

Vergaderjaar 2006–2007

24 587

Justitiële Inrichtingen

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 232

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2007

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Justitie, de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Dijkema, toekomen het rapport «*Veiligheid in justitiële jeugd-inrichtingen: opdracht met risico's*»¹ van de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, en de Inspectie voor de Sanctietoepassing². Het betreft een geaggregeerd landelijk rapport op basis van veertien onderliggende rapportages op het niveau van de individuele inrichtingen, die u eveneens worden aangeboden. In deze brief geef ik u mijn beleidsreactie.

In mei 2006 heeft de toenmalige Minister van Justitie het initiatief genomen voor dit onderzoek. Aanleiding vormden de incidenten die zich in november 2005 in Jongerenhuis Harreveld hebben voorgedaan en waarnaar de Inspectie Jeugdzorg destijds een onderzoek heeft uitgevoerd. De Minister van Justitie constateerde op basis van het rapport over Harreveld³ dat niet met zekerheid viel uit te sluiten dat zich in andere justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) vergelijkbare veiligheidsrisico's konden voordoen, en heeft de Inspectie Jeugdzorg naar aanleiding daarvan gevraagd om onderzoek te doen naar de veertien JJI's in Nederland.

Het betreft een breed onderzoek, waarin zowel veiligheid als kwaliteit is meegenomen⁴. Om een compleet en overkoepelend beeld te verkrijgen is gekozen voor een geïntegreerde aanpak van de gezamenlijke Inspecties, elk op hun eigen onderzoeksgebied.

Het eindoordeel van de Inspecties is dat de JJI's en de daaraan verbonden scholen hun opdracht onvoldoende waarmaken en dat te grote risico's worden gelopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Bij acht inrichtingen is sprake van een laag tot matig risico, terwijl er bij zes inrichtingen volgens de Inspecties sprake is van een ernstig risico.

De Inspecties doen aanbevelingen zowel op inrichtingsniveau als op rijksniveau. Zij constateren enerzijds dat de noodzakelijke veranderingen niet

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tevens heeft de Arbeidsinspectie medewerking verleend in de vorm van inbreng van kennis en ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek.

³ Aanbiedingsbrief d.d. 23 mei 2006 met inspectierapport Harreveld (TK 2005–2006, 24 587, nr. 174).

⁴ Zie in dit verband de Handelingen van AO 6 juni 2006 naar aanleiding van Harreveld rapport (TK 2005–2006, 24 587, nr. 180).

eenvoudig te realiseren zullen zijn, omdat dit een aanzienlijke aanpassing vraagt van de cultuur van inrichtingen en de bestaande werkwijzen. Anderzijds constateren de Inspecties dat er ook beleidsontwikkelingen gaande zijn die mogelijk een goede voedingsbodem bieden voor de noodzakelijke verbeteringen en dat er bij afzonderlijke JJI's ook goede voorbeelden zijn aangetroffen.

Allereerst wil ik aangeven dat recentelijk al stevige verbetertrajecten in de sector zijn ingezet met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel¹. De nadere uitwerking hiervan en de implementatie zijn thans nog in volle gang. Ook worden in de begroting 2008 aanvullende maatregelen aangekondigd, zoals uitbreiding van het aantal jeugdplaatsen en invoering van een netwerkberaad bij elke inrichting. De beoogde resultaten van deze maatregelen waren tijdens de onderzoeksperiode van dit inspectierapport nog niet geëffectueerd. Naast de in deze brief geschetste maatregelen, wil ik naar aanleiding van het rapport van de Inspecties bezien welke aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Deze mogelijke maatregelen moeten eerst verder worden getoetst en uitgewerkt. In het voorjaar van 2008 zal ik u hierover nader informeren.

In deze brief geef ik mede namens de Minister van Justitie, de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Dijkema, een reactie op het geaggregeerde rapport.

Achtereenvolgens zal ik ingaan op:

1. onderzoeksopzet
2. ontwikkelingen in de achterliggende jaren
3. aanbevelingen en maatregelen
4. overige ontwikkelingen

In paragraaf 5 formuleer ik mijn conclusie.

1. Onderzoeksopzet

Centrale vraag in het onderzoek is of de JJI's en de daaraan verbonden scholen voldoen aan de opdracht een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen voor de jongeren en het personeel van de inrichting en de daaraan verbonden school.

De Inspecties hebben daarbij als uitgangspunt gehanteerd: «dat het opsluiten in een beveiligde setting van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen op zichzelf een risicovolle situatie is. De populatie van de JJI's kenmerkt zich immers door een combinatie van problemen in verschillende milieus (thuis, school, buurt) en niet zelden drugs- en alcoholverslaving, een verstoorde waarneming van sociale informatie en wegloop- en zwerfgedrag. Het feit dat deze jongeren in JJI's worden opgesloten betekent dat zij en de mensen die met hen werken, kwetsbaar zijn voor onveilige situaties. Incidenten binnen JJI's zijn dan ook niet uit te sluiten»².

Dit uitgangspunt veronderstelt per definitie een bepaalde mate van risico en de Inspecties classificeren de JJI's vervolgens naar de ernst van dit risico, variërend van laag, matig en ernstig tot onaanvaardbaar risico. Deze classificatie is een overkoepelend eindoordeel, gebaseerd op de bevindingen op vier afzonderlijke risicogebieden:

- Preventie en beheersing van agressie en geweld
- Bejegeningsklimaat
- Opvoeding en behandeling
- Deskundigheid van het personeel.

¹ Brief van 10 juli 2006 (TK 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183).

² Zie hoofdstuk 1 van het Inspectierapport.

Het rapport schaaft deze vier elementen gezamenlijk onder het begrip «veiligheid». In het politieke en maatschappelijke debat wordt doorgaans slechts het eerste risicogebied daaronder verstaan en worden de overige drie risicogebieden eerder met kwaliteit aangeduid.

De inrichtingen hebben elk een rapport over de eigen inrichting ontvangen. Het geaggregeerde rapport en de inrichtingsrapporten zijn aangeboden aan de Minister van Justitie en mij.

2. Ontwikkelingen in de achterliggende jaren

Voor een goede waardering van de onderzoeksbevindingen hecht ik eraan het referentiekader te schetsen waarbinnen deze moeten worden geplaatst. De sector heeft de afgelopen jaren een grote dynamiek gekend. Diverse ontwikkelingen zijn voor de Minister van Justitie en mij (en onze ambtsvoorgangers) en de sector zelf aanleiding geweest tot veranderingen, veelal omvangrijk en ingrijpend van aard. Tevens ga ik in op enkele verbetertrajecten die recent in gang zijn gezet en die ik bij de te nemen acties als uitgangspunt neem.

2.1 Groei van de capaciteit en ontwikkeling van het budget

De sector is in de afgelopen jaren flink in omvang gegroeid. De capaciteit is in ruim 10 jaar tijd meer dan verdubbeld (van gemiddeld 1278 in 1997 naar gemiddeld 2664 in 2007). In de begroting 2007 is daarnaast rekening gehouden met een verdere groei (van 2799 plaatsen in 2008 oplopend naar 2943 in 2010 en volgende jaren). De groei van de capaciteit was noodzakelijk in verband met verschillende problemen die de sector parten speelden, onder meer:

- de uitbreiding van de vraag naar crisisplaatsen (ter indicatie: het totaal aantal crisisplaatsingen steeg van 181 in 1998 tot 1 125 in 2006) en de daarmee samenhangende groei van de wachtlijsten,
- de problematiek van heenzendingen van zowel preventief gehechte jeugdigen als jeugdigen aan het einde van het verblijf wegens capaciteitstekort¹ (ter indicatie: het aantal voorlopige hechtenissen nam toe van 1811 in 1998 tot 3303 in 2006),
- de problematiek van de (niet) stelselmatige tenuitvoerlegging van vervangende jeugddetentie wanneer geldboete of taakstraf niet wordt betaald respectievelijk niet wordt uitgevoerd, alsmede de tenuitvoerlegging van eerder voorwaardelijk opgelegde jeugddetentie na overtreding van de voorwaarden.

In verband met deze problemen heeft de primaire focus van het beleid in de afgelopen jaren gelegen op het realiseren van voldoende plaatsen voor jeugdigen en het invullen van het dagprogramma. De toename van de omvang van de sector heeft grote consequenties gehad voor de personele bezetting, zowel in kwantiteit als in kwaliteit.

Tegelijkertijd dienden in de afgelopen periode forse bezuinigingen gerealiseerd te worden. De groei van het budget in deze periode heeft geen gelijke tred gehouden met de groei van de capaciteit. Eén van de maatregelen die in dat kader is genomen, is de vergroting van de groeps grootte in de behandelinrichtingen van 10 naar 12².

Eerst in 2006 zijn, in het verlengde van de middelen die voor de TBS-sector zijn vrijgemaakt, extra middelen beschikbaar gekomen om het aantal groepsleiders te vergroten, zij het beperkt tot de PIJ-groepen.

2.2 Scheiding straf/civiel

Naar aanleiding van de politieke discussie die rond 2000 begon over de onwenselijkheid van de samenplaatsing van strafrechtelijke en civielrechtelijke

¹ Zie ook brief van 12 juli 2006 (TK 2005–2006, 29 815 en 24 587, nr. 82).

² Zie brief Jeugdsancties Nieuwe Stijl 28 september 2004 (TK 2004–2005, 24 587 en 28 741, nr. 112).

telijke jeugdigen binnen de geslotenheid van de JJI's, is door het vorige kabinet het besluit genomen tot scheiding van beide groepen over te gaan¹. Het betreft een ingrijpende operatie die de gehele sector raakt. Dit traject kost niet alleen veel bestuurlijke energie, maar brengt ook ingrijpende veranderingen voor de inrichtingen, de populatie, het zorgaanbod in de JJI's en het personeel met zich mee. Dit heeft niet alleen consequenties voor de JJI's die geheel of gedeeltelijk worden omgevormd tot gesloten jeugdzorg, maar ook voor de JJI's die de strafrechtelijke jeugdigen blijven opvangen.

2.3 Onderzoek brandveiligheid

De brandveiligheidsmaatregelen als gevolg van de Schipholbrand hebben de afgelopen periode absolute prioriteit genoten. Naar aanleiding van de kabinetsreactie² op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is DJI-breed het Programma Veiligheid gestart. De hieruit voortvloeiende actiepunten hebben in 2006 en 2007 een groot beslag gelegd op de capaciteit van management en personeel bij zowel de inrichtingen als de sectordirectie, onder meer ten behoeve van het opstellen van protocollen en calamiteiten- en evacuatieplannen. De ruimte voor cursussen en opleidingen van het executieve personeel is vrijwel volledig benut voor het volgen van BHV-trainingen. Bij brief van 5 juli 2007 heb ik uw Kamer hierover uitgebreider geïnformeerd³.

2.4 Verbeteringen ten aanzien van de PIJ-maatregel

Naar aanleiding van het parlementair onderzoek naar de tenuitvoerlegging van de TBS, is onderzocht in hoeverre de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel op vergelijkbare zorgpunten verbetering behoeft. Deze verbeteringen⁴ zien zowel op de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel binnen de JJI's als op de daarop aansluitende trajecten en betreffen de behandeling en groepsgrootte, de effectiviteit van interventies, de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, het verkrijgen van meer kennis over de populatie, risicotaxatie en het meten van progressie in de behandeling, het verlenen van verlof en het voorkómen van onttrekkingen.

De groepen voor PIJ-jeugdigen zullen op termijn worden verkleind naar 8 jeugdigen. In 2007 is reeds een begin gemaakt met het aantrekken van hoger geschoolde groepsleiders (op HBO-niveau in plaats van MBO-niveau) en uitbreiding van het aantal groepsleiders per leefgroep. Hiermee wordt vooruit gelopen op verkleining van de leefgroepen op termijn. In augustus 2005 is gestart met een grote operatie die ertoe zal leiden dat de inrichtingen uiteindelijk, afgezien van landelijke specialistische bestemmingen, alleen nog erkende en gestandaardiseerde interventies aanbieden⁵.

2.5 Ontwikkeling van een visie op de toekomst: JJI's in strafrechtelijk kader

Het perspectief voor 2010 (na de scheiding straf/civiel) van een doelgroep, die – uitzonderingen daargelaten – alleen nog jongeren op strafrechtelijke titel omvat, heeft het noodzakelijk gemaakt om tot een expliciete visie op de opvang en behandeling van deze doelgroep te komen. Samen met de sector zijn de afgelopen periode initiatieven ontwikkeld om niet alleen in capaciteit te groeien maar ook het opvoed- en behandelproces te professionaliseren.

Bij brief van 12 december 2006⁶ is uw Kamer geïnformeerd over inhoud en hoofdlijnen van een beleidsvisie op de JJI's. Deze beleidsvisie (neerge-

¹ Zie onder meer brief 18 april 2005 (TK 2004–2005, 28 741, nr. 12).

² Brief van 18 oktober 2006 (TK 2006–2007, 24 587, nr. 199).

³ Brief van 5 juli 2007 (TK 2006–2007, 24 587 en 28 979, nr. 225).

⁴ Brief van 10 juli 2006 (TK 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183).

⁵ Zie onder meer Rijksjaarsverslag Justitie 2006 d.d. 16 mei 2007 (TK 2006–2007, 31 031 VI, nr. 1, pagina 77+78) en de Begroting Justitie 2007 d.d. 19 september 2006 (TK 2006–2007, 30 800 hoofdstuk VI, nr. 2, pagina 85).

⁶ Brief naar aanleiding van AO 26 oktober 2006 (TK 2006–2007 29 815 en 24 587, nr. 95).

legd in een zogeheten «visiedocument» met de status van een intern werkdocument) is tot stand gekomen na raadpleging van vertegenwoordigers uit het veld, de wetenschap en andere in de jeugdstrafrechtsketen en jeugdzorgketen werkzame organisaties en vervolgens begin 2007 aan verschillende instanties voorgelegd voor advies. De aangekondigde maatregelen om de PIJ-maatregel een kwaliteitsimpuls te geven zijn hierbij meegenomen in het totaalpakket aan verbeteringen. Op de verschillende verbeterprocessen die in deze beleidsvisie aan de orde komen, zal ik in paragraaf 3 nader ingaan.

2.6 Eerdere onderzoeken toezichthouders/verbetering toezicht

In de afgelopen jaren hebben verschillende toezichthouders de JJI's bezocht en zijn aanbevelingen voor verbeteringen gedaan. Aanvankelijk werd het toezicht uitgeoefend door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Sinds 1 september 2001 heeft de toenmalige Inspectie jeugdhulp-verlening en jeugdbescherming (IJHJB) een toezichtrol gekregen ten aanzien van de kwaliteit van de JJI's. Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 is de IJHJB omgevormd naar de Inspectie jeugdzorg (IJZ).

Op het terrein van het toezicht is de laatste jaren sprake geweest van een verdere professionalisering. De kaderstellende visie op toezicht heeft hieraan een krachtige impuls gegeven en heeft er o.a. toe geleid dat in 2005 de Inspectie voor de Sanctietoepassing is opgericht. Verder heeft de IJZ de afgelopen jaren een kwaliteitsslag gemaakt door gezamenlijk met het ministerie van Justitie procesafspraken te maken en een toezichtarrangement vast te stellen ten behoeve van de sector JJI.

Het toezicht van de RSJ was gericht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, meer specifiek de rechtspositie van jeugdigen, en niet zozeer op veiligheid of de kwaliteit in brede zin. De aanbevelingen lagen op het niveau van de individuele inrichtingen en de toon van de rapporten was op een enkele uitzondering na mild. De RSJ heeft weliswaar gewaarschuwd voor mogelijke gevolgen van de bezuinigingen, maar uit de rapporten van de RSJ zijn geen signalen naar voren gekomen dat er sprake zou zijn van een situatie, waarin over de gehele linie van de JJI's bijzondere risico's werden gelopen, zoals nu in het Inspectierapport wordt aangegeven.

De onderzoeken van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Gezondheidszorg hebben een ander karakter dan die van de RSJ. Naast incidentenonderzoeken hebben de Inspecties bredere thematische onderzoeken gedaan binnen de sector als geheel. De toon van deze onderzoeken was kritisch, maar opbouwend. Dit heeft er onder meer toe geleid dat op het terrein van de medische en psychiatrische zorg extra deskundigheid is en wordt aangetrokken.

De Inspecties geven zelf aan, op basis van een in dit kader uitgevoerd onderzoek door Van der Laan e.a.¹, dat in Nederland niet eerder een zo omvangrijk onderzoek naar verschillende aspecten van veiligheid heeft plaatsgevonden als thans is gedaan.

3. Aanbevelingen en maatregelen

Het eindoordeel van de gezamenlijke Inspecties is dat de (veiligheids)risico's het grootst zijn op het gebied van opvoeding en behandeling en van deskundigheid van het personeel. De JJI's slagen er niet in om het verblijf in de inrichting aan te wenden voor de (her)opvoeding en behandeling van de jongeren op basis van individuele behoeften en problematiek. Daarnaast beschikken de JJI's over onvoldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waar-

¹ Opgenomen in bijlage 4 van het rapport.

borgen. Tevens doen zich risico's voor in de omgang met agressie en geweld. Het beleid en de praktijk zijn meer gericht op de aanpak van problemen dan op de preventie ervan.

De ernst van de bevindingen van de Inspecties bevestigt de noodzaak van de reeds ontwikkelde en ingezette verbetertrajecten. Mijn overtuiging is dat deze trajecten al zorgen voor een forse kwaliteitsimpuls aan de sector. Ik realiseer mij dat deze maatregelen veel vragen van de sector. Desalniettemin moet ik bezien in hoeverre het rapport aanleiding is om nog extra in te zetten op het verder ontwikkelen en verbeteren van de kwaliteit en professionaliteit van de sector. Deze maatregelen worden nog getoetst op haalbaarheid, doelmatigheid en efficiëntie.

Het rapport is gericht aan de Minister van Justitie en aan mij, maar de aanbevelingen raken ook de beleidsterreinen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ik heb dan ook met genoemde bewindslieden overlegd welke maatregelen moeten worden genomen.

In het onderstaande ga ik in op de beoogde maatregelen.

3.1 Maatregelen op rijksniveau

3.1.1 Visie, instrumenten en behandelaanbod

Aanbevelingen van de Inspecties:

1. Ontwikkeling en implementatie van een visie, instrumenten en behandelmethoden
2. Ontwikkelen van een behandelaanbod waarvan de effectiviteit is aangetoond.

De Inspecties geven in het rapport aspecten aan van de visie die de inrichtingen in staat moet stellen om verbeteringen te realiseren ten aanzien van – kort samengevat – het zorgprogramma, de bekwaamheden en bevoegdheden van medewerkers, gedifferentieerde leefgroepen en effectieve ketenzorg na het verblijf. Ik onderschrijf deze aanbevelingen.

Aan de hand van de verschillende fasen van het verblijf in een JJI zal ik de verbetermaatregelen die ik voorsta schetsen. De mate waarin gedragsverandering kan worden bereikt, is afhankelijk van een groot aantal factoren, waaronder de duur van het verblijf in de JJI¹. Daar waar het verblijf van een jeugdige in een JJI kort is, is het van belang om het verblijf in een JJI zo goed mogelijk te benutten. Een trajectmatige benadering staat voor mij centraal, waarbij het verblijf in de JJI wordt aangemerkt als een fase in een breder traject. Met de ketenpartners worden afspraken gemaakt over een goede aansluiting en overdracht in zowel het voor- als in het natraject.

a) Screening en diagnose

Een effectief zorgprogramma begint bij een goede screening en diagnose op basis van de beschikbare gegevens van alle ketenpartners. Jeugdigen die in een JJI worden opgenomen hebben immers doorgaans al een verleden, ofwel in de (jeugd)zorg ofwel in een justitieel kader. Om een betere invulling te geven aan de trajectbenadering zal een netwerkberaad worden ingesteld, waaraan in ieder geval de JJI, de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering deelnemen. Het netwerkberaad heeft als taak een trajectplan voor de jeugdige op te stellen. Voor de screening wordt een eenduidig instrument ontwikkeld.

Op basis van de screening wordt vervolgens een voorlopig verblijfsplan opgesteld waarin (ortho)pedagogische doelen zijn opgenomen. Indien daar aanleiding toe is, volgt na de screening een nader onderzoek op tekortkomingen en de eventuele aanwezigheid van stoornissen bij de jeugdige.

¹ Dit kan variëren van enkele weken voor preventief gehechten tot maximaal 6 jaar voor PIJ-ers.

b) Gedifferentieerde leefgroepen

De screening maakt het mogelijk om een jeugdige toe te delen aan een voor hem geschikte groep en de bejegening aan zijn behoeften aan te passen. Eerder is al besloten dat het huidige onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen zal komen te vervallen¹. In de JJI's verblijven jeugdigen die sterk variëren in leeftijd, onder wie ook een groot aantal jongvolwassenen. Ik beoog een systeem waarbij wordt gedifferentieerd naar ontwikkelingsfase. Mede met het oog op een effectieve terugkeer en ketenzorg na het verblijf in een JJI, hanteer ik voorts als uitgangspunt regionale plaatsing.

Qua problematiek zullen kwetsbaarheid en/of psychiatrie bepalend zijn voor de plaatsing in een bepaalde groep. Delictachtergrond acht ik daarbij, gelet op de beperkte omvang van de sector, van minder belang. Tenslotte zal ik in dit kader bezien of en in hoeverre het binnen de grenzen van het bestaande jeugdstrafrecht wenselijk en mogelijk is jongeren die gedurende hun verblijf in een JJI 18 jaar zijn geworden door te plaatsen naar het volwassenencircuit² en welke criteria daarbij eventueel zouden moeten gelden. Met name voor de PIJ-doelgroep zou dit – getalsmatig gezien – de druk op de capaciteit bij de sector JJI kunnen verminderen en de mogelijkheden om regionaal te plaatsen vergroten.

c) (Her)opvoeding en behandeling

Gedurende het verblijf in een JJI worden de jeugdigen verzorgd en opgevoed. Indien de jeugdige op een bepaald terrein een achterstand heeft opgelopen – en daar is bij deze doelgroepen doorgaans sprake van – zullen de opvoedingsdoelen niet zonder extra inspanningen gehaald kunnen worden. Deze heropvoeding omvat interventies en/of trainingen op het gebied van delictanalyse, sociale vaardigheden, seksualiteit, agressieregulatie, middelengebruik en budgettering. De interventies zullen moeten aansluiten bij het dagprogramma en het onderwijs. Ook zullen de ouders systematisch worden betrokken. Er wordt toegewerkt naar evidence based interventies³.

In 2006 heeft de Erkenningscommissie twee gedragsinterventies voor jeugdigen voorlopig erkend, te weten Sociale Vaardigheden op Maat en Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer. In 2007 zal opnieuw een aantal interventies bij de commissie worden ingediend.

Indien sprake is van ontwikkelings-, persoonlijkheids- en/of psychiatrische stoornissen vraagt dit om specialistische interventies van anderen dan de pedagogisch medewerkers. De behandeling kan binnen of buiten de JJI worden geboden; hiertoe zal de samenwerking met de jeugd-ggz en de tbs-sector sterk geïntensiveerd worden. De jeugd-ggz heeft reeds aangegeven hierin voor zichzelf een belangrijke taak te zien⁴. Onlangs is een project gestart waarin de tbs-kliniek De Rooyse Wissel en JJI de OG Heldringstichting samen nieuwbouwcapaciteit gaan realiseren voor TBS en PIJ (uiteraard geheel afgescheiden), juist om elkaars expertise te kunnen gebruiken.

De JJI's staan voor de uitdaging om de komende jaren binnen elk van hun processen de daarin toegepaste instrumenten en methoden te harmoniseren. Zo zal één basismethodiek voor de verzorging en de opvoeding worden gehanteerd. Daarnaast zal een beperkt aantal effectief gebleken gedragsinterventies en behandelmodules worden ingezet. Wel zal binnen de JJI's de nodige ruimte moeten blijven bestaan voor het ontwikkelen van nieuw aanbod, om te kunnen blijven inspelen op de vraag.

Ook voor de jeugdzorg, die onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin valt, zal sterk worden ingezet op het beschikbaar komen van effectieve interventies. «Weten wat werkt», is een eerste vereiste⁵.

¹ Brief van 10 juli 2006 (TK 2005–2006, 24 587 en 28 741, nr. 183, p. 8).

² Huis van bewaring, gevangenis of TBS-kliniek.

³ Zie Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, www.justitie.nl/erkenningscommissie.

⁴ Zie visiedocument GGZ Nederland, januari 2007: «Jeugd-ggz breed beschikbaar, Ambities voor de jaren 2006–2008».

⁵ De Erkenningscommissie Jeugdinterventies die in oprichting is zal naar verwachting begin 2008 op volle sterkte zijn.

Binnen het overkoepelende programma «Zorg voor jeugd» van ZonMw wordt in diverse deelprogramma's gewerkt aan kennisontwikkeling voor professionals¹ om de psychische en sociale ontwikkeling van jeugd te bevorderen en veilig te stellen waar deze wordt bedreigd.

d) Nazorg

Opvoeding en behandeling stoppen niet na verblijf in een JJI of gesloten jeugdzorginstelling. De Inspecties vragen terecht aandacht voor ketenzorg na het verblijf in een JJI. Dit verblijf is immers slechts één fase binnen een langer lopend traject. Een betere aansluiting van de nazorg zal worden vormgegeven via het eerder genoemde netwerkberaad, waarbij helder wordt aangegeven welke voorwaarden nog moeten worden gerealiseerd en met welke risico's rekening moet worden gehouden. De nieuwe begeleider moet daarop bij de verdere uitvoering van het trajectplan voortbouwen.

Het huidige kabinet heeft nazorg tot beleidsprioriteit benoemd en zal daarvoor ook extra middelen beschikbaar stellen². Ook in het programma Jeugd terecht en in het kader van de Operatie JONG was veel aandacht voor het onderwerp nazorg. Een van de resultaten daarvan is het Verantwoordelijkheidskader Nazorg, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de diverse bij de nazorg betrokken partijen helder uiteen worden gezet. Nu reeds wordt gewerkt aan de implementatie en de naleving van het Verantwoordelijkheidskader Nazorg en de totstandkoming van succesvolle informatieverstrekking aan gemeenten over jeugdigen die de JJI's verlaten.

3.1.2 Personeel

Aanbeveling van de inspecties:

Aannemen en behouden van voldoende, goed geschoold personeel binnen de inrichting

De Inspecties bevelen aan voldoende, goed geschoold personeel binnen de inrichting aan te nemen en te behouden, de bekwaam- en bevoegdheden van medewerkers op het zorgprogramma af te stemmen en te zorgen voor voldoende deskundigheid.

In paragraaf 2.4 is reeds aangegeven dat wordt gewerkt aan een verdere professionalisering van het personeel. Ten aanzien van de behandeling in het kader van de PIJ-maatregel geldt dat in elk geval voor deze moeilijke doelgroep behoefte bestaat de groepsleiding op te schalen naar HBO-niveau. Hiervoor zijn reeds middelen beschikbaar. Verder streef ik naar een verkleining van de groepsgrootte. Ik zal in lijn met de aanbevelingen van de Inspecties bezien in hoeverre een vergelijkbare kwaliteitsinvestering ook nodig en mogelijk is voor andere jeugdigen dan die met een PIJ-maatregel. De huidige krapte op dit deel van de arbeidsmarkt vormt overigens een beperking en mogelijk zelfs een belemmering bij het realiseren van de beoogde uitbreiding naar meer en hoger opgeleid personeel.

De Minister voor Jeugd en Gezin werkt samen met de beroepsgroep een voorstel uit om in overleg met de ministeries van OCW en VWS de opleiding voor kinder- en jeugdpsychiater te verbeteren en te verkorten tot een duur van 4,5 jaar. De verwachting is dat dit zal leiden tot meer kinder- en jeugdpsychiaters. Ook zijn GZ-psychologen, klinisch psychologen en/of psychotherapeuten inzetbaar bij het behandelen van jeugdigen met psychische stoornissen.

¹ Deze kennis wordt door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) bekend gemaakt via de databank www.jeugdinterventies.nl.

² Zie pagina's 3 en 6 van het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011, Pijler V Veiligheid, stabiliteit en respect.

Er is een actieplan «Professionalisering in de jeugdzorg» opgesteld door de MOgroep, de beroepsverenigingen, het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg en de HBO-raad. Hierin wordt ingegaan op vier onderwerpen:

beroepenstructuur, beroepsverenigingen, tuchtrecht en opleidingen. Voorts zal een specifieke HBO-opleiding worden ontwikkeld om de professionaliteit van de jeugdsector te verhogen¹.

3.1.3 Onderwijs in de JJI's

Aanbeveling van de Inspecties:

Verbetering van de samenwerking tussen de JJI en de daaraan verbonden scholen, teneinde:

- a. de samenwerking te optimaliseren op het gebied van intakeprocedures
- b. onderwijsprogramma's op de doelgroep af te stemmen, ook qua duur van het schooljaar
- c. maximale onderwijskwaliteit te bieden binnen de behandeling en opvoeding
- d. voldoende, competent onderwijspersoneel aan te nemen en te behouden

Het onderwijs in alle JJI's wordt sinds 2003 verzorgd door scholen voor voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4), verbonden aan Regionale expertisecentra. Begin 2006 is een visie ontwikkeld op het onderwijs in een JJI. Uitgangspunt van deze visie is dat onderwijs een belangrijke factor is voor de resocialisatie van jongeren. Goede samenwerking tussen JJI en school is een noodzakelijke voorwaarde om het onderwijs binnen het primaat van de behandelingsvorm te geven, inclusief aansluiting op het voor- en natraject. Specifiek voor residentiële leerlingen zal de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een onderzoek (doen) uitvoeren naar de wijze waarop voor het onderwijs in residentiële instellingen, waaronder de JJI's uitwerking wordt gegeven aan het uitgangspunt «één kind, één plan». Deze ontwikkelingen sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de Inspecties.

De verbetering van de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs is een centraal thema binnen het beleidstraject «passend onderwijs». In oktober 2007 zal de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het invoeringsplan passend onderwijs naar uw Kamer sturen, met daarin voorstellen om kwaliteitsverbetering van het onderwijs te realiseren. De scholen in de JJI's zullen in dit traject participeren. Kern van dit traject is dat jongeren beter worden voorbereid op een plek op de arbeidsmarkt, hetzij via een reguliere startkwalificatie, hetzij via een speciaal traject. Hiertoe wordt het kwalificatiesysteem aangepast. Voor het onderwijs in de JJI's betekent dit dat niet alleen – zoals nu het geval is – in beeld wordt gebracht wat het *huidig* niveau van de leerling is (via de zogenaamde *onderwijs*trajectkaart) maar dat ook een *toekomstperspectief* wordt geschetst waar met de jongere naartoe wordt gewerkt. Naar aanleiding van de resultaten van het inspectieonderzoek wordt binnen passend onderwijs de kwaliteitsverbetering in de JJI's prioritair opgepakt.

Naar aanleiding van het Inspectierapport moeten zwak presterende scholen een verbeterplan opstellen. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt deze plannen en volgt de vorderingen die worden gemaakt. De onderwijsinspectie heeft aangekondigd ook dit natraject integraal op te pakken.

Overigens stelt het inspectierapport dat het beeld sterk wisselt. Er zijn inrichtingen die zich wel positief onderscheiden²; deze kunnen als voorbeeld dienen voor andere scholen.

¹ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin d.d. 28 juni 2007 ter aanbieding van het Beleidsprogramma Jeugd en Gezin (TK 2006–2007, 31 001, nr. 5).

² Zie o.a. paragraaf 2.2 van het Inspectierapport.

De inspectie geeft aan dat voor sommige inrichtingen lesuitval en schoolvakanties een probleem vormen. Hierdoor moeten jongeren overdag vaker op hun kamer zitten. De scholen verzorgen tenminste 1000 uur onderwijs. Met de invoering van de wijzigingen in de Wet op de expertise-

centra (WEC) is geregeld dat afgeweken kan worden van de schoolvakanties voor een betere spreiding van het aantal uren onderwijs over het kalenderjaar. Daarover moeten de scholen op lokaal niveau afspraken maken met het personeel. Bij een aantal inrichtingen is hiervan reeds gebruik gemaakt.

3.1.4 Kwaliteitsborging en sturing

Aanbeveling van de Inspecties:

Het in staat stellen van de sectordirectie JJI om de JJI's maximaal te ondersteunen en aan te sturen

Voor een maximale ondersteuning zoals de Inspecties die voorstaan¹ zal ik, naast de hierboven genoemde maatregelen voor een inhoudelijke kwaliteitsverbetering ook een kwaliteitsborgingssysteem invoeren, met als doel een scherper kader² voor de kwaliteit van de primaire processen en een sluitend systeem van periodieke toetsing, evaluatie en bijstelling. Het door de Inspecties gehanteerde toetsingskader zal daarbij van grote waarde zijn en ik zal de Inspecties ook betrekken bij dit traject. Daarnaast zal de Inspectie Jeugdzorg, in samenspraak met andere Inspecties, periodiek, adequaat, al dan niet thematisch, extern toezicht op de uitvoering moeten uitoefenen.

Ten aanzien van de sturing zal een onderscheid worden gemaakt in enerzijds de inhoudelijke kwaliteitscriteria en de indicatoren waarop gestuurd zal worden en anderzijds de wijze en organisatie van de sturing in een veld waarin sprake is van rijksinrichtingen, particuliere inrichtingen en inkooprelaties.

De systematiek van aansturing van de sector zal ingrijpend worden gewijzigd. In het verleden is sturing vooral gericht geweest op enerzijds financieel beheer en capaciteitsbenutting en anderzijds (het voorkomen van) ontvluchtingen en geweld. Natuurlijk blijven deze zaken van belang, maar in de toekomst zal de focus meer verschuiven naar de sturing op kwaliteit en resultaten. Daarbij zal speciale aandacht worden besteed aan de vraag hoe het klimaat en de bedrijfscultuur binnen de JJI's kunnen worden veranderd, de professionaliteit kan worden vergroot en het imago van de sector kan worden verbeterd.

Ten aanzien van de planning- en controlcyclus zullen andere prestatie-indicatoren voor de JJI's worden vastgesteld die passen bij de gestelde kwaliteitseisen. Bij inkooprelaties zal de herijking van de inhoudelijke en de bedrijfsvoeringsaspecten worden doorvertaald naar de bestaande contracten.

Tevens zullen de inrichtingen, in lijn met de aanbevelingen van de gezamenlijke Inspecties, best practices uitwisselen zodat op ieder van de vier onderzoeksgebieden uit het toetsingskader, een inrichting met een positieve beoordeling als voorbeeld kan dienen voor andere JJI's, de beschikbare expertise beter wordt benut en de inrichtingen «leren van elkaar».

3.2 Maatregelen op inrichtingsniveau

Een aantal van de aanbevelingen uit het rapport richt zich tot de sector JJI.

Met de Inspectie ben ik van mening dat het merendeel van de JJI's hun beleid wel voldoende heeft geformuleerd, maar dat er vooral lacunes zijn in de uitvoering en met name in de borging ervan.

In het kader van het vervolgtoezicht dat de Inspecties in hun rapport³ hebben aangekondigd, is aan de afzonderlijke directeuren van de inrichtingen gevraagd om verbeterplannen op te stellen. Inmiddels hebben alle directeuren een plan opgesteld. Voor zover daarvoor geen landelijke

¹ Zie paragraaf 2.4 van het Inspectierapport.

² In aanvulling op het wettelijk kader van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

³ Zie paragraaf 2.5 van het Inspectie-rapport.

aanpak en coördinatie is vereist, zal dit geschieden aan de hand van de specifiek op de voor de betreffende inrichting van toepassing zijnde conclusies en aanbevelingen die het geconstateerde risico verkleinen. Het monitoren van de voortgang van deze verbeterplannen zal expliciet onderdeel uitmaken van de reguliere planning- en controlcycli van de sector JJI.

Voor de inrichtingen zal gelden dat bovenop de reeds in gang gezette verbetertrajecten een krachtige extra eigen inspanning noodzakelijk is voor de kwaliteitsborging. Prioriteit zal zijn om allereerst maatregelen te treffen bij die inrichtingen waar de risico-inschatting van de Inspecties het hoogst is.

Binnen de sector JJI laat ik op dit moment een intern actieplan uitwerken, waarin zes clusters centraal worden gesteld: personeel, behandel-programmering, onderwijs, ketenzorg, sturing en capaciteit. Per cluster zullen concrete maatregelen op operationeel niveau worden vastgesteld, die vervolgens weer zullen worden doorvertaald naar individueel inrichtingsniveau. Uit die plannen moet dan per inrichting bijvoorbeeld ook blijken of en hoe het onderwijs moet worden verbeterd, en op welke manier de groepsverkleining tot stand kan komen. Ook moet uit die plannen blijken wanneer de maatregelen zullen zijn doorgevoerd.

3.3 Ontwikkelingen gesloten jeugdzorg

De aanbeveling van de Inspecties om overleg te plegen met de Minister voor Jeugd en Gezin «opdat hij bij de inrichting van voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en de overgang van JJI's naar zijn programma-ministerie rekening kan houden met de reeds verworven inzichten van het veld van de JJI's»¹ is opgevolgd. Gezien de toekomstige verantwoordelijkheid voor de JJI's die over zullen gaan, zend ik u deze reactie mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin. Omdat de ontwikkelingen rondom de scheiding straf/civiel nog volop gaande zijn, kunnen de aanbevelingen van de Inspecties voor de JJI's niet één op één worden vertaald naar de instellingen voor gesloten jeugdzorg. Wel zal bij de verdere ontwikkelingen in de gesloten jeugdzorg terdege rekening worden gehouden met de bevindingen van de Inspecties.

Ten aanzien van kwaliteit is het begrip «verantwoorde zorg» het sleutelbegrip in de Wet op de jeugdzorg. Het is een open begrip dat in de praktijk, afhankelijk van de aard van de zorg en de aard van de organisatie moet worden ingevuld. Het staat de jeugdzorgsector vrij om hier zelf nadere afspraken over te maken. Als het gaat om gesloten jeugdzorg betekent dit bijvoorbeeld dat er voldoende gekwalificeerd personeel moet zijn om de ingrijpende maatregelen te kunnen nemen. Hoeveel personeelsleden dat zijn en welke opleiding zij moeten hebben hangt af van hoe de zorg in de instelling er uitziet. De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht en controleert of de geboden zorg «verantwoorde zorg» is. De aanbieders van gesloten jeugdzorg (overkomende JJI's en nieuwe initiatieven samen) werken aan een streefbeeld. De ervaringen die de JJI's hebben met het opvangen van de civielrechtelijke doelgroep en de ervaringen die de nieuwe initiatieven hebben vanuit de pilots die nu lopen en vanuit de «reguliere» jeugdzorg zullen hiervoor worden benut. In het streefbeeld zal worden geschetst wat de uitgangspunten, inzet en ambities van de gesloten jeugdzorg zijn. Belangrijke aspecten zijn daarbij de inhoud van de geboden zorg en de effectiviteit daarvan, het waarborgen van de kwaliteit, de bejegening van de jeugdigen en hun rechtspositie. Ook zal het streefbeeld benut worden om de positie van de gesloten jeugdzorg in het gehele jeugdzorgveld en in relatie tot de jeugd-ggz en licht verstandelijk gehandicapten neer te zetten. De gesloten jeugdzorg zal immers onderdeel worden van het bestaande systeem. Een goede samenhang is daarbij belangrijk.

¹ Zie paragraaf 2.4 van het Inspectierapport.

ZonMw doet bij de instellingen die als pilot van start zijn gegaan onderzoek naar de effectiviteit van het zorgaanbod. De resultaten zullen gebruikt worden om te komen tot een zo effectief mogelijk aanbod voor jeugdigen in de gesloten jeugdzorg.

De Inspectie Jeugdzorg zal alle instellingen voor gesloten jeugdzorg (inclusief de overkomende JJI's) binnen een jaar na de start onderzoeken, waarbij wordt getoetst of de instelling voldoet aan de voorwaarden voor veilige en verantwoorde zorg. Op die wijze houdt de Inspectie de verandering die de instellingen zullen ondergaan vanwege het nieuwe regime in de gaten.

Hiermee is de ontwikkeling van de gesloten jeugdzorg nog niet afgerond. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal deze nieuwe vorm van jeugdzorg van start gaan. De hierboven geschetste trajecten worden benut om een gedegen aanbod neer te zetten. De komende jaren zal op basis hiervan het streefbeeld actueel worden gehouden. Daarmee wordt bepaald wat verantwoorde zorg in de gesloten jeugdzorg inhoudt. Ook wordt dan duidelijk of verdere aanpassingen van het aanbod noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld op het terrein van personeel of de aangeboden interventies. De conclusies en aanbevelingen van de inspecties zijn daarvoor ook relevant. Deze zullen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de gesloten jeugdzorg.

De JJI's die worden omgevormd naar gesloten jeugdzorgaanbieders zullen onder een heel nieuw regime gaan vallen. Om de JJI's te ondersteunen bij de wijzigingen die dit tot gevolg heeft, wordt per JJI een transitieplan opgesteld, waarin duidelijk wordt welke maatregelen de instelling moet nemen om als gesloten jeugdzorgaanbieder te kunnen werken.

3.4. Samenvattend

Het rapport van de Inspecties is een belangrijk signaal. De gezamenlijke Inspecties doen op een groot aantal terreinen aanbevelingen voor de noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van de JJI's.

Naar aanleiding hiervan ben ik hierboven ingegaan op de maatregelen die nodig zijn en die ik nader wil bezien om het kwaliteitsniveau van de JJI's te kunnen verbeteren.

Gedeeltelijk betreft dit maatregelen die reeds in gang zijn gezet. Voor een ander deel gaat het om nieuwe maatregelen die in de begroting 2008 zullen worden aangekondigd. In de financiering van deze maatregelen is voorzien. Ten slotte zal ik, in samenwerking met mijn collega's, enkele maatregelen nader onderzoeken, uitwerken en concretiseren. Voor het eind van het jaar zal ik een nadere uitwerking presenteren. De definitieve uitwerking en financiële dekking hiervoor zullen in het voorjaar van 2008 bekend worden gemaakt.

4. Overige ontwikkelingen

Alvorens in de volgende paragraaf mijn eindconclusie te trekken, zal ik kort stilstaan bij enkele ontwikkelingen die in de nabije toekomst spelen en die mede betrekking hebben op de positie van de JJI's.

4.1 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Later deze maand worden de bevindingen bekend van een in 2006 door de Algemene Rekenkamer verricht onderzoek naar het presteren en functioneren van de JJI's en de nazorgorganisaties. Ook deze aanbevelingen zullen worden betrokken bij bovengenoemde verbeterplannen.

4.2 Plan van aanpak jeugdcriminaliteit

Momenteel wordt gewerkt aan de nadere uitwerking van de nieuwe kabinetsplannen. Uw Kamer kan binnenkort van de Minister van Justitie een plan van aanpak voor de voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit tegemoet zien. Ik zal ervoor zorgen dat de verbeterplannen voor de sector JJI passen binnen de aanpak van jeugdcriminaliteit.

4.3 Capaciteit

Omdat structurele capaciteitsuitbreiding door middel van nieuwbouw doorgaans enkele jaren vergt, zal in de komende jaren tijdelijk gebruik worden gemaakt van capaciteit van het gevangeniswezen (GW) ten behoeve van de opvang jeugdigen met een strafrechtelijke titel. De in te zetten GW-capaciteit zal moeten voldoen aan de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en andere relevante wet- en regelgeving. Tegelijkertijd wordt fors ingezet op structurele capaciteitsuitbreiding in de sector JJI.

In dat kader kan ik mij evenwel genoodzaakt zien keuzes te maken, waarbij, voor een overgangperiode, voorrang wordt gegeven aan het kunnen opvangen van jeugdigen, boven het volledig kunnen realiseren van een kwaliteitsniveau waar de Inspecties om vragen. Ik zal daarbij steeds een zorgvuldige afweging maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijd en aard van de doelgroep die in deze capaciteit zal worden geplaatst.

5. Conclusie

In lijn met de prioriteit die het kabinet aan jeugdbeleid heeft toegekend, zal ik mij sterk maken voor niet alleen snelle maar ook verantwoorde doorvoering van de aangekondigde maatregelen gericht op verbetering van de kwaliteit en veiligheid in de JJI's. Dit zal een gezamenlijke inspanning zijn van mij samen met de Minister van Justitie, de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inmiddels is al begonnen met de uitvoering van verschillende eerder ingezette maatregelen.

Het rapport van de Inspecties is een belangrijk en ernstig signaal en onderstreept de noodzaak om, nog meer dan tot nu toe, de kwaliteit en professionaliteit van de sector JJI verder te ontwikkelen en verbeteren. De gezamenlijke Inspecties doen op een groot aantal terreinen aanbevelingen die mij aanknopingspunten bieden voor de noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van de JJI's. Bovendien geeft het rapport de meerwaarde aan van een breed en geïntegreerd toezicht door de gezamenlijke toezichthouders en heeft het gezamenlijk met de Inspecties vaststellen van het toetsingskader bijgedragen aan een aanscherping van onze visie op prestatie-indicatoren en sturing.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak