanraking komen met de politie, waarbij voor first-offenders de verbinding met de vrijwillige zorgketen in het lokaal jeugdbeleid en de regionale jeugdzorg wordt gelegd en waarbij alle recidiveplegers vanuit een justitieel perspectief worden gevolgd en waarbij voor de harde kern civielrechtelijke en strafrechtelijke interventies worden geregistreerd in samenspel met alle betrokken partijen.”⁵⁹

Onderdeel van deze ketenunit is het afdoe-ningoverleg, dat tot doel heeft te voorzien in een strafrechtelijke reactie die snel, consequent en efficiënt is. Tijdens het overleg wordt ook beoordeeld of het noodzakelijk is om een zorgtraject te starten. Van elke jeugdige overtreder, van first-offender tot ‘hardekernjongere’ wordt een klantenkaart bijgehouden. Deze centrale klantenkaart is voor alle betrokken instanties toegankelijk.

De betrokkenen, inclusief de jeugdrechters, zijn tevreden over de eerste ervaringen die met deze werkwijze zijn opgedaan. Door informatie op één punt te bundelen, is betere afstemming tussen de betrokken organisaties mogelijk. Ook wordt als een belangrijk voordeel ervaren dat niet alleen naar strafrechtelijke aspecten wordt gekeken, maar tegelijkertijd uitgebreid aandacht aan een zorgtraject wordt besteed.

4.3.4 Regie door de jeugdrechter

Ondanks het in het algemeen positieve oordeel van de jeugdrechters over de strafrechtketen, vindt 43 procent van de (straf)rechters het wenselijk de jeugdrechter in dezen meer bevoegdheden te geven; 35 procent vindt dat daartoe een herbezinning dient plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in het jeugdstrafrecht. Erg krachtig wordt dit standpunt evenwel niet verwoord. Het volgende citaat is in dit verband illustratief:

“Nu lijkt het er soms op dat het aan regie ontbreekt en iedereen op elkaar wacht: het zou in dat kader goed zijn als de kinderrechter meer de regie krijgt en neemt. Overigens ter toelichting: over het algemeen gaat het OM op goede wijze om met een zaak van een jeugdige, in een enkel geval vindt er (voor)overleg plaats en is er sprake van zachte sturing (...). Dit is dan slechts ter voorkoming van onnodige vertraging.

4.3.5 Pragmatische oplossingen

Evenals in de keten van het civiele jeugdrecht, hebben ook in de strafrechtketen rechters de regie naar zich toegetrokken, in dit geval om te voorzien in een snelle en meer effectieve

⁵⁸ De jeugdrechters nemen niet deel aan het casusoverleg.

⁵⁹ Organisatie- en Formatierapport Ketenunit, 2004 (interne notitie)

justitiële reactie. Eén van de toegepaste methoden betreft het de facto opleggen van straffen als bijzondere voorwaarde bij schorsing van het voorarrest (of door in dit stadium hierover afspraken te maken met de jeugdige verdachte). Feitelijk wordt bij deze werkwijze alvast vooruit gelopen op de straf die de jongere tijdens een strafzitting zou krijgen opgelegd. Bij de strafzitting wordt dan uiteindelijk 'afgerekend'. Iets minder dan de helft van de jeugdrechters (47 procent) kan zich vinden in deze aanpak en een kwart (24 procent) van de strafrechters gaat hier zelf ook met enige regelmaat (en 27 procent sporadisch) toe over.

Amsterdam en Almelo zijn twee arrondissementen waar het accent van de strafafdoening is komen te liggen bij de fase van het voorarrest (zie de casestudyverslagen in bijlage 3 en 4). De aanleiding tot de Amsterdamse aanpak was de constatering dat, al weer jaren geleden, het opleggen van detentie weinig effect sorteerde, omdat als gevolg van het cellentekort straffen niet ten uitvoer werden gelegd. Daarbij kwam het regelmatig voor dat de jongere in kwestie meerderjarig werd alvorens hij zijn straf had uitgezeten en de opgelegde jeugddetentie werd omgezet in een voorwaardelijke straf. Dit, terwijl een jongere die een minder ernstig delict had gepleegd en daarvoor een taakstraf had gekregen, wel zijn straf moest ondergaan. Om aan deze ongewenste situatie een einde te maken, besloten de Amsterdamse jeugdrechters alleen nog maar straffen op te leggen die ze "zelf konden uitvoeren", dat wil zeggen dat ze recidiverende jongeren even zo lang gingen vasthouden als dat zij straf zouden krijgen. In Almelo wordt een andere redeneertrant toegepast (men spreekt hier overigens van

'afspraken', niet van 'straffen'). Het oogmerk in dit arrondissement is niet zozeer het zorgdragen voor executie van de straf maar het voorkomen van recidive. Meer dan elders wordt in Almelo het middel van de voorlopige hechtenis ingezet bij minderjarigen - ook bij relatief geringe strafbare feiten. Dat er soms sprake lijkt te zijn van 'overkill', wordt door de betrokken instanties erkend, maar men hoopt dat hier een zodanig schrik-effect van uitgaat dat de jongere in kwestie het wel uit z'n hoofd laat om nog een keer de fout in te gaan. Tijdens de behandeling van de vordering tot bewaring (of tijdens de looptijd van de bewaring) maakt de rechter-commissaris met de minderjarige afspraken over wat er tot aan de zitting moet gebeuren. Een dergelijke afspraak kan ook behelzen het uitvoeren van een taak- of leerstraf tijdens een schorsing van het voorarrest. Eis is wel dat het gaat om een bekende verdachte. In de meeste gevallen voldoet de jongere aan de voorwaarden en afspraken en kan hij na de uiteindelijke strafzitting, met een voorwaardelijke straf en met de complimenten van de jeugdrechter en andere instanties de zittingszaal verlaten. Een dergelijke zitting vindt doorgaans plaats in een zeer positieve sfeer en is door één van onze gesprekspartners dan ook omschreven als de "halleluja-zitting".

Elders is er wel kritiek geuit op deze innovatieve aanpak van de Amsterdamse en Almelse jeugdrechters. Eén van de respondenten van de enquête verwoordt deze kritiek als volgt:

"Ik ben van mening, dat het zeer ongewenst is, indien de jeugdrechter een straf bij wijze van schorsingsvoorwaarde oplegt: eerst moet formeel vastgesteld worden of het strafbare feit wettig en overtuigend bewezen is met alle rechtswaARBorgen vanden."

Een mening die door de jeugdrechters in Arnhem, een ander arrondissement waar een casestudy is uitgevoerd, wordt gedeeld. Zij vinden dat deze aanpak een schending inhoudt van de onschuldpresumptie. Hoewel zij het voordeel zien van een lik-op-stukreactie, vinden zij dat de oplossing gezocht dient te worden in het snel op zitting krijgen van de jeugdige verdachte, niet in het (naar hun mening) met voeten treden van de wet.

In Almelo en in Amsterdam ziet men dit, vanzelfsprekend, anders. De voorzitter van het Team Jeugd van de Amsterdamse rechtbank betoogt dat de daar gehanteerde aanpak, evenals een voorlopige hechtenis, een voorshot is op de straf die later ter terechtzitting wordt opgelegd. Daarbij benadrukt hij dat er sprake dient te zijn van een bekende verdachte.⁶⁰ Hij voelt zich bovendien in de aanpak gesterkt, nu er een wetsvoorstel ligt tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (zie 2.2). Dit voorstel vertoont volgens hem veel overeenkomsten met de Amsterdamse werkwijze.⁶¹ En ook in Almelo vindt de geïnterviewde jeugdrechter dat de onschuldpresumptie in ere wordt gehouden. Hij benadrukt dat de overeenkomst met de minderjarige geen schorsingsvoorwaarde is, maar 'een afspraak': "Ik kan met iedereen afspraken maken." Daar komt bij dat, ook in Almelo, er sprake moet zijn van een bekende verdachte.

In beide arrondissementen kunnen de externe partners zich vinden in de aanpak en zien zij de voordelen ervan. Dit geldt ook voor de advocaten met wie wij hebben gesproken. Maar in het bijzonder de geïnterviewde Amsterdamse advocaten zijn van mening dat de onschuldpresumptie wel degelijk wordt aangetast.

4.4 Effecten van lange doorloop-en wachttijden

De lange doorloop- en wachttijden zijn een probleem in zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijke keten. Om te weten hoe dit naar de beleving van de jeugdrechters afstraalt op hun eigen functioneren, hebben wij hen in de enquête de volgende stelling voorgelegd: "Wanneer de hulpverlening of de executie van het vonnis op zich laat wachten, tast dit het gezag van de jeugdrechter aan." Dit is inderdaad het geval, vindt maar liefst 92 procent van de jeugdrechters, en 40 procent is het zelfs zeer eens met deze stelling.

"Een groot probleem bij het opvolgen van rechterlijke beslissingen vormt natuurlijk het nijpende tekort aan geschikte behandelplaatsen. Dit draagt het risico in zich dat de procedure voor de kinderrechter een papieren exercitie wordt die niet tot iets concreets leidt. Dit is slecht voor het gezag van de kinderrechter."

"Het gezag van de kinderrechter wordt niet alleen bepaald door het eigen werk, maar ook door de mate waarin aan de beslissingen uitvoering wordt gegeven. In de strafrechtketen loopt dit heel behoorlijk. In de OTS-zaken ligt dat geheel anders."

Overigens geeft een aantal jeugdrechters op het enquêteformulier aan dat hen het zicht op de executiefase ontbreekt. Sommigen van hen betreuren dit:

"Alhoewel mogelijk de tijd om die stukken te lezen ontbreekt, denk ik dat ik het wel op prijs zal stellen om te horen hoe het verder is gegaan met de jeugdige. Nu zien we alleen de mislukte hulpverlening weer terug. Zo af en toe een positief afloopbericht zou aardig zijn om niet al te negatief te worden."

⁶⁰ In een interview in het kader van de casestudy Amsterdam meldt een advocaat echter dat hij wél eens heeft meegeemaakt dat de aanpak werd toegepast zonder dat de minderjarige in kwestie schuld bekende.

⁶¹ Het wetsvoorstel is blijkens de Memorie van Toelichting ingegeven door de "behoefte aan verruiming van de mogelijkheden om in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op de veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding, evenals aan een duidelijke wettelijke grondslag daarvoor." Daaraan wordt wel toegevoegd dat "een voorlopige voorziening geen elementen [mag] bevatten die overwegend bestraffend zijn of die anderszins de indruk wekken dat de verdachte als veroordeelde behandeld wordt."

4.5 Samenvatting

Oordeel over externe partners

In de keten van de jeugdbescherming en de jeugdstrafketen hebben de jeugdrechters te maken met diverse externe organisaties. Gevraagd naar hun waardering voor deze organisaties in de vorm van een cijfer, varieert deze van een 6-min voor de 'gezinsvoogdij' van BJZ tot een 7 voor het openbaar ministerie. Zowel de tijdigheid als de volledigheid van de informatieverstrekking door de externe partners laat volgens de rechters te wensen over. Uitzondering vormt het oordeel over de volledigheid van informatieverstrekking door de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. Naast de tijdigheid en volledigheid van informatiestrekking door het Bureau Jeugdzorg, laat, naar de mening van de jeugdrechters, ook de bruikbaarheid van de informatie van deze instantie te wensen over: te veel papier en te weinig (op de behoefte van de rechter toegesneden) inhoud.

Afstemming en doorlooptijden

Het algemene beeld dat de keten van de jeugdbescherming minder goed functioneert dan de strafrechtketen, wordt door de enquêteresultaten bevestigd. Een belangrijke verklaring voor de tekortschietende afstemming in de keten van de jeugdbescherming is het ontbreken van 'systeemperspectief'. De betrokken organisaties zijn te veel gericht op hun eigen doelstellingen en te weinig op een door alle betrokkenen gezamenlijk geformuleerd doel.

Zowel in de civiele keten als in de strafketen worden de lange doorlooptijden problematisch gevonden. Dit geldt niet alleen voor de doorlooptijd tot aan de rechterlijke interventie, maar de kritiek heeft ook betrekking op de wachttijden na de rechtszitting. Met name

wordt het bezwaarlijk gevonden dat jeugdigen te lang verblijven in de opvang van justitiële inrichtingen in afwachting van behandeling en ook het tekort aan passend behandelvervolg wordt door de jeugdrechters als probleem signaleerd. Vrijwel alle jeugdrechters (92 procent) vinden dat, wanneer de hulpverlening of de executie van het vonnis op zich laat wachten, het gezag van de rechter daardoor wordt aangetast.

Sturing

Voor zowel het civiele jeugdrecht als het jeugdstrafrecht geldt dat de jeugdrechter sinds de wetswijzigingen van 1995 aan sturingsmogelijkheden heeft ingeboet. Als gevolg van de wijziging van de OTS-wetgeving is de coördinerende en regisserende functie van de jeugdrechter in het civiele jeugdrecht voor een belangrijk deel verschoven naar de gezinsvoogden. Door de wijziging van het jeugdstrafrecht ligt het zwaartepunt voor wat betreft de sturing in de strafketen sinds 1995 bij het openbaar ministerie en berust de casusregie bij de Raad voor de Kinderbescherming.

De jeugdrechters zijn (redelijk) tevreden over de regie in de strafketen. Dit geldt evenwel niet voor de regie door de gezinsvoogden in de civiele keten: men vindt in het algemeen dat de gezinsvoogden in dit opzicht tekort schieten. Onder de civiele jeugdrechters bestaat dan ook een duidelijke behoefte om meer sturend te kunnen optreden en een overduidelijke meerderheid vindt dat er een herbezinning op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbeschermingsketen dient plaats te vinden. Hoewel er ook onder strafrechters behoefte aan meer sturing bestaat, vindt slechts eenderde van hen dat een dergelijke herbezinning in de strafrechtketen noodzakelijk is.

De jeugdrechters passen pragmatische oplossingen toe om hun greep op zowel de civiele als de strafrechtketen te vergroten. In het civiele jeugdrecht is het voor korte tijd verlengen van de ondertoezichtstelling een bekende manier om te stimuleren dat gezinsvoogden bepaalde acties ondernemen. Onder de jeugdrechters bestaat brede steun voor deze werkwijze, hoewel die slechts door een kwart van hen met enige regelmaat in praktijk wordt gebracht. In het strafrecht treden sommige jeugdrechters sturend op door de facto straffen op te leggen als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van het voorarrest. Deze methode, die duidelijk de grenzen van de wet opzoekt, kan rekenen op de steun van ongeveer de helft van de jeugdrechters en wordt door een kwart van hen met enige regelmaat in praktijk gebracht.

Afstemming binnen de rechtbank

Mede naar aanleiding van de wetswijzigingen van 1995 hebben veel rechtbanken gekozen voor een gescheiden behandeling van beschermingsmaatregelen en strafzaken. In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre onder jeugdrechters behoefte bestaat aan meer afstemming tussen beide rechtsgebieden. Zo zal allereerst worden bezien in hoeverre het belangrijk wordt gevonden dat jeugdrechters kennis hebben van beide rechtsgebieden. Ook wordt besproken in hoeverre de jeugdrechters eraan hechten dat in voorkomende gevallen met betrekking tot de individuele minderjarige afstemming tussen beide rechtsgebieden plaatsvindt. Vervolgens komt de feitelijke situatie aan de orde: in welke mate is er momenteel sprake van afstemming tussen beide rechtsgebieden? Voor zover meer samenwerking gewenst is, hebben wij de rechters gevraagd op welke wijze hieraan naar hun mening het best vorm gegeven zou kunnen worden. Wederom putten we bij dit hoofdstuk vooral uit de enquêteresultaten; dit geldt ook voor de opgenomen citaten.

5.1 Pleidooi voor meer afstemming van civiel jeugdrecht en jeugdstrafrecht

Sinds een aantal jaren klinkt een steeds krachtiger pleidooi van een aantal jeugdrechters voor verdergaande afstemming van civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. In 2001 hebben 21 jeugdrechters een notitie opgesteld waarin ze hun argumenten uiteenzetten. Zij stellen:

“Door de opdeling over de sectoren, het behandelen van jeugdzaken als onderdeel van het gehele sectorpakket en een roulatieschema van drie à vier jaar, wordt de samenhang gemist, het overzicht dat de jeugdrechter moet hebben over alle betrokken rechtsgebieden. (...) De gesignaleerde tendens tot versplintering van het jeugdrecht valt alleen te keren door de jeugdrechter weer tot een allrounder te maken die zich zowel op het gebied van het strafrecht als op dat van het familierecht op basis van het verdragsrechtelijk criterium “het belang van het kind” met rechtspraak bezighoudt.”⁶²

Daaraan wordt toegevoegd dat, vanuit het gezichtspunt van het kind, het onlogisch en

vaak onbegrijpelijk is om telkens naar een andere rechter te moeten. Op dit moment zou de wijze van ingrijpen nog te veel bepaald worden door het ingezette traject (de civielrechtelijke of de strafrechtelijke procedure) waarbij geldt dat, eenmaal gekozen, voornamelijk het desbetreffende spoor wordt gevolgd. Vanuit het belang van het kind en uit het oogpunt van klantgerichtheid ligt volgens de jeugdrechters die de petitie hebben ondertekend, een integrale aanpak veel meer voor de hand. De vorige voorzitter van de werkgroep van kinderrechters van de NVvR, F. van der Reijt⁶³.

“Eigenlijk verwacht de buitenwacht dat ter zake van alle facetten van jeugdzorg waarbij de rechter betrokken kan raken, de rechtbank een herkenbare, gemakkelijk aanspreekbare en deskundige afdeling bezit. De rechtbank zal in haar organisatie oog moeten hebben voor deze vanzelfsprekende klantenwens.”

Een belangrijke vraag in het onderzoek naar de positionering van de jeugdrechter is in hoeverre deze mening representatief is voor dé jeugdrechter. De enquête voorziet in een antwoord op deze vraag.

⁶² Blomhert e.a., 2001

⁶³ Uit notitie ‘Jeugdrechter binnen de rechtbank’, Van der Reijt, januari 2001

5.2 Kennis van civielrechtelijke en strafrechtelijke aspecten

5.2.1 Algemene kennis van beide rechtsgebieden

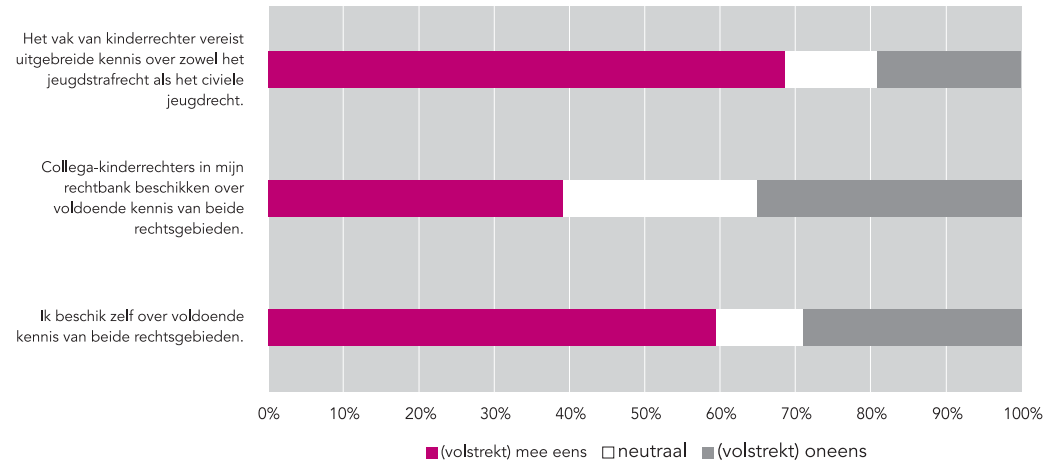
Blijkens de uitkomsten van de enquête vindt een duidelijke meerderheid van de jeugdrechters (69 procent) dat het vak van jeugdrechter uitgebreide kennis vereist van zowel het civiele jeugdrecht als het jeugdstrafrecht (zie tabel 5.1). Uit de interviews met rechters blijkt dat

zij deze kennis nodig achten om in individuele gevallen in staat te zijn rekening te houden met wat er op het andere spoor speelt. Immers, als je de mogelijke maatregelen (en straffen) niet kent, kun je daar in individuele gevallen ook geen rekening mee houden. Vooral de jeugdrechters die thans zowel civiele als strafzaken behandelen, zijn ervan overtuigd dat uitgebreide kennis van beide rechtsgebieden vereist is. Dit geldt in beduidend mindere mate voor de jeugdrechters die uitsluitend civiele zaken behandelen en ook de rechters die

Tabel 5.1 Het vak van jeugdrechter vereist uitgebreide kennis van het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht

type zaken	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens
civil	1,5%	30,8%	18,5%	38,5%	10,8%
straf	1,9%	15,1%	13,2%	50,9%	18,9%
beide	0,0%	0,0%	0,0%	64,1%	35,9%
totaal	1,3%	17,8%	12,1%	49,0%	19,7%

Figuur 5.1 Algemene kennis van het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht



zich uitsluitend met het jeugdstrafrecht bezig houden, hechten hier (wat) minder waarde aan. Een ruime meerderheid van de rechters (60 procent) is van mening zelf over voldoende kennis van beide rechtsgebieden te beschikken. Minder vertrouwen hebben zij in collegae: 39 procent vindt dat de collega-jeugdrechters binnen de eigen rechtbank aan deze kwalificatie voldoen (zie figuur 5.1). Daarbij is sprake van statistisch significante verschillen tussen de oordelen van de civiele rechters en de strafrechters enerzijds en de rechters die beide rechtsgebieden combineren anderzijds: rechters die beide rechtsgebieden combineren achten zichzelf beter op de hoogte.

5.2.2 Kennis van beide rechtsgebieden in individuele gevallen

Niet alleen wordt betoogd dat jeugdrechters in algemene zin kennis zouden moeten hebben van beide rechtsgebieden, daarnaast zouden zij van elke individuele zaak moeten weten of, en zo ja welke, ontwikkelingen en gebeurtenissen op het andere spoor spelen. De uitkomsten van de enquête bieden overduidelijk steun voor deze stellingname. Zo vindt 96 procent van de respondenten dat de jeugdstrafrechter goed op de hoogte dient te zijn van eventuele beschermingsmaatregelen die zijn genomen ten behoeve van de jeugdige verdachte. Tevens vindt 93 procent van hen dat de civiele jeugdrechter goed op de hoogte dient te zijn van eventuele strafrechtelijke maatregelen of sancties.

Deze kennis is nodig, zo leerden wij uit de gehouden interviews, om maatregelen goed op elkaar af te stemmen of op z'n minst ervoor te zorgen dat zij elkaar niet hinderen. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de rechter die beslist over de voorlopige hechtenis van een

civielrechtelijk geplaatste minderjarige weet dat, als deze persoon een bepaalde tijd niet in de instelling aanwezig is, zijn plek komt te vervallen. Ook is het nuttig om als strafrechter te weten of een minderjarige verdachte in het civielrechtelijke traject bijvoorbeeld al eens bepaalde trainingen heeft gedaan als wordt overwogen hem een leerstraf op te leggen. En dat een gezinsvoogd die wordt belast met het toezicht op de minderjarige tijdens de proeftijd van een voorwaardelijk opgelegde straf daar niet extra voor wordt betaald, is eveneens relevante informatie. Het is dan immers de vraag of deze gezinsvoogd invulling gaat geven aan het toezicht of zich zal beperken tot de taken die hij toch al uitvoerde.

Kennis van zowel het civiele als het strafrechtelijke spoor is dus gewenst. De feitelijke situatie voldoet echter niet aan dit wensbeeld. Weliswaar geldt voor vrijwel alle civiele jeugdrechters (94 procent) dat zij in voorkomende gevallen de mogelijkheden bezien om hun beslissingen af te stemmen op strafrechtelijke maatregelen of sancties. Echter, slechts de helft van hen (49 procent) acht zich goed op de hoogte van de rechterlijke beslissingen in het strafrechtelijke traject. Men schat in dat dit slechts voor 34 procent van de civiele collega's jeugdstrafrechter in de eigen rechtbank het geval is. (zie figuur 5.2)

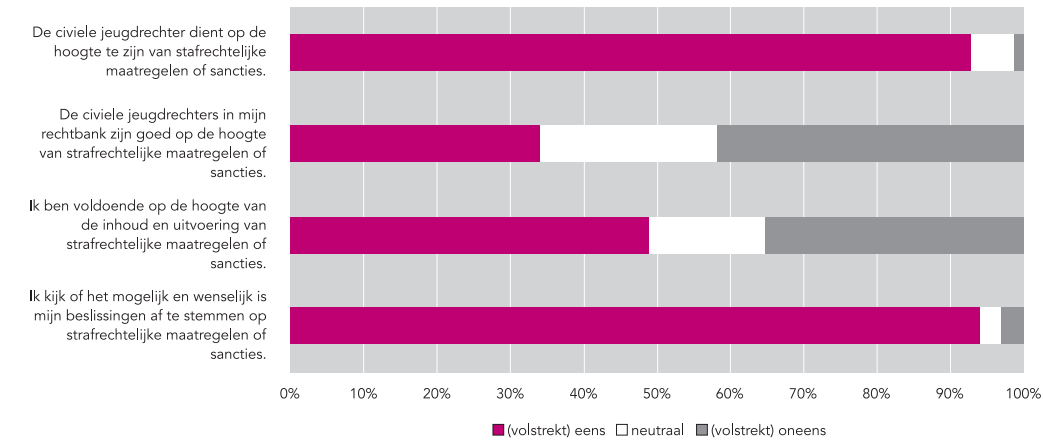
Ook voor vrijwel alle jeugdstrafrechters (96 procent) geldt dat zij in voorkomende gevallen bezien of het mogelijk en wenselijk is afstemming te zoeken met civielrechtelijke maatregelen, maar acht een beduidend kleiner deel (61 procent) zichzelf hiervan ook daadwerkelijk goed op de hoogte: "Op de strafzitting blijft het veelal gissen naar het civiele traject." Slechts 43 procent denkt dat collega-jeugdstrafrechters in hun eigen rechtbank in dit opzicht goed geïnformeerd zijn. (zie figuur 5.3)

Kortom, de jeugdrechters vinden het van groot belang dat duidelijk is wat er op het andere spoor gebeurt en zijn ook zeker bereid hun eigen beslissing hierop af te stemmen. Maar omdat zij, zoals ze zelf toegeven, lang niet altijd goed geïnformeerd zijn, is het niet mogelijk om dit goed te doen.

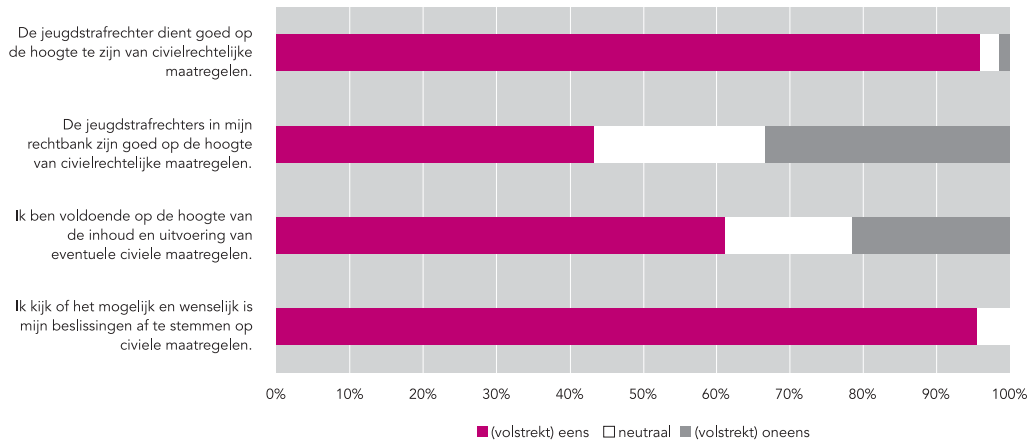
5.3 Feitelijke afstemming tussen beide rechtsgebieden

Gezien het zojuist geconstateerde gebrek aan informatie over ontwikkelingen op het andere spoor, wekt het geen verbazing dat het naar de mening van de rechters met de afstemming van

Figuur 5.2 Kennis van de civiele jeugdrechter over strafrechtelijke maatregelen en sancties



Figuur 5.3 Kennis van de jeugdstrafrechter over civielrechtelijke maatregelen



civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken slecht is gesteld:

“Ik [ben] nog maar kort werkzaam (...) als jeugdstrafrechter (4 maanden). [Het] valt mij op dat ik juist door mijn nog verse blik soms stomverbaasd ben over bijvoorbeeld de ver doorgeschoten scheiding tussen civiel en straf op deze rechtbank terwijl oudere collega’s zich daar niet meer over kunnen opwinden.”

Van de jeugdrechters vindt 29 procent dat er in de eigen rechtbank sprake is van voldoende afstemming tussen de civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Slechts 9 procent is het eens met de stelling dat dit in het algemeen in Nederland het geval is. Het meeste vertrouwen heeft men in zichzelf: 57 procent van de rechters oordeelt dat er in hun eigen zaken voldoende afstemming bestaat tussen civiel- en strafrechtelijke aspecten (zie figuur 5.4).

Verantwoordelijkheid

De vraag kan worden gesteld wie verantwoordelijk is voor de gebrekkige afstemming tussen de civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. De jeugdrechters wijzen in dit verband ook naar de externe partners. De wijze waarop zij de rechtspraak

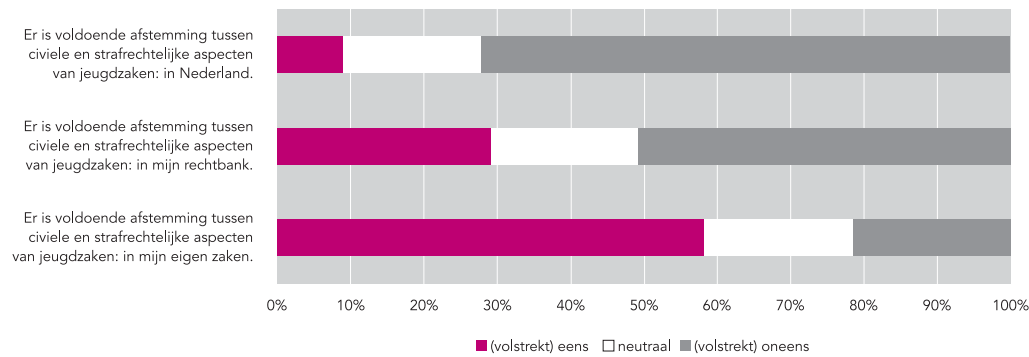
van informatie voorzien, is van invloed op de mogelijkheid van afstemming door de rechter. De jeugdrechters zien daarbij vooral een rol weggelegd voor de Raad voor de Kinderbescherming. In de casestudy Zwolle wordt daarbij onder andere als argument gegeven dat de civiele rechter geen informatie buiten het dossier om mag verzamelen.⁶⁴

De casestudies maken duidelijk dat de Raad voor de Kinderbescherming zich bewust is van het belang dat binnen deze organisatie civielrechtelijke en strafrechtelijke informatie bij elkaar wordt gebracht. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat men hierin niet altijd slaagt. Eén van de rechters noteert in dit verband op zijn enquêteformulier:

“Een enkele keer komt het voor dat niet alle bij de RvdK bekende informatie wordt verschaft, bijvoorbeeld die informatie die in het kader van civiel is vergaard wordt in straf niet doorgegeven. Dit verschijnsel dient te worden uitgebannen! De rechter dient door de RvdK volledig te worden geïnformeerd.”

Naast de Raad ligt er ook voor de gezinsvoogd een taak om op de strafzitting de strafrechter te informeren over het civielrechtelijke traject. Maar de gezinsvoogd is niet altijd bij de

Figuur 5.4 Algemene afstemming tussen beide rechtsgebieden



⁶⁴ Dogma in het civiele recht is dat partijen de grenzen van het geschil bepalen. De rechter oordeelt aan de hand van de informatie die partijen hem verschaffen. Hierbij past niet dat de rechter actief informatie verzamelt buiten de stukken van partijen om. Omdat dit uitgangspunt strijdig lijkt met het belang van een kind bij een consequente en voorspelbare beslissingenreeks, maken jeugdrechters op de zitting melding van hen uit andere zaken bekende, relevante informatie, zodat partijen daarop kunnen reageren. Op deze wijze komen uit eerdere zaken bekende gegevens alsnog aan de orde, ook al worden ze niet door partijen zelf aangevoerd.

strafzitting aanwezig en ook als dit wel het geval is, dan nog is hij niet altijd in staat tot het verstrekken van die informatie:

“Met enige regelmaat hoor ik op een strafzitting een gezinsvoogd die zijn jeugdige eigenlijk nauwelijks kent (wisseling van gezinsvoogd, weinig frequente contacten) waardoor hij/zij weinig tot geen up to date info kan verschaffen. Mijn ervaring is ook dat de gezinsvoogd niet snel nog even aan de gang gaat om voor de strafzitting de kinderrechter toch iets aan recente info te kunnen verschaffen.”

5.3.1 Organisatorische afstemming

De resultaten van zowel de casestudies als de enquête laten zien dat het belang van afstem-

ming tussen civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken breed wordt gedragen. Slechts 3 procent van de jeugdrechters is van mening dat verdere afstemming niet noodzakelijk is. De vraag is dan ook relevant, hoe die afstemming het beste georganiseerd zou kunnen worden. Tabel 5.2 maakt duidelijk hoe de respondenten van de enquête oordelen over de aan hen gepresenteerde opties.

Bijna een derde van de jeugdrechters is van mening dat uitwisseling van dossierinformatie volstaat, maar tweederde van de rechters staat samenwerking in één team voor, waarbij een duidelijke voorkeur van de rechters uitgaat naar de optie waarbij iedereen in het team zich zowel met civiele als met strafzaken bezighoudt. Als het gaat om de plaats in de organisatie

Tabel 5.2 Voorkeur wijze van afstemming

Uitwisseling van dossierinformatie	31%
Samenwerking in één team waarbij elke rechter werkzaam blijft op z’n eigen rechtsgebied	15%
Samenwerking in één team waarbij alle rechters zowel straf- als civiel recht doen.	51%
Geen van alle: strafrechtelijke en civielrechtelijk aspecten van jeugdrecht hoeven niet op elkaar te worden afgestemd.	3%

Tabel 5.3 Voorkeur organisatorische inbedding team van jeugdrechters

Sector civiel	3%
Sector straf	4%
Een aparte sector familie- en jeugdrecht	46%
Geen voorkeur, zo lang er sprake is van één team	47%

waar dit team dient te worden ondergebracht - bij de sector civiel, de sector straf of een aparte sector familie- en/of jeugdrecht - valt de keuze uit in het voordeel van een aparte sector familie- en/of jeugdrecht (zie tabel 5.3). De keuze voor de sector familie- en jeugdrecht wordt door één van de rechters als volgt gemotiveerd:

“De specifieke kinderrechtstaken kunnen ook het beste in de familiector worden gesitueerd omdat daar de omgang met relationele en emotionele kwesties aan de orde van de dag is. Het alternatief - de strafsector - komt minder in aanmerking nu de aanpak van volwassenen harder en repressiever is, hetgeen de aanpak van de jeugdzaken kan beïnvloeden/verharden. Dat de kinderrechters ook als RC de voorgeleidingen doen is van groot belang, nu op dat moment de aanpak van de betreffende jongere wordt besproken en uitgezet.”

Overigens heeft bijna de helft van de jeugdrechters geen voorkeur met betrekking tot de organisatorische positie zolang meer sprake is van één team.

Afdoening van civiele en strafzaken in één hand
De meest vergaande vorm van afstemming is die waarbij in voorkomende gevallen dezelfde persoon van de rechter zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke beslissingen neemt ten

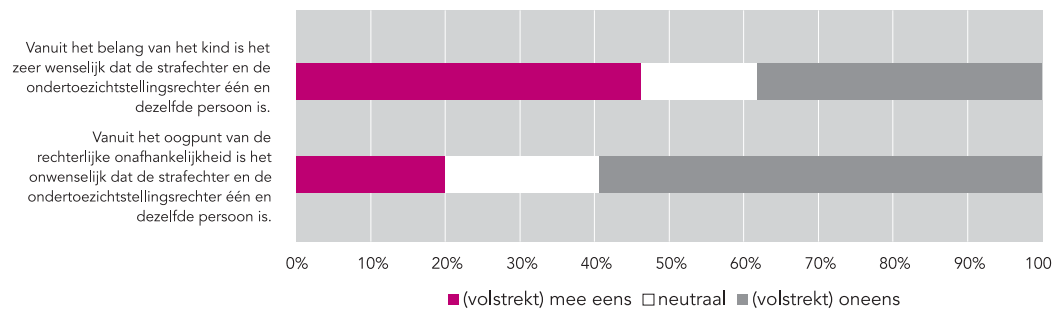
aanzien van één minderjarige. Vanuit het belang van het kind vindt 46 procent van de rechters dit wenselijk. Een vijfde van de rechters vindt dit, uit het oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid, echter niet gewenst. (zie figuur 5.5)

5.4 Benutting van het andere spoor

5.4.1 Ondertoezichtstelling tijdens de strafzitting

Met de wetswijziging van 1995 is de strafrechtelijke OTS komen te vervallen. Maar in de praktijk kan de strafrechter geconfronteerd worden met situaties waarin hij toepassing van de ondertoezichtstelling wenselijk acht. Sommige jeugdrechters switchen tijdens de zitting dan ook van het strafrecht naar het civiele recht om een ondertoezichtstelling (al dan niet met uithuisplaatsing) op te leggen. Bartels, jeugdrechter in Amsterdam, hierover in Perspectief: “Vorige week heb ik op een strafzitting nog een voorlopige OTS uitgesproken, waardoor die jongere direct naar de crisisopvang kon.”⁶⁵ Zijn collega in Almelo, Olthof, is het hiermee eens: “De scheiding tussen strafrecht en civiel recht is voor jeugdigen onzinnig. Ik leg dan ook rustig op een strafzitting een OTS op.”⁶⁶

Figuur 5.5 Wenselijkheid van afdoening door één rechter bij samenloop van civiel en straf



⁶⁵ Dullens, 2004
⁶⁶ Dullens, 2004

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 63 procent van de jeugdrechters het een goede zaak vindt als tijdens de strafzitting een ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken en/of een machtiging tot uithuisplaatsing kan worden afgegeven. Dit betekent evenwel niet dat deze handelwijze ook daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht: minder dan eenderde (29 procent) geeft aan hier zelf wel eens toe over te gaan.

Het beeld dat de strafrechter in voorkomende gevallen tijdens de zitting spontaan 'van pet wisselt', is onjuist, zo hebben de casestudies in Amsterdam en Almelo ons geleerd. Hoewel het – in Almelo – wel voorkomt, is het veel vaker zo dat een nieuwe civiele zitting wordt belegd als tijdens de strafzitting duidelijk wordt dat een OTS gewenst zou zijn. Bovendien is het, in het geval dat toch beide kwesties op één zitting worden behandeld, doorgaans vóór de zitting bij alle betrokkenen al duidelijk dat naast de strafzaak de ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing aan de orde zal komen. In Amsterdam wordt, indien aan de orde en indien mogelijk, aansluitend op de (straf)raadkamer of de meervoudige kamerzitting een civiele zitting gepland. In die gevallen blijft de (civiele) jeugdrechter achter, terwijl de overige twee rechters de zaal verlaten. Deze werkwijze wordt met de nodige regelmaat toegepast en hoewel de minderjarige in kwestie het onderscheid niet altijd even duidelijk ervaart, gaat het dus om twee aparte zittingen.

5.4.2 Hulpverlening door de reclassering

Niet zelden komt bij een strafrechtelijk onderzoek aan het licht dat de thuissituatie van de

jeugdige verdachte aanleiding geeft tot een ondertoezichtstelling. Maar het civielrechtelijke traject is doorgaans trager dan het strafrechtelijke traject als gevolg van wachtlijsten bij het Bureau Jeugdzorg en de hulpverleningsorganisaties. Bovendien kent het strafrecht meer afgesproken of wettelijke termijnen. Dit kan strafrechters ertoe bewegen om in een bepaalde situatie de jeugdreclassering te belasten met taken die eigenlijk bij een gezinsvoogd thuishoren. Ook wordt het strafrecht wel gebruikt (of misbruikt) om civiele doeleinden als een persoonlijkheidsonderzoek of observatie te bewerkstelligen.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de werkwijze waarbij de jeugdreclassering wordt belast met taken van de gezinsvoogd, niet op grote steun onder de rechters kan rekenen: 54 procent vindt dit geen goede zaak. Mogelijke bezwaren zijn dat de jeugdreclassering niet de mogelijkheid heeft om uithuisplaatsing te realiseren, mocht dit nodig zijn. Ook kan hulpverlening door de jeugdreclassering als criminaliserend worden ervaren. Toch gebeurt het wél. Zelfs met enige regelmaat: 60 procent van de strafrechters geeft te kennen deze werkwijze toe te passen. Veel zal in dezen ook afhangen van de kwaliteit van de jeugdreclassering. Zo wordt over de jeugdreclassering in Almelo (door één van de geïnterviewde advocaten) gesproken van een "voortreffelijke" jeugdreclassering die het nodige van het civiele recht afweet. In een dergelijke situatie ligt het eerder voor de hand dat de rechter de jeugdreclassering taken geeft die normaliter door gezinsvoogden worden uitgeoefend.⁶⁷

⁶⁷ Andersom komt het ook wel voor, zoals in Zwolle, dat de gezinsvoogden taken van de jeugdreclassering overnemen. Het bureau Jeugdzorg is hier in voorkomende gevallen voorstander van, omdat de minderjarige in kwestie dan niet met twee hulpverleners van dezelfde organisatie heeft te maken. Door de andere ketenpartners worden evenwel kanttekeningen geplaatst bij deze werkwijze, omdat de gezinsvoogden onvoldoende affiniteit zouden hebben met de strafrechtelijke aanpak.

5.5 Overige zaken waarin minder-jarigen centraal staan

Voor wat betreft de interne positionering van de jeugdrechter, stond bij aanvang van het onderzoek de afstemming tussen beschermingsmaatregelen en strafzaken centraal. Maar gaandeweg bleek dat jeugdrechters niet alleen in dit opzicht behoefte hebben aan meer afstemming. Er is ook meer aansluiting gewenst met andere civiele zaken waarbij minderjarigen zijn betrokken, zoals zaken op het terrein van gezag, omgang, adoptie en kinderontvoering. Hetzelfde geldt voor kantonzaken waar (het belang van) de minderjarige centraal staat. Daarbij gaat het deels om civiele zaken:

“Bij gezagswijzigingverzoeken van ongehuwde ouders (dus geen ex-echtgenoten) beslist de kantonrechter, terwijl de OTS loopt bij de kinderrechter; dat is heel onhandig; soms zou een OTS kunnen worden beëindigd, indien over de gezagswijziging zou zijn beslist.”

Maar bovenal gaat het om leerplichtzaken:

“Het behandelen van leerplichtzaken door de kinder-rechter, die ook civielrechtelijke maatregelen kan uitspreken, zou prioriteit moeten hebben. Ernstig schoolverzuim is vaak het eerste signaal dat er problemen zijn, bij de minderjarige maar vooral vaak in de opvoedingssituatie. In dossiers strafzaken en

OTS zien we dat dit al jaren geleden begonnen is zonder dat effectief is ingegrepen, met alle volgende ellende van dien.”

In de enquête hebben we de jeugdrechters drie stellingen voorgelegd over het onder-brengen van alle typen zaken waarin minder-jarigen een rol spelen bij de jeugdrechter (zie tabel 5.4). Een overduidelijke meerderheid is voorstander van een jeugdrechter die alle jeugdzaken doet. Vooral leerplichtzaken zouden onderdeel uit moeten maken van het takenpakket van de jeugdrechter.

Mogelijke rechterlijke bemoeienis met een minderjarige

Het komt vaker voor dan wel wordt gedacht dat een minderjarige met vele verschillende rechters te maken krijgt. Om dit te illustreren geven we de volgende hypothetische casus weer, die is opgesteld door mr. R. de Lange, jeugdrechter te Den Haag.

“Jan is 13 jaar. Zijn ouders zijn aan het scheiden. Zij procederen over het gezag over hem en zijn broer, hun verblijfplaats en de omgangsregeling. De kinder-rechter hoort Jan en zijn broer en behandelt de zaak. Jan lijdt onder de ruzies, heeft geen zin meer in school en begint te spijbelen. De kantonrechter behandelt de leerplichtzaak. Jan zoekt zijn heil bij vriendjes en op een kwade dag ontaardt het kattenkwaad in brand-

Tabel 5.4 Eén jeugdrechter voor alle type jeugdzaken: percentage (volstrekt) mee eens

De behandeling van alle zaken waarin kinderen een rol spelen moet aan een aparte jeugdrechter worden opgedragen.	73%
Leerplichtzaken zouden door de kinderrechter behandeld moeten worden, niet door de kantonrechter.	87%
Alle zaken waarbij minderjarigen zijn betrokken en die thans door de kantonrechter worden afgedaan, zouden door de kinderrechter behandeld moeten worden.	78%

stichting. De kinderrechter behandelt de strafzaak. Naar aanleiding van de strafzaak en de leerplichtzaak doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek naar de opvoedingssituatie en verzoekt de kinderrechter een OTS uit te spreken.

We zijn twee jaar verder. Jan staat onder toezicht. De oudere broer van Jan verblijft bij de vader en Jan bij de moeder. De omgang tussen vader en Jan loopt nog steeds niet, Jan blijft in aanraking komen met de politie en moeder kan hem niet meer aan. De gezinsvoogd vraagt een uithuisplaatsing aan bij de kinderrechter. Na een tijdje wil moeder graag een weekendomgang met Jan, maar de gezinsvoogd vindt de tijd nog niet rijp. Moeder start een omgangszaak tegen de gezinsvoogd. De omgangszaak van vader loopt nog bij de kinderrechter. Ondertussen heeft Jan zijn broer al een jaar niet gezien. Hij schrijft een brief aan de kinderrechter en vraagt om omgang met zijn broer. Na een tijdje gaat het beter met Jan. Hij mag in de vakantie naar moeder. Zij wil naar Frankrijk en vraagt voor Jan een paspoort aan. Vader geeft geen toestemming. Moeder start een procedure vervangende toestemming bij de kinderrechter.”

De behandeling van leerplichtzaken in Almelo

Almelo is de eerste rechtbank in Nederland waar leerplichtzaken door de jeugdrechter worden behandeld. Dat wil zeggen, mr. Olthof, die naast jeugdrechter ook kantonrechter in deze rechtbank is, behandelt leerplichtzaken weliswaar in zijn hoedanigheid van kantonrechter maar met de aanpak van een kinderrechter. Hiertoe worden in Almelo speciale “spijbelzittingen” georganiseerd.

Bij zijn werk als kantonrechter constateerde Olthof dat het lang duurde alvorens leerplichtzaken op zitting kwamen. Tegelijkertijd viel hem op dat hij veel jongeren óf al kende van een OTS- of strafzitting, óf hen daar vroeg of laat weer terugzag. Met andere woorden, het

werd hem duidelijk dat schoolverzuim vaak een indicatie is dat er iets ernstigs aan de hand is met het kind of met het gezin waarin het opgroeit.

De spijbelzittingen vinden plaats sinds 2004 en tijdens deze zittingen zijn alle betrokken partijen aanwezig: de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogd indien het kind onder toezicht staat, de ouders, eventueel de jeugdreclassering en de leerplichtambtenaar. Tijdens deze zitting wordt de onderliggende problematiek in kaart gebracht en wordt gekeken naar de mogelijkheden om hierin verbetering te brengen. Vanzelfsprekend is het ook de bedoeling dat het kind weer naar school gaat.

De zaak wordt vervolgens drie tot vier maanden aangehouden, waarbij de jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming of de gezinsvoogd het verzoek krijgt om voorafgaand aan deze tweede zitting te rapporteren over het resultaat. De jeugdreclassering biedt standaard hulp en steun in de periode tussen de eerste en de tweede zitting. Omdat leerplichtzaken nu, in tegenstelling tot het verleden, vlot worden behandeld, maken leerplichtambtenaren vaker en in een eerder stadium dan voorheen proces-verbaal op. Een proces-verbaal wordt door hen niet langer beschouwd als het sluitstuk voor hopeloze situaties.

De aanpak is een succes, zo vinden alle betrokkenen. Er wordt eerder ingegrepen, de zaak is snel op zitting en men heeft het idee dat de aanpak ook echt helpt om jongeren weer op het rechte spoor te brengen. De cijfers ondersteunen dit. Volgens de jeugd-/kantonrechter gaat tussen de 80 en 90 procent van de jongeren bij de tweede zitting weer naar school. Voor een meer uitgebreide bespreking, zie bijlage 3.

5.6 Samenvatting

Uit de enquêteresultaten blijkt dat onder de jeugdrechters grote overeenstemming bestaat over de noodzaak om civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken goed op elkaar af te stemmen. Ten eerste vindt 69 procent van hen dat, om het vak van jeugdrechter goed uit te kunnen oefenen, uitgebreide kennis is vereist van beide rechtsgebieden. Ten tweede vindt, in individuele zaken, 96 procent dat de jeugdstrafrechter goed op de hoogte dient zijn van eventuele beschermingsmaatregelen en vindt 93 procent dat de civiele jeugdrechter goed op de hoogte dient te zijn van eventuele strafrechtelijke maatregelen of sancties.

De praktijk steekt hierbij naar het oordeel van de jeugdrechters behoorlijk af. Hoewel in hun eigen zaken volgens 57 procent van de rechters sprake is van voldoende afstemming, vindt slechts 9 procent dat er in het algemeen in Nederland voldoende afstemming is tussen civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. En hoewel jeugdrechters in individuele gevallen doorgaans kijken naar de mogelijkheid om hun beslissing af te stemmen op beslissingen genomen in het andere rechtsgebied, is dat vanwege een gebrek aan informatie lang niet altijd mogelijk. Zo zegt maar 49 procent van de civiele jeugdrechters en 61 procent van de jeugdstrafrechters in individuele gevallen goed op de hoogte te zijn van wat er op het andere spoor gebeurt; dit geldt naar hun mening slechts voor respectievelijk 34 procent van de civiele en 43 procent van de strafrechtelijke collegae.

De jeugdrechters zien dan ook veel ruimte voor verbetering van de afstemming tussen de beide rechtsgebieden; slechts een enkeling geeft te kennen dit niet nodig te vinden. Daarbij gaat de voorkeur van de helft van

de rechters uit naar samenwerking in één team waarbij alle rechters zowel civiel als strafrecht doen; 15 procent geeft de voorkeur aan een team waarbij elke rechter op zijn eigen rechtsgebied werkzaam blijft. Hoe dit organisatorisch ingebed moet worden maakt 47 procent niet uit; 46 procent geeft de voorkeur aan een aparte sector familie- en jeugdrecht.

Teneinde het civiel- en strafrechtelijke traject goed op elkaar af te stemmen, komt het wel voor dat de jeugdstrafrechter een ondertoezichtstelling uitspreekt: 29 procent van de rechters geeft aan hiertoe zelf wel eens over te gaan. De casestudies hebben ons geleerd het tijdens de zitting 'wisselen van pet' evenwel minder vaak voorkomt dan soms wordt gesuggereerd.

Het belasten van de jeugdreclassering met taken van de gezinsvoogd is een andere manier om – in de uitvoering – het straf- en civielrechtelijke spoor goed op elkaar te laten aansluiten. Hoewel een meerderheid van de jeugdrechters (54 procent) geen voorstander is van deze praktijk, wordt hij wel door 60 procent van de jeugdrechters toegepast.

De behoefte aan meer coördinatie blijft niet beperkt tot meer afstemming tussen civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Ongeveer driekwart van de jeugdrechters vindt dat de behandeling van alle zaken waarin kinderen een rol spelen, aan een aparte jeugdrechter moet worden opgedragen. Er bestaat vooral veel steun voor het onderbrengen van de leerplichtzaken bij de jeugdrechter. In Almelo wordt dit met de zogenaamde spijbelzittingen reeds in praktijk gebracht.

Beschouwingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn we meer te weten gekomen over zowel de externe als de interne positionering van de jeugdrechter. In het volgende hoofdstuk zal stil worden gestaan bij de implicaties van de bevindingen voor de taakinvulling en de organisatorische inbedding van de jeugdrechter. In dit hoofdstuk gaan we in op vragen die daaraan voorafgaand beantwoord moeten worden.

De eerste vraag betreft het oordeel van externe partners over de jeugdrechter. We beantwoorden deze vraag aan de hand van de casestudies. Een tweede vraag die in dit hoofdstuk aan de orde zal komen, betreft het belang van de rechtseenheid. Hoe oordelen de jeugdrechters over de bestaande mate van rechtseenheid? En hoe belangrijk vinden zij het dat de minderjarige telkens met dezelfde rechter te maken krijgt? De derde vraag gaat over de mate waarin de jeugdrechter een specialist is dan wel behoort te zijn. De vierde en laatste vraag is welke verbeterinitiatieven er reeds, buiten de rechtspraak om, zijn genomen en in hoeverre die succesvol zijn geweest. Dit bepaalt immers voor een deel de ruimte die nog door de rechtspraak kan of moet worden ingevuld.

6.1 Het oordeel over de jeugdrechter

Door de casestudies in Almelo, Amsterdam, Arnhem en Zwolle hebben we inzicht gekregen in het oordeel van de externe partners over de jeugdrechters. Bij de selectie van de vier cases is bewust gezocht naar diversiteit in de wijze waarop het jeugdrecht in de rechterlijke organisatie is ondergebracht. De aanname was dat de organisatorische inbedding het oordeel van de professionele partijen over het functioneren van de jeugdrechter mede beïnvloedt.

Deze hypothese is maar zeer ten dele bevestigd. Ten eerste is in alle vier de arrondissementen het algemene oordeel over de rechters positief. Men is van mening dat de jeugdrechters competent en betrokken zijn en er bestaat veel waardering voor hun inzet. En op die punten waar men kritiek heeft, hangt dit minder samen met de organisatorische aspecten dan we bij aanvang van het onderzoek veronderstelden. Zo worden met betrekking tot het gebrek aan afstemming tussen civiel en strafrecht, zowel kritische opmerkingen gemaakt over de Arnhemse jeugdrechters (die zich hebben ingespannen

om een goede afstemming te realiseren) als over de Zwolse jeugdrechters (die juist een strikte scheiding tussen beide rechtsgebieden hanteren).

Wat opvalt is dat de ketenpartners veel waardering hebben voor de specifieke opstelling van de rechters en de specifieke organisatorische vormgeving in hun eigen arrondissement. Zo wordt in Amsterdam over het algemeen de actieve opstelling van de jeugdrechter gewaardeerd. Of, zoals één van de geïnterviewde Amsterdamse advocaten het verwoordde: "Gelukkig is er de rechter die de touwtjes in handen neemt (...) want anders gebeurt er niets." In Zwolle wordt de scheiding tussen civiel en strafrecht niet alleen door de rechters, maar ook door de ketenpartners gewaardeerd. Zo deelt de Zwolse Raad voor de Kinderbescherming de opvatting dat, gezien de verschillen in filosofie tussen de beschermingswetgeving en het jeugdstrafrecht, beide rechtsgebieden niet te veel met elkaar vervlochten mogen raken. In Arnhem bestaat waardering voor de deskundige en zakelijke aanpak. En in Almelo krijgen de jeugdrechters niet alleen waardering voor de onconven-

6

tionele wijze waarop jeugdstrafzaken en leerplichtzaken worden afgedaan, maar zijn de professionele partners enthousiast 'aan boord gesprongen'.

Al met al kunnen we constateren dat zich met betrekking tot de jeugdrechtspraak in de vier onderzochte arrondissementen duidelijke cultuurverschillen aftekenen, waarbij de indruk bestaat dat rechtspraak de 'kleur bepaalt'. In het navolgende staan we kort stil bij enige meer kritische opmerkingen die door de externe partners naar voren zijn gebracht.

Het 'geheugen' van de rechtspraak

Een belangrijk knelpunt dat door de externe partners wordt gesignaleerd, is dat de jeugdrechters niet altijd voldoende op de hoogte zijn van beslissingen die door andere rechters zijn genomen (zowel beslissingen van rechters die op een ander terrein van het recht werkzaam zijn, als beslissingen die in het verleden zijn genomen). Mogelijke effecten hiervan zijn een gebrek aan continuïteit en consistentie. Hoewel de aanleverende partijen, vooral de Raad voor de Kinderbescherming, in dit opzicht nog wel een taak voor zichzelf zien weggelegd, vindt men tegelijkertijd dat de rechtsprekende macht haar eigen verantwoordelijkheid dient te nemen. Het wekt bij de externe partners bevreemding dat in het jeugdstrafrecht 'buitenstaanders' zouden moeten fungeren als het 'geheugen' van de rechtsprekende macht. Men vindt dat de rechtspraak de gang van zaken zodanig moet organiseren dat zij zelf op de hoogte is van wat er in het verleden aan rechterlijke beslissingen is genomen.⁶⁸

Doortastendheid

Verscheidene malen is naar voren gebracht dat de jeugdrechter soms wel wat krachtiger

zou mogen optreden. Het gaat dan bijvoorbeeld over Arnhemse jeugdstrafrechters die, volgens de officier van justitie, jonge overtreders soms wat minder kansen zouden moeten geven. Of het gaat om civiele rechters in Zwolle die zich, volgens de Raad voor de Kinderbescherming, op zitting soms te meegaand opstellen jegens ouders. Of het gaat om de Amsterdamse rechters die, volgens de advocatuur, gezinsvoogden onvoldoende op hun vingers tikken als zij in beschermingszaken met onvoldoende onderbouwde rapporten komen. In Almelo, waar de jeugdrechter zich bijzonder actief opstelt, hebben we geen opmerkingen over gebrek aan doortastendheid vernomen; ook niet over teveel doortastendheid zoals wel denkbaar zou zijn.

Gezag van de jeugdrechter

In meer of mindere mate wordt in Amsterdam, Arnhem en Zwolle door het Bureau Jeugdzorg het gezag van de civiele jeugdrechter gemist.⁶⁹ Met name in conflictsituaties tussen gezinsvoogd en ouders, zou het Bureau Jeugdzorg af en toe wensen dat de rechter knopen doorhakt en verantwoordelijkheid neemt voor impopulaire maatregelen. In andere situaties wordt daarentegen een interveniërende rol door de rechter niet op prijs gesteld, bijvoorbeeld als het Bureau Jeugdzorg vindt dat de rechter te inhoudelijk toetst, een klacht die in Amsterdam wel wordt gehoord. Dit geeft aanleiding te veronderstellen dat het gezag van de rechter door gezinsvoogden alleen wordt gewaardeerd als de rechter niet een eigen afwijkende mening heeft maar die van de gezinsvoogd bevestigt. In die zin wordt vergroting van 'het rechterlijk gezag' niet in de volle breedte gesteund.

⁶⁸ Hierbij is wel van belang dat de rechter geen hulpverleningsinstantie is. Niet alle over een jongere bekende (hulpverlenings)informatie is tijdens een procedure bij de jeugdrechter van belang. Wel van belang is dat de rechter de inhoud kent van eerdere beslissingen en vooral de overwegingen die aan deze beslissingen ten grondslag hebben gelegen, ongeacht de aard van de procedure.

⁶⁹ In Almelo hebben wij ons primair gericht op de strafrechtelijke afdoening van jeugdzaken en hebben we van BJZ alleen een vertegenwoordiger van de jeugdreclassering gesproken.

6.2 Eenheid van rechterlijk optreden

Verschillen tussen rechtbanken

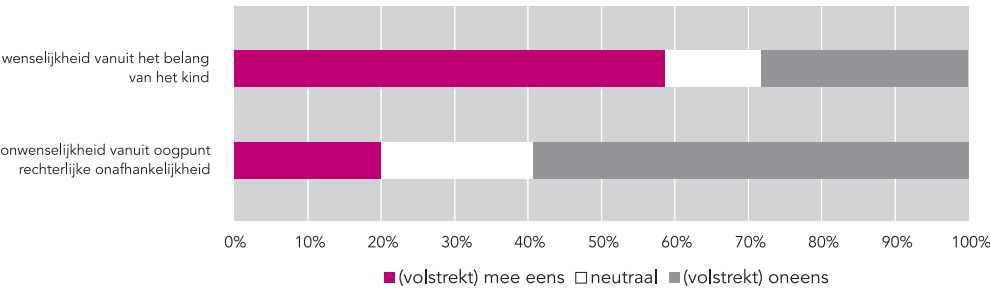
Er bestaan grote verschillen in de wijze waarop het jeugdrecht in de rechtbanken is ondergebracht. De jeugdrechters vinden dit blijkens de enquête geen onoverkomelijk probleem. Weliswaar vindt een meerderheid (61 procent) dat er sprake is van een geringe mate van procedurele rechtseenheid en vindt eveneens 61 procent dat het wenselijk is om het jeugdrecht overal in Nederland op eenzelfde wijze in de rechtbanken te organiseren, maar toch is slechts een kwart (27 procent) van mening dat de bestaande divergentie niet aanvaardbaar is. Rechters zien dus wel verschillen (in afdoening) tussen

de rechtbanken en vinden dit niet echt gewenst, maar op zich is dit volgens hen nog geen reden om alles overal op dezelfde manier te organiseren.

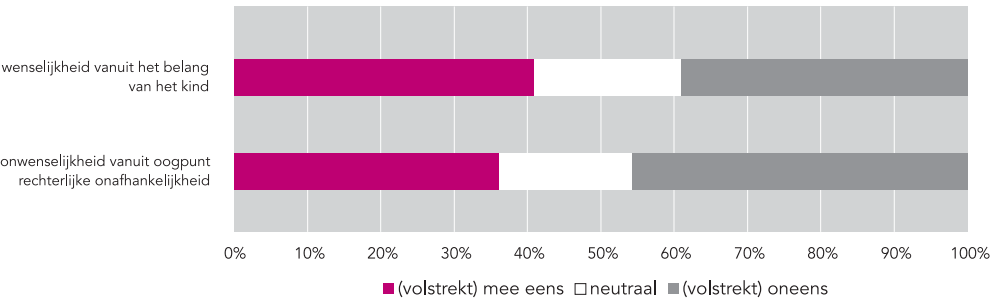
Interne rechtseenheid

De justitiabele zal van verschillen tussen de rechtbanken niet zoveel merken. Voor hem is 'interne rechtseenheid' van veel groter belang, dat wil zeggen: consistentie in het oordeel van de jeugdrechter en in de wijze waarop de rechter hem benadert. Deze vorm van rechtseenheid is gemakkelijker te realiseren als de jeugdrechter met wie de minderjarige te maken krijgt, telkens dezelfde persoon is. We hebben daarom de jeugdrechters gevraagd naar hun mening

Figuur 6.1 Wenselijkheid van dezelfde zittingsrechter in het civiele recht



Figuur 6.2 Wenselijkheid van dezelfde zittingsrechter in het strafrecht



over de wenselijkheid dat jongeren telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgen (zie figuur 6.1 en 6.2). Voor het civiele recht vindt 60 procent van de jeugdrechters dit wenselijk, voor het strafrecht is 41 procent van de jeugdrechters deze mening toegedaan.

Voor beide rechtsgebieden geldt dat naar de mening van de jeugdrechters het belang van de minderjarige prevaleert boven het belang van de rechterlijke onafhankelijkheid. Het belang van onafhankelijkheid kan er juist mee gediend zijn dat verschillende rechters zich over de zaak van de desbetreffende minderjarige buigen.

Een manier om ervoor te zorgen dat de minderjarige telkens met dezelfde rechter te maken krijgt, is de ‘alfabetmethode’ zoals die in Amsterdam wordt toegepast. Daarbij krijgt iedere jeugdrechter een aantal letters toegewezen. De eerste letter van de achternaam van de minderjarige bepaalt bij welke rechter hij of zij terecht komt. Deze methode wordt overigens alleen toegepast voor civiele jeugdzaken. De Amsterdamse rechters vinden voor de strafzaken het risico van voorin genomenheid te groot.

6.3 De jeugdrechter als specialist

De vraag of de jeugdrechter een specialist is, wordt door de beroepsgroep zelf bevestigend beantwoord. Dat wil zeggen, 59 procent vindt het een specialisme in formeelrechtelijke zin en 92 procent in materiële zin. Uit de toelichtingen op de enquêteformulieren blijkt dat, in de ogen van de respondenten, niet zozeer de juridische complexiteit van jeugdzaken de jeugdrechter tot een specialist maakt, maar de opvatting dat specifieke vaardigheden en sociaal-wetenschappelijke kennis noodzakelijk zijn om het vak van jeugdrechter goed uit te oefenen.

“Jeugdrechters zijn niet allereerst jurist maar moeten een grote pedagogische en psychologische kennis hebben om de situatie waarin een jeugdige zich bevindt te kunnen beoordelen. Of dit nu civiel- of strafrechtelijk is, dat maakt niet uit, omdat ook het strafrecht uit moet gaan van een voorkomen van herhaling. In veel gevallen is hiervoor een gedragsmatige interventie noodzakelijk en de rechter moet genoeg kwaliteit hebben om te kunnen beoordelen welke reactie op het delict noodzakelijk is c.q. het best bij een jeugdige past.”

“Ik stel voor om de jeugdrechter meer specialist te maken, zodat hij voldoet aan de eisen van specialisme die het IVRK stelt. Dat vereist meer scholing in de specifieke ontwikkelingspsychologie van het hele jonge kind en de opgroeiende jeugdige. Rechters moeten de informatie die zij van (deskundige) hulpverleners krijgen immers goed kunnen beoordelen op kwaliteit en in staat zijn daarover vragen te stellen.”

Bijzondere eigenschappen

Slechts 8 procent van de respondenten is van mening dat de functie van jeugdrechter geen bijzondere eisen stelt aan de persoonlijkheid van de rechter. Om een meer precies beeld te krijgen in de eigenschappen die de jeugdrechters van belang achten voor hun eigen functioneren, hebben wij hen gevraagd een rangorde aan te brengen in zes vaardigheden of kennisgebieden: kennis van ontwikkelingspsychologie, communicatieve (zittings)vaardigheden, inlevingsvermogen, kennis van criminologisch onderzoek, kennis van (gezins)therapeutische praktijk en kennis van de sociale kaart van de jeugdhulpverlening (zie figuur 6.3). De rechters zijn heel duidelijk in hun oordeel: communicatieve vaardigheden komen op de eerste plaats en kennis van criminologisch onderzoek op de laatste (waarbij aangetekend moet worden dat onder de respondenten de civiele rechters enigszins zijn oververtegenwoordigd).

Roulatietermijnen

De helft van de jeugdrechters (53 procent) is van mening dat, omdat de jeugdrechter een specialist is, de roulatietermijn van de rechter langer dient te zijn dat de gebruikelijke drie tot vier jaar (31 procent is het hiermee oneens en 16 procent neemt een neutrale positie in). Degenen die voorstander zijn van minder snelle roulatietermijnen voor jeugdrechters, verdedigen die mening met verve.

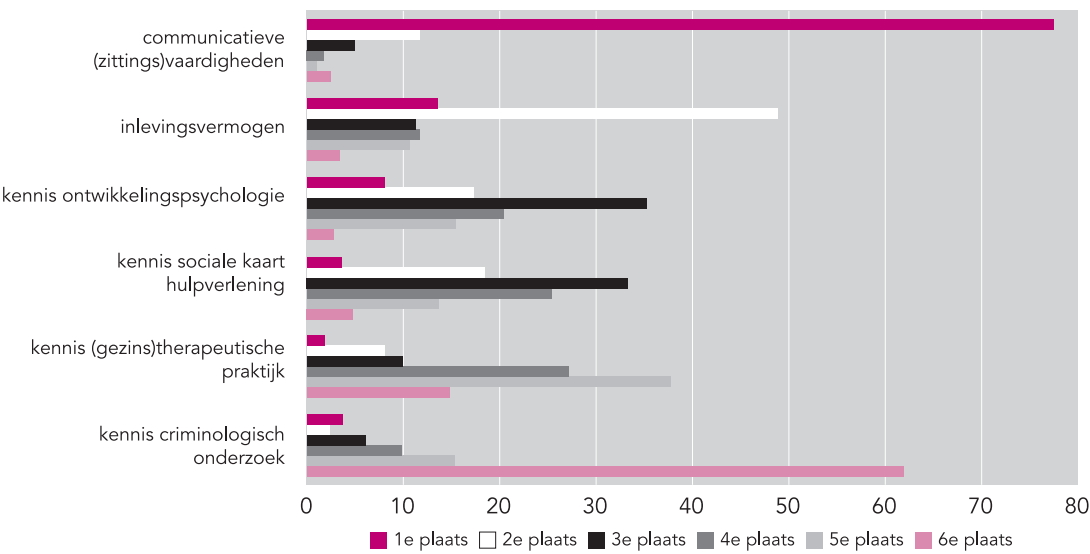
“Naar mijn mening staat het roulatiebeleid van de rechtbanken op dit moment in de weg aan een evenwichtige samenstelling van de sectoren (teams) familierecht. Achtergrondinformatie over de sociale kaart, de werkwijze vóór de wetswijziging 1995 maar vooral de houding ten opzichte van het jeugdrecht zouden moeten worden bijgebracht aan beginnende jeugdrechters door ervaren collega’s met duidelijke visies hierover. Het juridisch kader is voor iedereen aan te leren maar met name de achterliggende problematiek ten aanzien van jeugdigen is niet zo simpel te doorgronden.”

“Met een roulatietermijn van 3 tot 4 jaar en een zeer breed takenpakket (naast OTS, echtscheiding, alimentatie, omgang, KB-maatregelen, BOPZ, Burgerlijke Standzaken, etc. - en naast jeugdstrafrecht ook volledig meedraaien in het volwassenenstrafrecht) is het voor een rechter onmogelijk zich echt te verdiepen in al die onderdelen, omdat hij daarvoor eenvoudigweg de tijd niet heeft.”

Status

Het wordt wel gezegd dat rechters die een veelbelovende carrière beogen in de rechtspraak, er beter aan doen geen jeugdrechter te worden. De status van deze functie zou (nog steeds) laag zijn. Hoe zien de jeugdrechters dat zelf? Er valt volgens hen nog wel wat te verbeteren in dit opzicht: slechts 39 procent is het eens met de stelling dat het rechtsgebied jeugd door niet-jeugdrechters op de juiste waarde wordt geschat. Maar dat deze functie het carrièreperspectief negatief zou beïnvloeden, is volgens driekwart van hen niet waar.

Figuur 6.3 Rangorde in vaardigheden en kennis



Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 40 van het IVRK bepaalt dat er sprake dient te zijn van een speciaal systeem van jeugdrechtspleging. We hebben de jeugdrechters in de enquête de vraag voorgelegd of de Nederlandse praktijk voldoet aan dit artikel. In dat opzicht hoeven we ons volgens de meeste rechters geen grote zorgen te maken: 69 procent vindt dat Nederland in dit opzicht zijn verdragverplichting waarmaakt (17 procent is het er niet mee eens en 14 procent neemt een neutrale positie in).

Een recent onderzoek door 'Defence for Children International' in het kader van de 'UN Study on Violence Against Children' komt eveneens tot de conclusie dat Nederland een speciaal jeugdstrafrechtstelsel kent, maar daarbij worden wel enkele kritische kanttekeningen geplaatst. Zo wordt door Defence for Children International betoogd dat in 1995 de maximumstraf voor jeugddetentie van één naar twee jaar is gegaan en dat de mogelijkheden voor het toepassen van volwassenenrecht voor zestien- en zeventienjarigen zijn verruimd.⁷⁰

Afwijkende geluiden uit de wetenschap

Hoewel de respondenten van de enquête weinig twijfel hebben over de vraag of de jeugdrechter een specialist is, wordt deze mening in de literatuur niet door iedereen gedeeld. Zo betogen de rechtswetenschappers Hol en Loth dat sinds de wetwijzigingen van 1995 de 'kinderrechter' steeds meer vervangen is door de 'gewone' rechter.⁷¹ In 2002 hebben zij onderzoek gedaan naar specialisatie binnen de rechtspraak en in het kader daarvan een deelstudie verricht naar de kinderrechter. Zij komen tot de conclusie dat er niet langer sprake is van een specialisme:

"Naar ons oordeel vergt de functie van kinderrechter geen specialisatie, althans niet meer dan menig andere rechterlijke functie die niet als speciale rechter is aangewezen. Noch de aard en de ontwikkeling van het jeugdrecht, noch de kennis van andere disciplines of de sociale kaart, noodzaken daartoe."⁷²

In een interview met Loth in het kader van het onderhavige onderzoek, verwerpt hij de stelling dat de jeugdrechter een specialist zou zijn op drie gronden: het jeugdrechterschap vereist naar zijn mening geen bijzondere juridische kennis en geen bijzondere communicatieve vaardigheden en ook de benodigde kennis van de sociale kaart impliceert geen specialisme. Loth is van mening dat het jeugdrecht niet speciaal (lees: complex) is in juridische zin. Andere rechtsgebieden stellen ook, en zelfs minstens zoveel, eisen aan de communicatieve vaardigheden van rechters. Hij denkt in dit verband aan BOPZ-zaken of aan de functie van RC bij faillissementen. Kennis van de sociale kaart is volgens Loth geen argument voor specialisatie, omdat deze kennis ook verworven kan worden door goede voorlichting. Kennis van de sociale kaart zou daarom niet zozeer eisen aan de jeugdrechter stellen als wel aan de administratieve ondersteuning. Voorts vindt Loth het onwenselijk de roulatietermijnen voor jeugdrechters te verlengen. Jeugdrechters laten zich soms (te veel) leiden door de wens een verschil uit te maken in het leven van de minderjarige. Daarmee lopen jeugdrechters volgens hem het risico blind te worden door hun eigen idealisme. "Het gaat om rechters die het idee hebben 'goed' te doen en zij worden niet tegengesproken. Dan ga je je eigen ideeën over opvoeding en ontwikkeling opleggen." Dit is volgens Loth een ongewenste zaak.

⁷⁰ Weijzenfield, 2005:2

⁷¹ Hol is hoogleraar Encyclopedie van het recht en Rechtsfilosofie te Utrecht en tevens rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Haarlem. Loth is hoogleraar Inleiding tot de rechtswetenschap en rechtstheorie en tevens rechtsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Amsterdam en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Den Haag.

⁷² Hol & Loth, 2002:501

Bac, een andere rechtswetenschapper die onderzoek heeft gedaan naar de vraag of de jeugdrechter, in dit geval de jeugdstrafrechter, een specialist is, concludeert in zijn proefschrift dat de ‘kinderrechter’ weliswaar een specialist zou moeten zijn, maar dat verbeteringen nodig zijn om dit specialisme meer te laten zijn dan een fictie. Kort samengevat komt zijn pleidooi neer op het volgende: “Om te bereiken dat de kinderstrafrechter werkelijk een specialist is, dient serieus aandacht te worden besteed aan de scholing, selectie en ervaring van deze rechters.” Voor wat betreft de scholing bepleit Bac een echte opleiding, die verder gaat dan de huidige SSR-cursus. De selectie van jeugdrechters dient volgens hem te geschieden op positieve gronden en niet op het thans vaak geldende ‘geen-bezwaar-principe’. Ook stelt Bac dat het wenselijk is om ervaren rechters als jeugdrechters aan te stellen en rechters een minimum aantal jaren als jeugdrechter te laten functioneren, bijvoorbeeld vier jaar. Overigens bepleiten ook Hol en Loth dat de jeugdrechter een ervaren rechter dient te zijn.

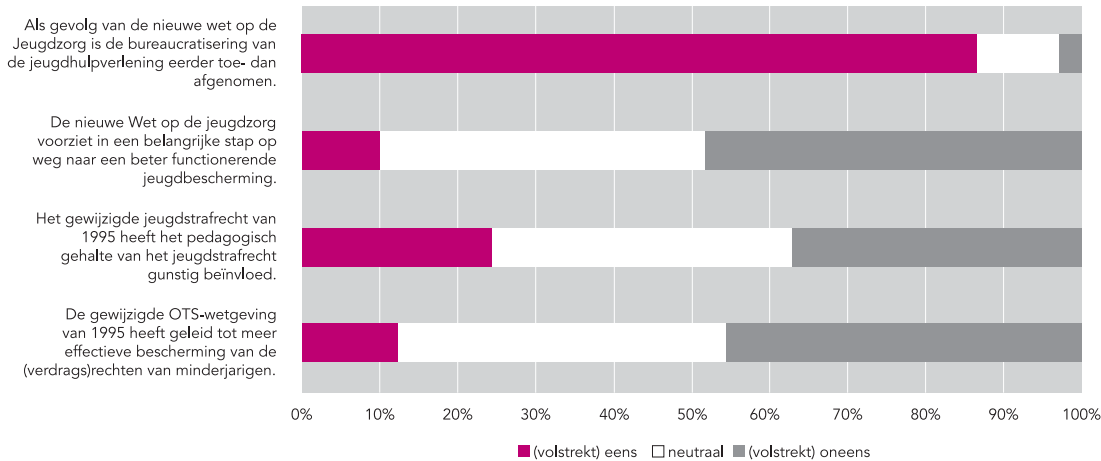
6.4 Verbeterinitiatieven

6.4.1 Wetswijzigingen

Teneinde verbeteringen aan te brengen in het functioneren van het jeugdstrafrecht en om te komen tot een betere bescherming van de (verdrags)rechten van minderjarigen, hebben in 1995 twee belangrijke wetswijzigingen plaatsgevonden. Voorts is onlangs de nieuwe Wet op de jeugdzorg van kracht geworden, waarmee een beter functionerende jeugdbescherming wordt beoogd.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat deze wetswijzigingen naar het oordeel van de jeugdrechters weinig effect hebben gesorteerd (zie figuur 6.4). Het meest positief zijn de rechters nog over het gunstige pedagogische effect van de gewijzigde strafwetgeving; maar ook hiervoor geldt dat slechts een kwart (27 procent) van de rechters deze mening is toegedaan.

Figuur 6.4 Oordeel over wetswijzigingen



Met name de breed gedeelde opinie dat de gewijzigde OTS-wetgeving van 1995 niet heeft geleid tot het doel, namelijk meer effectieve bescherming van de (verdrags)rechten van minderjarigen, is zorgwekkend. Een mogelijke verklaring hiervoor, die van de zijde van de jeugdrechters wordt aangedragen, is dat 'het belang van het kind' niet voldoende voorop wordt gesteld. Ook externen, zoals onderzoeker Van Montfoort, vinden dat het belang van het kind niet altijd voldoende centraal staat. Volgens hem heeft het huidige stelsel van jeugdbescherming als norm dat zo weinig mogelijk beroep op de jeugdzorg gedaan moet worden. Deze norm zou volgens Van Montfoort hiërarchisch ondergeschikt gemaakt moeten worden aan de norm 'bescherming van het kind'.⁷³ Ook rechters vinden dat het belang van het kind duidelijker voorop moet worden gesteld, zoals het volgende citaat illustreert:

"Waar het in jeugdhulpverleningsland (en vooral in beschermingszaken) met name aan schort is dat men vaak veel te veel de oren laat hangen naar de ideeën en 'belangen' van de betreffende ouders. Het zou goed zijn als eens de gedachte doorbrak dat het toch de minderjarige is waar het allemaal om gaat. Met andere woorden: het primaat moet weer gaan liggen bij de minderjarige."

6.4.2 Beleidsinitiatieven

De door de jeugdrechters ervaren problemen, zoals gebrek aan afstemming tussen organisaties en lange doorlooptijden, worden ook buiten de rechtspraak gedeeld. Thans worden door de betrokken ministeries verschillende beleidsinitiatieven genomen met als doel de justitiële jeugdzorg te verbeteren. Nadat in het verleden vooral op de strafketen is ingezet (denk bijvoorbeeld aan de introductie van de

Kalsbeeknormen) zijn veel recente maatregelen ook gericht op de keten van de civiele jeugdbescherming. Een deel van de initiatieven beoogt nadrukkelijk meer samenhang aan te brengen tussen hulpverlening en straf. Dit sluit aan bij het streven van de jeugdrechters om meer afstemming tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht te realiseren. Sterker nog, als in het 'voortraject' meer afstemming wordt gerealiseerd, vergroot dit de behoefte aan een gecoördineerde aanpak binnen de rechtspraak. Zonder volledigheid na te streven, wordt een selectie van recente beleidsinitiatieven hierna kort besproken.

Beter Beschermd

'Beter Beschermd' beoogt de effectiviteit van de bescherming van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd te vergroten.⁷⁴ Volgens de minister van Justitie houdt dit in dat op het juiste moment de passende kindbeschermingsmaatregel wordt getroffen en dat de uitvoering van die maatregel effectief is. Dit betekent dat "in de jeugdbescherming, nadrukkelijker dan op dit moment het geval is, het accent komt te liggen op het recht van de minderjarige op een opvoedings- en leefsituatie die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor zijn voorspoedige ontwikkeling voldoet."⁷⁵ Beter Beschermd bestaat uit vijf deelprojecten. Ten eerste het project 'doorlooptijden' dat beoogt de tijd tussen het opleggen van een beschermingsmaatregel en de feitelijke uitvoering van de maatregel te minimaliseren. Ten tweede het project 'afstemming werkwijze in de keten' dat tot doel heeft de samenwerking te verbeteren tussen de ketenpartners die bij beschermingszaken zijn betrokken. Ten derde het project 'effectmeting' dat moet leiden tot inzicht in de succescriteria bij de uitvoering van voogdijen en ondertoezichtstellingen. Ten vierde het project

⁷³ Interview Van Montfoort. Zie ook zijn artikel: Kan de keten korter?, Van Montfoort, 2005

⁷⁴ Voor een volledige beschrijving van het programma zie: Kamerstukken II, 2003-2004, 28 606/ 29 200 VI, nr. 19

⁷⁵ Brief minister van Justitie d.d. 30 juni 2004, met als onderwerp 'aanpak knelpunten jeugdbescherming' (5293958/04/DJC)

‘verbetering uitvoering kinderbeschermingsmaatregelen’, dat tezamen met het ‘Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij’ (zie hierna), beoogt de effectiviteit van de onder-toezichtstellingen te vergroten en de uitvoering van voogdijen te verbeteren. Ten vijfde het project ‘wetgeving’ dat tot doel heeft de kinderbeschermingswetgeving te verbeteren.

In het kader van het Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij, is van oktober 2002 tot januari 2005 een pilot uitgevoerd ter verbetering van het functioneren van de gezinsvoogdij. In een viertal regio’s (Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Gouda, Heerlen) werd vormgegeven aan een nieuwe werkmethode voor de gezinsvoogdij: ‘Leiding geven aan verandering’.⁷⁶ Kern hiervan is dat de gezinsvoogd een meer systematisch werkproces volgt met duidelijke stappen in de contacten met zijn cliënt. Deze methodische vernieuwing gaat samen met een caseloadverlaging (tot 15 gezinnen per gezinsvoogd). De resultaten stemmen (voorzichtig) optimistisch.⁷⁷ Zo is de tevredenheid van cliënten toegenomen en ervaren de gezinsvoogden een afname van de werkdruk.⁷⁸ De minister van Justitie heeft naar aanleiding van de bemoedigende resultaten besloten om “hangende de besluitvorming over de landelijke implementatie van de nieuwe werkwijze (...) de pilotorganisaties te blijven faciliteren.”⁷⁹ Ook wordt tot 2008 14 miljoen euro vrijgemaakt voor het ook elders invoeren van deze werkwijze.

Jeugd Terecht

Als onderdeel van het veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ uit 2002, is

‘Jeugd Terecht’ ontwikkeld, een actieprogramma voor de aanpak van jeugdcriminaliteit dat loopt van 2003 tot en met 2006. Doel van het programma is het voorkomen van eerste delicten en het verminderen van de recidive bij jongeren tot 18 jaar. Met het programma wordt een accent gelegd bij het belang van snel optreden, heropvoeding en een gerichte aanpak van jeugdige veelplegers en hardkernjongeren. “Snel optreden en heropvoeding is van belang voor alle jongeren die crimineel verdrag vertonen, maar met name voor jongeren waarvan het risico groot is dat ze afglijden naar crimineel gedrag (risicjongeren).”⁸⁰ Onderdeel van dit programma is het monitoren van de doorlooptijden (Kalsbeeknormen). Verder gaat in Jeugd Terecht speciale aandacht uit naar de oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheidsgroepen in de criminaliteit, naar zeer jeugdige daders (12-minners) en naar het groepsaspect van veel jeugdcriminaliteit. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het actieprogramma. Het programma zoekt expliciet aansluiting bij Operatie Jong (zie hierna).

Jeugdsancties nieuwe stijl

Het programma ‘Jeugdsancties nieuwe stijl’ streeft naar een herziening van het jeugdsanctiestelsel. Belangrijke doelstelling is een meer integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit. Ook beoogt het programma dat selectiever wordt beslist over sanctietoepassing en dat ouders actiever bij het strafrechtelijk traject betrokken worden. Voorts moet de minderjarige overtreder duidelijker

⁷⁶ De notitie ‘Leiding geven aan verandering’ is geschreven door Vedio 2000. Voor een kort overzicht van de essentie van deze notitie zie: <http://www.bmj.nl/Essentiesleidinggeven.htm>

⁷⁷ N.W. Slot, A. van Tooren en B. van Bijl (PI Research), 2005. Zowel de samenvatting als het volledige rapport zijn te downloaden via de site van het WODC (www.wodc.nl).

⁷⁸ Slot, Van Tooren en Bijl, 2004:11

⁷⁹ Brief minister van Justitie d.d. 7 maart 2005 n.a.v. de evaluatie van het project Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij (5339925/05/DJJ)

⁸⁰ Jeugd terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006, 2002:4. Het Actieprogramma is te downloaden via: http://www.justitie.nl/themas/jeugdcriminaliteit/jeugd_terecht/documenten

worden aangesproken en meer verantwoordelijk worden gehouden voor zijn gedrag. Teneinde deze doelstellingen te realiseren, zullen wetten worden aangepast (bijvoorbeeld om het aantal uren taakstraf dat het OM kan opleggen te verhogen) of nieuwe wetten worden gemaakt. Belangrijk is in dit verband de invoering van de maatregel 'gedragsbeïnvloeding jeugdigen' (zie 2.2).

Operatie Jong

'Operatie Jong' heeft tot doel "het versterken van een op de jeugd gerichte aanpak om uitval van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen". Het programma moet een tegenwicht bieden voor het ingewikkelde en verkokerde systeem dat in de loop der tijd is ontstaan. Niet voor niets zijn bij het programma, dat moet zorgen voor een structureel gewaarborgde samenhang in de aanpak van het jeugdbeleid, vijf ministeries betrokken: BZK, JUSTITIE, OC&W, SZW, VROM en VWS. Doel is om op lokaal niveau de belangrijkste knelpunten op te lossen en zichtbare verbeteringen tot stand te brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd. Operatie Jong is gestart in 2004.⁸¹

Jeugdzorgbrigade

De 'Jeugdzorgbrigade', onder leiding van F. de Grave, heeft als taak om "samen met de jeugd, de ouders, de medewerkers, het management en het bestuur in de jeugdzorg onnodige bureaucratie te signaleren en aan te pakken, om zo te zorgen dat jongeren zo goed en zo snel mogelijk worden geholpen."⁸² Het initiatief voor de Jeugdzorgbrigade is in 2004 genomen door

de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Elk half jaar rapporteert de brigade aan het ministerie.⁸³ Naast de heer De Grave wordt de brigade gevormd door vertegenwoordigers van het IPO en de MO-Groep.

6.5 Samenvatting

Uit de casestudies is gebleken dat het algemene oordeel over jeugdrechters positief is. Tegelijkertijd zijn er punten van kritiek. Zo wijzen de externe partners van de jeugdrechters er niet alleen op dat de afstemming tussen rechtsgebieden (civiel en strafrecht) soms tekort schiet, hetzelfde geldt voor de afstemming binnen één en hetzelfde rechtsgebied. Met andere woorden, de jeugdrechters zijn soms onvoldoende op de hoogte van relevante beslissingen die in het verleden binnen hetzelfde rechtsgebied zijn genomen. Het bevreemdt de externe partners daarbij dat (in sommige gevallen) van hen wordt verwacht dat zij fungeren als het geheugen van de rechtsprekende macht. De externe partners verwachten een krachtige rol van de jeugdrechter. Niet alleen dient hij zijn zaken op orde te hebben (en dus te weten welke beslissingen er in het verleden zijn genomen), ook mag de jeugdrechter ter zitting van hen soms wel wat doortastender optreden. Overigens valt op dat ondanks de cultuurverschillen tussen de rechtbanken, de oordelen van de externe partners uit de verschillende arrondissementen in hoge mate gelijkloend zijn.

⁸¹ Operatie Jong omvat 12 thema's: 1. zorgstructuren in en rond de school; 2. maximaliseren van maatschappelijk rendement van het onderwijs; 3. samenhang in voorzieningen voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar; 4. vroegsignalering; 5. harmonisering en indicatiestellingen; 6. jeugd en fysieke ruimte; 7. registratie en informatie-uitwisseling; 8. gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden; 9. kwaliteit en effectiviteit van preventie, curatieve en repressieve programma's; 10. jeugdmonitor; 11. integraal toezicht jeugdzaken; en 12. jeugdcriminaliteit. Jeugdagenda, brief van de staatssecretaris van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 29 284, nr. 5

⁸² Jeugdzorgbrigade, Eerste voortgangsrapportage, 29 maart 2005:3

⁸³ De rapportages zijn te downloaden via www.jeugdzorgbrigade.nl.

De jeugdrechters zelf ervaren het niet als zeer problematisch dat het jeugdrecht binnen de rechtbanken op verschillende wijzen organisatorisch is ingebed. Men zou weliswaar meer landelijke uniformiteit op prijs stellen maar voor de meerderheid van hen zijn de huidige verschillen niet onaanvaardbaar. Teneinde de rechtseenheid in individuele gevallen te bevorderen, vindt 60 procent van de respondenten het wenselijk dat in civielezaken de minderjarige (en zijn ouders) telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgen. Met betrekking tot strafzaken is 41 procent deze mening toegedaan.

Dat jeugdrechters specialisten zijn, wordt door henzelf niet betwijfeld. Het vak stelt naar hun mening bijzondere eisen, in het bijzonder aan communicatieve vaardigheden en inlevingsvermogen. Dit zou er volgens ongeveer de helft van hen in moeten resulteren dat de roulatietermijnen voor jeugdrechters langer zijn dan de gebruikelijke drie tot vier jaar. Ondanks het feit dat zij naar hun mening door collega's ten aanzien van de specifieke aspecten van het jeugdrecht niet op waarde worden geschat, denkt driekwart van de jeugdrechters dat de functie thans carrièreperspectief niet negatief zal beïnvloeden.

Door middel van wetswijzigingen en beleidsinitiatieven is in het verleden en wordt op dit moment geprobeerd verbetering te brengen in het systeem van de justitiële jeugdzorg. Als het gaat om reeds doorgevoerde wetswijzigingen, zien de jeugdrechters weinig positieve resultaten. Met name bestaat onder de jeugdrechters weinig vertrouwen dat de wijzigingen het pedagogische gehalte van het jeugdstrafrecht

positief hebben beïnvloed, en nog minder dat de gewijzigde OTS-wetgeving tot een effectieve bescherming van de rechten van minderjarigen heeft geleid. Ook gelooft slechts een enkele jeugdrechter dat de nieuwe Wet op de jeugdzorg een belangrijke stap is op weg naar een beter functionerende jeugdbescherming. Wel denkt men dat door deze wet de bureaucratisering van de jeugdhulpverlening is toegenomen.

Ter verbetering van de justitiële jeugdzorg worden op dit moment tal van beleidsinitiatieven genomen, zowel op het terrein van de jeugdbescherming als van het jeugdstrafrecht. Enkele belangrijke en bekende initiatieven zijn: Beter Beschermd; Jeugd Terecht; Operatie Jong; en de Jeugdzorgbrigade. Deels beogen deze initiatieven een oplossing te vinden voor de problemen waarvan ook de rechterlijke macht de negatieve effecten ondervindt. Zo is er veel aandacht voor afstemming tussen betrokken organisaties en voor doorlooptijden. Daarnaast valt op dat sommige (deel)projecten nadrukkelijk bedoeld zijn om meer samenhang aan te brengen tussen hulpverlening en straf.

Conclusies, oplossingen en aanbevelingen

Aan de hand van de oorspronkelijke vraagstelling worden in dit hoofdstuk de bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe het jeugdrecht thans binnen de rechtbanken is ingebed. Wat zijn de verschillen tussen de rechtbanken onderling en wat is de ratio hierachter? En welke consequenties heeft de OTS-wetswijziging van 1995 gehad voor de organisatorische inbedding van het jeugdrecht? De tweede paragraaf gaat in op het bestaande beeld dat er onvrede leeft onder de jeugdrechters. Is dit beeld juist en zo ja, waarop heeft de onvrede binnen de zittende magistratuur dan betrekking? En hoe wordt in dit verband door de ketenpartners geoordeeld over de jeugdrechters? In paragraaf drie staan we stil bij de oorzaken van de gepercipieerde problemen. In paragraaf vier worden voorstellen voor verbetering gepresenteerd. De laatste paragraaf gaat in op het vervolgtraject.

7.1 De afhandeling van jeugdzaken

Vraag 1: Hoe verloopt de afhandeling van de jeugdzaken thans binnen de rechtbanken? Welke modaliteiten kunnen daarbij onderscheiden worden? Wat is de ratio achter de verschillende modaliteiten?

De huidige praktijk vertoont een vrij grote mate van diversiteit in de wijze waarop aan de afhandeling van jeugdzaken binnen de rechtbanken is vormgegeven. Primair wordt de organisatorische inbedding bepaald door de binnen de rechtbanken gebruikelijke indeling in (meestal vier) sectoren. Het betreft de sectoren civiel, straf en bestuursrecht, waarbij het rechtsgebied van de zaken bepalend is, aangevuld met de sector kanton.⁸⁴ De verschillen tussen rechtbanken worden zichtbaar als we kijken naar de afstemming tussen de civiele beschermingsmaatregelen en de jeugdstrafzaken (die tezamen de bulk van de jeugdzaken uitmaken). In acht van de negentien rechtbanken zijn het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht strikt gescheiden en ondergebracht in verschillende sectoren. In zeven rechtbanken is er ondanks een duidelijke scheiding tussen beide rechtsgebieden wel sprake van samenwerking tussen de twee sectoren en de daarin werkzame rechters. Daarbij doen zich duidelijke verschillen

voor in de aard en intensiteit van deze samenwerking. In de vier overige rechtbanken werken de jeugdrechters in een team dat zowel civiele als strafzaken doet.

De meeste rechtbanken kennen sinds de wetwijzigingen van 1995, niet langer een Bureau Kinderrechter. Daar waar dit Bureau nog wel bestaat, is aansluiting gezocht bij de sectorindeling en maakt het bijvoorbeeld onderdeel uit van de griffie van de civiele sector. Hoewel de bestaande organisatorische verschillen door de jeugdrechters niet als zeer problematisch worden beschouwd, vindt het merendeel meer uniformiteit wel gewenst.

Als een rechtbank afwijkt van het standaardmodel van gescheiden behandeling van civiele jeugdzaken en jeugdstrafzaken, wordt dit doorgaans ingegeven door lokale omstandigheden. Denk daarbij aan de opvattingen en voorkeuren van het management van de rechtbank, maar ook aan zaken als de grootte van de rechtbank en van de sectoren. Soms spelen toevallige factoren een rol, zoals een enthousiaste jeugdrechter die meer samenwerking voorstaat en ook weet te bewerkstelligen. Al met al bestaan er duidelijke cultuurverschillen tussen de rechtbanken, en in sommige rechtbanken heeft dit geresulteerd in eigen,

⁸⁴ De ratio achter de sectorindeling is gelegen in het rechtsgebied dat binnen de betreffende sector wordt behandeld. Voor minderjarigen is dit niet anders. Hetzelfde principe geldt voor het jeugdbeschermingsrecht: primair is sprake van een civiele procedure die wordt beheerst door de regels van het civiele recht. Voor het jeugdstrafrecht geldt dat het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering de basis vormen voor de afhandeling van jeugdzaken.

7

unieke werkwijzen. Voorbeelden hiervan zijn de behandeling van leerplichtzaken in Almelo en het 'Amsterdamse model' dat het opleggen van bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis hanteert als een vorm van strafafdoening.

De rechters die belast zijn met jeugdzaken, zijn relatief onervaren. Ongeveer de helft van hen is nog niet langer dan zes jaar als rechter werkzaam en een kwart van hen is minder dan één jaar jeugdrechter. De meeste jeugdstrafrechters combineren de afhandeling van jeugdzaken met die van volwassenen. Ongeveer tweederde van de jeugdrechters is vrouw.

7.2 De problematiek

Vraag 2: Welke problemen doen zich voor bij de afhandeling van jeugdzaken zoals gepercipieerd door a) de rechtsprekende macht en b) externe partners?

7.2.1 Het beeld onder rechters

Uit zowel de enquête als de casestudies blijkt dat er sprake is van onvrede onder de jeugdrechters. Deze onvrede heeft betrekking op meerdere aspecten, maar is het meest uitgesproken ten aanzien van de keten en minder ten aanzien van de interne organisatie. Overigens past hier de kanttekening dat, afgaande op de enquêteresultaten, de rechters in sommige opzichten niet altijd even zelfkritisch zijn. Ook wanneer het gaat om problemen binnen de rechterlijke macht, zien zij die vooral bij rechtbanken elders in het land en oordelen de jeugdrechters positiever over hun eigen gedrag dan dat van collega's.⁸⁵

De externe problematiek

De problematiek in de keten van het civiele recht wordt door de jeugdrechters als ernstiger

ervaren dan de problematiek in de strafrechtketen. De jeugdrechters delen de kritiek die van verschillende kanten op de jeugdbescherming wordt geuit. Ook volgens hen is er sprake van gebrekkige afstemming tussen de schakels, wordt werk dubbel gedaan en vertoont de informatie-uitwisseling tekortkomingen. Daarnaast wordt het gebrek aan ervaring en gezag van gezinsvoogden als een groot probleem ervaren. Voorts is meermalen de eigenstandige positie van de afdeling van het ministerie van Justitie die de plaatsingen regelt, de Dienst Justitiële Inrichtingen, als knelpunt gesignaleerd.⁸⁶

Voor een deel hebben de problemen in de keten, naar het oordeel van de jeugdrechters, een directe (negatieve) impact op hun eigen functioneren. De rechters zijn ontevreden over de kwaliteit van de (juridisch relevante) informatie die zij in de dossiers krijgen aangereikt, met name als die afkomstig is van het Bureau Jeugdzorg: de rapportages worden gekarakteriseerd als "teveel tekst en te weinig informatie voor de te nemen beslissing". Ook vindt men het optreden ter zitting van de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogden met enige regelmaat tekortschieten: medewerkers van deze instanties zijn niet altijd aanwezig of onvoldoende op de hoogte van de laatste informatie. Het bestaan van wachtlijsten (als gevolg van een gebrek aan plaatsen en tekortkomingen in het hulpaanbod) waardoor de executie van rechterlijke beslissingen op zich laat wachten, tasten het gezag van de rechter aan.

De nieuwe Wet op de jeugdzorg wordt niet als een verbetering gezien en heeft, zo is het voorlopig oordeel, alleen de bureaucratie verder in de hand gewerkt.

In de strafrechtketen is de problematiek geringer maar niet afwezig. Hier wordt kritiek geuit op de rapportages van de Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD), die vaak te laat

⁸⁵ Een meer zelfkritische houding zou verwacht (mogen) worden, omdat de huidige jeugdrechters voor het merendeel nog niet erg ervaren zijn (zie paragraaf 7.1).

⁸⁶ De redenen voor de handelwijze van DJI zijn de jeugdrechters niet altijd even duidelijk, bijvoorbeeld wanneer opnieuw testen worden gedaan terwijl er een uitgebreid dossier over de minderjarige bestaat, of onduidelijk is waardoor de lange wachttijd voor een plaatsing wordt veroorzaakt.

zijn, waardoor de behandeling van een zaak moet worden aangehouden en de doorlooptijd toeneemt. Ook in het strafrecht wordt een gebrek aan plaatsingsmogelijkheden gesignaleerd en ook hier wordt de Dienst Justitiële Inrichtingen omschreven als eigenzinnig en niet-coöperatief. Hoewel de Kalsbeeknormen steeds beter worden nagekomen, vindt men de periode tussen het tijdstip van het plegen van het delict en het afleggen van verantwoording ter zitting te lang.

Interne problematiek

Voor zover het gaat om interne problematiek heeft de onvrede van de jeugdrechters vooral te maken met de gebrekkige afstemming tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht. Hoewel velen vinden dat rechters kennis dienen te hebben van beide rechtsgebieden, schiet deze kennis in de praktijk (te) vaak tekort. Daarbij gaat het niet alleen om een gebrek aan algemene kennis van beide rechtsgebieden, maar vooral ook om een tekort aan informatie over hetgeen zich in individuele zaken op het andere rechtsgebied afspeelt. Er is volgens de jeugdrechters dan ook onvoldoende afstemming tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht. Een deel van de rechters vindt dat de verantwoordelijkheid in dit opzicht ligt bij de rechtspraak: de processen in de rechtbank dienen zodanig georganiseerd te zijn dat zowel civiel- als strafrechtelijke informatie voor alle jeugdrechters voorhanden is. Een ander deel vindt dat de verantwoordelijkheid (mede) ligt bij de aanleverende instanties, met name de Raad voor de Kinderbescherming. Het gebrek aan afstemming geldt niet alleen voor beschermingsmaatregelen en jeugdstrafzaken. De jeugdrechters vinden het eveneens onbevredigend dat er niet meer afstemming bestaat ten aanzien van andere typen zaken waarin minderjarigen een centraal staan; leerplichtzaken worden dan het vaakst genoemd.

Een intern probleem van andere orde betreft de status van het ambt van jeugdrechter. Slechts vier op de tien rechters is van mening dat collega-rechters het vak op de juiste waarde schatten. Ook ervaart men in sommige rechtbanken (maar lang niet alle) onbegrip van het management van de rechtbank voor de functie van jeugdrechter.

7.2.2 Het beeld over rechters

Het oordeel van de ketenpartners over de rechters is, in algemene zin, positief. De jeugdrechters worden doorgaans gezien als competent en betrokken.⁸⁷ In de bij de casestudies betrokken arrondissementen spreken alle externe partners zonder uitzondering van een goede verstandhouding met de jeugdrechters.

Ondanks de positieve basishouding zijn er ook wel punten van kritiek. Zo stellen (civiele) jeugdrechters zich volgens hun professionele partners soms te formeel-juridisch op, bijvoorbeeld door bij een beslissing over een OTS niet tussen de regels door te lezen, maar heel sterk gericht te zijn op de juridische gronden. In het strafrecht wordt gemeld dat jeugdrechters 'te soft' zijn en jongeren te veel kansen geven. Dit kan overigens een gevolg zijn van het feit dat een jongere vaak met meerdere rechters te maken krijgt (waarbij elke volgende rechter de jongere weer een nieuwe kans geeft). Het belangrijkste punt van kritiek is dat jeugdrechters onvoldoende op de hoogte zijn van wat eerder in andere procedures aan de orde is gekomen en vaak onvoldoende weten wat er op het andere spoor speelt wanneer tegelijkertijd sprake is van een civielrechtelijk en strafrechtelijk traject. Dit geldt, in individuele zaken, zelfs voor die rechtbanken waar de civiele en strafrechters in één team functioneren.

⁸⁷ Hier past overigens de kanttekening dat de ketenpartners die we hebben gesproken veelal zijn voorgedragen door de jeugdrechters in het betreffende arrondissement.

7.3 Oorzaken van de problematiek

Vraag 3: Welke oorzaken worden voor de gesignaleerde problemen naar voren gebracht?

De wijziging van de OTS-wetgeving in 1995

Vóór 1995 was de jeugdrechter de enige instantie waar alle aspecten van jeugdzaken bij elkaar kwamen, zowel civiel- als strafrechtelijk. Met de wetwijziging is deze 'spin-in-het-web-functie' komen te vervallen. Intern was niet langer per definitie sprake van één (of meer) jeugdrechter(s) die alle minderjarigenzaken afhandelde(n). Daarbij kan in het algemeen worden gesteld dat de regie in de keten na 1995 ontbreekt. Er is niet langer één instantie die de touwtjes in handen heeft en de situatie rond een minderjarige geheel overziet, zoals voorheen de kinderrechter. De coördinerende rol van de jeugdrechter van vóór 1995 is onvoldoende ingevuld door het Bureau Jeugdzorg, zoals de wetgever had beoogd. Dit wordt niet alleen betreurd door de rechters, zonder dat zij overigens terug willen naar de situatie van vóór 1995, maar ook door de ketenpartners. Met name de gezinsvoogden geven te kennen soms het 'gezag van de rechter' van vóór 1995 te missen. Het meest duidelijk geldt dit in situaties waarin tegen lastige ouders moet worden opgetreden en wanneer sprake is van een conflict tussen een gezin en de gezinsvoogd.

Het gebrek aan een integrale benadering

Het moge duidelijk zijn dat gebrek aan een integrale benadering in belangrijke mate debet is aan de interne problematiek van tekortschietende afstemming tussen beschermingsmaatregelen en jeugdstrafzaken. Hetzelfde geldt voor de externe (keten)problematiek, met name die van de civiele keten. Hier geldt dat de verschillende betrokken organisaties zich te veel laten leiden door hun eigen (organisatie)doelstellingen en te weinig door

het ketenperspectief. Zo vindt elke organisatie dat te veel tijd is gemoeid met het doorlopen van de verschillende schakels in de keten van jeugdbescherming, maar men vindt tegelijkertijd de eigen werkzaamheden nuttig en noodzakelijk. Men ziet niet of onvoldoende in waar sprake is van doublures met andere organisaties, en hoe men hierin zelf verandering zou kunnen brengen. Bij het benoemen van problemen richt men zijn pijlen dan ook al snel op andere organisaties of stelt men dat veranderingen alleen mogelijk zijn als extra financiële middelen worden vrijgemaakt.

Organisatorische keuzes en tekortkomingen

In de meeste rechtbanken verhindert de huidige organisatorische inbedding van het jeugdrecht dat beschermingszaken en jeugdstrafzaken goed op elkaar zijn afgestemd. Ook andere typen zaken waarin minderjarigen centraal staan of een belangrijke positie innemen, zoals echtscheidingszaken of leerplichtzaken, zijn over verschillende sectoren en rechters versnipperd. Daar komt bij dat in de meeste rechtbanken onvoldoende maatregelen zijn genomen ten behoeve van een goede uitwisseling van dossierinformatie. Het gevolg hiervan is dat rechters lang niet altijd goed op de hoogte zijn van beslissingen die door hun collegae zijn genomen.

Voor de problemen in de keten geldt dat zij deels te herleiden zijn tot het feit dat de externe partners van de rechtspraak hun zaken niet goed op orde hebben. Zo laat de tijdigheid en volledigheid van informatieverstrekking door de meeste externe partners te wensen over en ook ten aanzien van de doorlooptijden is veel verbetering nodig. Een belangrijke verklaring voor deze tekortkomingen, met name betreffende het Bureau Jeugdzorg, zijn de bureaucratische eisen waaraan moet worden voldaan. Tegelijkertijd ontbreekt het ook aan organisatorische door-

tastendheid. Zo klagen medewerkers van het Bureau Jeugdzorg over de enorme omvang van hun dossiers, terwijl rechters aangeven niet op pakken papier te zitten wachten. Dit probleem lijkt eenvoudig op te lossen als het Bureau Jeugdzorg en de jeugdrechters goede afspraken zouden maken over de aan te leveren informatie.

7.4 Oplossingsstrategieën

Vraag 4: Welke oplossingsstrategieën zijn mogelijk om de gesignaleerde problemen op te lossen? In hoeverre bieden de verschillen in werkwijzen van de diverse rechtbanken in dit verband aanknopingspunten? Aan welke randvoorwaarden moet daarbij worden voldaan en met welke risico's gaan deze oplossingsstrategieën gepaard?

7.4.1 Oplossingsstrategieën interne positionering

7.4.1.1 Randvoorwaarden

Niet het rechtsgebied maar het belang van het kind is bepalend

Als geconstateerd wordt dat sprake is van een afstemmingsprobleem tussen de verschillende sectoren van de rechtbank die zich met jeugdrecht bezig houden, ligt de conclusie voor de hand: de afstemming moet worden verbeterd. Een van de wijzen waarop hieraan vorm gegeven kan worden, is door de afhandeling van alle typen jeugdzaken in handen te leggen van een jeugdrechter. Niet echter in de huidige betekenis, van een rechter die ook is aangewezen als kinderrechtterplaatsvervanger, maar in de betekenis van een inhoudelijk deskundige jeugdrechter. Elke zaak waarin beslissingen worden genomen die invloed hebben op het leven van minderjarigen dienen te worden afgehandeld door deze jeugdrechter.⁸⁸ Het verlangen naar één rechter voor alle jeugd-

zaken wordt ingegeven door de opvatting dat het probleemgebied en niet het rechtsgebied bepalend dient te zijn voor de rechterlijke afhandeling. Onder de jeugdrechters bestaat veel steun voor deze opvatting. Overigens is dit in lijn met de ontwikkeling van de jurisprudentie van het EHRM. In de uitspraken van het Hof wordt steeds nadrukkelijker voorrang gegeven aan het belang van het kind. Door alle jeugdzaken in handen te leggen van een inhoudelijk deskundige jeugdrechter kan hieraan een bijdrage worden geleverd.

Erkenning van het bijzondere karakter van de jeugdrechtspraak

Jeugdrechters beschouwen hun vak als bijzonder en als een specialisme; een mening die wordt gedeeld door de externe partners. Dit heeft alles te maken met het feit dat de beslissingen die worden genomen ten aanzien van minderjarigen vaak verstrekkende en langdurende gevolgen hebben. Minderjarigen zijn kwetsbaar en lang niet altijd in staat hun eigen belangen te overzien en te verdedigen. Dit brengt met zich mee dat aan jeugdrechters bijzondere eisen gesteld moeten worden, ten aanzien van:

- persoonlijkheid. Niet iedereen is geschikt als jeugdrechter. Het ambt vergt inzicht in de ontwikkeling van kinderen en stelt bijzondere eisen aan de sociale en communicatieve vaardigheden van rechters evenals aan hun inlevingsvermogen.
- scholing. Jeugdrechters dienen te beschikken over kennis van (jeugd)psychologie en pedagogiek en van de sociale kaart. Ook dienen zij getraind te zijn in relevante vaardigheden, zoals het horen van kinderen. Dit vereist een bredere opleiding dan die voor andere specialistische taakgebieden.
- ervaring. Met het verwerven van de vereiste vaardigheden en kennis is enige tijd gemoeid. Daarom verdient het de voorkeur dat de jeugdrechters langer werkzaam zijn in het vakgebied, teneinde ervaring op te bouwen en over te dragen. Opmerking

⁸⁸ Hierbij gaat het om meer rechtsgebieden dan beschermingsmaatregelen en het jeugdstrafrecht. Immers, minderjarigen spelen in veel meer typen zaken een rol, zoals bijvoorbeeld in omgangsregelingen en leerplichtzaken. Een problematisch verlopende omgangsregeling kan heel goed een signaal zijn van een onderliggende problematiek, die een beschermingsmaatregel kan rechtvaardigen. Een soortgelijke argumentatie geldt voor leerplichtzaken, die thans door de kantonrechter worden behandeld. In geval van ernstig schoolverzuim waarbij de ouders niet meer in staat zijn het kind naar school te krijgen, zal immers vaak sprake zijn van een problematische gezinssituatie en wellicht aanleiding voor een beschermingsmaatregel.

verdient hierbij overigens dat het ook niet wenselijk is jeugdrechters zo lang in het vakgebied te laten meelopen dat zij met hun functie vergroeien. Het jeugdrecht speelt zich af op een relatief beperkt juridisch terrein, wat in combinatie met de grote betrokkenheid van de jeugdrechter het risico met zich meebrengt dat hij op enig moment niet meer voldoende afstand kan nemen.

Continuïteit en consistentie

Minderjarigen die met de rechter te maken krijgen, of het nu gaat om de civiele rechter of de strafrechter, verkeren doorgaans in een kwetsbare positie. Het belang van het kind staat centraal, ook in het strafrecht waar het pedagogisch effect van een eventuele straf of maatregel voorop staat. Een en ander impliceert dat, meer nog dan bij volwassenen, continuïteit en consistentie belangrijk zijn. Het betekent dat de rechter die verantwoordelijk is voor de behandeling van jeugdzaken, zo breed mogelijk geïnformeerd dient te zijn over de achtergronden van de betreffende minderjarige en kennis en vaardigheden dient te bezitten om ervoor te zorgen dat een beslissing kan worden genomen die recht doet aan een zo goed mogelijke verdere ontwikkeling van het kind. Daarbij dienen uiteraard andere belangen, zoals die van de ouders (bij beschermingsmaatregelen) of van het slachtoffer en de samenleving (in strafzaken), niet uit het oog te worden verloren.

7.4.1.2 Voorstellen voor samenwerking

De bevindingen van het onderzoek leiden onontkoombaar tot de conclusie dat meer samenwerking tussen jeugdrechters uit verschillende sectoren bewerkstelligd dient te worden. De mate waarin thans sprake is van

afstemming tussen de civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken, wordt (met betrekking tot de meeste rechtbanken) onder de maat bevonden.

Versterking van de samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. In het navolgende schetsen we drie opties, van minst naar meest ingrijpend: de personele unie, de unit jeugd en de sector jeugd. Als onderzoekers willen wij geen voorkeur uitspreken voor één van deze opties. Het is aan de rechtbanken zelf om een keuze te maken die het best bij de lokale omstandigheden past. Echter, voor welke optie ook wordt gekozen, de interne uitwisseling van dossierinformatie dient in elk geval goed geregeld te zijn. Het kan niet zo zijn dat de rechtspraak voor informatie over relevante beslissingen, of die nu in het verleden binnen dezelfde sector zijn genomen of gelijktijdig spelen bij de andere sector, afhankelijk is van derden. Voorafgaand aan de beschrijving van de drie opties, gaan we dan ook in op 'uitwisseling van dossierinformatie' als noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goede taakuitoefening van de jeugdrechter.

Uitwisseling van dossierinformatie

De randvoorwaarde 'continuïteit en consistentie' kan worden verwezenlijkt door binnen de rechtbanken te werken met een voor iedere jeugdrechter toegankelijk minderjarigendossier waarmee toegang wordt verkregen tot alle rechterlijke informatie over de desbetreffende jongere. Hierin zijn vanzelfsprekend alle rechterlijke beslissingen die in het verleden zijn genomen te vinden, zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke, evenals relevante beslissingen die door de kantonrechter zijn genomen. Dit brengt niet alleen een passieve verplichting met zich mee voor de jeugdrechters, namelijk het consequent raadplegen van

het dossier, maar ook een actieve. Immers, van de jeugdrechter wordt een goed gemotiveerde en goed onderbouwde uitspraak verwacht, die voldoende aanknopingspunten biedt voor een volgende gebruiker van de informatie. Het spreekt voor zich dat hier gedacht wordt aan een elektronisch dossier. Wenselijk is om in dit dossier ook relevante onderliggende rapporten van externe instanties op te nemen, zoals dit nu al bij de strafrechtelijke persoonsdossiers gebeurt. Als er (wettelijke) belemmeringen zijn om informatie uit oude dossiers of dossiers uit een andere sector of van een andere instantie (bijvoorbeeld de politie) te gebruiken, dienen deze uit de weg te worden geruimd.

- Kansen

Het op een goede manier regelen van de uitwisseling van dossierinformatie maakt, zonder ingrijpende organisatorische wijzigingen en met beperkte kosten, meer consequente en consistente rechterlijke beslissingen mogelijk. Een bijkomend voordeel is dat de jeugdrechter minder afhankelijk is van de informatieversteking door toeleverende instanties. De versterking van de eigen informatiepositie maakt bovendien een kritischer opstelling jegens de externe partners mogelijk.

- Risico's

Bij de uitwisseling van dossierinformatie dient rekening te worden gehouden met privacyaspecten. Dit geldt met name bij de meest uitgebreide vorm van een minderjarigendossier, waarbij sprake is van informatie-uitwisseling met organisaties buiten de rechterlijke macht. Andere aandachtspunten betreffen het bijhouden van een dergelijk systeem, het opschonen ervan en de toegankelijkheid voor medewerkers buiten de rechtbank. Verder moet voorkomen worden dat de rechter beslist op basis van informatie die niet toegankelijk of zichtbaar is voor de procespartijen. Door

het noemen van de betreffende informatie ter zitting en het geven van gelegenheid aan partijen om daarop te reageren kan dit probleem overigens op vrij eenvoudige wijze worden opgelost.

Optie 1: De personele unie

De eerste optie om de interne samenwerking tussen jeugdrechters van verschillende sectoren te verbeteren, betreft de personele unie. Daarbij worden civiele jeugdrechters ingezet bij de jeugdzaken van de strafsector en andersom. Ook kan worden gedacht aan het laten plaatsnemen van een civiele rechter in de meervoudige strafkamer. Door de uitwisseling van rechters tussen de sectoren worden kennis en ervaring op het andere rechtsterrein verkregen. Hoewel het voor alle jeugdrechters van belang is, geldt dit het meest duidelijk voor de RC strafzaken. Voor de RC, functionerend op zijn eigen toch wat afgeschermd werktelein, is het van groot belang dat hij kennis heeft van de mogelijkheden van hulpverlening. Hij zet vroeg in het proces de koers voor de desbetreffende minderjarige uit. Als deze jongere behoefte heeft aan hulp of verkeert in zorgwekkende persoonlijke of gezinsomstandigheden, is het belangrijk dat zo vroeg mogelijk te constateren.

Hoewel zonder personele unie ook informatie kan worden uitgewisseld door middel van overleg, weegt dit niet op tegen ervaringsinformatie waarin deze optie voorziet. Daarbij kan ervoor worden gekozen om de personele unie te institutionaliseren, in die zin dat strafrechters worden 'gedetacheerd' bij de civiele sector maar wel onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de strafkamer blijven vallen. Hetzelfde geldt voor civiele jeugdrechters die jeugdstrafzittingen doen.

- Kansen

In aanvulling op de specifieke kennis op zaaksniveau die met de uitwisseling van dossierin-

formatie wordt verkregen, voorziet deze optie ook in daadwerkelijke ervaring op meerdere rechtsgebieden. Op die manier wordt de meer algemene kennis van beide rechtsgebieden van de individuele rechter vergroot. Daarnaast vindt meer uitwisseling van ervaring plaats tussen rechters die op verschillende rechtsgebieden werkzaam zijn. Bij dit alles blijft de bestaande organisatiestructuur intact, inclusief de aansturingslijnen.⁸⁹

- Risico's

Bij de optie van de personele unie blijft sprake van twee van elkaar afgeschermdere werkerterreinen waar samenwerking wel aanwezig maar niet intensief is. Niet iedere rechter zal geschikt zijn om op deze wijze binnen twee sectoren te werken. Het vereist het bijhouden van de werkafspraken binnen twee sectoren en ook de binding met directe collega's moet op twee verschillende plaatsen worden onderhouden. Veel hangt binnen deze optie dan ook af van de individuele inzet van de rechter. Voor de 'detacheringvariant' bestaat het risico dat het jeugdstrafrecht als een vreemde eend in de bijt wordt ervaren, nu in ernstige strafzaken met minderjarige verdachten de vergelding meer nadruk lijkt te krijgen dan het hulpverleningsaspect. Bij een dergelijke oplossing dient voorts rekening te worden gehouden met de problemen die kunnen ontstaan bij de aansturing van strafzaken. Immers, over de afdoening van strafzaken worden afspraken gemaakt met partijen buiten de rechtspraak: het convenant met het OM en afspraken over doorlooptijden en productiecijfers.

Optie 2: De unit jeugd

De tweede optie ter versterking van de samenwerking, de unit jeugd, gaat nog een stap verder dan de optie van de personele unie. Deze unit bestaat uit rechters die zich uitslui-

tend met jeugdzaken bezig houden. Elke rechter is belast met de afdoening van zowel civiele jeugdzaken als met jeugdstrafzaken. De unit is organisatorisch ondergebracht bij één sector. Dit kan de civiele sector zijn, maar ook de strafsector. De unit jeugd wordt in het bestuur van de rechtbank vertegenwoordigd door de voorzitter van de sector waar de unit is ondergebracht. Voor kleinere rechtbanken is een dergelijke unit vermoedelijk niet haalbaar. Hierbij kan overigens nog wel worden gedacht aan een samenwerkingsverband met andere rechtbanken binnen hetzelfde ressort.

- Kansen

De unit jeugd sluit aan bij de bestaande sectorindeling. Tegelijkertijd geldt ook hier dat een samenwerkingsverband is gecreëerd waarbinnen jeugdrechters de gelegenheid krijgen zich op alle relevante terreinen te bekwamen, de rechterlijke eenheid in beslissingen ten opzichte van die ene minderjarige te bewaken en kennis en ervaring met andere jeugdrechters uit te wisselen, zonder dat sprake is van organisatorische belemmeringen in de zin van doorkruising van bestaande sectorindelingen.

- Risico's

Er wordt in deze optie gewerkt met verschillende zaakstromen en processen waarbij op het niveau van de individuele rechter onvermijdelijk sprake is van dubbele werkzaamheden. Niet alleen moet op meerdere rechtsterreinen de stand van zaken worden bijgehouden, tevens maken de verschillende werkstromen afstemming met verschillende aanleverende instanties noodzakelijk, waardoor meer overleg nodig is. Overigens wordt dit gecompenseerd door het feit dat op het niveau van de unit sprake is van een bundeling van deze overlegvormen, waardoor efficiencywinst kan worden behaald. Complicerende factor bij deze constructie is dat de rechters uit de unit vanuit

⁸⁹ Overigens past de constructie van de personele unie ook bij de in een aantal arrondissementen ingezette beweging om problematische schoolverzuimzaken te laten behandelen door een jeugdrechter in de hoedanigheid van kantonrechter.

twee sectoren worden aangestuurd.
Bij samenwerking met andere rechtbanken dient deze complicatie zich nog sterker aan.

Optie 3: De sector jeugd

De meest vergaande optie, waarvoor onder de jeugdrechters blijkens de enquêteresultaten veel animo bestaat, is de instelling van een aparte sector (familie- en) jeugdrecht, waar alle zaken worden berecht die voor minderjarigen belangrijke beslissingen inhouden. Dit betekent dat zowel de beschermingsmaatregelen als de jeugdstrafzaken, de omgangsregelingen en de leerplichtzaken binnen deze sector worden behandeld. Ook zijn alle jeugdrechters binnen deze sector werkzaam. Zij houden zich bezig met alle relevante rechtsgebieden. In de meest vergaande vorm kan gedacht worden aan een werkverdeling waarbij één jeugdrechter in beginsel alle beslissingen neemt die het kind of de kinderen van een bepaald gezin aangaan.

- **Kansen**

Een dergelijke organisatie biedt goed in de materie ingevoerde jeugdrechters die gemakkelijk zaken van elkaar kunnen overnemen, op welk rechtsterrein dan ook. Dit biedt belangrijke waarborgen voor de continuïteit. De rechter kent de mogelijkheden en onmogelijkheden van de ketenpartners en maakt daar in het belang van het kind gebruik van. Daar waar de betreffende rechter naar zijn oordeel te vaak met een bepaald probleem ten aanzien van de minderjarige is geconfronteerd, kan overdracht aan een andere rechter eenvoudig plaatsvinden. Ook het formuleren van beleid, hetgeen de voorspelbaarheid van rechterlijke beslissingen ten goede komt, is in een dergelijk vergaand samenwerkingsverband beter te realiseren dan in één van de andere opties. De sector als geheel wordt aangestuurd

door een sectorvoorzitter, zodat geen sprake is van verschillende leidinggevers voor de rechters die in het jeugdrecht werkzaam zijn.

- **Risico's**

De optie van een sector jeugd vereist ingrijpende organisatorische aanpassingen binnen de rechtbank. Het risico is groot dat binnen het gerechtelijk management verzet bestaat tegen deze optie. Daarnaast speelt dat de sectorvoorzitters van de diverse sectoren in het thans gangbare model deel uitmaken van het gerechtsbestuur. De mogelijkheid dat de sector jeugd klein is ten opzichte van een of meer van de andere sectoren is reëel. Dit kan een onevenwichtigheid in de verhoudingen binnen het bestuur met zich meebrengen. Hoewel bij deze optie de samenwerking binnen de rechtbank zo ver mogelijk is doorgevoerd, blijft tegelijkertijd gelden dat de zaaksstromen in de ketens op verschillende wijze worden aangestuurd. Dit betekent onvermijdelijk dat ook bij deze optie sprake zal zijn van overhead en extra overleg. Men moet blijven op verschillende terreinen en dient, net als bij de optie van de 'unit jeugd', rekening te houden met afspraken met het OM. Tot slot geldt dat, indien ervoor wordt gekozen om één rechter verantwoordelijk te maken voor de afdoening van alle typen zaken waarbij de minderjarige betrokken is, het bezwaar van onvoldoende rechterlijke distantie zich kan voordoen. Het risico van vooringenomenheid is dan groter en de minderjarige ontkomt als het ware niet aan deze jeugdrechter. Het is zaak een goed evenwicht te vinden tussen een inhoudelijk volledig over de betreffende minderjarige geïnformeerde rechter en een rechter die met afstand en zonder vooringenomenheid zijn beslissingen neemt.

7.4.2 Oplossingsstrategieën externe positionering

Al eerder concludeerden we dat de regiefunctie van de kinderrechter van vóór 1995 onvoldoende is ingevuld door een andere instantie. Met regiefunctie bedoelen we de centrale positie van waaruit het totale beeld van het kind wordt overzien en alle relevante juridische maatregelen en beslissingen op elkaar worden afgestemd. Alle betrokkenen zijn van mening dat, met name voor de keten van jeugdbescherming, meer regie gewenst is. Als het gaat om de vraag of deze sturing bij de jeugdrechter gelegd moet worden, zijn er twee mogelijke antwoorden.⁹⁰

Het eerste antwoord luidt dat meer sturing door de jeugdrechter niet nodig is als de externe partners zouden doen wat ze moeten doen. In bovenstaande is reeds gewezen op organisatorische problemen waarmee met name het Bureau Jeugdzorg te kampen heeft (zie paragraaf 7.3). Nu trekken rechters taken naar zich toe, omdat zij van mening zijn dat die elders niet of niet goed genoeg worden verricht. Het gevaar hiervan is dat ketenpartners hun verantwoordelijkheid niet meer nemen.⁹¹ Het tweede antwoord is dat, zelfs als elke organisatie zich naar behoren van zijn taak zou kwijten, alsnog meer sturing door de jeugdrechter gewenst zou zijn. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de jeugdrechters zich in meerderheid achter dit antwoord zullen scharen.⁹²

In het algemeen kan al veel verbeterd worden door een pragmatische instelling van de jeugd-

rechters, in de zin dat zij in overleg met de ketenpartners duidelijk maken waar de eigen mogelijkheden en onmogelijkheden liggen en goede afspraken maken, bijvoorbeeld over de (juridische) eisen waaraan de rapportages van de aanleverende instanties dienen te voldoen. De goede relaties en de open communicatie, zoals die door ons zijn aangetroffen in de arrondissementen waar de casestudies hebben plaatsgevonden, kunnen daarbij benut worden. Hoewel veel problemen strikt genomen niet tot de verantwoordelijkheid van de rechtspraak behoren, kan zij wel het initiatief nemen om te komen tot verbetering. Door de jeugdrechters georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten, die op sommige plaatsen in het land al zijn gehouden en waarin betrokken organisaties een toelichting geven op hun werk en verwachtingen jegens andere organisaties, kunnen een goede eerste stap zijn. Ook is uit het onderzoek duidelijk geworden dat rechters een belangrijke stempel drukken op de bestaande cultuur in een arrondissement; als de rechters het 'goede voorbeeld' geven, dan wel initiatieven nemen, is de kans groot dat de ketenpartners volgen. En als de rechters op de zitting de goede vragen stellen, ligt het voor de hand dat een volgende keer daar op vooruitgelopen wordt en deze informatie vooraf wordt verzameld.

Hoewel de zojuist beschreven, pragmatische initiatieven voor de nodige verbetering kunnen zorgen, is het niet waarschijnlijk dat hiermee het probleem van de regie in de jeugdbescherming geheel wordt opgelost.

⁹⁰ Overigens zijn er tal van oplossingen denkbaar (en de mogelijkheden daartoe worden ook onderzocht en geïmplementeerd) waarbij de rechtspraak in het geheel niet betrokken is. Zo wordt als oplossing voor de coördinatieproblemen tussen de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg wel gesuggereerd dat beide instanties samengevoegd dienen te worden tot één organisatie. De discussie over dergelijke oplossingen valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

⁹¹ Zoals dit uit de enquêteresultaten blijkt, vinden de jeugdrechters tot op zekere hoogte dat als andere organisaties doen wat ze moeten doen, er voor hen minder reden is om zaken naar zich toe te trekken. Zo vindt 37 procent van de jeugdrechters dat de beslissing tot het niet-verlengen van een OTS niet aan hen voorgelegd hoeft te worden, als de Raad voor de Kinderbescherming deze beslissing van BJZ toetst.

⁹² Zo vindt 70 procent van de jeugdrechters dat er een herbezinning dient plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbescherming. Met betrekking tot de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in het jeugdstrafrecht, is slechts een derde van de jeugdrechters deze mening toegedaan.

De uitkomsten van het onderzoek suggereren dat het daarnaast nodig is de jeugdrechter in bepaalde opzichten een meer uitgesproken taak te geven, bijvoorbeeld voor situaties waarin sprake is van een conflict tussen gezinsvoogd en gezin. In voorkomende gevallen kan een wetwijziging nodig zijn. Tevens kan worden gedacht aan een rechterlijke toetsing bij de beëindiging van jeugdbeschermingsmaatregelen zoals een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing. Op dit moment beslist de rechter alleen over het opleggen van dergelijke maatregelen.⁹³

Het voorgaande impliceert absoluut niet dat de oude kinderrechter opnieuw ingevoerd zou moeten worden. De jeugdrechter is primair een geschillenbeslechter en moet dat blijven, zo luidt de communis opinio van de jeugdrechters; men vindt het goed dat er een scheiding heeft plaatsgevonden tussen rechtspraak en uitvoering.

Overigens dient opgemerkt te worden dat buiten de rechtspraak op vele gebieden al actie is ondernomen ter verbetering van de bescherming van minderjarigen. De herbezinging op wettelijke regelingen die plaats vindt in het kader van de beleidsprogramma's 'Beter Beschermd' en 'Jeugd Terecht' kan in dit verband niet onvermeld blijven. Daarbij willen we de volgende opmerking plaatsten. Het verdient aanbeveling ook bij de herbezinging op wetgeving de minderjarige centraal te stellen. Daarbij zou het zinvol zijn bepaalde taken in de wet niet aan een rechter uit een specifieke sector toe te delen, maar het aan de rechtspraak zelf over te laten in welk onderdeel van de rechtbank deze taken het best kunnen worden uitgevoerd. Bij wijze van voorbeeld het volgende: thans zijn bepaalde zaken uit

het familierecht ondergebracht bij de kantonrechter, terwijl niet duidelijk is waarom specifiek de kantonrechter deze taak zou moeten uitvoeren.

7.5 Hoe verder?

Het doel van het onderzoek naar het functioneren van de jeugdrechter was de problematiek met betrekking tot zijn externe en interne positionering te duiden, oorzaken te identificeren en oplossingsrichtingen aan te dragen. Wij hopen met de onderhavige rapportage in deze ambitie te zijn geslaagd. Het is nu aan de rechtspraak om met de resultaten van het onderzoek aan de slag te gaan. Naar wij verwachten zal de meeste discussie worden gevoerd over de wijze waarop het jeugdrecht in de rechtbanken ondergebracht dient te worden. Daartoe hebben wij in paragraaf 7.4.1.2 drie modellen gepresenteerd, zonder daarbij onze persoonlijke voorkeur aan te geven. De rechtbanken zullen zelf moeten uitmaken welke optie wenselijk en haalbaar is. Dit zal mede afhankelijk zijn van de omvang van de sectoren bij de rechtbanken. Ook de inmiddels in gang gezette ontwikkelingen en de aard en intensiteit van de samenwerking in de keten zullen daarbij een rol spelen.

Voor welke oplossingsstrategie ook wordt gekozen, belangrijk is dat voor de gesignaleerde interne dan wel externe knelpunten probleemeigenaren aangewezen worden. Op dit moment blijft men bij verbeterinitiatieven te vaak steken in goede bedoelingen. De probleemeigenaren moeten toezien op

⁹³ Een commissie onder leiding van mr. H.W.J. de Groot houdt zich momenteel bezig met een advies omtrent eventuele wijzigingen van de wettelijke bepalingen rond de ondertoezichtstelling in het kader van het beleidsprogramma 'Beter Beschermd'.

de uitvoering, naleving en eventuele aanpassing van gemaakte afspraken. Hierbij is van belang dat 'best practices' tussen rechtbanken worden uitgewisseld, zodat men niet in elk arrondissement zelf het wiel hoeft uit te vinden. Door uitwisseling van ervaringen (op een zo praktisch mogelijk niveau) kan veel van elkaar worden geleerd. Er zijn verschillende manieren denkbaar waarop deze 'best practices' gedeeld kunnen worden, zoals een uitwisselingsforum op de site van de Raad voor de rechtspraak en stagedagen. Ook de werkgroep jeugdrechters van de NVvR kan in dit verband een nuttig platform zijn.

De Raad voor de rechtspraak heeft te kennen gegeven de rechtbanken te willen faciliteren bij het verkennen van de mogelijkheden om de (interne en externe) positionering van de jeugdrechter te verbeteren. Het onderzoek waarvan hier verslag is gedaan, is dan ook slechts de eerste fase van het project 'De positionering van de Jeugdrechter'. Hierna volgt de uitvoeringsfase, waarin de uitkomsten van het rapport zullen worden uitgedragen en binnen de rechtspraak discussies zullen worden georganiseerd over de implementatie van de oplossingsrichtingen. In elk geval zal het rapport worden besproken in de landelijke vergaderingen van sectorvoorzitters, de presidentenvergadering en vanzelfsprekend ook in de vergadering van de landelijke werkgroep van kinderrechters.

Samenvatting

Achtergrond en vraagstelling

De afgelopen jaren is de verontrusting over het functioneren van de (justitiële) jeugdzorg toegenomen. Enerzijds gaat het om de zorg dat minderjarigen onvoldoende bescherming wordt geboden in bedreigende (gezins)situaties. Voedingsbodem hiervoor is een aantal incidenten, die veel media-aandacht hebben gekregen. Anderzijds is duidelijk geworden dat de aanpak van criminele jongeren niet adequaat en niet toereikend is. Erkenning van de problematiek is voor tal van instanties aanleiding geweest kritisch te kijken naar het eigen functioneren. Ook van de zijde van de jeugdrechters worden, steeds openlijker, problemen benoemd waarbij de eigen organisatie niet wordt gespaard. Deze ongerustheid vanuit de eigen gelederen vormde voor de Raad voor rechtspraak aanleiding voor het project 'De positionering van de jeugdrechter' dat een kritische beschouwing van het functioneren van de rechtspraak in de justitiële jeugdzorg tot onderwerp heeft. Het project bestaat uit een onderzoeks- en uitvoeringsfase. Het onderhavige rapport doet verslag van het onderzoek dat is uitgevoerd in 2005 en gericht is op zowel de interne als de externe positionering van de jeugdrechter. Daartoe zijn bij aanvang de volgende vragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de afhandeling van de jeugdzaken thans binnen de rechtbanken? Welke modaliteiten kunnen daarbij onderscheiden worden? Wat is de ratio achter de verschillende modaliteiten?
2. Welke problemen doen zich voor bij de afhandeling van jeugdzaken zoals gepercipieerd door a) de rechtsprekende macht en b) externe partners?

3. Welke oorzaken worden voor de gesignaleerde problemen naar voren gebracht?
4. Welke oplossingsstrategieën zijn mogelijk om de gesignaleerde problemen op te lossen? In hoeverre bieden de verschillen in werkwijzen van de diverse rechtbanken in dit verband aanknopingspunten? Aan welke randvoorwaarden moet daarbij worden voldaan en met welke risico's gaan deze oplossingsstrategieën gepaard?

Het antwoord op deze vragen is gevonden door middel van een literatuurstudie, interviews, een enquête onder jeugdrechters en casestudies in vier arrondissementen. De enquête is uitgezet onder alle jeugdrechters in Nederland en kende een respons van 64 procent (162 rechters). De casestudies hebben plaatsgevonden in Almelo, Amsterdam, Arnhem en Zwolle. Bij de selectie van de arrondissementen is bewust gestreefd naar diversiteit in de wijze waarop de jeugdrechtspraak in de desbetreffende rechtbanken is vormgegeven.

Het werkveld van de jeugdrechter

Een minderjarige kan op tal van wijzen met de (jeugd)rechter te maken krijgen. Allereerst kan dit de strafrechter zijn, zoals de rechter-commissaris, de enkelvoudige rechter of de meervoudige kamer. Binnen het civiele jeugdrecht vormen beschermingsmaatregelen de hoofdmoot van de contacten tussen rechter en minderjarige, waarbij de ontheffing en de ontzetting van het ouderlijk gezag de meest verstreckende maatregelen zijn. De ondertoezichtstelling (OTS), al dan niet gepaard gaande met een uithuisplaatsing, is de meest voorkomende beschermingsmaatregel. Zowel voor het civiele jeugdrecht als voor het jeugdstrafrecht heeft in 1995 een belangrijke wetswijziging plaatsgevonden. Op beide

rechtsgebieden heeft de jeugdrechter een deel van zijn bevoegdheden moeten afstaan, het meest nadrukkelijk op het terrein van het civiele recht. Als gevolg van de wijziging van de OTS-wetgeving is de coördinerende en regisserende functie van de jeugdrechter in het civiele jeugdrecht voor een belangrijk deel verschoven naar de gezinsvoogden. De wetswijziging heeft ertoe geleid dat de jeugdrechter enkel met de beslissing over beschermingsmaatregelen is belast en niet langer, zoals vóór 1995 wel het geval was, óók met de uitvoering ervan. Door de wijziging van het jeugdstrafrecht ligt het zwaartepunt wat betreft de sturing in de strafketen sinds 1995 bij het openbaar ministerie; de casusregie ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Zeker in vergelijking met het civiele recht en het strafrecht is de betekenis van het bestuursrecht voor jeugdzaken marginaal. De internationaal-rechtelijke context van het jeugdrecht wordt in belangrijke mate gevormd door het Europees Verdrag Voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Wat opvalt met betrekking tot de interpretatie van de internationale verdragen is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) steeds nadrukkelijker het belang van het kind boven de rechten van de ouders plaats.

Kenmerken van de organisatie en de jeugdrechter

Het jeugdrecht is op verschillende wijzen in de rechterlijke organisatie ondergebracht. In acht van de negentien rechtbanken bestaat een strikte scheiding tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht. In zeven rechtbanken is sprake van (uiteenlopende vormen van) afstemming tussen de civiele jeugdrechters en de strafjeugdrechters. In vier rechtbanken

werken de jeugdrechters samen in een team dat zowel civiele als strafzaken afdoet. De meeste rechtbanken hebben hun organisatie zodanig vormgegeven dat de jeugdrechter niet exclusief belast is met jeugdzaken maar ook zaken van volwassenen behandelt.

Jeugdrechters zijn relatief onervaren rechters, terwijl hun gemiddelde leeftijd 48 jaar bedraagt. Bijna de helft van de jeugdrechters werkt bij de sector of unit familie- (en jeugd)recht en veertig procent bij de sector strafrecht. De overige rechters zijn werkzaam bij een combinatie van sectoren. Ongeveer tweederde van de jeugdrechters heeft een specifieke, op jeugd gerichte (bij)scholing ontvangen. Eveneens tweederde van hen is vrouw.

Afstemming en sturing in de keten

Oordeel over externe partners

In de keten van de jeugdbescherming en de jeugdstrafketen hebben de jeugdrechters te maken met diverse externe organisaties. Gevraagd naar hun waardering voor deze organisaties in de vorm van een cijfer, varieert deze van een 6-min voor de 'gezinsvoogdij' van BJZ tot een 7 voor het openbaar ministerie. Zowel de tijdigheid als de volledigheid van de informatieverstrekking door de externe partners kan volgens de rechters beter. Ook de bruikbaarheid van de informatie laat soms te wensen over: te veel papier en te weinig (op de behoefte van de rechter toegesneden) inhoud.

Afstemming en doorlooptijden

Het algemene beeld dat de keten van de jeugdbescherming minder goed functioneert dan de strafrechtketen, wordt door de enquêteresultaten bevestigd. Zo vindt ongeveer vier op de tien rechters dat sprake is van

een goede afstemming tussen de betrokken organisaties in de civiele keten. Wat betreft de strafketen vindt zes op de tien rechters dat dit het geval is. Een belangrijke verklaring voor de tekortschietende afstemming in de keten van de jeugdbescherming is het ontbreken van 'systeem perspectief'. De betrokken organisaties zijn te veel gericht op hun eigen doelstellingen en te weinig op een door alle betrokkenen gezamenlijk geformuleerd doel.

Zowel in de civiele keten als in de strafketen worden de lange doorlooptijden problematisch gevonden. Dit geldt niet alleen voor de doorlooptijd tot aan de rechterlijke interventie, maar de kritiek betreft ook de wachttijden na de rechtszitting. Met name wordt het bezwaarlijk gevonden dat jeugdigen te lang verblijven in de opvang van justitiële inrichtingen in afwachting van behandeling en ook het tekort aan passend behandelvervolg wordt als probleem signaleerd. Vrijwel alle jeugdrechters vinden dat, indien de hulpverlening of de executie van het vonnis op zich laat wachten, het gezag van de rechter daardoor wordt aangetast.

Sturing

Voor zowel het civiele recht als het strafrecht geldt dat de jeugdrechter sinds de wetswijzigingen van 1995 aan sturingsmogelijkheden heeft ingeboet. In de strafketen is deze regiefunctie door het OM en de Raad voor de kinderscherming goed opgevangen, aldus de jeugdrechters. Dat geldt evenwel niet voor de civiele keten: de jeugdrechters vinden dat de gezinsvoogden in dit opzicht, in het algemeen, tekortschieten. De civiele jeugdrechters zouden dan ook graag meer sturend optreden en vinden een herbezinning op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbeschermingketen noodzakelijk. De behoefte aan een dergelijke herbezinning in het strafrecht is beduidend minder groot.

Afstemming binnen de rechtbank

De noodzaak van afstemming

Uit de enquêteresultaten blijkt dat onder de jeugdrechters grote overeenstemming bestaat over de noodzaak om civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken goed op elkaar af te stemmen. Zo vindt tweederde dat, om het vak van jeugdrechter goed uit te kunnen oefenen, uitgebreide (algemene) kennis is vereist van beide rechtsgebieden. Daarnaast vinden zij vrijwel allen dat de jeugdrechter in individuele gevallen goed op de hoogte dient te zijn van rechterlijke beslissingen en ontwikkelingen op het andere spoor.

De feitelijke afstemming

Hoewel jeugdrechters in individuele gevallen doorgaans kijken naar de mogelijkheid om hun uitspraak af te stemmen op beslissingen en ontwikkelingen op het andere spoor, is dat in de praktijk vanwege een gebrek aan informatie lang niet altijd mogelijk. De jeugdrechters zien in dit opzicht dan ook veel ruimte voor verbetering. Daarbij gaat de voorkeur van de helft van de rechters uit naar samenwerking in één team waarbij alle rechters zowel civiel als strafrecht doen; een kleine groep geeft de voorkeur aan een team waarbij elke rechter op zijn eigen rechtsgebied werkzaam blijft. Ongeveer de helft van de jeugdrechters heeft geen voorkeur waar het gaat om de organisatorische inbedding van het team jeugd. Eveneens ongeveer de helft geeft de voorkeur aan een aparte sector familie- en jeugdrecht.

Coördinatie van alle jeugdzaken

De behoefte aan meer coördinatie blijft niet beperkt tot meer afstemming tussen civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Ongeveer driekwart van de jeugdrechters vindt dat de behandeling van alle zaken waarin kinderen een rol spelen, aan een aparte jeugd-

rechter moet worden opgedragen. Er bestaat vooral veel steun voor het onderbrengen van de leerplichtzaken bij de jeugdrechter.

Beschouwingen

Het oordeel van ketenpartners

Uit de casestudies is gebleken dat het algemene oordeel over jeugdrechters positief is. Tegelijkertijd zijn er punten van kritiek. Zo wijzen de externe partners van de jeugdrechters er niet alleen op dat de afstemming tussen rechtsgebieden (civiel en strafrecht) soms tekort schiet, maar dat zij soms ook onvoldoende op de hoogte zijn van relevante beslissingen die in het verleden binnen hetzelfde rechtsgebied zijn genomen. Het bevreemdt de externe partners daarbij dat (in sommige gevallen) van hen wordt verwacht dat zij fungeren als het geheugen van de rechtsprekende macht. Overigens valt op dat ondanks de cultuurverschillen tussen de rechtbanken, de oordelen van de externe partners uit de verschillende arrondissementen in hoge mate gelijklopend zijn.

Eenheid van rechterlijk optreden

De jeugdrechters zelf ervaren het niet als zeer problematisch dat het jeugdrecht binnen de rechtbanken op verschillende wijzen organisatorisch is ingebed. Men zou weliswaar meer landelijke uniformiteit op prijs stellen maar voor de meerderheid van hen zijn de huidige verschillen in organisatie niet onaanvaardbaar. Teneinde de rechtseenheid in individuele gevallen te bevorderen, vindt zestig procent van de respondenten het wenselijk dat in civiele zaken de minderjarige en zijn ouders telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgen. Met betrekking tot strafzaken is ruim een derde van hen deze mening toegedaan.

Status en specialisme

Dat jeugdrechters specialisten zijn, wordt door henzelf niet betwijfeld. Het vak stelt naar hun mening bijzondere eisen, in het bijzonder aan communicatieve vaardigheden en inlevingsvermogen. Dit zou er volgens ongeveer de helft van hen in moeten resulteren dat de roulatietermijn voor jeugdrechters langer is dan de gebruikelijke drie tot vier jaar. Ondanks het feit dat zij naar hun mening door collegae ten aanzien van de specifieke aspecten van het jeugdrecht niet op waarde worden geschat, denkt driekwart van de jeugdrechters dat de functie hun carrièreperspectief niet negatief zal beïnvloeden.

Verbeterinitiatieven buiten de rechtspraak

Door middel van wetswijzigingen is geprobeerd verbetering te brengen in het systeem van de justitiële jeugdzorg; deze hebben volgens de jeugdrechters tot weinig positieve resultaten geleid. Tevens worden op dit moment tal van beleidsinitiatieven genomen, zowel op het terrein van de jeugdbescherming als van het jeugdstrafrecht. Enkele belangrijke en bekende initiatieven zijn: Beter Beschermd, Jeugd Terecht en Operatie Jong. Deels beogen deze initiatieven een oplossing te vinden voor problemen waarvan ook de rechterlijke macht de negatieve effecten ondervindt. Zo is er veel aandacht voor afstemming tussen betrokken organisaties en voor doorlooptijden. Daarnaast valt op dat sommige (deel)projecten nadrukkelijk bedoeld zijn om meer samenhang aan te brengen tussen hulpverlening en straf.

Conclusies, oplossingen en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen de vier onderzoeksvragen zoals die bij aanvang van de studie zijn geformuleerd worden beantwoord.

Ad 1) Modaliteiten van afdoening

De afdoening van jeugdzaken is binnen de rechtbanken op verschillende wijze ondergebracht. Veelal is bij de rechtbanken het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht strikt gescheiden. In enkele rechtbanken werken de jeugdrechters samen in een team en in de overige rechtbanken is er ondanks de gescheiden behandeling van beide type zaken veelal wel sprake van samenwerking.

Ad 2) Gepercipieerde problemen

De onvrede van de jeugdrechters heeft met name betrekking op het functioneren van de keten en minder op de interne organisatie. Wat betreft de externe problematiek in de civiele keten, wordt kritiek geuit op de gebrekkige afstemming tussen de schakels en op de kwaliteit van de informatievoorziening. Meer specifiek wordt het gebrek aan ervaring en gezag van de gezinsvoogden als een groot probleem ervaren. Tot slot hekelen de jeugdrechters de lange wachttijden bij plaatsingen en hulp-aanbod. De problematiek in de strafrechtketen ervaart men als geringer, maar ook hier wordt het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden als knellend ervaren.

Daar waar het gaat om de interne problematiek wordt de gebrekkige afstemming tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht als grootste probleem aangewezen. Het ontbreekt de jeugdrechters aan voldoende kennis van beide rechtsgebieden en ook ten aanzien van individuele zaken ontbeert men informatie van hetgeen zich op het andere spoor afspeelt. De onvrede over het gebrek aan afstemming beperkt zich niet tot het civiele recht en het strafrecht. Een overduidelijke meerderheid van de jeugdrechters vindt dat er een integrale benadering dient plaats te vinden van alle zaken waarin minderjarigen een rol spelen.

De ketenpartners zijn, zo blijkt uit de case-studies, over het algemeen positief over de

jeugdrechters die zij omschrijven als competent en betrokken. Dat betekent niet dat er geen punten van kritiek zijn: zo zouden sommige (civiele) rechters zich te formeel-juridisch opstellen en worden in het strafrecht sommige rechters als te soft ervaren. Maar het belangrijkste punt van kritiek is dat jeugdrechters niet altijd voldoende op de hoogte zijn van hetgeen in eerdere procedures aan de orde is gekomen en tegelijkertijd constateren de ketenpartners tekortkomingen in de afstemming van civiel- en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken.

Ad 3) Oorzaken

Grosso modo kunnen drie oorzaken worden aangewezen voor zowel de interne als de externe problematiek. De eerste oorzaak betreft de wijziging van de OTS-wetgeving in 1995 waarmee de 'spin-in-het-webfunctie' van de jeugdrechter is komen te vervallen. Zowel binnen de rechtspraak als in de ketens, is er niet langer sprake van één persoon die het geheel overziet. Met name in het civiele jeugdrecht is de coördinerende rol van de rechter onvoldoende opgevangen. De tweede oorzaak betreft een gebrek aan integrale benadering; dit geldt zowel voor de rechtspraak als voor de externe partners in de keten. Men lijkt zich te weinig te laten leiden door het ketenperspectief. De derde oorzaak bestaat uit organisatorische keuzes en tekortkomingen. In de meeste rechtbanken verhindert de huidige organisatorische inbedding van het jeugdrecht dat beschermingszaken, strafzaken en andere zaken waarin minderjarigen een belangrijke plaats innemen, goed op elkaar zijn afgestemd. Naar de mening van de jeugdrechters hebben ook de externe partners hun zaken organisatorisch onvoldoende op orde. Van de verschillende partners springen in dit opzicht de problemen bij Bureau Jeugdzorg het meest in het oog.

Ad 4) Oplossingen

Ter oplossing van de gesignaleerde problematiek dient aan drie randvoorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moet het belang van het kind en niet het rechtsgebied centraal worden gesteld. Hieruit vloeit voort dat alle zaken door een inhoudelijk deskundige jeugdrechter moeten worden behandeld. Ten tweede dient het bijzondere karakter van het jeugdrecht te worden erkend. Dit brengt met zich mee dat aan jeugdrechters bijzondere eisen moeten worden gesteld wat betreft persoonlijkheid, scholing en ervaring. Ten derde moet worden zorggedragen voor continuïteit en consistentie in de afhandeling van jeugdzaken. Dit vereist dat de jeugdrechter zo breed mogelijk is geïnformeerd. Niet vergeten mag worden dat minderjarigen die met de rechter te maken krijgen, zich doorgaans in een kwetsbare positie bevinden. Niet alleen vanwege hun leeftijd, maar ook omdat deze kinderen regelmatig volwassenen ontberen die hen in deze situatie voldoende veiligheid en sturing kunnen bieden.

Met betrekking tot de interne problematiek geldt dat, los van eventuele andere oplossingen, binnen de rechtbanken de informatie-uitwisseling tussen de jeugdrechters op orde dient te zijn. Daartoe dient in de toekomst gewerkt te worden met een (elektronisch) minderjarigendossier dat toegankelijk is voor alle jeugdrechters. Voorts dient de samenwerking tussen verschillende rechtsgebieden bevorderd te worden door een betere coördinatie en door betere uitwisseling van kennis, ervaring en informatie. Dit kan worden gerealiseerd door middel van de volgende drie, van minder naar meer ingrijpende, opties. Voor welke optie men kiest, is de verantwoordelijkheid van de individuele rechtbank.

- Optie 1: de personele unie
Jeugdstrafrechters worden ingezet bij de behandeling van jeugdzaken in de civiele

sector en vice versa. Door de uitwisseling wordt ervaring verkregen op het andere rechtsterrein. Dit is voor alle jeugdrechters van belang, doch met name voor de rechter-commissaris. Er kan voor worden gekozen om, door middel van detachering in de andere sector, de personele unie te institutionaliseren.

- Optie 2: de unit jeugd

De unit jeugd bestaat uit rechters die zich uitsluitend bezighouden met jeugdzaken. Elke rechter is belast met zowel de afdoening van strafzaken als civiele zaken. De unit is ondergebracht bij één sector.

- Optie 3: de sector jeugd

In de sector (familie- en) jeugd worden alle zaken berecht waarin voor minderjarigen belangrijke beslissingen worden genomen. In de meest vergaande vorm kan worden gedacht aan een werkverdeling waarbij één jeugdrechter in principe alle beslissingen neemt die het kind (of de kinderen van een bepaald gezin) aangaan.

Naast het voordeel van vergrote kennis(deling), betere coördinatie en meer continuïteit, kleven er ook risico's aan de verschillende opties. Zo geldt ten aanzien van de eerste optie met name het risico van vrijblijvendheid; veel hangt bij deze optie af van de inzet van de individuele rechter. Voor de tweede (en derde) optie geldt dat er op het niveau van de individuele rechter onvermijdelijk sprake is van dubbele werkzaamheden. Ten aanzien van de derde optie geldt aanvullend dat de ingrijpende organisatorische wijzigingen mogelijk de nodige weerstand binnen de rechtbanken oproepen. Voorts rijst het risico van onvoldoende rechterlijke distantie als ervoor gekozen wordt om één rechter verantwoordelijk te maken voor de afdoening van alle type zaken waarbij de minderjarige is betrokken. Voor alle opties geldt tenslotte dat beschermingszaken en strafzaken op verschil-

lende wijzen worden aangestuurd, waarbij ten aanzien van de aansturing van strafzaken ook prestatieafspraken worden gemaakt met het OM.

Een deel van de externe sturingsproblematiek zou worden opgelost als de externe partners in voldoende mate zouden doen, wat ze moeten doen. Op dit moment trekken jeugdrechters verantwoordelijkheden naar zich toe omdat deze elders in de keten niet worden genomen. De oplossing van dit probleem hoeft evenwel niet uitsluitend bij externe partners te worden gezocht. Door zelf de jeugdrechtspraak kwalitatief goed op orde te hebben en door zelf het initiatief te nemen, kunnen de rechtbanken een cultuur creëren waarin andere organisaties gemakkelijker hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Ook kunnen de rechtbanken in overleg met de ketenpartners duidelijk maken waar problemen liggen en tezamen met hen op zoek gaan naar oplossingen. Overigens suggereren de onderzoeksresultaten dat het van belang is dat de jeugdrechter in bepaalde opzichten een meer uitgesproken taak krijgt, zoals bij het beslechten van conflicten tussen gezinsvoogd en gezin, en bij de beëindiging van jeugdbeschermingsmaatregelen. Hiervoor kan in voorkomende gevallen een wetswijziging nodig zijn. Eén en ander impliceert evenwel niet dat de oude kinderrechter opnieuw ingevoerd zou moeten worden; onder de huidige jeugdrechters bestaat hieraan geen behoefte.

Literatuurlijst

Bac, J.R.

Kinderrechter in strafzaken. Evolutie en Evaluatie, Gouda Quint, Deventer, 1998

Bac, J.R. e.a.

De jeugdige verdachte en het recht. De (harde) kern van het jeugdstraf(proces)recht, Elsevier Juridisch, 's Gravenhage, 2004

Blomhert, J. e.a.,

Naar een kinderrechter nieuwe stijl, notitie, 2001

Bruning, M.

De OTS: een problematische wettelijke regeling?, paper ten behoeve van het congres 'Evaluatie 10 jaar OTS-herziening', 2005

Commissie Gijsbers

Rapport van de commissie Gijsbers. Taak en functie van de Raden voor de kinderbescherming, Den Haag, 1990

Dullens, G.

"De scheiding tussen strafrecht en civiel recht is voor jeugdigen onzinnig". Kinderrechters zien liever sluitende jeugdopvang dan nieuwe maatregelen, in: *Perspectief*, 2004, nr. 2

Hol A.M. & M.A. Loth

Beter weten. Specialisatie in de rechterlijke macht, in: *Trema*, 2002, nr. 10

Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

Jeugdigen onder voogdij, Den Haag, 2003

Inspectie Jeugdzorg

Jaarverslag 2003, Den Haag, 2004

Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 2

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen). Voorstel van wet, Nota van verbetering d.d. 4 november 2005

Kamerstukken II, 2004-2005, 30 030, nr. 1

Jaarverslag Nationale ombudsman 2004

Kamerstukken II, 2004-2005, 29 284, nr. 5

Jeugdagenda. Brief van de staatssecretaris van vws aan de voorzitter van de Tweede Kamer

Kamerstukken II, 2003-2004, 28 606/ 29 200 VI, nr. 19

Jeugdzorg 2003-2006. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004

Kamerstukken II, 2001-2002, 28 168, nr. 3 (MvT)

Wet op de jeugdzorg. Memorie van Toelichting

Kamerstukken II, 1990-1991, 21 818, nrs. 1-2

Rechtzetten. Rapport van de subcommissie Kinderbescherming. Brief van de Subcommissie Kinderbescherming (Commissie Vliegthart)

Kamerstukken II, 1989-1990, 21 327, nr. 3 (MvT)

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen. Memorie van Toelichting

Ministerie van Justitie

Jeugd terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006, Den Haag, 2002

Montfoort, A. van,

Kan de keten korter? Bescherming en hulp voor kinderen bij huiselijk geweld, Inleiding ten behoeve van het congres 'Kind tussen twee vuren', 2005

NRC Handelsblad

Onderzoek naar jeugdzorg. Hulp voor kind pas na 15 maanden, 19 april 2005

Reijt, F. van der,

Jeugdrecht binnen de rechtspraak, notitie 2001

Slot, N.W., A. van Tooren & B. van Bijl,

Bescherming in ontwikkeling: de evaluatie van de methodische vernieuwing in het kader van het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij', PI Research, Duivendrecht, 2004

Verwey-Jonker Instituut

Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving, Utrecht, 2002

Weijsenfield, E.

Geweld, jeugdstrafrecht en internationale normen. De Nederlandse bijdrage aan de UN Study on Violence against Children, in: Tijdschrift voor de Rechten van het Kind, juni 2005

WODC

Monitor Jeugd Terecht, Cahier 2005-17, Den Haag, 2005

WODC

Het nieuwe jeugdstrafrecht: vijf jaar ervaring in de praktijk, Den Haag, 2001

Auteursinformatie

Drs. Suzan Verberk (1971) is freelance onderzoeker op het terrein van rechtspleging en rechtshandhaving. Tevens is zij als promovenda verbonden aan het Centrum voor Recht en Samenleving van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar zij werkt aan een proefschrift over responsieve rechtspraak. Eerder publiceerde zij in de reeks Research Memoranda het rapport 'Rechter onder de mensen?' over de externe oriëntatie van de rechterlijke macht in Californië. Voorafgaand aan haar onderzoek in de Verenigde Staten was zij werkzaam als senior-onderzoeker/projectleider bij het Haagse onderzoeks- en adviesbureau B&A.

Mr. Karin Fuhler MPA (1961) is rechter in de rechtbank Assen en tevens gedetacheerd bij de Raad voor de rechtspraak als coördinator jeugdzaken. Ten tijde van het eerste deel van het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, was zij werkzaam als kinderrechter in de rechtbank Leeuwarden. Na haar RAIO-opleiding heeft ze ruim tien jaar gewerkt als officier van justitie voordat ze in 2001 overstapte naar de zittende magistratuur. Ze is sinds mei 2005 werkzaam als sectorvoorzitter van de strafsector van de rechtbank Assen.

Bijlage 1

Gesprekspartners

dhr. H. Bartels
mw. C. Dettmeijer
dhr. J. Doek
dhr. P. Duinkerken
mw. R. de Lange-Tegelaar
dhr. M. Loth
dhr. O. Milar
dhr. A. van Montfoort
dhr. C. van Nijnatten
mw. S. de Pauw-Gerlings
dhr. J. Olthof
dhr. F. van der Reijt
mw. E. de Rooy
dhr. P. Vlaardingerbroek
mw. M. de Vries Robbé-De Roy van Zuydenwijn

Casestudy Almelo

dhr. R. Breijer
dhr. P. Coonen
mw. H. Bult
mw. G. Hofmans
mw. B. Lamping
dhr. J. Luiten
dhr. J. Olthof
dhr. B. Slot
mw. P. van der Valk
dhr. J. de Vries

Casestudy Amsterdam

mw. J. Buwalda
dhr. F. Eberhard
dhr. M. Hoppenbrouwers
mw. S. de Klerk
dhr. F. Rademakers
mw. J. Sikkens
mw. R. Sipkens
dhr. R. de Vries
dhr. M. van Zuthpen

Rechtbank Amsterdam
Rechtbank Den Haag
Vrije Universiteit
Rechtbank Leeuwarden
Rechtbank Den Haag
Erasmus Universiteit Rotterdam
Rechtbank Den Bosch
Adviesbureau van Montfoort
Radboud Universiteit
Rechtbank Rotterdam
Rechtbank Almelo
Rechtbank Den Bosch
Rechtbank Haarlem
Universiteit van Tilburg
Rechtbank Arnhem

Bureau Jeugdzorg Almelo – Reclassering
Damsté Advocaten
Gemeente Enschede
Openbaar Ministerie
Lamping & Luiten Advocaten
Lamping & Luiten Advocaten
Rechtbank Almelo
Gemeente Almelo
Openbaar Ministerie
Raad voor de Kinderbescherming

Bureau Jeugdzorg Amsterdam
Rechtbank Amsterdam
Van der Meij Advocaten
Openbaar Ministerie
Raad voor de Kinderbescherming
Raad voor de Kinderbescherming
Rechtbank Amsterdam
Rechtbank Amsterdam
LBZ Advocaten

Casestudy Arnhem

dhr. H. Blom
mw. A. Cox
dhr. W. Holland
dhr. S. van 't Hullenaar
dhr. M. Hogenboom
mw. A. Ouwejan
mw. M. Pinxteren
dhr. P. Schamp
mw. I. Schepens
mw. M. Vanhommerig
mw. Y. Vermin

Rechtbank Arnhem
Bureau Jeugdzorg Arnhem
Rechtbank Arnhem
Van Dam Advocaten
Bureau Jeugdzorg Arnhem
Israëls van Kessel Advocaten
Raad voor de Kinderbescherming
Raad voor de Kinderbescherming
Bureau Jeugdzorg Arnhem
Rechtbank Arnhem
Openbaar Ministerie

Casestudy Zwolle

mw. A.-J. de Loor
dhr. J. van Oijen
dhr. R. van Elven
mw. W. Dull
dhr. K. de Kock
mw. J. Rump
mw. Y. Terpstra
mw. E. Vijftigschild
dhr. W. Miltenburg

Openbaar Ministerie
Bureau Jeugdzorg Zwolle
Bureau Jeugdzorg Zwolle
Raad voor de Kinderbescherming
Kok & Kock Advocaten
Dommerholt Advocaten
Raad voor de Kinderbescherming
Rechtbank Zwolle
Rechtbank Zwolle

Bijlage 2

Enquête

Toelichting bij de vragenlijst

Deze vragenlijst maakt onderdeel uit van het project 'De positionering van de Jeugdrechter' van de Raad voor de rechtspraak. Met het enquêteonderzoek wordt beoogd meer duidelijkheid te krijgen over het rechterlijk perspectief op de afdoening van jeugdzaken. De vragenlijst bestaat uit een aantal onderdelen, waarbij we u na enkele vragen over uw persoonlijke kenmerken en de aard van uw werkzaamheden, stellingen zullen voorleggen over:

- de wijze waarop jeugdzaken binnen de rechterlijke macht worden afgedaan;
- het functioneren van de professionele partijen in de civiele en strafrechtelijke keten;
- afstemming van strafrechtelijke met civielrechtelijke aspecten van het jeugdrecht;
- sturing en coördinatie in de civiele en strafrechtelijke keten;
- enkele wetswijzigingen.

We vragen u de vragenlijst zo spoedig mogelijk doch uiterlijk voor 7 juli in te vullen. Degenen voor wie de zomervakantie op 1 juli ingaat, verzoeken wij voor deze datum te reageren. Vanzelfsprekend zullen uw antwoorden vertrouwelijk worden behandeld. In de rapportage die verslag doet van de resultaten van deze enquête zal niet herkenbaar worden gerapporteerd.

Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer een half uur in beslag. Mocht u nog vragen hebben, neem dan contact op met Suzan Verberk (06 – 4358 0188) of met Nathalie Bribosia van het project-secretariaat (070 - 361 9705).

Invulinstructie

In deze enquête werken we omwille van de duidelijkheid en verwerkingsgemak zo veel mogelijk met gesloten antwoorden. Indien de antwoordmogelijkheden niet precies overeenkomen met het antwoord dat u zou willen geven, vragen we u de antwoordmogelijkheid te kiezen die uw eigen antwoord het dichtst benadert. Als geen van de antwoordcategorieën in de buurt van uw mening komt, verzoeken wij u de desbetreffende vraag te beantwoorden met "weet niet/ geen mening". Doorgaans moet u volstaan met de keuze van één antwoordmogelijkheid; daar waar meerdere opties mogelijk zijn, wordt dit expliciet aangegeven.

Bij een aantal vragen bieden we u naast de gestandaardiseerde antwoorden ruimte om uw mening nader te toe te lichten. Voorts krijgt u aan het einde van de vragenlijst de gelegenheid om zaken aan de orde te stellen die naar uw mening niet of onvoldoende aan bod zijn gekomen.

Iedere keer als u naar een volgend scherm gaat, worden uw antwoorden tot dan toe verzonden en bewaard. U kunt door de vragenlijst manoeuvreren met 'volgende vraag' en 'vorige vraag'.

Waarschuwing: Gebruikt u niet de 'back button' van het internet om terug te gaan in de vragenlijst – in dat geval gaan al uw antwoorden verloren!

Wanneer u aan het einde van de vragenlijst bent gekomen zijn al uw antwoorden bewaard en is alles verzonden. U kunt dan niet meer opnieuw inloggen.

Deel 1. Enkele achtergrondgegevens

In dit eerste deel van de enquête stellen we u enkele vragen over uzelf en de aard van uw werkzaamheden.

1. Hoe lang bent u werkzaam als rechter?
(aantal jaar)
2. Hoe lang bent u werkzaam als kinderrechter?
(aantal jaar)
3. Bent u als kinderrechter werkzaam geweest voorafgaand aan de gewijzigde OTS-wetgeving of het gewijzigde jeugdstrafrecht van 1995?
☐ ja
☐ nee
4. In hoeverre was het uw eigen keuze om kinderrechter te worden?
☐ het was primair mijn eigen keuze
☐ ik werd aangewezen als kinderrechter, maar had daarbij wel enige zeggenschap
☐ ik werd op grond van het geldende roulatieschema aangewezen als kinderrechter en had hierin nauwelijks zeggenschap
☐ anders, (graag toelichten):
- 5.a Heeft u binnen het kader van uw functie als kinderrechter specifieke, op jeugd gerichte (bij)scholing genoten?
☐ ja
☐ nee
- 5.b Kunt u van elke opleiding/cursus de gevraagde informatie verstrekken?
☐ Naam opleiding/cursus: _____
☐ Inhoud opleiding/cursus (korte typering): _____
☐ Instituut dat opleiding/cursus verzorgde: _____
☐ Jaar aanvang opleiding/cursus: _____
6. Wat is uw leeftijd?
(aantal jaar)
7. Bent u een man of vrouw?
☐ man
☐ vrouw

8. Bij welke rechtbank bent u als kinderrechter werkzaam?
- | | |
|------------------------------------|--|
| ☐ Alkmaar | ☐ Haarlem |
| ☐ Almelo | ☐ Leeuwarden |
| ☐ Amsterdam | ☐ Maastricht |
| ☐ Arnhem | ☐ Middelburg |
| ☐ Assen | ☐ Roermond |
| ☐ Breda | ☐ Rotterdam |
| ☐ Den Bosch | ☐ Utrecht |
| ☐ Den Haag | ☐ Zutphen |
| ☐ Dordrecht | ☐ Zwolle-Lelystad |
| ☐ Groningen | |
9. Binnen welke sector bent u nu als kinderrechter werkzaam?
(meerdere antwoordmogelijkheden)
- ☐ de sector strafrecht
 - ☐ bij sector familierecht
 - ☐ bij de unit familie- (en jeugdrecht) van de sector civiel recht
 - ☐ bij de sector civiel recht (niet zijnde de unit familierecht)
10. Bent u als kinderrechter exclusief werkzaam op het terrein van het strafrecht of het civiel recht of behandelt u beide typen zaken.
- ☐ ik hou mij (vrijwel) uitsluitend bezig met jeugdstrafrecht
 - ☐ ik hou mij (vrijwel) uitsluitend bezig met het civiele jeugdrecht
 - ☐ ik combineer jeugdstrafrecht met het civiele jeugdrecht
11. Houdt u zich alleen bezig met de behandeling van jeugdzaken of behandelt u ook zaken van volwassenen?
- ☐ ik hou mij (vrijwel) uitsluitend bezig met jeugdzaken
 - ☐ ik combineer jeugdzaken met de rechtspraak voor volwassenen
- 12a. Treedt u ook op als rechter-commissaris in jeugdzaken?
- ☐ mijn werkzaamheden beperken zich (hoofdzakelijk) tot die van RC
 - ☐ ik combineer de functie van RC met mijn werkzaamheden als reguliere jeugdstrafrechter
 - ☐ ik ben zelden of nooit belast met de functie van RC
- 12b. Met welk onderdeel van het civiele jeugdrecht houdt u zich bezig?
(meerdere antwoordmogelijkheden)
- ☐ OTS-en aanverwante zaken
 - ☐ zaken die betrekking hebben op scheiding, omgang en gezag
 - ☐ ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag
 - ☐ BOPZ-zaken

Deel 2. Rechterlijke macht

Dit tweede deel van de enquête heeft betrekking op de wijze waarop jeugdzaken binnen de rechterlijke macht worden afgedaan.

Jeugdrecht in uw eigen organisatie

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
13_1 In mijn rechtbank is het rechtsgebied 'jeugd' op een goede wijze in de organisatie ingebed.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13_2 De (juridische) ondersteuning die de kinderrechters in mijn rechtbank wordt geboden is kwalitatief aan de maat.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13_3 Het rechtsgebied 'jeugd' wordt in mijn rechtbank door niet-kinderrechters op de juiste waarde geschat.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13_4 Het carrièreperspectief van kinderrechters in mijn rechtbank is vergelijkbaar met dat van andere rechters.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13_5 Als kinderrechter krijg ik de gelegenheid mijn kennis of vaardigheden bij te scholen als ik daarom vraag.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Specialisme

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
14_1 De behandeling van alle zaken waarin kinderen een rol spelen moet aan een aparte jeugdrechter worden opgedragen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_2 Leerplichtzaken zouden door de kinderrechter behandeld moeten worden, niet door de kantonrechter.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_3 Alle zaken waarbij minderjarigen zijn betrokken en die thans door de kantonrechter worden afgedaan, zouden door de kinderrechter behandeld moeten worden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_4 Gezien de aard van het werk is het noodzakelijk dat de roulatietermijn voor kinderrechters langer is dan de gebruikelijke drie tot vier jaar.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_5 De functie van kinderrechter stelt geen bijzondere eisen aan de persoonlijkheid van de rechter.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_6 De functie van kinderrechter is een specialisme in formeelrechtelijke zin.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14_7 De functie van kinderrechter is een specialisme in materiële zin.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

15. Artikel 40 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind bepaalt dat er sprake dient te zijn van een speciaal systeem van jeugdrechtspleging. De Nederlandse rechterlijke afdoening van jeugdzaken voldoet in praktijk aan artikel 40 van het IVRK.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening

Eigenschappen kinderrechter

16. Hieronder vindt u een aantal eigenschappen die een rechter geacht wordt in huis te hebben. Wij vragen u een rangorde in deze eigenschappen aan te brengen op basis van het belang ervan voor de uitoefening van uw functie als kinderrechter. U kunt dit doen door de cijfers 1 tot en met 6 te verdelen over de vakjes. Daarbij geldt dat de eigenschap die u een 1 toekent voor u het belangrijkste is en een 6 het minst belangrijk.
- 1. kennis van ontwikkelingspsychologie
 - 2. communicatieve (zittings)vaardigheden
 - 3. inlevingsvermogen
 - 4. kennis van criminologisch onderzoek
 - 5. kennis van de (gezins)therapeutische praktijk
 - 6. kennis van sociale kaart (van jeugdhulpverlening)

Eenheid van rechterlijk optreden

Het komt regelmatig voor dat een minderjarige meerdere malen met de kinderrechter te maken krijgt. We leggen u daarom een aantal stellingen voor over de wenselijkheid dat hij of zij telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgt.

Strafrecht

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
17_1 Vanuit het belang van het kind is het zeer wenselijk dat een jeugdige verdachte in het strafrecht telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17_2 Vanuit het oogpunt van de rechterlijke onafhankelijkheid is onwenselijk dat een jeugdige verdachte in het strafrecht telkens met dezelfde zittingsrechter te maken krijgt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Civiel recht

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
18_1 Vanuit het belang van het kind is het zeer wenselijk dat een minderjarige en zijn (pleeg)ouders in het civiele recht telkens met dezelfde rechter te maken krijgen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18_2 Vanuit het oogpunt van de rechterlijke onafhankelijkheid is onwenselijk dat een minderjarige en zijn (pleeg)ouders in het civiele recht telkens met dezelfde rechter te maken krijgen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Samenloop straf-en civiel recht

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
19_1 Vanuit het belang van het kind is het zeer wenselijk dat de strafrechter en de ondertoezichtstellersrechter één en dezelfde persoon is.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19_2 Vanuit het oogpunt van de rechterlijke onafhankelijkheid is het onwenselijk dat de strafrechter en de ondertoezichtstellersrechter één en dezelfde persoon is.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Procedurele rechtseenheid

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
20_1 Thans is er in ons land in de praktijk van de rechterlijke afdoening van jeugdzaken sprake van een geringe mate van procedurele rechtseenheid.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20_2 De divergentie zoals die thans bestaat met betrekking tot de procedurele rechtseenheid in de afdoening van jeugdzaken is in het algemeen aanvaardbaar.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20_3 Het is wenselijk dat het jeugdrecht in Nederland overal op eenzelfde wijze in de rechtbanken wordt ondergebracht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Deel 3. Professionele partijen

De kwaliteit van de jeugdrechtspraak is mede afhankelijk van de kwaliteit van de dienstverlening van de overige betrokken organisaties zoals het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de te onderscheiden onderdelen van het Bureau Jeugdzorg. In het derde deel van deze enquête staat het functioneren van deze organisaties centraal.

21. We vragen u om door middel van een rapportcijfer van 1 tot 10 een oordeel te geven over de werkzaamheden van elk de volgende organisaties voor zover het hun taken in de justitiële jeugdzorg betreft. Welk rapportcijfer kent u toe aan de algemene kwaliteit van de werkzaamheden van de volgende organisaties? Als u hierover geen mening heeft, verzoeken wij u om een '0' in te vullen.
- Openbaar Ministerie
 - Raad voor de Kinderbescherming
 - Bureau Jeugdzorg algemeen
 - Bureau Jeugdzorg: De gezinsvoogdij
 - Bureau Jeugdzorg: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
 - Bureau Jeugdzorg: Jeugdreclassering

Informatieverstrekking

Om als rechter een goede beslissing te kunnen nemen, bent u afhankelijk van de informatie die u – via inhoudelijke adviezen en informatieverzoeken – door betrokken partijen wordt geleverd. Daarbij is zowel de tijdigheid als de volledigheid van de informatieverstrekking van belang.

22. Hoe tevreden bent u over de tijdigheid van informatieverstrekking van onderstaande partijen?

	zeer ontevreden	ontevreden	noch tevreden, noch ontevreden	tevreden	zeer tevreden	weet niet/ geen mening
Openbaar ministerie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raad voor de Kinderbescherming	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ algemeen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: de gezinsvoogdij	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: AMK	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: Jeugdreclassering	☐	☐	☐	☐	☐	☐

23. Hoe tevreden bent u over de volledigheid van informatieverstrekking van onderstaande partijen?

	zeer ontevreden	ontevreden	noch tevreden, noch ontevreden	tevreden	zeer tevreden	weet niet/ geen mening
Openbaar ministerie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raad voor de Kinderbescherming	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ algemeen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: de gezinsvoogdij	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: AMK	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: Jeugdreclassering	☐	☐	☐	☐	☐	☐

24. Jeugdrechters zijn met betrekking tot hun besluitvorming in individuele zaken te sterk afhankelijk van de (vrijwillige) informatieverstrekking van het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming.

- ☐ volstrekt oneens
- ☐ oneens
- ☐ noch eens, noch oneens
- ☐ eens
- ☐ volstrekt eens
- ☐ weet niet/ geen mening

Opvolgen rechterlijke beslissingen

Het rechterlijk vonnis is in veel gevallen niet het eindpunt, maar het startpunt. Hulpverlening komt vaak pas op gang na het rechterlijk vonnis en ook strafrechtelijke maatregelen en sancties worden pas uitgevoerd na een uitspraak van de rechter.

25. Hoe tevreden bent u over de wijze waarop door de volgende organisaties in het algemeen uitvoering wordt gegeven aan uw beslissing of opdracht/verzoek.

	zeer ontevreden	ontevreden	noch tevreden, noch ontevreden	tevreden	zeer tevreden	weet niet/ geen mening
Openbaar ministerie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raad voor de Kinderbescherming	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ algemeen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: de gezinsvoogdij	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: AMK	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BJZ: Jeugdreclassering	☐	☐	☐	☐	☐	☐

26. Wanneer de hulpverlening of executie van het vonnis op zich laat wachten dan tast dit het gezag van de kinderrechter aan.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening
27. Wij kunnen ons voorstellen dat u naar aanleiding van de vragen over 'informatievoorziening' en 'opvolgen van rechterlijke beslissingen' nog een toelichting op uw antwoorden wilt geven. Dit kan in het onderstaande kader.
- Heeft u hieraan geen behoefte geef dit dan aan d.m.v. een 'x'.
-

Deel 4. Interne afstemming straf en civiel

Om inzicht te krijgen in de (potentiële) behoefte aan rechtbank-interne samenwerking wat betreft de strafrechtelijke en civielrechtelijke aspecten van jeugdzaken, leggen we u een aantal stellingen voor.

Algemeen oordeel

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
28_1 In het algemeen is er in ons land sprake van voldoende afstemming tussen civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28_2 In mijn rechtbank is er sprake van voldoende afstemming tussen civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28_3 Ik zorg ervoor dat er in mijn eigen zaken voldoende afstemming plaatsvindt tussen civiele en strafrechtelijke aspecten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28_4 Voor zover er in mijn rechtbank sprake is van onvoldoende afstemming tussen de civiele en de strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken is dit doorgaans te wijten aan een gebrek aan coördinatie op beide rechtsgebieden bij de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kennis van beide rechtsgebieden

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
29_1 Een goede uitoefening van het vak van kinderrechter vereist uitgebreide kennis van zowel het jeugdstrafrecht als het civiele jeugdrecht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
29_2 Collega-kinderrechters in mijn rechtbank beschikken over voldoende kennis van beide rechtsgebieden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
29_3 Ik beschik zelf over voldoende kennis van beide rechtsgebieden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Rechtsgebied overschrijdende kennis op zaaksniveau: strafrecht

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
30_1 Het is belangrijk dat een jeugdstrafrechter goed op de hoogte is van de inhoud en uitvoering van eventuele civielrechtelijke maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de verdachte die tegenover hem staat.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
30_2 De jeugdstrafrechters in mijn rechtbank zijn voldoende op de hoogte van de inhoud en uitvoering van eventuele civielrechtelijke maatregelen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
30_3 Ik zelf ben voldoende op de hoogte van de inhoud en uitvoering van eventuele civielrechtelijke maatregelen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
30_4 Als er ten aanzien van een minderjarige tegelijkertijd sprake is van civielrechtelijke maatregelen kijk ik of het mogelijk en wenselijk is hier in mijn beslissing rekening mee te houden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Rechtsgebied overschrijdende kennis op zaaksniveau: civiel recht

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
31_1 Het is belangrijk dat een civiele jeugdrechter goed op de hoogte is van de inhoud en uitvoering van eventuele strafrechtelijke maatregelen of sancties die zijn opgelegd tegen de persoon die tegenover hem staat.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
31_2 De civiele jeugdrechters in mijn rechtbank zijn voldoende op de hoogte van de inhoud en uitvoering van eventuele strafrechtelijke maatregelen of sancties.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
31_3 Ik zelf ben voldoende op de hoogte van de inhoud en uitvoering van eventuele strafrechtelijke maatregelen of sancties.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
31_4 Als er ten aanzien van een minderjarige tegelijkertijd sprake is van een strafrechtelijk traject kijk ik of het mogelijk en wenselijk is hier in mijn beslissing rekening mee te houden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

32. Met de wetswijziging van 1995 is de strafrechtelijke OTS komen te vervallen. Maar in de praktijk wordt de strafrechter geconfronteerd met situaties waarin hij een ondertoezichtstelling wenselijk acht.
- 32_1 Het is een goede zaak als tijdens de strafzitting een OTS wordt uitgesproken en/of machtiging tot UHP wordt afgegeven.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening
- 32_2 Ik ga er soms toe over om tijdens een strafzitting een OTS uit te spreken en/of een of machtiging tot UHP af te geven.
- ☐ ja
 - ☐ nee
33. Niet zelden komt bij een strafrechtelijk onderzoek aan het licht dat de thuissituatie van de jeugdige verdachte aanleiding geeft tot een ondertoezichtstelling. Maar het civielrechtelijke traject is doorgaans trager dan het strafrechtelijke traject als gevolg van wachtlijsten bij het Bureau Jeugdzorg en hulpverleningsorganisaties. Sommige strafrechters gaan er in die situatie toe over om de jeugdreclassering te belasten met taken die eigenlijk bij een gezinsvoogd thuishoren.
- 33_1 Het is een goede zaak dat bij wachtlijstproblematiek de jeugdreclassering wordt belast met taken die eigenlijk een gezinsvoogd thuishoren.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening
- 33_2 Ik ga er soms toe over om de jeugdreclassering te belasten met hulpverlening in situaties waarin een OTS geëigend zou zijn.
- ☐ ja
 - ☐ nee

Organisatorische afstemming straf en civiel

Er zijn verschillende manieren denkbaar om strafrechtelijke en civielrechtelijke aspecten van jeugdzaken meer op elkaar af te stemmen.

34_1 Naar welke wijze van afstemming gaat uw voorkeur:

- ☐ uitwisseling van informatie tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke dossiers
- ☐ samenwerking tussen jeugdstrafrechters en civiele jeugdrechters in één sector of team: iedereen blijft werkzaam op zijn eigen rechtsgebied
- ☐ samenwerking tussen jeugdstrafrechters en civiele jeugdrechters in één team: iedereen doet zowel strafrecht als civiel recht
- ☐ geen van alle: strafrechtelijke en civielrechtelijke aspecten van jeugdrecht hoeven niet op elkaar te worden afgestemd

34_2 Op welke wijze zou deze groep van kinderrechters het beste organisatorisch ondergebracht kunnen worden:

- ☐ bij voorkeur bij de sector civiel
- ☐ bij voorkeur bij de sector straf
- ☐ bij voorkeur bij een aparte sector familie- en jeugdrecht
- ☐ het maakt niet uit hoe zij organisatorisch worden ondergebracht, zo lang er sprake is van één team

Deel 5. Sturing en coördinatie in de keten

Zowel in het jeugdstrafrecht als bij de jeugdbescherming zijn tal van organisaties betrokken. In dit blok besteden we daarom aandacht aan sturing en coördinatie.

Civielrechtelijke sturing en coördinatie

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
35_1 In mijn arrondissement is er binnen de keten van de jeugdbescherming voldoende duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
35_2 De activiteiten van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, de Raad voor de Kinderbescherming, het Bureau Jeugdzorg en andere hulpverleningsinstanties zijn in mijn arrondissement goed op elkaar afgestemd.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Sinds de gewijzigde OTS-wetgeving in 1995 zijn kinderrechtters niet langer met de uitvoering van de OTS belast. Deze taak is neergelegd bij het Bureau Jeugdzorg dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de zorg. Het Bureau Jeugdzorg dient toezicht te houden op de minderjarige en zorgt er voor dat de minderjarige en de met gezag belaste ouder hulp of steun wordt geboden.

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
36_1 Het Bureau Jeugdzorg in mijn arrondissement geeft op adequate wijze invulling aan de regiefunctie die het sinds 1995 heeft.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
36_2 Over het algemeen zorgen de gezinsvoogden van het Bureau Jeugdzorg in mijn arrondissement ervoor dat bij een ondertoezichtstelling adequate hulp en steun wordt geboden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
36_3 Gezinsvoogden in mijn arrondissement maken doorgaans een juist gebruik van de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te geven.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

37. Hoe oordeelt u over de mate van gezag van het Bureau Jeugdzorg in uw arrondissement ten aanzien van de volgende instanties of personen? Wilt u de omvang van het gezag aangeven met een rapportcijfer van 1 tot 10?
- Als u hierover geen mening heeft, verzoeken wij u om een '0' in te vullen.
- de (pleeg)ouders
 - de minderjarige
 - hulpverleningsinstanties

Onder de huidige wetgeving kan de kinderrechter – enkele uitzonderingen daargelaten – niet langer ambtshalve overgaan tot het nemen van jeugdbeschermingsmaatregelen en is in vergelijking met het verleden op grotere afstand tot de minderjarige komen te staan.

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
38_1 Het verdient de voorkeur dat de kinderrechter zich intensiever met jeugdbeschermingsmaatregelen zou kunnen bemoeien dan thans wettelijk is toegestaan.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
38_2 Ook in het geval dat de kinderrechter zich (zou) moet(en) beperken tot een marginale toetsing kan het nodig zijn dat hij zich inhoudelijk met een zaak bemoeit.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
38_3 Het zou goed zijn als bij een conflict tussen de gezinsvoogd en ouders/minderjarige de rechter hierover zou beslissen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
38_4 Om te zorgen voor gezagvolle afstemming tussen de schakels in de keten van jeugdbescherming is het wenselijk om de jeugdrechter meer bevoegdheden te geven.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 39_1 De beëindiging van een uithuisplaatsing zou aan de kinderrechter voorgelegd moeten worden.
- ☐ ja, dit behoort sowieso tot het takenpakket van de rechter
 - ☐ ja, zolang de RvdK de beslissing tot uithuisplaatsing niet toetst
 - ☐ nee, deze taak hoort niet bij de kinderrechter
 - ☐ weet niet, geen mening
- 39_2 De beslissing tot niet verlengen van de OTS zou aan de kinderrechter voorgelegd moeten worden.
- ☐ ja, dit behoort sowieso tot het takenpakket van de rechter
 - ☐ ja, zolang de Raad voor de Kinderbescherming de beslissing tot niet-verlengen niet toetst
 - ☐ nee, deze taak hoort niet bij de kinderrechter
 - ☐ weet niet, geen mening

40. Er dient een herbezinning plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbescherming.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening

40.a Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Strafrechtelijke sturing en coördinatie

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
41_1 In mijn arrondissement is er binnen de strafrechtketen voldoende duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
41_2 De activiteiten van de Raad voor de Kinderbescherming, de politie, het OM en de jeugdreclassering zijn in mijn arrondissement goed op elkaar afgestemd.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

In het jeugdstrafrecht is de Raad voor de Kinderbescherming verantwoordelijk voor de casusregie. Dit betekent dat de Raad zicht dient te houden op het verloop van iedere individuele casus, vanaf het moment dat de jeugdige door de politie bij de Raad wordt gemeld tot en met de fase van nazorg na de tenuitvoerlegging van straf of maatregel. De Raad heeft daarbij een schakelfunctie tussen de diverse instanties in de strafrechtelijke keten.

42. De Raad voor de Kinderbescherming geeft doorgaans op adequate wijze invulling aan zijn verantwoordelijkheid als casusregisseur.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening

43. Voor 1995 had de kinderrechter tijdens de fase van de voorlopige hechtenis zeggenschap in het al dan niet instellen van een gerechtelijk vooronderzoek en een persoonlijkheidsonderzoek. Nu is dat de exclusieve bevoegdheid van het OM.

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
43_1 Ik kan mij goed vinden in het vervolgingsbeleid van het OM.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
43_2 Het is volkomen acceptabel om als rechter aan het OM een bepaalde manier van handelen voor te stellen (bijvoorbeeld de aanbeveling te doen een persoonlijkheidsonderzoek uit te laten voeren).	☐	☐	☐	☐	☐	☐
43_3 Om te zorgen voor gezagvolle afstemming tussen de schakels in de strafrechtketen is het wenselijk om de jeugdrechter meer bevoegdheden te geven.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

44. Er dient een herbezinning plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbescherming.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening

44.a Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Creatieve oplossingen

In het civiele jeugdrecht gaan sommige kinderrechters er toe over een ondertoezichtstelling maar voor korte tijd te verlengen omdat er in hun ogen in de bestaande situatie te weinig gebeurt om de verlening van de OTS met een jaar te rechtvaardigen. De boodschap die hiervan uitgaat is dat van de gezinsvoogd meer inzet of verderstreckende maatregelen worden verwacht. In het strafrecht gaan sommige rechters er toe over om de facto straffen op te leggen als bijzondere schorsingsvoorwaarde.

- 45_1 Het is een goede zaak als de civiele rechter de termijn van de OTS beperkt met als doel de gezinsvoogd bepaalde maatregelen te laten nemen.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening
- 45_2 Hoe vaak beperkt u zelf de termijn van de OTS met als doel de gezinsvoogd bepaalde maatregelen te laten nemen?
- ☐ ik pas deze handelswijze met enige regelmaat toe
 - ☐ ik pas deze handelswijze toe, maar sporadisch
 - ☐ ik pas deze handelswijze niet toe
- 46_1 Het is een goede zaak als de strafrechter de facto straffen oplegt als bijzondere schorsingsvoorwaarde.
- ☐ volstrekt oneens
 - ☐ oneens
 - ☐ noch eens, noch oneens
 - ☐ eens
 - ☐ volstrekt eens
 - ☐ weet niet/ geen mening
- 46_2 Hoe vaak legt u zelf de facto straffen op als bijzondere voorwaarden?
- ☐ ik pas deze handelswijze met enige regelmaat toe
 - ☐ ik pas deze handelswijze toe, maar sporadisch
 - ☐ ik pas deze handelswijze niet toe

Deel 6. Wetswijzigingen

Het afgelopen decennium hebben een aantal ingrijpende wetswijzigingen plaatsgevonden wanneer het gaat om de afdoening van jeugdzaken: de gewijzigde OTS-wetgeving van 1995, het gewijzigde jeugdstrafrecht van 1995 en de nieuwe Wet op de jeugdzorg van januari 2005.

47. De gewijzigde OTS-wetgeving van 1995 heeft geleid tot meer effectieve bescherming van de (verdrags)rechten van minderjarigen.
- ☐ volstrekt oneens
- ☐ oneens
- ☐ noch eens, noch oneens
- ☐ eens
- ☐ volstrekt eens
- ☐ weet niet/ geen mening

47a.Wilt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Hoe oordeelt u over de volgende stellingen?

	volstrekt oneens	oneens	noch eens, noch oneens	eens	volstrekt eens	weet niet/ geen mening
48_1 Het gewijzigde jeugdstrafrecht van 1995 heeft het pedagogisch gehalte van het jeugdstrafrecht gunstig beïnvloed.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
48_2 De nieuwe Wet op de jeugdzorg voorziet in een belangrijke stap op weg naar een beter functionerende jeugdbescherming.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
48_3 Als gevolg van de nieuwe Wet op de jeugdzorg is de bureaucratisering van de jeugdhulpverlening eerder toe- dan afgenomen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Deel 7. Tot besluit

In een enquêteonderzoek is het aantal onderwerpen dat aan de orde kan worden gesteld noodzakelijkerwijs beperkt. Wellicht zijn er onderwerpen waarvan u vindt dat ze in deze vragenlijst ten onrechte niet aan de orde zijn gesteld. Dat horen we graag van u. U kunt daartoe gebruik maken van onderstaande kader. Ook indien u nog een toelichting wilt geven op een eerder gegeven antwoord, kunt u hiervoor onderstaande ruimte gebruiken.

Dit waren alle vragen. Als u op “volgende vraag” klikt, rondt u af en wordt u vanzelf uitgelogd. U kunt hierna geen wijzigingen meer aanbrengen in de door u ingevulde lijst.

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking aan het onderzoek.
Uiteraard zullen wij u op de hoogte stellen van de resultaten.

Karin Fuhler
Suzan Verberk

Bijlage 3

Casestudy Almelo

Introductie

De rechtbank Almelo kent een bureau kinder-rechter waarin zowel de civiele als de strafzaken worden behandeld. Het bureau kinderrechter is ondergebracht bij de afdeling familie- en jeugdrecht, bestaande uit elf rechters. In totaal telt het bureau kinderrechter vijf rechters, waarvan er twee afkomstig zijn uit de strafsector. Hoewel Almelo vijf jeugdrechters telt, is één rechter, Jans Olthof, duidelijk spin in het web: met betrekking tot de jeugdzaken vervult hij de functie van rechter-commissaris, van strafrechter, civiele rechter en behandelt hij als kanton/jeugdrechter de zogenaamde spijbelzittingen. De andere jeugdrechters doen zowel civiele als kinderstrafzaken, waarbij iedere rechter zijn of haar eigen OTS-zaken houdt. In Almelo is de ketenaanpak sterk ontwikkeld. Dit blijkt vooral uit de afhandeling van leer-plichtzaken door de jeugdrechter (waarvoor speciale 'spijbelzittingen' zijn georganiseerd) en door het verschuiven van het accent bij strafzaken van de zitting naar het gebruik van voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Dit vereist een intensieve samenwerking van de ketenpartners in het stadium van het voorarrest. Deze proactieve aanpak en de bijzondere wijze waarop leerplichtzaken worden afgehandeld, vormden de aanleiding om Almelo bij het casestudy-onderzoek te betrekken. Voor het onderhavig verslag betekent dit dat de civiele keten relatief onderbelicht blijft.

Algemeen oordeel over de jeugdrechters

Het oordeel van de ketenpartners over de jeugdrechters is in alle gevallen positief. De lijnen zijn kort en de jeugdrechters zijn goed

benaderbaar. De samenwerking op het terrein van het jeugdstrafrecht wordt zelfs voortreffelijk genoemd. Het wordt zeer gewaardeerd dat de jeugdrechter bereid is te kijken naar de achterliggende problematiek en zijn handelen daarop af te stemmen. Daarbij is opgemerkt dat het recht door de jeugdrechters in Almelo wordt gezien als een middel, waarbij met name wordt gekeken naar de doelen die men wil bereiken. Het belang van het kind staat daarbij voorop.

Tevens wordt gewaardeerd dat de jeugdrechter duidelijk is in zijn verwachtingen jegens de ketenpartners. Volgens de vertegenwoordiger van het Bureau Jeugdzorg wijst de jeugdrechter indien nodig de ketenpartners terecht als men de rol van een andere instantie overneemt, bijvoorbeeld wanneer de politie te veel op de stoel van de hulpverlening gaat zitten. De advocatuur en het Bureau Jeugdzorg vinden het van belang dat de jeugdrechter in staat is goed te kunnen communiceren met de jongeren.

Afstemming straf en civiel

Afstemming bij de gerechtelijke behandeling

Afstemming tussen straf- en civielrechtelijke aspecten van jeugdzaken wordt door de Almelse jeugdrechters als vanzelfsprekend beschouwd. Sterker nog, de integrale aanpak die de jeugdrechters voorstaan, leidt ertoe dat de grens tussen beide gebieden vloeiend wordt. Uitgangspunt is dat als een minderjarige dreigt te ontsporen, wordt ingegrepen. Wat betreft de jeugdrechters, doet het er dan niet zoveel toe of dit via de ondertoezichtstelling, via het strafrecht of via de leerplichtwet gebeurt.

Concreet betekent dit dat in Almelo civielrechtelijke zaken al snel bij het strafrecht worden ondergebracht. Voor de rechtbank is "de ernst

van de problematiek bepalend (...) voor het wel of niet meedoen van de rechtbank bij de aanpak van problematisch gedrag via het strafrecht. Bij die jongeren waarvan een normaal denkend mens op zijn klompen aanvoelt dat het niet goed zit en dat het helemaal fout zal gaan als je niet direct fors doorpakt, is de kinderrechter bereid om het instrument van de voorlopige hechtenis in te zetten. Ook als het delict toevallig of gelukkig nog niet al te erg is.”⁹⁴ Leidend criterium bij deze beslissing is wat de beslissing zou zijn geweest als dezelfde persoon via het civielrechtelijk traject was binnengekomen. “Als iemand via de OTS gesloten zou zijn opgenomen voor ernstige gedragsproblemen, dan mag het wat ons betreft ook met een bewaring in het kader van strafrecht voor een relatief nog gering misdrijf”, aldus Olthof.⁹⁵

Omgekeerd komt het ook voor dat de behandeling van een strafzaak aanleiding is voor het toepassen van een civielrechtelijke kinderschermingsmaatregel. Ook de behandeling van schoolverzuim ter zitting kan aanleiding zijn tot een ondertoezichtstelling en soms zelfs tot een uithuisplaatsing. De kinder- (c.q. kanton)rechter wisselt dan als het ware van pet. Hoe dit er in de praktijk uit ziet, is niet helemaal duidelijk. Door de ene gesprekspartner wordt omschreven dat de behandeling van de strafzaak min of meer gelijktijdig met die van de civielrechtelijke maatregel plaatsvindt. Anderen zien een duidelijk onderscheid: beide zaken worden apart behandeld maar wel op dezelfde dag achter elkaar door dezelfde rechter of één van de rechters uit de meervoudige kamer. In elk geval is er altijd een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming dat ten grondslag ligt aan het verzoek tot ondertoezichtstelling. Het komt in Almelo zelden voor dat een officier van justitie een OTS vraagt. Als de officier van justitie een OTS nodig acht, wordt contact opgenomen met de Raad en wordt het aan

deze instantie overgelaten onderzoek te doen en eventueel om een ondertoezichtstelling te verzoeken.

Afstemming bij de ketenpartners

De aanpak door de Almeloise jeugdrechters stelt ook eisen aan een goede afstemming tussen de ketenpartners en verlangt van hen dat ook zij weten wat civielrechtelijk en strafrechtelijk de mogelijkheden en de onmogelijkheden zijn.

De Raad voor de Kinderbescherming probeert een integrale aanpak te bevorderen door te werken met gemengde teams, wat wil zeggen dat in elk team zowel onderzoekers vertegenwoordigd zijn die zich bezighouden met kinderschermingsmaatregelen, als onderzoekers die rapporteren aan de strafrechter. Elk gezin heeft bij de Raad één dossiernummer. Als zich een strafbaar feit voordoet tijdens een beschermingsonderzoek neemt de medewerker die al aan het civiele onderzoek was begonnen de strafrechtelijke taken op zich.

Over het Bureau Jeugdzorg wordt door de gesprekspartners naar voren gebracht dat de gezinsvoogden onvoldoende op de hoogte zijn van het strafrecht. Omgekeerd, weten de medewerkers van de jeugdreclassering wel het één en ander van het civiele recht. Eén van de advocaten sprak zelfs van een “voortreffelijke jeugdreclassering”.

Afstemming en samenwerking in de keten

De civielrechtelijke keten

In het casestudyonderzoek naar Almelo hebben wij zoals gezegd, onze aandacht geconcentreerd op de strafrechtelijke afdoening en de afstemming van civiele en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken. Dit neemt niet weg, dat we toch een paar knelpunten in de civiele keten kunnen be-

⁹⁴ Inleiding Olthof bij bezoek van het Ministerie van Justitie, juli 2005

⁹⁵ Ibid.

noemen. Zo is naar voren gebracht dat de afstemming tussen de vrijwillige en gedwongen hulpverlening (gezinsvoogdij) te wensen overlaat en meer in het algemeen dat de afstemming van alle onderdelen van het Bureau Jeugdzorg (AMK, vrijwillige hulpverlening, gezinsvoogdij en jeugdreclassering) beter zou kunnen.

Ook is er kritiek op het AMK. Zaken zouden veel te lang bij deze instantie blijven liggen. Het feit dat de intake van zaken tegenwoordig bij het AMK ligt en niet langer bij de Raad, wordt niet als een verbetering ervaren. Door het Bureau Jeugdzorg wordt naar voren gebracht dat in de leerplichtzaken soms sprake is van een ernstige problematiek die om een OTS of VOTS vragen. De Raad is volgens het Bureau Jeugdzorg wat huiverig om de door hen aangeleverde zaken dan op te pakken.

Tot slot worden de wachtlijsten in de jeugdhulpverlening als een groot probleem ervaren. Plaatsingen laten lang op zich wachten en plaatsingen in de woonomgeving van de minderjarige zijn vaak helemaal geen haalbare kaart - hoewel dat voor de instandhouding van de contacten met het thuisfront veelal wel gewenst is.

De strafketen

Hoewel het uitgangspunt is dat de jongere de reactie krijgt die het nodig heeft, ongeacht of dit nu via het civiele of het strafrechtelijke traject verloopt, ligt in de praktijk de nadruk op de strafrechtelijke keten en dan met name op de fase van het voorarrest (zie onder het kopje over de strafrechtelijke afdoening van jeugdzaken). Gelet op de beperkte mogelijkheden van het civiele traject, met de vele wachtlijsten, wordt vaak gebruik gemaakt van een gepleegd strafbaar feit om het hulpverleningstraject in een gedwongen kader vorm te geven. Zoals eerder vermeld is er niet altijd een

rechtstreekse relatie tussen de ernst van het strafbare feit en de omvang of hoeveelheid van de ingezette maatregelen in het kader van het voorarrest.

De samenwerking in de strafketen wordt door alle betrokkenen geroemd. Desondanks ziet men wel ruimte voor verbetering.

De gezinsvoogd is niet altijd bij de strafzitting aanwezig, maar dit wordt wel wenselijk gevonden. De rechter is daarom vaak afhankelijk van de informatieverstrekking door de Raad voor de Kinderbescherming als sprake is van samenloop van een strafrechtelijk en een civielrechtelijk traject. In die situatie wordt veelal ook jeugdreclassering ingeschakeld, waardoor de jongere een gezinsvoogd heeft én een jeugdreclasserder. De ratio daarachter is dat de jeugdreclassering zich met name richt op de minderjarige en de gezinsvoogd op het gezin. De jeugdreclassering kan vaak onvoldoende uit de voeten met de basisrapportage van de Raad voor de Kinderbescherming, waardoor zij zich genoodzaakt ziet aanvullend onderzoek te doen. Het eerste onderzoek van de Raad is summier en is (vrijwel) uitsluitend gebaseerd op de informatieverstrekking door de jongere en de ouders. De juistheid ervan wordt niet gecontroleerd door informatie bij derden in te winnen. Voor de jeugdreclassering is dit vaak aanleiding zelf nader onderzoek te doen. De jeugdreclassering zou in dit kader ook liever zelf de vroeghulp doen.

Leerplichtzaken

Bijzonder aan Almelo is dat de leerplichtzaken worden behandeld door de jeugdrechter die zitting houdt als kantonrechter: Jans Olthof. Hiertoe worden speciale zittingen georganiseerd, de zogenaamde spijbelzittingen. Bij zijn werk als kantonrechter, constateerde Olthof dat het ontzettend lang duurde alvorens leerplichtzaken bij hem op zitting kwamen. Tegelijkertijd viel hem op dat hij veel jongeren

óf al kende van een OTS- of strafzitting óf hen daar vroeg of laat weer terugzag. Met andere woorden, het werd hem duidelijk dat schoolverzuim vaak een indicatie is dat er iets ernstigs aan de hand is met het kind of het gezin waarin het opgroeit.

Omdat hij als kantonrechter niets voor deze jongeren kon betekenen, is in overleg met de Almelose kantonrechters besloten dat Olthof de leerplichtwetzaken waarbij het gaat om problematisch verzuim, op speciale spijbelzittingen zou behandelen, weliswaar in de hoedanigheid van kantonrechter maar met een jeugdrechtersaanpak. Daarbij is van belang dat al enige jaren een regulier overleg bestond tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de leerplichtambtenaren. Dit overleg is gestart omdat de Raad zich al eerder zorgen maakte over de gebrekkige aanpak van problematisch schoolverzuim. De Raad heeft ook de officier van justitie geattendeerd op de zwakke aanpak van schoolverzuim. Vervolgens is de huidige aanpak ontwikkeld.

Sinds april 2004 vinden spijbelzittingen plaats, waarbij alle betrokken partijen aanwezig zijn: de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogd indien het kind onder toezicht staat, de ouders, eventueel de jeugdreclassering en de leerplichtambtenaar. Tijdens deze zitting wordt de onderliggende problematiek in kaart gebracht en wordt gekeken naar de mogelijkheden om hierin verbetering te brengen. Vanzelfsprekend is het ook de bedoeling dat het kind weer naar school gaat.

De zaak wordt vervolgens drie tot vier maanden aangehouden waarbij de Jeugdreclassering, de Raad of de gezinsvoogd het verzoek krijgt voorafgaand aan deze tweede zitting te rapporteren over het resultaat. De Jeugd-reclassering biedt standaard hulp en steun in de periode tussen de eerste en de tweede zitting. Omdat nu, in tegenstelling tot het verleden ook echt en snel wat met

de zaken gebeurt, maken leerplichtambtenaren sneller dan voorheen proces-verbaal op. Een proces-verbaal wordt niet langer gezien als het sluitstuk voor hopeloze situaties, maar volgt veel eerder in het proces van geconstateerd schoolverzuim.

De aanpak is een succes, zo vinden alle betrokkenen. Er wordt eerder ingegrepen, de zaak is snel op zitting en men heeft het idee dat de aanpak ook echt helpt om jongeren weer op het rechte spoor te brengen.

De cijfers ondersteunen dit. Volgens Olthof gaat tussen de 80 en 90 procent van de jongeren bij de tweede zitting weer naar school.⁹⁶

Tevens wordt gewaardeerd dat, mocht de situatie daartoe aanleiding geven, de leerplichtzaak dient als katalysator voor een OTS of een UHP. Hoewel volgens de jeugdrechter hij zelf in voorkomende gevallen tijdens spijbelzittingen ook wel een OTS uitspreekt⁹⁷, gebeurt dit volgens de ketenpartners maar hoogst zelden. In die situatie wordt volgens hen een nieuwe zitting gepland; men vindt dit ook zuiverder.

Belangrijke voorwaarde voor succes zijn de korte lijnen tussen de betrokken organisaties, wat maakt dat men elkaar snel weet te vinden. Zo komt het voor dat een leerplichtambtenaar, als hij twijfelt over het opmaken van een proces-verbaal, de Raad vraagt onderzoek te doen. Ook is het belangrijk dat de betrokken organisaties op één lijn zitten, zodat ouder en minderjarige de verschillende instanties niet tegen elkaar uit kunnen spelen. Andere belangrijke voorwaarde is de medewerking van het OM, waar de werkprocessen zodanig zijn aangepast dat leerplichtzaken met voorrang worden afgedaan.

Toch is er ook een aantal knelpunten. Het lukt de Raad voor de Kinderbescherming niet om op de zitting al een eerste rapportage

⁹⁶ De Raad bepleit in dit kader een masterplan aanpak schoolverzuim ter voorkoming van crimineel gedrag in een vroeg stadium.

⁹⁷ Volgens de overzichten die de kinderrechter hierover bijhoudt zijn er in Almelo ten minste zes OTS-en uitgesproken tijdens een spijbelzitting. In Enschede waren dit er minimaal vijf.

gereed te hebben. En van verschillende zijden is opgemerkt dat men er voor dient te waken dat als gevolg van de aanzuigende werking het systeem niet aan z'n eigen succes ten onder gaat. Steeds meer zaken worden aangebracht en het lukt niet altijd een zaak binnen vier weken na opmaak van het proces-verbaal op zitting te hebben. Daar wordt overigens van de zijde van het OM wel aan toegevoegd dat als het gaat om een zeer urgente zaak, deze met voorrang wordt ingepland. "Als het nodig is, is er bij wijze van spreken morgen een zitting geregeld".

De 'tweetrapsraket' bij de strafrechtelijk afdoening van jeugdzaken

Meer dan elders wordt in Almelo het middel van de voorlopige hechtenis ingezet bij minderjarigen. Ook voor relatief geringe strafbare feiten wordt voorlopige hechtenis toegepast. Dat soms sprake lijkt van "overkill" wordt door de betrokken instanties erkend, maar men hoopt dat hier een zodanig schrik-effect vanuit gaat dat de jongere in kwestie het wel uit z'n hoofd laat nog een keer de fout in te gaan. De minderjarige snel na het gebeurde oppakken en een tijdje vasthouden, ook voor een relatief gering delict, weerhoudt hem of haar van het opnieuw plegen van strafbare feiten, zo is de redenering. Daarmee wordt bewerkstelligd dat wordt ingegrepen voordat er geen redden meer aan is. Bovendien volgt een pedagogisch verantwoorde, snelle reactie op het gedrag van de jongere en het vlot inzetten van een hulpverleningstraject.

Tijdens de behandeling van de vordering tot bewaring (of tijdens de looptijd van de bewaring) maakt de rechter-commissaris met de minderjarige, als tenminste sprake is van een bekende verdachte, de afspraak dat hij een taak- of leerstraf uitvoert gedurende de schorsing van het voorarrest. Het staat de jongere vrij het aanbod te accepteren of te weigeren.

Overigens is geen sprake van een schorsingsvoorwaarde. Het niet uitvoeren van de taak- of leerstraf is geen reden voor opheffing van de schorsing. De afspraken worden vastgelegd in het proces-verbaal van de zitting en worden niet vermeld in de schorsingsbeschikking. Tegenover het uitvoeren van de taak- of leerstraf staat de belofte van de rechter dat bij een goede uitvoering van de taak- of leerstraf op de zitting geen jeugddetentie meer zal volgen. Vaak wordt wel als schorsingsvoorwaarde opgenomen dat de jongere zich moet houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering. Tijdens de schorsing wordt de druk op de ketel hoog gehouden; de jongere in kwestie kan meteen weer worden vastgezet als hij/zij zich niet aan de afspraken met de RC c.q. jeugdreclassering houdt. In de meeste gevallen voldoet de jongere aan de gemaakte afspraken en voorwaarden en kan tijdens de uiteindelijke strafzitting de jongere, met een voorwaardelijke straf en met de complimenten van de jeugdrechter en andere instanties de zittingszaal verlaten. Een dergelijke zitting vindt doorgaans plaats in een zeer positieve sfeer en is door één van onze gesprekspartners dan ook omschreven als de "halleluja-zitting". De afsluitende zitting wordt door de gesprekspartners ervaren als een zeer nuttig onderdeel van het proces. Door een van hen wordt opgemerkt dat het feit dat de jongere in de gelegenheid wordt gesteld een succesverhaal te vertellen, hem of haar zelfvertrouwen biedt, iets waarvan het kind meestal niet teveel heeft.

Deze aanpak vereist extra investeringen van de rechterlijke macht omdat met de twee zittingen nu eenmaal meer tijd is gemoeid dan met de reguliere afhandeling van zaken. Maar het vraagt ook een extra investering van de Raad voor de Kinderbescherming, die in een heel vroeg stadium, slechts dagen na de aanhouding van verdachte, het eerste onderzoek al moet hebben afgerond om de rechter-commis-

saris van advies te kunnen dienen. Van het OM wordt verwacht dat zij er mee akkoord gaat dat zaken die normaliter door deze instantie zouden worden afgedaan, nu bij de jeugdrechter terechtkomen.

De Almelse ketenpartners zijn zeer te spreken over het systeem, hoewel men zich ervan bewust is dat deze werkwijze elders wel wordt gezien als schending van de onschuldpresumptie en oneigenlijk gebruik van het strafrecht. In Almelo denkt men hier anders over. Pragmatische overwegingen winnen het van wat wordt gezien als een rigide interpretatie van de wet. De officier van justitie: "Natuurlijk is het kind als het in voorlopige hechtenis zit geïntimideerd!" Maar dat wordt juist aangegrepen "om er voor te zorgen dat het de goede kant" opgaat. Om een succesvolle gedragsverandering te bewerkstelligen moet er sprake zijn van een noodzaak tot verandering. Andere ketenpartners denken er hetzelfde over, de advocatuur inclusief. Ook de advocaten vinden dat het uiteindelijk gaat om ervoor te zorgen dat het met de minderjarige beter gaat, "en als het niet linksom wil, dan maar rechtsom". Daaraan wordt toegevoegd dat er wel een relatie moet bestaan tussen het feit en de gevolgen, anders gaat het mis bij de acceptatie van de jongere, aldus één van de advocaten. De aanpak wordt door hem ook niet criminaliserend gevonden: het strafrecht wordt ingezet als een vorm van gedwongen hulpverlening.

Regie en sturing

De jeugdrechter zet de toon in Almelo. Dit wordt niet alleen door ketenpartners zo ervaren, ook de rechters zelf zien dat zo: "Het [is] uiteindelijk de rechtbank die bepaalt wat er gebeurt en die bepaalt met welke zaken de keten bij haar kan komen."⁹⁸ Het is de jeugdrechter die via de voorwaarden van de voorlopige hechtenis niet alleen het proces

van gedwongen hulpverlening stuurt, maar ook alvast vooruitloopt op de uiteindelijke strafzitting.

De jeugdrechter neemt op deze manier zaken uit handen van het openbaar ministerie doordat voor relatief geringe delicten voorlopige hechtenis wordt toegepast; zaken die normaal gesproken door het OM zouden worden afgehandeld. Daar heeft men op het parket geen moeite mee, omdat men ervaart dat de huidige aanpak werkt; niet in de laatste plaats vanwege het gezag van de rechter en de extra inspanningen die alle instanties doen, hetgeen ook voor de ouders merkbaar is.

Men vindt het evenmin een probleem dat de jeugdrechter, in plaats van het OM, persoonlijkheidsonderzoeken aanvraagt en als eerste ontvangt. Men is ook in dit opzicht zeer tevreden over de aanpak van de jeugdrechters. Verder dringt de jeugdrechter er op aan dat de minderjarigen worden geplaatst in het regionale huis van bewaring, de Sprengen in Zutphen. De Sprengen maakt nadrukkelijk deel uit van de keten. Kan plaatsing hier niet op korte termijn worden gerealiseerd, dan wordt vanuit het Bureau Kinderrechter direct overplaatsing aangevraagd bij het Ministerie van Justitie.

Risico's

De jeugdrechter in Almelo trekt veel zaken naar zich toe. Dit herbergt het risico dat als gevolg van de aanzuigende werking het systeem aan zijn eigen succes ten onder gaat. Het genereert namelijk meer processen-verbaal inzake de Leerplichtwet, meer voorgeleidingen, en alles wordt afgehandeld in minimaal twee zittingen. Dit legt niet alleen veel extra beslag op de rechter, maar ook op de ketenpartners en het risico bestaat dat één van de betrokkenen niet kan leveren wat er wordt gevraagd. Als rapportages niet klaar zijn of plaatsingen niet kunnen worden gerealiseerd binnen de geplande

⁹⁸ Inleiding Olthof bij bezoek van het Ministerie van Justitie, juli 2005

periode, doet dit afbreuk aan een aanpak die valt of staat met een lik-op-stukreactie.

Overige aandachtspunten

Bureaucratie

Bureaucratie wordt genoemd als versturende factor. Veel procedures zijn nodig om dingen voor elkaar te krijgen, waarbij bepaalde procedures als omslachtig en onnodig worden ervaren. Zo dient de jeugdreclassering binnen het eigen Bureau Jeugdzorg een indicatie te vragen om hulp in gang te kunnen zetten. Bovendien wordt de procedure na een rechterlijke beslissing om een minderjarige in Glenn Mills te plaatsen nog eens dunnetjes overgedaan omdat ook hiervoor een indicatie nodig is.

Specialisme

Door alle ketenpartners wordt het specialistisch karakter van de jeugdrechter onderkend. Maar ook van de zijde van het OM is de inzet van specialisten van belang, evenals van de advocatuur. Opmerking verdient dat de toevoeging van dezelfde advocaat in de verschillende procedures door de advocatuur als prettig en gewenst wordt ervaren. Ook de minderjarigen vinden dit in de meeste gevallen plezierig. Daarbij moet wel sprake zijn van ter zake kundige advocaten. De huidige structuur van rechtsbijstand zorgt ervoor dat veelal de jongere, minder ervaren advocaten worden ingezet voor dit soort zaken.

Cultuur

De bijzondere Almelose aanpak werkt alleen als "alle neuzen dezelfde kant" op staan. Dit is het geval en bij de afdoening van jeugdzaken is dan ook duidelijk sprake van een Almelose cultuur. Hoewel men erkent dat het systeem van Almelo persoonsgebonden is, denkt men dat de huidige werkwijze inmiddels zo is veran-

kerd binnen de verschillende organisaties dat een wisseling van personen niet meer zoveel invloed zal hebben. De methodiek maakt als het ware deel uit van de cultuur. Daarbij is het bevorderend dat Almelo een klein arrondissement is, de houding van alle ketenpartners coöperatief is, en allen de bereidheid hebben en de noodzaak zien om vroeg in te grijpen en door te pakken.

Bijlage 4

Casestudy Amsterdam

Introductie

De rechtbank van Amsterdam kent een team van negen jeugdrechters die allen zowel civiele als strafzaken behandelen. Het Team Jeugd maakt deel uit van de strafsector en neemt een redelijk autonome positie in binnen de rechtbank. De jeugdrechters in Amsterdam houden zich uitsluitend bezig met het jeugdrecht; zij doen geen zaken voor volwassenen. Elke minderjarige die te maken heeft met een beschermingsmaatregel, krijgt in principe telkens met dezelfde rechter te maken. Daartoe wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde alfabetmethode, waarbij iedere jeugdrechter een aantal letters toegewezen krijgt. De eerste letter van de achternaam van de minderjarige in kwestie bepaalt bij welke rechter hij of zij terecht komt. In het strafrecht worden de meervoudige-kamerzittingen gehouden door drie van de negen jeugdrechters (er worden hierbij dus geen andere rechters uit de strafsector betrokken).

Het bestaan van een Team Jeugd waarin wordt gestreefd naar een integrale aanpak van civielrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van jeugdzaken was een belangrijke reden om Amsterdam te selecteren voor het onderzoek. Voorts is bijzonder dat in dit arrondissement wordt gewerkt met ketenunits evenals het feit dat in het strafrecht het accent niet bij de terechtzitting maar in de voorfase ligt - bij het opleggen van bijzondere voorwaarden bij de schorsing.

Algemeen oordeel

In het algemeen zijn de ketenpartners zeer te spreken over de Amsterdamse jeugdrechters. Het feit dat in deze rechtbank wordt gestreefd

naar een integrale aanpak van straf- en civielrechtelijke aspecten van jeugdzaken speelt bij dit positieve oordeel een belangrijke rol. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de jeugdrechters en het overzicht dat zij hebben van het veld.

Aanvullend is door de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg opgemerkt dat zij het prettig vinden dat de jeugdrechters "in hoge mate meedenkend" zijn. En hoewel de jeugdrechters elk hun eigen persoonlijke aanpak hebben, komt het pedagogisch aspect van hun werk bij alle rechters goed uit de verf, aldus de coördinerend jeugdofficier. Daarbij kenmerkt het de jeugdrechters dat zij door middel van een dialoog met de jongere proberen te komen tot een zo goed mogelijke rechterlijke beslissing.

Afstemming straf en civiel

De rechters vinden het van groot belang dat zij goed op de hoogte zijn van zowel het jeugdstrafrecht als van het civiele jeugdrecht. Dit maakt het mogelijk de interventies in beide rechtsgebieden goed op elkaar aan te laten sluiten, bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing naadloos af te stemmen op het strafrechtelijk traject. Een ander voorbeeld is dat de raadkamer besluit een jongere vast te houden, primair om daarmee te wachttijd te overbruggen totdat de jongere in een civiele inrichting kan worden geplaatst.

Heel praktisch krijgt de afstemming tussen beide rechtsgebieden vorm doordat men, indien aan de orde en mogelijk, aansluitend op de raadkamer of meervoudige kamerzitting, de civiele zitting laat plaatsvinden. De jeugdrechter blijft achter terwijl de overige twee rechters de zaal verlaten. Dit is een werkwijze die met de nodige regelmaat wordt toegepast en door de ketenpartners op prijs wordt gesteld.

Om in voorkomende gevallen goed op de hoogte te zijn van de interventies op het andere spoor, wordt door de jeugdrechters het dossier van de desbetreffende minderjarige erbij gepakt en loopt men ook wel bij collega's binnen. Overigens geven de rechters aan eerder geneigd te zijn in een strafrechtelijk traject te kijken naar wat op het civielrechtelijke spoor gebeurt, dan vice versa. Daarbij is het van belang de procesrechtelijke vereisten goed in de gaten te houden. Zo vertelt één van de rechters over de situatie waarbij hij tijdens een strafzitting het OTS-dossier erbij nam. Dit leidde tot een woedende reactie van de advocaat die zelf niet beschikte over de informatie in het dossier.

Ondanks de inspanningen om ook in individuele zaken goed op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen op beide rechtsgebieden, komt het volgens de Raad voor de Kinderbescherming voor dat de strafrechter niet op de hoogte is van wat er in het civiele dossier staat. Maar van de zijde van de advocatuur wordt daaraan toegevoegd dat dit nooit problematische situaties oplevert. Zowel de Raad, de advocaat als de gezinsvoogd kan dan de rechter op de hoogte brengen: "Het komt eigenlijk altijd wel goed."

Afstemming bij de ketenpartners

De rechterlijke macht is niet de enige instantie die nadrukkelijk streeft naar afstemming tussen straf- en civiel recht, dit geldt ook voor de ketenpartners.

Om die reden wordt door de Raad voor de Kinderbescherming sinds een jaar niet meer gewerkt met aparte strafteams en civiele teams. Verder ligt het in de bedoeling dat uiteindelijk alle civiele raadsonderzoekers ook strafrechtelijke onderzoeken gaan uitvoeren, en omgekeerd. Ook het Bureau Jeugdzorg werkt met multidisciplinaire teams. Het openbaar ministerie zou in theorie voor af-

stemming tussen beide rechtsgebieden kunnen zorgen door zelf een verzoek tot ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing in te dienen. Dit gebeurt evenwel nooit. Wel heeft het OM de regie in de ketenunits waar wordt geprobeerd tot afstemming van zorg en straf te komen (zie verderop in dit verslag).

Niet alleen afstemming binnen de eigen organisatie, ook samenwerking tussen de ketenpartners kan bijdragen aan een goede afstemming van civiel- en strafrechtelijke aspecten. Als voorbeeld noemt de coördinerend jeugdofficier dat de betrokkenheid van de gezinsvoogd is vereist om jongeren geplaatst te krijgen in instellingen zoals Den Engh.

Afstemming en samenwerking in de keten

De civielrechtelijke keten

Hoewel van de civiele jeugdrechter wordt verlangd dat hij zich lijdelijk opstelt, zijn de Amsterdamse rechters, ook naar eigen zeggen, behoorlijk actief. De rechters vinden dat het belang van het kind vraagt om een actieve houding. Dit komt hen, zo geven zij aan, wel op kritiek te staan, met name van de gezinsvoogden. Zij zouden vinden dat de rechters te kritisch zijn en te inhoudelijk toetsen. De jeugdrechters laten zich niet veel aan deze kritiek gelegen liggen: "We zijn geen stempelmachines!" Als de gezinsvoogden daadwerkelijk een meer marginale toetsing voorstaan, dan moeten hun rapportages beter worden onderbouwd. Nu dit niet het geval is, vinden de jeugdrechters dat de gezinsvoogden doorvragen onterecht zien als bemoeienis. Eén van de advocaten is het hiermee eens: "Als je ziet dat gezinsvoogden er een potje van maken, vind ik het prima dat rechters zich inhoudelijk met een zaak bemoeien, dan moet je ingrijpen."

Evenals door de rechters, wordt door de overige ketenpartners kritiek geuit op het functioneren van de gezinsvoogden, waarbij verschillende malen is gewezen op de grote kwaliteitsverschillen tussen gezinsvoogden. Daar wordt dan wel direct aan toegevoegd dat de werkdruk voor de gezinsvoogden hoog is en er wel heel veel van hen wordt gevraagd. Dit leidt ertoe dat de gezinsvoogden hun prioriteit bij acute zaken leggen. Volgens de rechters laten de gezinsvoogden de ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen lang doorlopen omdat er vaak helemaal geen plan is voor ná de ondertoezichtstelling.⁹⁹ Tegelijkertijd wordt weinig om verderstreckende maatregelen gevraagd. Daarbij zou meespelen dat een jaarlijkse verlening van de OTS over het algemeen minder conflicten (met de ouders) met zich meebrengt dan een verzoek tot ontheffing. Vanuit het Bureau Jeugdzorg wordt daar tegenin gebracht dat sinds een paar jaar, op verzoek van deze instantie, een traject in gang is gezet om juist méér aan te sturen op verderstreckende maatregelen.

De doorlooptijden zijn een groot probleem in de keten van de jeugdbescherming. Het recente onderzoek 'Jeugdbescherming onder de loep' toont aan dat het acht tot vijftien maanden duurt alvorens een OTS-beschikking is genomen. De wachttijden bij de betrokken organisaties zijn in belangrijke mate debet aan deze lange doorlooptijd. "Jeugdbescherming onder de loep" stelt over de wachttijden van cliënten: "zij wachten op het eerste gesprek bij de jeugdhulpverlening, zij wachten tot de Raad het verzoek tot OTS in behandeling neemt, en zij wachten omdat de rechter de zaak eerst op de zitting moet brengen en in voorkomende gevallen aanhoudt. Is de OTS eenmaal toegewezen dan wachten de cliënten door diagnostisch onderzoek en de zorg van zorgaanbieders". De betrokkenen zijn goed doordrongen van de problematiek; vooral de Raad geeft aan te

worstelen met de wachtstapels. Om verbetering aan te brengen in de huidige situatie wordt sinds kort met een prioriteitensysteem gewerkt; er wordt nadrukkelijker gekeken naar de urgentie van zaken.

Ook de rechtbank draagt bij aan de lange doorlooptijden. Het duurt lang voordat zaken op de rol worden gebracht.¹⁰⁰ Daar komt bij dat de zittingen efficiënter georganiseerd zouden kunnen worden. Zo vraagt het Bureau Jeugdzorg zich af of er niet een beter onderscheid gemaakt kan worden tussen complexe en eenvoudige zaken, zodat de rechtszittingen beter gepland kunnen worden en jongeren niet zo lang hoeven te wachten.

Voorts vormen de wachttijden bij de residentiële instellingen, waaronder de JJ's, een groot probleem. Zo geldt momenteel voor 'Groot Emaus' een wachttijd van negen maanden. Dit betekent volgens het Bureau Jeugdzorg dat kinderen lang in een politiecel in detentie worden gehouden: een zeer ongewenste situatie. Extra schrijnend is dat soms best plekken elders in het land beschikbaar zijn, maar op grond van de Wet op de jeugdzorg maar tien procent van het totale aantal civielrechtelijk geplaatsten buiten de regio mag worden geplaatst. Het Bureau Jeugdzorg hoopt dat de recent gecreëerde behandelplaatsen in het 'Nieuwe Lloyd' perspectief bieden.

De Amsterdamse rechters zijn van mening dat de lange wachttijden het gezag van de jeugdrechter aantasten. Dat komt mede omdat het voor buitenstaanders lastig is een onderscheid te maken tussen de rechtspraak en andere betrokken organisaties.

De strafketen

Samenwerking en afstemming in de strafketen is minder problematisch dan in de civiele keten,

⁹⁹ Van de zijde van het BJZ wordt hieraan toegevoegd dat dit ook geen "formele opdracht" is.

¹⁰⁰ De voorzitter van Team Jeugd merkt naar aanleiding hiervan op dat de rechters ernaar streven om binnen twee maanden elk rekest te behandelen en dat zij hierin, met uitzondering van enkele rekestten die midden in de zomervakantie binnenkomen, ook daadwerkelijk slagen.

aldus de rechters. Dit betekent niet dat er helemaal geen problemen zijn.

Door de Raad wordt opgemerkt dat zij niet altijd op de hoogte wordt gesteld als een jongere in de cel belandt, met als consequentie dat er geen basisonderzoek wordt uitgevoerd. Ook geeft de Raad aan dat het niet altijd lukt de vervolgonderzoeken binnen de gestelde termijn gereed te hebben.

Door de rechters wordt betreurd dat het OM er niet altijd in slaagt gespecialiseerde jeugdofficieren in te zetten waardoor bij de voorgeleiding of in raadkamer de desbetreffende officier onvoldoende van het jeugdstrafrecht op de hoogte is. Dit is volgens de rechters ontzettend onhandig, want voor de uitkomst is het belangrijk dat de jeugdofficier op de hoogte is van de "enorme gereedschapskist" die het jeugdstrafrecht te bieden heeft. De coördinerend jeugdofficier bevestigt dat het tegenwoordig niet altijd meer lukt te werken met gespecialiseerde officieren, hoewel dit nadrukkelijk wel de bedoeling is. Ook binnen het openbaar ministerie zou volgens haar het jeugdrecht een specialisme moeten zijn, en zou er idealiter een OM-jeugdteam bestaan.

De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogden kunnen tijdens de zitting een belangrijke rol vervullen waar het gaat om het verschaffen van recente informatie en het toelichten van geschreven informatie. Beide organisaties ontbreken evenwel vaak ter zitting. In het verleden was de Raad wel aanwezig, nu is hun aanwezigheid beperkt tot de voorgeleiding en het geven van strafadviezen. Gezinsvoogden zijn ook lang niet altijd vertegenwoordigd - zij worden volgens BJJ ook niet altijd (tijdig) geïnformeerd. Wel heeft de Jeugdreclassering van het Bureau Jeugdzorg een kamer op de rechtbank, zodat direct na afloop van de zitting afspraken tussen de reclassering en de jeugdige verdachte gemaakt kunnen worden.

Een intern probleem waar de jeugdrechters mee te maken hebben, is dat bij meervoudige-kamerzittingen men vaak zaken van elkaar moet overnemen omdat de toegewezen rechter als rechter-commissaris in de desbetreffende zaak heeft opgetreden.

Ook in de executie dienen zich knelpunten aan. De rechters noemen in dit verband het cellentekort. Dit probleem dient zich het meest nadrukkelijk aan bij nachtdetentie. En volgens de coördinerend jeugdofficier lukt het de Raad lang niet altijd om de uitvoering van de taakstraffen snel te organiseren. Maar, "het effect is weg als taakstraffen te laat worden uitgevoerd", aldus de jeugdofficier.

Het Amsterdamse stroommodel

Bijzonder aan Amsterdam is dat in het strafrecht het accent niet ligt op de behandeling ter terechtzitting maar op het voortraject. Concreet betekent dit dat bij de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden worden opgelegd, waarbij alvast vooruitgelopen wordt op de straf die de jongere tijdens een strafzitting zou krijgen opgelegd. Bij de feitelijke zitting wordt dan 'afgerekend'. Als is voldaan aan de bijzondere voorwaarden, volgt hoogstens een voorwaardelijke straf met reclasseringstoezicht en een schadevergoeding aan het slachtoffer.

De aanleiding voor deze aanpak was de constatering, al weer jaren geleden, dat het opleggen van detentie weinig effect sorteerde omdat als gevolg van het cellentekort straffen niet ten uitvoer werden gelegd. Daarbij kwam het regelmatig voor dat de jongere in kwestie meerderjarig werd alvorens hij zijn straf had uitgezeten en de opgelegde jeugddetentie werd omgezet in een voorwaardelijke straf. Dit, terwijl een jongere die een minder ernstig delict had gepleegd en daarvoor een taakstraf had gekregen, wel zijn straf moest uitvoeren.

Om aan deze ongewenste situatie een einde te maken, besloten de Amsterdamse jeugdrechters alleen nog maar straffen op te leggen die ze zelf konden uitvoeren, dat wil zeggen dat ze recidiverende jongeren net zo lang gingen vasthouden als zij straf zouden krijgen. Han Bartels, voorzitter van het Team Jeugd, over deze methode in Perspectief: “We vroegen ons af hoeveel straf zij zouden krijgen en hielden ze precies zo lang vast; na bijvoorbeeld drie weken schorsten we hen met als bijzondere voorwaarde het verrichten van een taakstraf. We deden het zo dat de voorzitter van de raadkamer op de zitting aankondigde dat hij wilde schorsen maar dat de raadsman daarvoor overleg moest plegen met de officier. De raadsman komt dan terug met het voorstel van bijvoorbeeld 75 uur werkstraf met begeleiding door de jeugdreclassering. Dat gebeurt met een formulier waarop een soort hamertje staat en daarom spreken we van het ‘hamertjesmodel’. Het door de officier van justitie mede-ondertekende voorstel nemen we over en dan schorsen we de voorlopige hechtenis. De jeugdige gaat vrijwillig de werkstraf doen en accepteert het toezicht van de jeugdreclassering.”¹⁰¹ Deze methode wordt niet alleen bij behandeling van de vordering gevangenhouding door de raadkamer toegepast, maar ook bij de behandeling van de vordering bewaring door de RC. De officier van justitie is dan doorgaans niet aanwezig, maar heeft van tevoren wel met de advocaat overlegd over de aard en duur van de taakstraf. In andere gevallen wordt als bijzondere voorwaarde de zogeheten CC-cursus opgelegd. Dit betreft een vorm van naschoolse opvang waarin van de deelnemers wordt verlangd dat zij sociale vaardigheids cursussen volgen – dit wordt ook wel dagdetentie genoemd. In Romeinse cijfers staat CC voor 200, het aantal uur dat met deze cursus is gemoeid. De doelgroep bestaat uit jongeren die niet naar school gaan en ook geen werk hebben. In de beginfase is het

zware leerproject een fulltime aangelegenheid. In de loop van de 11 weken die het project in beslag neemt, wordt dit aantal uren per week teruggebracht, met de bedoeling dat de jongere in kwestie weer naar school of aan het werk gaat, c.q. stage gaat lopen.

Het Amsterdamse hamertjesmodel of stroommodel wordt door de ketenpartners in het algemeen met instemming begroet. Zelf zijn de rechters van mening dat het niet alleen sneller is, maar ook effectief in de zin dat het recidive vermindert. Door direct een passende reactie te geven, bestaat er voor de jongere een duidelijke relatie tussen het gepleegde feit en de straf. En als de jongere zich niet houdt aan de bij schorsing gemaakte afspraken, wordt hij door de politie opgepakt en ook in die zin volgt dus een onmiddellijke reactie. Dit terwijl in het reguliere traject de tenuitvoerlegging vaak lang op zich laat wachten als een jongere tijdens zijn proeftijd opnieuw in de fout gaat. Ook van de zijde van de advocatuur wordt de lik-op-stukaanpak een groot voordeel gevonden; het is een feit dat jongeren direct nadat ze zijn opgepakt gemotiveerd zijn om hun gedrag te veranderen. Ze hoeven niet een half jaar te wachten tot de zitting en het is een ‘all-in’ pakket omdat straf en hulpverlening vaak worden gecombineerd.

Maar is er wel een wettelijk kader voor deze inventieve aanpak? Door de advocaten waarmee we hebben gesproken, wordt naar voren gebracht dat het niet het geval is, of althans, dat hier grote vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. Eén van hen wijst op de schending van de onschuldpresumptie en de ander omschrijft het als “principeel gezien dubieus”. Toch zijn beiden een voorstander van de aanpak: de jongere in kwestie hoeft niet meer vast te zitten en kan als hij zijn ‘straf’ heeft geaccepteerd naar huis. Vanuit het perspectief van de cliënt is dit zeer aantrekkelijk. Dit kan

¹⁰¹ Dullens, 2004

zelfs het geval zijn voor ontkennende verdachten, want ook dan wordt de methode wel toegepast. Eén van de advocaten beschrijft een geval uit zijn eigen praktijk. Het betrof een ontkennende cliënt die uiteindelijk werd vrijgesproken. De jongere koos desondanks voor de taakstraf omdat hij hierdoor een maand eerder vrijkwam. De rechter, op de hoogte van de bewering van de jongere dat hij onschuldig was, ging hiermee akkoord. Hieraan moet overigens wel worden toegevoegd dat de andere advocaat met wie in het kader van het onderzoek is gesproken, juist de ervaring heeft dat als de verdachte ontkent, de rechter niet bereid is tot schorsing, ook niet als de jongere in kwestie best bereid is in ruil voor schorsing een taakstraf te vervullen.

Volgens de rechters is het stroommodel te verenigen met het bestaande wettelijk kader. Evenals een voorlopige hechtenis een voorschot is op de straf die later ter terechtzitting wordt opgelegd, geldt dat ook voor de taakstraf. En ook in het ongebruikelijke instrument van 'dagdetentie' zien de rechters geen wettelijke belemmering. Bartels hierover in Perspectief: "We hanteren bij de schorsing met voorwaarden dezelfde criteria als voor de voorlopige hechtenis. Als we het meerdere mogen, dus de jeugdige dag en nacht vasthouden, dan mogen we ook het mindere. We kennen tegenwoordig de nachtdetentie voor jeugdigen die het op school goed doen. Welnu, dit is het complement: de dagdetentie, ook al bestaat die officieel niet. In hoger beroep heeft het gerechtshof uitspraken in deze zaken bevestigd."¹⁰² Bovendien wordt van de zijde van de rechters gewezen op het wetsvoorstel 'gedragsbeïnvloeding jeugdigen'. Dit wetsvoorstel beoogt door (her)opvoeding en behandeling van gedragproblematiek jongeren weer op het rechte pad te krijgen en de leemte in te vullen die thans bestaat tussen ambulante

behandeling in het kader van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling enerzijds en een PIJ anderzijds.

De Ketenuits

Sinds 1 januari 2005 kent Amsterdam vijf, bij politiebureaus ondergebrachte 'ketenuits'. In de ketenunit wordt een sluitende keten gevormd in de aanpak van jongeren die in aanraking komen met de politie, waarbij voor first-offenders de verbinding met de vrijwillige zorgketen in het lokaal jeugdbeleid en de regionale jeugdzorg wordt gelegd en waarbij alle recidiveplegers vanuit een justitieel perspectief worden gevolgd. Voor de hardekernjongeren worden civielrechtelijke en strafrechtelijke interventies geregistreerd in samenspel met alle betrokken partijen.¹⁰³ De keten-uits zijn er aldus op gericht 'zorg' en 'straf' te verenigen. Men gaat uit van de gedachte dat het moment waarop een jongere in aanraking komt met de politie, benut moet worden om niet alleen strafrechtelijk, "maar ook in de breedste zin pedagogisch" op te treden. De achterliggende doelstelling die met units wordt nagestreefd is een veiliger leefomgeving te realiseren voor de samenleving door het terugdringen van jeugddelinquenteit.

De doelstellingen vertalen zich in de volgende drie functies:

- de unit is het informatieverzamelpunt ten behoeve van beslissingen en nazorgbewaking;
- de unit neemt zowel afdoenings- als zorgbeslissingen;
- in de unit worden scenario's opgesteld voor hardekernjongeren en andere jeugdige veelplegers ten behoeve van de beslissingen op het parket en de rechtbank.

De instanties die deelnemen aan de ketenunit zijn: Bureau Halt; Bureau Jeugdzorg Agglomeratie;

¹⁰² Dullens, 2004.

¹⁰³ Organisatie- en Formatierapport Ketenuits, 2004

ratie Amsterdam (BJAA); Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam; Openbaar Ministerie; Openbare Orde en Veiligheid; Politie Amsterdam Amstelland; Raad voor de Kinderbescherming; Reclassering Nederland; Rechtbank; Sac-Amsterdam¹⁰⁴ en de Amsterdamse stadsdelen. De regie is in handen van het OM. Aan het feitelijke afdoeningsoverleg, kern van het werkproces en opvolger van het justitieel casusoverleg, nemen deel: het openbaar ministerie (voorzitter), de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en het BJAA. Dit afdoeningsoverleg beoogt te voorzien in een strafrechtelijke reactie die snel, consequent en efficiënt is. Voorts wordt beoordeeld of het noodzakelijk is om een zorgtraject te starten. Van elke jeugdige overtreder, van first-offender tot 'hardekernjongere' wordt een klantenkaart bijgehouden. Deze centrale klantenkaart is voor alle betrokken instanties toegankelijk.

De rechters zijn goed te spreken over de ketenunits. De informatie in de ketenkaarten, door hen omschreven als een sfeerverbaal, kwalificeren zij als 'zeer informatief'. Het komt wel voor dat via de ketenkaart de rechters om een zeer specifieke beslissing wordt gevraagd. 'Gelieve deze jongere vast te houden omdat binnenkort een plaats vrijkomt in Den Engh.' Ook de professionele partners van de rechtbank zijn ingenomen met de ketenunits. De Raad voor de Kinderbescherming ziet als een van de belangrijkste voordelen dat alle informatie over de minderjarige op één punt gebundeld is en is van mening dat de betere afstemming die daardoor mogelijk is ook een positief effect heeft op de doorlooptijden. Volgens het OM is de toegevoegde waarde van de ketenunits boven het justitieel casusoverleg dat meer aandacht wordt besteed aan het zorgtraject en dat maatwerk wordt geleverd.

Het Bureau Jeugdzorg waarschuwt wel voor de aanzuigende werking van deze aanpak, wat ertoe zou kunnen leiden dat de zittingscapaciteit

uitgebreid moeten worden. De advocatuur ziet deze problematiek niet zo, wel zou steeds vaker gebruik worden gemaakt van het officiersmodel en laat bij deze afdoeningswijze de informatievertrekking aan de advocaat nogal eens te wensen over omdat het dossier enkel en alleen bestaat uit de verklaring van het kind. Om een precieze omschrijving van de feiten waarvan het kind wordt verdacht, zou gevraagd moeten worden.

Regie en sturing

Al enkele malen is aan de orde geweest dat de Amsterdamse jeugdrechter behoorlijk activistisch is. Een voorbeeld hiervan is, dat in tegenstelling tot in de meeste andere arrondissementen, de jeugdrechters verantwoordelijk zijn voor plaatsingen; de rechters leggen hiertoe contact met de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ook de aanvragen voor rapportages, zoals persoonlijkheidsonderzoeken, worden door de jeugdrechters gedaan.

De ketenpartners hebben geen moeite met de sturende rol van de jeugdrechter, integendeel, het wordt zelfs erg gewaardeerd dat hij in sommige gevallen de regie naar zich toe trekt. Eén van de advocaten, refererend aan het civiele traject, stelt dan ook: "Gelukkig is er de rechter die de touwtjes in handen neemt! Gelukkig dat er iemand aan trekt, want anders gebeurt er niets." Het gaat hier om situaties waarin de gezinsvoogd er naar zijn mening niet in slaagt gewenste veranderingen door te voeren.

De gezinsvoogden vinden dit overigens zelf lang niet altijd vervelend. Ten opzichte van de situatie van voor 1995 wordt het gezag van de jeugdrechter door de gezinsvoogden gemist, met name waar het gaat om conflictsituaties tussen ouders en de gezinsvoogd. De rechters zijn zich hiervan bewust: "Vroeger waren wij de kwaaië pier" en konden gezinsvoogden via de rechter onwelwillende ouders in het gareel

¹⁰⁴ SaC-Amsterdam is de naam die op 1 juli 2002 ontstond na de fusie tussen Sociaal-agogisch Centrum 'het Burgerweeshuis' en Amsterdam Jeugdzorg.

krijgen. Niet alleen in conflictsituaties wordt het gezag van de rechter gemist. Bij de uitvoering van maatregelen is de gezinsvoogd niet toegerust om andere instanties een aanwijzing te geven. Zij kunnen met andere woorden geen hulp afdwingen, terwijl zij als casusmanager wel geacht worden de regie in handen te hebben.

Hoewel de Raad de regie in de strafrechtketen heeft, speelt deze organisatie geen erg grote rol, aldus de rechters. Bij de lichte zaken worden ze niet betrokken en bij de zware zaken neemt de jeugdreclassering het voortouw. Een van de rechters merkt dan ook op de positie van de Raad "een beetje vaag" te vinden. De Raad zelf is van mening dat zijn toegevoegde waarde met name in de beginfase ligt: "Daar kunnen we vrij sterke accenten leggen." Maar ook van andere zijden, zoals de advocatuur, wordt naar voren gebracht dat de Raad zijn regierol niet waarmaakt. Door één van de geïnterviewden wordt daarom geopperd de raadsonderzoeken bij het Bureau Jeugdzorg onder te brengen.

Overige aandachtspunten

Werkdruk

Door alle betrokken organisaties wordt de werkdruk als zeer hoog ervaren, wat gezien de wachtlijstenproblematiek niet verwonderlijk is. De jeugdrechters over hun werk: "er is altijd iets dat misloopt", "er is altijd wel een ramp". Ook bij de Raad en het Bureau Jeugdzorg is de werkdruk hoog; bij laatstgenoemde organisatie geldt dit vooral voor de gezinsvoogden. Daarbij wordt opgemerkt dat een groot deel van de caseload, 22 procent, bestaat uit VOTS-en, en dat dit percentage snel toeneemt. De werkdruk bij de gezinsvoogden is in belangrijke mate te herleiden tot de bureaucratisering en de juridisering van hun werk waarbij "de menselijke maat is weggeorganiseerd".

Specialisme

Volgens de jeugdrechters is er geen twijfel over mogelijk: hun vak is een specialisme. De ketenpartners zijn het hiermee roerend eens. Door de Raad wordt naar voren gebracht dat pedagogische kennis van de jeugdrechters erg belangrijk is en ook dienen jeugdrechters voor langere tijd hun functie uit te oefenen. De coördinerend jeugdofficier zegt zich niet voor te kunnen stellen dat de jeugdrechter geen specialist zou zijn. Het is volgens haar ontzettend belangrijk dat de jeugdrechter het veld goed kent en op de hoogte is van alle mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt.

Het specialistisch karakter van hun werk brengt volgens de jeugdrechters met zich mee dat zij veel kennis dienen te hebben van de hulpverlening. Maar dit betekent zeker niet dat ze zichzelf ook zien als hulpverlener: "Wij toetsen het juridisch kader." Wel geven ze aan daarbij nadrukkelijk de context in beschouwing te nemen en te kijken naar de persoon en de specifieke problematiek rondom deze persoon. "Dat neem je mee bij je beslissing." Dit is volgens de rechters niet alleen in het belang van het kind, maar ook in het belang van de maatschappij.

Verbeteringen van rechtelijk functioneren

De ketenpartners zijn zoals gezegd erg tevreden over het functioneren van Amsterdamse jeugdrechters. Toch worden nog wel mogelijkheden tot verbetering gezien.

Naar de mening van het Bureau Jeugdzorg mag in de justitiële jeugdzorg wel wat steviger doorgepakt worden, ook door de rechter. Het Bureau Jeugdzorg zelf streeft er naar meer bemoeizorg (dwang en drang) toe te gaan passen. Maar ook de rechter zou soms minder kansen moeten geven; temeer daar het bieden van veel kansen de geloofwaardigheid van de rechter aantast.

Bijlage 5

Casestudy Arnhem

Introductie

De organisatie

De rechtbank Arnhem is één van de weinige rechtbanken die een sector familierecht kennen. Het gaat daarbij om een, in de woorden van één van de geïnterviewde rechters, "zeer volwaardige sector" die wat betreft de omvang ongeveer net zo groot is als de sector civiel. Binnen de sector zijn zeventien rechters werkzaam, die verdeeld zijn over twee teams: een team dat zaken van minderjarigen behandelt en een team dat zich uitsluitend met volwassenen bezighoudt. Het team van jeugdrechters bestaat uit acht personen. Zes van hen behandelen zowel civiele als strafrechtzaken; de twee overige rechters doen alleen strafrecht. Alle jeugdrechters doen voorgeleidingszaken en ook de meervoudige kamer wordt doorgaans samengesteld uit deze groep.¹⁰⁵ De strafzaken komen binnen vanuit de administratie van de strafsector. De enkelvoudige zaken worden ook door de administratie van de strafsector geconcipeerd en gecorrigeerd door rechters uit de familiesector. De kantonrechter behandelt de leerplichtzaken.

Algemeen oordeel over de jeugdrechters

Men vindt de rechterlijke macht heel benaderbaar en er is vrij informeel contact tussen de rechtbank enerzijds en het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg anderzijds. Meer specifiek wordt door de ketenpartners het volgende naar voren gebracht.

- Raad voor de Kinderbescherming

De Arnhemse jeugdrechters worden door de vertegenwoordigers van de Raad voor

de Kinderbescherming omschreven als deskundig en pragmatisch. Wel worden grote onderlinge verschillen geconstateerd tussen de rechters die omgangs- en gezagzaken behandelen. Een aantal rechters zou ouders (te) veel ruimte bieden voor discussie waardoor standpunten onverzoenlijker worden. Als de desbetreffende rechters wat eerder knopen zouden doorhakken en meer zouden aansturen op mediation door de raadsmedewerker, zou in een aantal gevallen kunnen worden voorkomen dat conflicten (verder) escaleren.

- Bureau Jeugdzorg

Door het Bureau Jeugdzorg wordt naar voren gebracht dat de opstelling van de rechterlijke macht de afgelopen jaren is verzakelijkt. Dit brengt met zich mee dat de afstand van de rechter tot het gezin is vergroot. Vaak zijn verschillende rechters bij verschillende zittingen betrokken, en deze rechters kennen volgens de medewerkers van het Bureau Jeugdzorg de gezinsgeschiedenis lang niet altijd. Lastig daarbij is dat, volgens de medewerkers van het Bureau Jeugdzorg, de rechters informatie over het verleden ook niet mógen raadplegen.

- Openbaar Ministerie

Net als de overige organisaties is de coördinerend jeugdofficier in het algemeen tevreden over het functioneren van de jeugdrechters. Wel zou zij soms, van een aantal rechters, een wat steviger optreden willen zien. Niet uit het oog moet worden verloren dat de minderjarige op de rechtbank moet komen omdat hij verantwoording moet afleggen voor een strafbaar feit. Dit moet de rechter ook uitstralen. Voor een aantal jongeren is het uitstralen van gezag erg belangrijk om hen weer op het rechte pad te brengen.

- Advocatuur

De advocaten omschrijven de Arnhemse jeugdrechters als zeer deskundig. Door één

¹⁰⁵ Een enkele meervoudige-kamerzaak wordt overgeheveld naar de strafsector.

van de advocaten wordt naar voren gebracht dat minderjarigen vaak met dezelfde rechter te maken krijgen en dit ook als heel prettig ervaren. Ook wordt door hen naar voren gebracht dat rechters niet altijd voldoende doorpakken. Tevens wordt ruimte voor verbetering gezien: er zijn twee griffies, één voor strafzaken en één voor civiele zaken. Als een minderjarige te maken krijgt met beide rechtsgebieden worden twee verschillende advocaten toegevoegd. Dit wordt niet wenselijk gevonden.

Straf en civiel

Straf en civiel bij de gerechtelijke behandeling

Kenmerkend voor de Arnhemse werkwijze is dat het merendeel van de jeugdrechters zowel straf- als civiele zaken behandelt, een werkwijze die de rechters goed bevalt. Kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het andere spoor, maakt dat zij naar hun mening hun functie beter kunnen uitvoeren. Daarbij is het gebruikelijk, en vinden de jeugdrechters het zelfs vanzelfsprekend, in een strafrechtelijk traject ook civielrechtelijke informatie te betrekken. Hiertoe worden de civielrechtelijke dossiers van de desbetreffende jongere geraadpleegd. De geïnterviewde rechters zien in deze handelwijze geen bezwaar en verwijzen daarbij naar het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat het belang van het kind centraal stelt. Óf men bij een strafzaak weet heeft van een eventueel civielrechtelijk traject, is tot op grote hoogte afhankelijk van de raadsonderzoeker (of van de jeugdreclasserder). De jeugdrechters controleren zelf niet standaard of sprake is van een ondertoezichtstelling. De professionele partners van de rechtbank merken op dat rechters bij de behandeling van een strafzaak er doorgaans wel van op de hoogte zijn als er

tevens sprake is van een ondertoezichtstelling. Omgekeerd geldt dat in een civielrechtelijk traject het lang niet altijd bekend is dat er ook een strafrechtelijke zaak speelt.

In principe zijn de gezinsvoogden bij uitstek geschikt om tijdens de zitting informatie te verschaffen over het verloop van het civielrechtelijke traject. Maar volgens de rechters laat de gezinsvoogd zich weinig zien op een strafzitting. De coördinerend jeugdofficier en ook de gezinsvoogden zelf vinden dat het met afwezigheid van de gezinsvoogd ter zitting wel meevalt.¹⁰⁶

Om het strafrechtelijk en civielrechtelijk traject maximaal op elkaar af te stemmen, komt het volgens de rechters wel voor dat tijdens de zitting “van pet wordt gewisseld” en een strafrechter een OTS oplegt. Dit komt evenwel niet frequent voor en de coördinerend jeugdofficier zegt dit persoonlijk nog nooit te hebben meegemaakt. Ook de vertegenwoordigers van het Bureau Jeugdzorg zijn hiermee niet bekend, maar zouden het toejuichen als het wel zou gebeuren. Belangrijk is dan wel dat de rechter goed communiceert dat hij wisselt van pet en iedereen op de hoogte is in welke hoedanigheid de rechter opereert. Ook moet duidelijk zijn van welke informatie de rechter gebruik maakt. Dit stelt hoge eisen aan de communicatieve vaardigheden van de rechter, aldus een medewerker van het Bureau Jeugdzorg.

De rechters zijn van mening dat de jeugdrechters niet alleen zowel straf- als civiele jeugdzaken behoren te doen, maar ook andere typen zaken waarin jongeren zijn betrokken, met name leerplichtzaken. De Raad voor de Kinderbescherming is het hier mee eens en dat geldt ook voor het Bureau Jeugdzorg. Voorts vinden de jeugdrechters dat het horen van minderjarigen, zoals bij echtscheidingsproce-

¹⁰⁶ Als het gezinsvoogden niet lukt om bij een strafzitting aanwezig te zijn, is dit volgens het Bureau Jeugdzorg doorgaans te wijten aan het feit dat zij hiervoor in een laat stadium en soms zelfs pas na de zitting zijn uitgenodigd. Maar ook speelt wel mee dat soms de noodzaak te weinig wordt gevoeld.

dures, door gespecialiseerde jeugdrechters dient plaats te vinden.¹⁰⁷

Straf en civiel bij de ketenpartners

Zowel de Raad voor de Kinderbescherming als het Bureau Jeugdzorg streeft ernaar de straf- en civielrechtelijke aspecten van een zaak goed op elkaar af te stemmen. Desalniettemin geeft de Raad aan dat het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht, binnen deze organisatie tamelijk gescheiden werelden zijn. De ratio hierachter is dat het toch om twee verschillende gebieden gaat met elk zijn eigen 'filosofie'. Men geeft wel aan dat deze opvatting soms op onbegrip bij anderen stuit. Met name de politie klaagt erover en vindt het volkomen onbegrijpelijk dat binnen de Raad de strafrechtelijke en civielrechtelijke aspecten niet meer in samenhang worden beschouwd.

Bij het Bureau Jeugdzorg vindt afstemming plaats door samenwerking tussen de gezinsvoogd en de jeugdreclasserder. Als een onder toezicht gestelde jongere een strafbaar feit begaat, dan is het gebruikelijk dat naast de gezinsvoogd de jeugdreclassering wordt ingeschakeld.¹⁰⁸ Volgens het Bureau Jeugdzorg zou het een goede zaak zijn als kritischer gekeken zou worden in welke zaken een dubbele maatregel meerwaarde heeft. Wanneer een jongere een strafbaar feit pleegt, kan dat een moment zijn om te overwegen jeugdreclassering op te leggen in de plaats van een ondertoezichtstelling. Omgekeerd kan een problematische gezinssituatie aanleiding vormen om over te stappen van het strafrechtelijke naar het civielrechtelijke traject.

De officier van justitie kan in principe afstemming tussen straf- en civielrechtelijke aspecten bevorderen door in voorkomende gevallen zelf ter zitting een OTS te vorderen. Dit gebeurt evenwel nooit. Hiervoor bestaat binnen het OM een zekere koudwatervrees; men heeft er

geen ervaring mee, is bang voor complicaties en voor ouders die niet mee willen werken. Daarbij speelt mee, dat in de beeldvorming van het OM het lastig is een OTS of machtiging UHP te krijgen. Wanneer het OM van mening is dat een jeugdbeschermingsmaatregel aan de orde is, wordt in dergelijke situaties contact opgenomen met de Raad voor de Kinderbescherming.

Afstemming en samenwerking in de keten

Om afstemming tussen de rechtbank en professionele partijen te bewerkstelligen, kent Arnhem de gebruikelijke overlegstructuren. De samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties wordt als goed beschouwd. Noemenswaardig is voorts het geïnstitutionaliseerde overleg tussen de rechtbank en de balie.

De civiele keten

In het algemeen vindt men dat de afstemming tussen de verschillende schakels in de civielrechtelijke keten goed verloopt; hierin is in het verleden ook het nodige geïnvesteerd. Dit geldt zowel voor de afstemming tussen het AMK en de Raad als voor de afstemming tussen de Raad en de gezinsvoogden. Wel is met de komst van de Wet op de jeugdzorg de civiele keten flink 'opgeschud'. De betrokken organisaties, met name het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming, moeten hun (gezamenlijke) weg weer opnieuw zien te vinden.

Concreet probleem vormen de indicatiebesluiten; die komen vaak niet of te laat, aldus de Raad. De Raad is evenwel afhankelijk van dergelijke besluiten teneinde een verzoek in te kunnen dienen voor een machtiging tot uithuisplaatsing. Het Bureau Jeugdzorg

¹⁰⁷ Een kind van 12 jaar of ouder wordt door de rechtbank uitgenodigd om zijn/haar zegje te doen als het gaat om dingen als de hoofdverblijfplaats van het kind en de omgangsregeling met de niet-verzorgende ouder

¹⁰⁸ Overigens wordt opgemerkt dat de financiering voor de jeugdreclassering ver onder de maat is als er tevens sprake is van een ondertoezichtstelling. In die situatie krijgt de jeugdreclassering namelijk maar eenzesde van de gebruikelijke financiering, terwijl met de begeleiding wel veel meer van eenzesde van de gebruikelijke tijd is gemoeid.

geeft toe dat de tijdigheid en kwaliteit van de indicatiebesluiten te wensen over laten. Het betreft complexe materie met de nodige juridische haken en ogen. Een tijd lang hebben de rechters indicatiebesluiten die juridisch niet helemaal deugden, teruggestuurd. Maar hierdoor kwamen de termijnen in het gedrang. Tegenwoordig wordt de afwezigheid van een indicatiebesluit beschouwd als een (bestuursrechtelijke) weigering en mag de Raad zonder een indicatiebesluit een verzoek bij de rechter indienen. Overigens lukt het Bureau Jeugdzorg steeds beter om op tijd goede indicatiebesluiten af te leveren.

Een ander probleem is dat bij de hulpverlening niet voldoende wordt 'doorgepakt'. Jeugdrechters vinden dat er – door het Bureau Jeugdzorg - wel wat meer druk van de hulpverlening mag uitgaan en ook zouden zij graag zien dat vaker om verderstrekkende maatregelen worden verzocht. Ook de coördinerend jeugdofficier is van mening dat er in het kader van een OTS "onvoldoende gebeurt". Zij wijst erop dat in dergelijke situaties het strafrechtelijke traject wel gebruikt wordt als katalysator om het civielrechtelijke onderzoek een extra impuls te geven. Het komt volgens haar niet zelden voor dat ouders om deze reden aangifte doen tegen hun eigen kind.

Wanneer het gaat om de gezinsvoogden, zijn de jeugdrechters niet tevreden over het functioneren van de William Schrikker Groep. De gezinsvoogden van deze stichting zouden een formalistische instelling innemen door bijvoorbeeld te wachten tot de ouders uit eigen beweging een gemaakte afspraak nakomen of actie uitvoeren. Maar in veel gevallen zijn de ouders eveneens verstandelijk gehandicapt dan wel om andere redenen hiertoe niet in staat. Ook in meer algemene zin hebben de jeugdrechters geen erg hoge pet op van de vrij-

willige hulpverlening. De coördinerend jeugdofficier vindt met name dat de vrijwillige hulpverlening wel wat meer 'outreaching' zou mogen zijn. Voorts is zij van mening dat nog het nodige te winnen valt bij de overgang van vrijwillige hulp naar verplichte hulp. Met name geldt dit voor de informatieoverdracht – uiteraard met inachtneming van de privacyregels. Dé bottleneck in het civiele traject is evenwel de schakel tussen het Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieder. Het zorgaanbod schiet tekort, zo vinden alle gesprekspartners. Dit betreft geen onwil bij de zorgverleners, maar eenvoudig een gebrek aan plaatsen. De medewerkers van het Bureau Jeugdzorg merken hierover op dat "steeds meer moet maar met steeds minder geld". Het klinkt mooi, "recht op jeugdzorg", maar als het zorgaanbod niet (tijdig) voorhanden is, is dit "een inhoudsloos recht".

De strafrechtelijke keten

In het algemeen verloopt de afstemming in de strafrechtelijke keten beter dan in de civielrechtelijke keten. De verstandhouding tussen de betrokkenen is goed en men probeert zo veel mogelijk een integrale aanpak te bewerkstelligen. Er wordt daarom geprobeerd leerplichtambtenaren bij het justitieel casusoverleg te betrekken.¹⁰⁹ Ook is de Raad voor de Kinderbescherming drie dagen per week aanwezig bij het OM. Op die manier wordt een soepele overdracht van informatie bevorderd tussen het OM, de jeugdreclassering en de Raad.¹¹⁰

Toch worden er ook ten aanzien van de strafrechtelijke keten wel verbeterpunten gezien. Een punt van aandacht in dit verband zijn de doorlooptijden. De Kalsbeeknormen werden, zeker in het verleden, bij lange na niet gehaald.¹¹¹ Maar ook nu krijgt de officier van justitie een zaak soms pas in een laat stadium onder ogen. Onderzoeken van de FPD

¹⁰⁹ Bij dit overleg zijn de politie, het OM, de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken.

¹¹⁰ Een knelpunt bij deze werkwijze is dat de Raadsmedewerker op het parket geen directe toegang heeft tot de dossiers die bij de Raad zijn opgeslagen. Feitelijk kan hij alleen zicht krijgen op de dossierbewegingen, niet op de inhoud zelf.

¹¹¹ In 2001 worden in het arrondissement Arnhem de Kalsbeeknormen in 28 procent van de gevallen gehaald, in 2004 (en het begin van 2005) is dit gestegen tot 59 procent.

laten – door capaciteitsgebrek - lang op zich wachten. Hetzelfde geldt overigens voor de rapporten van de Raad. Vandaar dat onlangs afspraken zijn gemaakt tussen de Raad en het OM over het type zaken waarover het OM per se een raadsrapport wil. Echter, zelfs de rapporten die onder deze prioriteitsstelling vallen, komen niet altijd op tijd. De Raad zelf wijt dit aan een tekort aan mankracht.

Net als bij de civielrechtelijke keten ligt de belangrijkste bottleneck bij het zorgaanbod. Met name de coördinerend jeugdofficier hekelt de lange wachttijden. Extra wrang daarbij is volgens haar dat hulp voor de moeilijkste gevallen vaak het lastigst te krijgen is. Vanuit het Bureau Jeugdzorg wordt kritiek geuit op het functioneren van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De dienst is erg formalistisch ingesteld en accepteert soms rechterlijke beschikkingen niet. Volgens het Bureau Jeugdzorg is het onwenselijk dat de DJI het eindoordeel van een rechterlijk proces nog eens in heroverweging neemt, vooral omdat de Dienst ver van het proces afstaat. Tot slot wijzen de rechters op een verbeterpunt helemaal aan het begin van de keten. Zij pleiten ervoor dat naar aanleiding van crimineel gedrag eerder wordt ingegrepen; in een veel eerder stadium zouden gedragsbeïnvloedende maatregelen genomen moeten worden.

Regie

- Regie door de rechter

De geïnterviewde rechters zijn tevreden over de mate van regie die zij hebben, zowel in de civiele als in de strafrechtelijke keten. Wat betreft de OTS-wetgeving, geven zij aan zeker niet terug te willen naar de situatie van vóór 1995. Rechters moeten naar hun mening niet met uitvoerende taken worden belast – onder andere vanwege de bureaucratische

rompslomp die dat met zich mee zou brengen. Voorts zijn de Arnhemse rechters geen voorstander van niet-verlengen van de OTS of het aan de rechter voorleggen van de beëindiging van de uithuisplaatsing. Zij zien op deze punten wel mogelijkheden voor verbetering, maar pleiten voor meer voorlichting opdat alle betrokkenen (zoals pleegouders) op de hoogte zijn van hun rechten.

Aanvullende (wettelijke) mogelijkheden om de sturingsmogelijkheden voor jeugdrechters te vergroten zouden ook niet nodig zijn, omdat de rechters vinden dat ze op meer informele wijze voldoende de regie kunnen nemen. Een voorbeeld hiervan is dat, als na bestudering van een strafdossier zij van mening zijn dat het in het belang van de minderjarige is dat een OTS wordt opgelegd en hier niet om is gevraagd, zij hierover contact opnemen met officier van justitie. In dat geval vraagt de officier of de Raad een verzoek tot OTS wil indienen.¹¹² Door één van de geïnterviewde advocaten wordt opgemerkt dat de jeugdrechter de regie neemt door in zijn uitspraken aanwijzingen te geven voor de uitvoering. Deze gesprekspartner vindt dit een goede zaak.

Het de facto opleggen van straffen als bijzondere voorwaarde bij schorsing van voorlopige hechtenis betreft een werkwijze die elders wel door rechters wordt toegepast om meer regie over de strafketen te krijgen. De Arnhemse rechters zijn hiervan absoluut geen voorstander omdat dit naar hun mening afbreuk doet aan de onschuldpresumptie. Ook als sprake zou zijn van een bekende verdachte, zijn de rechters gekant tegen deze aanpak. Want wat is een bekentenis waard van een jongere die er alles voor over heeft om weer naar huis te gaan?, zo luidt daarbij de redenering. De Arnhemse rechters zien wel het voordeel van een lik-op-stukreactie, maar in plaats van de “wet met de voeten te treden” vinden zij dat het proces

¹¹² De coördinerend jeugdofficier maakt zelf, zoals reeds ter sprake is gekomen, geen gebruik van de mogelijkheid om een OTS aan te vragen.

zodanig moet worden georganiseerd dat jongeren heel snel op zitting komen.

- Regie door de gezinsvoogd

Van de zijde van het Bureau Jeugdzorg wordt de regiefunctie zoals die in de situatie voor 1995 door de rechter werd uitgeoefend wel gemist. De rechter had, met zijn toga en het decorum van de rechtbank, een gezagspositie die door de gezinsvoogd niet is te evenaren. Door functiescholing probeert men ervoor te zorgen dat het gezag dat de gezinsvoogd in theorie heeft, ook daadwerkelijk in praktijk kan worden gebracht. Daarnaast worden leidinggevendend nauwer betrokken bij lastige of conflict-situaties tussen de voogd en het gezin dan in de situatie van voor 1995. Overigens spreekt een van de medewerkers van het Bureau Jeugdzorg zich uit tegen de veronderstelling dat gezag en hulp door de gezinsvoogd lastig te verenigen zouden zijn. Beide zijn juist complementair, waarbij deze persoon de taak van gezinsvoogd vergelijkt met die van een ouder; je krijgt veel voor elkaar door middel van hulp maar wel vanuit het gezag dat je als opvoeder hebt.

De medewerkers van het Bureau Jeugdzorg waarschuwen voor de mythe van de regie. Je kunt niet alles onder controle hebben en je moet naar hun mening niet alles onder controle willen hebben. Zij benadrukken de 'menselijke' kant van de jeugdzorg. Soms moet je mensen gewoon hun werk laten doen en niet alles volledig op schrift willen vastleggen.

- Regie in de strafketen

De regie in de strafketen is doorgaans helder. Wel geeft de coördinerend jeugdofficier aan soms meer behoefte te hebben aan eenduidige informatie over een kind. Het bestaande cliënt-volgsysteem voldoet niet in dit opzicht. Het verschaft wel duidelijkheid over de verwijzingen, maar biedt geen inhoudelijke informatie. Dit wordt evenwel in belangrijke

mate ondervangen door de goede relatie die bestaat met de casusregisseurs van de Raad voor de Kinderbescherming.

Overige aandachtspunten

Specialisme

Om een goede jeugdrechter te zijn, is het volgens de geïnterviewde rechters vooral van belang te beschikken over goede communicatieve vaardigheden en over veel inlevingsvermogen. Vandaar dat beginnende rechters volgens hen niet geschikt zijn als jeugdrechter. Voorts is een pedagogische instelling onontbeerlijk. Als het je hieraan ontbreekt, "kun je geen goede kinderrechtter zijn". Een ander stelt: "Je moet er niet alleen als jurist zitten, maar ook als opvoeder." Verder moet je kennis hebben van zaken als jeugdcultuur, weten hoe groepsdruk functioneert, hoe belangrijk status is voor jongeren, etcetera. Vanwege het belang van specialisatie, zou de roulatietermijn ongeveer zes jaar moeten zijn, aldus de Arnhemse rechters.

Ook van de zijde van het OM wordt het rechtsgebied 'jeugd' als een specialisme opgevat. In Arnhem kent het OM daarom een coördinerende jeugdofficier en een aantal gespecialiseerde jeugdofficieren. De rest van de officieren die jeugdzaken doen, heeft affiniteit met het veld. "Gewoon een enkelvoudige jeugdzaak, sla je je wel doorheen met affiniteit" vindt de coördinerend jeugdofficier. Maar voor meervoudige kamerzaken, daar is – ook van de zijde van het OM – meer specialistische kennis nodig.

Bureaucratie en werkdruk

Bureaucratie is een probleem dat door alle betrokken organisaties wordt gevoeld, maar het sterkst door het Bureau Jeugdzorg. Daarbij wordt verwezen naar de beleidsinformatie die tot "zoveel cijfers achter de komma" uitgezocht moet worden als input voor het

indicatiebesluit. Dit terwijl de informatie die nu in het indicatiebesluit staat, voorheen ook al voorhanden was en toen werd opgenomen in het hulpverleningsplan. Ook voor de cliënten heeft de nieuwe wet weinig te bieden. Zo heeft de nieuwe Wet op de jeugdzorg een enorme papierwinkel gegenereerd: "de cliënt krijgt een pak papier thuis waarvan hij niet weet wat hij er mee moet". Hoewel de wet is bedacht met het belang van de cliënt in het hoofd, zijn er zoveel vereisten en waarborgen ingebouwd, dat dit uiteindelijk contraproductief werkt. Alle betrokkenen zouden er volgens het Bureau Jeugdzorg dan ook mee gebaat zijn, als eens flink de stofkam door de wet zou gaan.

De bureaucratische vereisten waar het Bureau Jeugdzorg mee te maken heeft, gaan gepaard met een zeer hoge werkdruk, wat ten koste gaat van intern overleg en supervisie. Als de caseload van de gezinsvoogden zou worden teruggebracht tot vijftien gezinnen zou het allemaal een stuk behapbaarder worden, aldus de medewerkers van deze organisatie.¹¹³ Overigens is niet alleen de werkdruk bij het Bureau Jeugdzorg hoog, de overige betrokken organisaties kampen met hetzelfde probleem. De jeugdrechters wijzen op het gevaar dat de kwaliteit hiermee onder druk komt te staan. Als een zitting uitloopt, ontkom je er niet aan dat de kwaliteit van de raadkamer afneemt, aldus één van de rechters.

Visie

De betrokken organisaties hebben allen hun eigen visie op het functioneren van de justitiële jeugdzorg. Opvallend is daarom dat overeenstemming bestaat ten aanzien van de noodzaak om wat steviger op te treden. Daarbij denkt men niet in eerste instantie aan de eigen organisatie, maar wordt verwezen naar anderen.

Zo vindt het Bureau Jeugdzorg dat de Raad soms te lang wacht met het verzoeken van verderstrekkende maatregelen met ondertoezichtstellingen die al jaren lopen. Wordt het dan op een gegeven moment geen tijd om een ontheffing aan te vragen?¹¹⁴ De officier van justitie is van mening dat de gezinsvoogd vaak onvoldoende 'doorpakt', maar vindt ook dat de rechters zich soms wat weinig doortastend opstellen. De Raad is van mening dat wel wat steviger opgetreden mag worden in het strafrechtelijke traject. Bij mislukte taakstraffen zou lik-op-stuk gegeven moeten worden.

Het perspectief van de cliënt en de jeugdige

Als na een lang proces uiteindelijk een gezinsvoogd wordt aangewezen, zijn de verwachtingen van het gezin vaak te hoog gespannen. In veel gevallen kan niet aan deze verwachtingen worden voldaan. De gezinsvoogd ziet het gezin minder vaak dan de raadsmedewerker ten tijde van het onderzoek. Ook wordt het gezin vaak teleurgesteld vanwege een gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. Tevens wordt er van de zijde van het Bureau Jeugdzorg op gewezen dat de cliënten het lastig vinden een onderscheid te maken tussen de verschillende betrokken organisaties. Daartoe wordt de metafoor "veel handen op één buik" gebruikt om niet alleen aan te geven dat het onderscheid lastig is, maar ook dat de organisaties allemaal op één lijn zitten en door de cliënt als één onverzettelijk blok worden gezien.

Van de andere kant is opgemerkt, zowel van de zijde van de Raad voor de Kinderbescherming als door het Bureau Jeugdzorg, dat jongeren soms hun rechtspositie wel heel goed weten uit te buiten. Als voorbeeld noemt de Raad

¹¹³ Zij baseren zich daarbij op de ervaringen die zij hebben opgedaan met 'Deltaplan'.

¹¹⁴ De Raad stelt zich in dit opzicht terughoudend op en dient een dergelijk verzoek alleen in als daar een extra aanleiding toe is. De ontheffing moet een duidelijke meerwaarde bieden ten opzichte van het verlengen van de ondertoezichtstelling.

dat jongeren een multidisciplinair onderzoek weigeren om daarmee tijd te rekken en op die manier de leeftijdsgrens te passeren waarop nog een civielrechtelijke maatregel getroffen kan worden. Het Bureau Jeugdzorg brengt naar voren dat cliënten zich verzetten tegen het gebruik van de resultaten van een (psychologisch) onderzoek, zelfs als er een machtiging van de jeugdrechter ligt, om daarmee het hulpverleningstraject te traineren.

Bijlage 6

Casestudy Zwolle

Introductie

In de rechtbank Zwolle-Lelystad vindt de afhandeling van jeugdstrafzaken en civiele jeugdzaken strikt gescheiden van elkaar plaats. In de strafsector werken ongeveer 24 rechters, in de civiele sector zijn ongeveer 27 rechters werkzaam. In het casestudyonderzoek hebben wij uitsluitend Zwolle betrokken en is vestigingsplaats Lelystad buiten beschouwing gelaten.¹¹⁵

Zwolle telt twee jeugdrechters die strafzaken behandelen (waarbij recentelijk een wisseling van de wacht heeft plaatsgevonden) en drie rechters die civiele zaken doen (waarvan er twee thans worden ingewerkt ter vervanging van een rechter die onlangs is overgeplaatst). De civiele jeugdrechters doen elk bij wekelijkse toerbeurt de jeugdzittingen. Zij worden ondersteund door een 'bureau kinderrechter' bestaande uit twee medewerkers die ook verantwoordelijk zijn voor de griffiewerkzaamheden. Typisch voor Zwolle is dat de civiele jeugdrechter tijdens de zitting geen toga draagt. De twee jeugdstrafrechters doen alle enkelvoudige zaken en participeren zo veel mogelijk in de meervoudige kamer. De administratie van de strafzaken is in handen van twee personen. De rechter-commissaristaken worden waargenomen door een derde rechter, die (toevallig) in het verleden jeugdrechter is geweest.

Algemeen oordeel

De ketenpartners zijn in algemene zin goed te spreken over de Zwolse jeugdrechters. "Conscientieus", zo worden ze een aantal maal getypeerd, evenals "betrokken". Ook worden de jeugdrechters zeer benaderbaar

gevonden: "ze staan altijd open voor een gesprek" en "alles is bespreekbaar". De betrokken houding van de jeugdrechters uit zich volgens de Raad voor de Kinderbescherming onder andere in het door de jeugdrechters georganiseerde symposium over jeugdrecht waarbij alle ketenpartners, de balie inclusief, vertegenwoordigd waren.

Ondanks het algemene positieve oordeel, zijn de ketenpartners over een aantal zaken wat minder tevreden. Zo vinden de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg dat met name de civiele jeugdrechters zich soms te formeel-juridisch opstellen. Hierdoor wordt naar hun mening te weinig gekeken naar het uiteindelijke doel. Men begrijpt weliswaar dat een rechter niet lichtvaardig tot een ondertoezichtstelling of een machtiging tot uithuisplaatsing beslist, maar vindt het frustrerend als een verzoek hiertoe op formele gronden wordt afgewezen, terwijl er duidelijk grote problemen zijn. Deels komt dit omdat niet altijd helder genoeg wordt omschreven wat de grond voor een beschermingsmaatregel is. De houding van de Raad is dat vanzelfsprekend zaken heel scherp moeten worden opgeschreven, "maar anderzijds wil je mensen wel heel laten". Civiele jeugdrechters gaan volgens de Raad voor de Kinderbescherming soms te veel af op de letterlijke tekst, waardoor zij een verzoek tot ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing weigeren, terwijl dit volgens de Raad op grond van de aanwezige problematiek wel geëigend zou zijn.

De civiele jeugdrechter staat echter volledig achter zijn werkwijze; de beschermingsmaatregelen zijn ingrijpend en hiertoe dient niet lichtvaardig besloten te worden. Een verzoek daartoe dient (juridisch) goed onderbouwd te zijn. Een van de geïnterviewde advocaten vindt dat de gezinsvoogden de hand in eigen boezem moeten steken; als de hulpverleners

¹¹⁵ Daarbij speelt mee dat de cultuurverschillen tussen Zwolle en Lelystad groot zijn, maar ook dat vestigingsplaats Lelystad met hele andere ketenpartners te maken heeft dan vestigingsplaats Zwolle. Zou Lelystad bij het onderzoek zijn betrokken, dan zou er effectief sprake zijn geweest van twee casestudies.

willen dat de rechter hun verzoeken inwilligt, moeten zij komen met feiten en niet met vermoedens of geruchten.

Voorts is de Raad voor de Kinderbescherming van mening dat de jeugdrechter te veel gewicht toekent aan de stem van de ouders op zitting. Deze is in hun optiek evenveel waard als een raadsonderzoek dat een aantal maanden in beslag heeft genomen. Ook zouden, volgens de Raad, de civiele rechters zich te weinig realiseren dat als zij een ondertoezichtstelling maar voor korte tijd opleggen - bijvoorbeeld voor een half jaar in plaats van een jaar - zij het de gezinsvoogd wel erg lastig maken; in korte tijd is het lastig een betekenisvol hulpverleningstraject in gang te zetten.

Van de zijde van het Bureau Jeugdzorg is aanvullend naar voren gebracht dat het lastig wordt gevonden dat de civiele jeugdrechter ook zaken naar zich toetrekt die niet direct aan de orde zijn. Een voorbeeld hiervan betreft een zaak waarbij een verzoek tot uithuisplaatsing aan de orde was en waarbij de rechter ook de omgangsregeling betrok. Omdat de rechter niet wist welke onderhandelingen hierover reeds waren gevoerd, is een dergelijke interventie volgens het Bureau Jeugdzorg niet altijd constructief.

Daar waar de civiele jeugdrechter zich te formalistisch op zou stellen, komt vanuit de advocatuur de opmerking dat door de jeugdstafrechters vaak weinig aandacht geschonken wordt aan de juridische (bewijsrechtelijke) verweren die door advocaten worden gevoerd. De indruk wordt soms gewekt dat het voeren van dit soort verweren niet echt op prijs wordt gesteld, en dat bovenal de pedagogische tik op de vingers van de verdachten van belang wordt geacht.

Afstemming straf en civiel

Afstemming binnen de rechtbank en ter zitting

Sinds de gewijzigde OTS-wetgeving van 1995 werken in Zwolle de jeugdstafrechters en de civiele jeugdrechters in gescheiden sectoren. Dit heeft alles te maken met de lijn die door het gerechtelijk management wordt uitgezet, namelijk dat beide rechtsgebieden elkaar niet mogen "besmetten"; dat zou ingaan tegen de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Behalve door deze principiële overweging wordt een intensieve samenwerking belemmerd door het meer praktische gegeven dat de strafsector en de civiele sector zijn ondergebracht in verschillende gebouwen.

De geïnterviewde jeugdrechters kunnen zich vinden in de lijn dat het jeugdstafrecht en het civiele jeugdrecht in verschillende sectoren ondergebracht dienen te worden, maar vinden wel dat rechters over en weer kennis dienen te hebben van elkaars rechtsgebied. Idealiter zou dit de vorm krijgen van stages in de andere sector. Dat is (op dit moment) evenwel geen haalbare kaart. Wel haalbaar is het al geruime tijd bestaande plan een zitting van elkaar bij te wonen, maar tot op heden is het ook daar niet van gekomen. De Zwolse rechters benadrukken dat vooral het delen van praktijkervaring in hun ogen van groot belang is; via overleg en notities krijgt men onvoldoende gevoel voor alledaagse praktische kwesties.

Niet alleen moeten straf- en civiele rechters in algemene zin kennis hebben van elkaars rechtsgebied, ook op zaaksniveau dienen zij op de hoogte te zijn van hetgeen speelt op het andere spoor. De rechters zelf geven aan dat, als ze weten wat de ontwikkelingen op het andere spoor zijn, zij hiermee zoveel mogelijk

rekening houden, bijvoorbeeld door een strafzaak langer aan te houden omdat er tegelijkertijd een civielrechtelijk traject speelt. Dit wil niet zeggen dat ze altijd weten of de desbetreffende minderjarige een lopend dossier heeft in het andere rechtsgebied en zij gaan hier ook niet naar op zoek. Zij vinden het de verantwoordelijkheid van de professionele partners dergelijke informatie aan te dragen, met name die van de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad maakt, naar de mening van de rechters, deze rol niet altijd waar. De rechter kan deze rol van de Raad volgens de Zwolse jeugdrechters niet overnemen. Het betreft hier een in hoofdzaak juridisch argument: in het civiele recht mag de rechter niet buiten het dossier om op zoek gaan naar informatie. En als de rechter al informatie heeft buiten het dossier om, dan dient hij dat ter zitting te melden.

Hoewel de jeugdrechters het belangrijk vinden te weten wat er op het andere spoor speelt, zijn zij geen voorstander van het vervlechten van de civiel- en strafrechtelijke aspecten van een zaak. Daarbij wijzen zij naar het verschil in ratio achter het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht. Bij de beschermingsmaatregelen staat de opvoedingssituatie centraal, in het strafrecht het individuele gedrag. Dit betekent volgens de strafrechter dat een jongere die een overtreding heeft begaan, ondanks het feit dat dit een relatie kan hebben met de omgeving waarin hij opgroeit, hier afzonderlijk op dient te worden aangesproken. Daaraan voegt zij toe dat het strafrecht weliswaar een pedagogische component kent, maar vooral tot doel heeft verantwoording aan de samenleving af te leggen. Het opleggen van een OTS tijdens een strafzitting, zoals elders wel gebeurt, komt in Zwolle dan ook niet voor. Daarbij speelt ook de overweging dat de jeugdstrafrechter onvoldoende civielrechtelijk is georiënteerd en

daarmee onvoldoende zicht heeft op civielrechtelijke waarborgen.

Het oordeel van de ketenpartners

De Raad en het Openbaar ministerie delen de mening van de rechters dat het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht verschillende uitgangspunten hebben en dat beide rechtsgebieden niet te veel met elkaar vervlochten moeten raken. Zo stelt een medewerker van de Raad dat nog afgezien van praktische overwegingen (met het civiele (raads)onderzoek is veel meer tijd gemoeid dan met de strafrechtelijke variant) de jongere in kwestie vooral niet het gevoel mag krijgen schuldig te zijn aan de gezinssituatie.

Wel zouden wat betreft de advocatuur en de Raad voor de Kinderbescherming strafrechtelijke en civielrechtelijke aspecten beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Zo wordt betreurd dat het civiele traject niet vaker als 'vangnet' wordt ingezet als strafrechtelijk ingrijpen gezien de ernst van het delict niet mogelijk is. Of omgekeerd, dat het strafrecht niet (vaker) wordt gebruikt vanuit het hulpverleningsperspectief. Het Bureau Jeugdzorg is het hiermee eens. Daarbij wordt het voorbeeld genoemd van een meisje waarvan het vermoeden bestond dat ze in het 'loverboy'-circuit terecht was gekomen. Het Bureau Jeugdzorg betreurt het dat desondanks het voorarrest van dit meisje niet werd verlengd. Slechts in heel incidentele gevallen besluit de rechter hiertoe, als thuis de situatie volledig onhoudbaar is. "Maar in het algemeen leent Justitie zich hier niet voor", aldus het Bureau Jeugdzorg. Van de zijde van de advocatuur is opgemerkt dat als duidelijk is dat een traject van strafrechtelijke plaatsing gevolgd zal worden door civielrechtelijke plaatsing, het voor de hand zou liggen het strafrechtelijke traject over te slaan en een jongere direct civiel

te plaatsen. Daarbij speelt mee dat het erg lastig is justitiabelen het verschil tussen beide trajecten uit te leggen.

Voorts vinden de medewerkers van de Raad dat in sommige gevallen veel eerder (verderstrekken) beschermingsmaatregelen genomen zouden moeten worden als een jongere in het strafrechtelijke traject binnenstroomt. "Soms komt iemand op z'n dertiende het strafrecht binnen die op z'n zeventiende eindigt met een PIJ. Dan denk je: 'Maar deze jongere had toch veel eerder civielrechtelijk geplaatst kunnen worden!'"

Een dergelijke gang van zaken wordt ook door de rechters betreurd. Zij zeggen soms geen andere mogelijkheid te zien dan een PIJ op te leggen, terwijl dit voorkomen had kunnen worden als het civielrechtelijke traject eerder was benut. Vooral als de jongere in kwestie inmiddels de leeftijd van 16 of 17 jaar heeft bereikt, bestaat er geen andere mogelijkheid dan het strafrechtelijke traject.

Terwijl de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg zich in grote lijnen kunnen vinden in de gescheiden behandeling van straf- en civiele zaken, pleiten de geïnterviewde advocaten juist voor één team van jeugdrechters, waarbij alle rechters zowel straf- als civiel doen. Argument daarbij is dat rechters goed van beide rechtsgebieden op de hoogte moeten zijn, maar ook vinden zij dat het werken met twee gescheiden sporen "niet uit te leggen is" aan de justitiabele. Bovendien vinden de beide advocaten met wie in het kader van deze casestudy is gesproken, dat binnen de rechterlijke organisatie duidelijkheid moet bestaan over wat er in het verleden aan rechterlijke beslissingen is genomen.

Afstemming bij de ketenpartners

De rechters zijn van mening dat de ketenpart-

ners er onvoldoende in slagen straf- en civielrechtelijke aspecten van jeugdzaken op elkaar af te stemmen. Hierdoor krijgen rechters een onvoldoende integraal beeld gepresenteerd. Met name de Raad wordt hier door de rechters op aangesproken.

Zelf brengt de Raad naar voren dat juist wél afstemming wordt betracht als ten aanzien van één minderjarige zowel sprake is van een strafrechtelijk als een civielrechtelijk traject. Naar hun eigen overtuiging slagen zij hierin over het algemeen ook wel. Zo probeert men ervoor te zorgen dat de raadsonderzoeker in beide trajecten één en dezelfde persoon is. Afstemming wordt voorts bevorderd doordat elke jongere een eigen dossiernummer heeft waaraan, indien van toepassing, zowel het strafrechtelijke als de civielrechtelijke dossier is 'opgehangen'.

Ook het Bureau Jeugdzorg streeft naar afstemming van het civiele met het strafrechtelijke traject. Wanneer reeds sprake is van een ondertoezichtstelling op het moment dat een jongere een strafbaar feit begaat, is het in Zwolle gebruikelijk dat de gezinsvoogd de taken van de jeugdreclassering op zich neemt. Het Bureau Jeugdzorg is een groot voorstander van deze aanpak, met name om dat het gezin op die wijze één aanspreekpunt behoudt. Bovendien heeft de gezinsvoogd dan twee instrumenten in handen om de jongere 'in beweging' te krijgen.

De vertegenwoordigers van de zittende magistratuur, de Raad en advocatuur zijn kritischer. De attitude en werkwijze van gezinsvoogden verschilt wezenlijk met die van de jeugdreclasserders. De jeugdreclasserders is vooral op de jongere gericht, terwijl de gezinsvoogd doorgaans kiest voor het "systeemperspectief" van het gezin. Ook wordt naar voren gebracht dat de reguliere jeugdreclassering meer tijd heeft en het tempo bij deze organisatie

hoger ligt dan bij de gezinsvoogdij. De coördinerend jeugdofficier geeft aan dat zij in voorkomende gevallen rekening probeert te houden met eventuele civielrechtelijke maatregelen die worden genomen. Volgens de Raadsmedewerkers heeft de officier echter geen realistisch beeld van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de gezinsvoogd. Het Bureau Jeugdzorg zelf is evenwel tevreden met de mate waarin het OM rekening houdt met het civielrechtelijk perspectief.

Afstemming en samenwerking in de keten

De civielrechtelijke keten

Er bestaat geen afstemmingsproblematiek tussen de betrokken organisaties. De contacten tussen de betrokken organisaties (AMK, Raad, gezinsvoogdij) zijn goed. Zo neemt de Raad in principe de conclusies van het AMK-onderzoek over en bestaat er volgens de Raad geen overlap in de onderzoeken van beide organisaties. Ook de afstemming tussen de Raad en het Bureau Jeugdzorg verloopt goed, zo vinden de vertegenwoordigers van beide organisaties. Bij lastige zaken nemen de teamleiders van de Raad en van het Bureau Jeugdzorg regelmatig contact met elkaar op.

Dit betekent niet dat er geen kritiek is. Zo wordt gewezen op – de al eerder besproken – tekortkomingen in de verzoekschriften van de gezinsvoogden.¹¹⁶ De problematiek wordt van de zijde van het Bureau Jeugdzorg onderkend. De gezinsvoogden geven vaak onvoldoende helder aan waar de tekortkomingen van de ouders liggen en vinden het lastig tijdens de zitting hun zaak te verdedigen en te onderbouwen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste omdat de gezinsvoogd ook een hulpverleningsrelatie met de ouders heeft; men voelt zich ongemakkelijk om ten overstaan van de ouders de gronden voor hun verzoek te expliciteren

en toe te lichten. De tweede reden is dat het de gezinsvoogden aan juridische kennis en affiniteit ontbreekt. Dit wrekt zich het meest als de ouders zich in de rechtszaal laten bijstaan door een advocaat. De gezinsvoogd wordt dan onderdeel van een “volledig juridisch steekspel” waarvoor hij niet is opgeleid. Aanvullend, brengt de Raad naar voren niet altijd tevreden te zijn over de hulpverleningskwaliteit van de gezinsvoogden die volgens deze organisatie “heel wisselend” is. De Raad wijt dit met name aan de dikwijls jonge leeftijd van de gezinsvoogden waardoor zij niet altijd opgewassen zijn tegen mondige ouders. Ook wordt van gezinsvoogden verwacht dat zij de ouders bij de hulpverlening betrekken, waardoor zij te weinig gericht zijn op de minderjarige in kwestie.

Jongeren met psychiatrische problemen zorgen voor extra problemen in de keten, aldus de Raad voor de Kinderbescherming. Lang niet alle partners hebben voldoende kennis van jeugdpsychiatrie, de rechters inclusief. Voorts lukt het niet altijd een heldere diagnose te stellen, ondanks het feit dat het desbetreffende kind duidelijk worstelt met psychiatrische problematiek. Zonder heldere diagnose lukt het niet jongeren gesloten geplaatst te krijgen. En als ze al geplaatst worden, weten instellingen vaak niet wat ze met deze jongeren met ernstige gedragsproblemen aan moeten en worden zij soms zonder pardon op straat gezet. Bovendien zijn niet alle medische zorgverleners, vanwege hun beroepsgeheim, bereid informatie te delen met instanties als de Raad voor de Kinderbescherming, wat door de medewerkers van deze organisatie zeer frustrerend wordt gevonden.

Naast deze specifieke problemen, worstelen alle organisaties naar eigen zeggen met een wachtlijstenproblematiek. Maar het belang-

¹¹⁶ Van de zijde van de Raad wordt vooral gewezen op het tekort aan juridische kennis bij de gezinsvoogden van de William Schrikker Groep.

rijkste knelpunt in de civiele keten doet zich volgens de betrokkenen voor ná de uitspraak van de rechter vanwege de tekorten in het hulpverleningsaanbod en het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden.

De straffketen

De gesprekspartners zien minder problemen bij de afstemming in de strafrechtketen dan in de civiele keten. Het zorgvuldig plannen (op een vaste dag in de week) van de meervoudige-kamerzittingen (MK-zittingen), is één van de wijzen waarop de strafrechtketen wordt gestroomlijnd. Hiermee wordt bevorderd dat een jeugdrechter participeert in de MK-zittingen en bovendien gaat hiervan een gunstig effect uit op de doorlooptijden. Een dergelijke strakke planning van zittingen kan alleen tot stand komen in nauw overleg met het parket. Om te komen tot een nog betere afstemming, zou het volgens de Raad de voorkeur verdienen de Jeugdreclassering bij de Raad onder te brengen.

Een probleem in de straffketen is wel, dat de persoonlijkheidsonderzoeken vaak pas erg laat gereed zijn; soms pas enkele dagen voor de MK-zitting. Vooral door de Raad wordt dit als een groot probleem ervaren.

Maar ook voor de straffketen geldt dat de executie de zwakste schakel is. Dat wordt door alle gesprekspartners, maar vooral door het OM, zo ervaren. Het probleem ligt met name bij de omzettingen van de leer- of werkstraffen in vervangende jeugddetentie (overigens verloopt de uitvoering van werkstraffen goed). Ook wordt gewezen op de soms non-coöperatieve houding van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Regie en sturing

In de civielrechtelijke keten maakt de gezinsvoogd de regierol niet waar. Hoewel de

civiele jeugdrechter zich lijdelijk dient op te stellen, zijn er wel manieren waarop hij sturing kan geven, en doet hij dit ook. Hij doet dit met name door een ruime interpretatie van begrippen. Zo geeft hij regelmatig een ruime uitleg aan het begrip ‘verzoek’ of ‘voorgenomen besluit’, zonder dat deze formeel als zodanig zijn gepresenteerd. Daarmee trekt hij zaken naar zich toe. Een andere wijze van sturing is het aanhouden van zaken waarbij gezinsvoogden worden gedwongen eerst hun zaken goed op orde te hebben alvorens een rechterlijke beslissing wordt genomen. Door de gezinsvoogden wordt de sturing niet altijd op prijs gesteld en daar is de civiele rechter zich van bewust. Hij geeft aan al een paar keer “ruzie” te hebben gehad met gezinsvoogden omdat hij tijdens zijn zitting ook ‘omgang’ aan de orde stelde.

De strafrechter geeft aan geen behoefte te hebben aan meer sturing. Een heel enkele keer bemoeit ze zich met de plaatsing als sprake is van een onhoudbare crisissituatie en een jongere per se direct geplaatst dient te worden.

Overige aandachtspunten

Specialisme

Het jeugdrecht wordt door de leidinggeven-den binnen de rechtbank niet als specialisme beschouwd. Tekenend hiervoor is dat onlangs door de huidige sectorvoorzitter civiel werd voorgesteld alle rechters binnen deze sector jeugdzaken te laten behandelen. Na protest van de huidige (civiele) jeugdrechters is dit niet doorgegaan. Wel werd een zittende civiele jeugdrechter zonder consultatie overgeplaatst naar de strafsector en werden – wederom zonder consultatie – twee andere rechters benoemd tot civiele jeugdrechter.

Zelf vinden de Zwolse jeugdrechters hun functie wel degelijk een specialisme. De argumenten daarvoor zijn dat jeugdrechters kennis dienen te hebben van de sociale kaart, het vak van jeugdrechter specifieke eisen stelt aan de bejegening ter zitting, maar ook dat de procedures in het jeugdrecht sterk afwijken van andere rechtsgebieden. Zo wijkt het jeugdstrafrecht op tal van punten af van het strafrecht voor volwassenen. Het is volgens hen van belang dat rechters eerst ervaring opdoen met het volwassenenrecht alvorens jeugdzaken te gaan doen. Daaraan wordt overigens wel de waarschuwing verbonden het jeugdrecht niet te veel "los te zingen" van het volwassenenrecht. Dan loop je als jeugdrechter het risico te worden meegezogen in de hulpverleningsattitude van de professionele partners.

Ook de geconsulteerde ketenpartners vinden de jeugdrechter een specialist. De Raad wijst in dit verband op de noodzaak van continuïteit van kennis en het wordt dan ook lastig gevonden dat onlangs bij de sector civiel twee nieuwe jeugdrechters zijn benoemd. Volgens de Raad duurt het ongeveer twee jaar alvorens de (civiele) jeugdrechters goed zijn ingewerkt. Niet alleen moeten de rechters veel leren over hulpverlening en jeugdpsychiatrie, ook is het belangrijk dat rechters de implicaties leren te doorgronden van hetgeen in de rapporten van de Raad wordt beschreven.

Gezien het feit dat de jeugdrechter een specialist is, zou het volgens alle partijen een goede zaak zijn als ook de leerplichtzaken bij de jeugdrechter zouden worden ondergebracht.

