

Vergaderjaar 2005–2006

24 587

Justitiële Inrichtingen

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2006

Hierbij informeer ik u over de stand van zaken bij de uitvoering van de strafrechtelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij-maatregel). In het verlengde van de ernstige incidenten rondom tbs-gestelden heb ik begin 2005 besloten ook de pij-maatregel tegen het licht te houden zowel wat betreft de juridische aspecten van de maatregel als de uitvoering daarvan. Een werkgroep, bestaande uit ambtenaren van het ministerie van Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport alsmede kinderrechters en vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, heeft zich gebogen over knelpunten die bij de oplegging en tenuitvoerlegging van de pij-maatregel naar voren komen. De invalshoeken daarbij zijn veiligheid, kwaliteit en regelgeving.

In het verlengde van de discussie in het kader van het parlementair onderzoek naar de tbs heeft de Vaste Kamercommissie voor Justitie op 20 april 2006 een rondetafelgesprek gehouden met deskundigen over de uitvoering van de pij-maatregel. Met deze brief informeer ik de Kamer over de achtergronden van de maatregel, de huidige knelpunten, de reeds genomen acties en een aantal richtingen die op korte en langere termijn tot een verbetering van de uitvoering van de pij-maatregel moeten leiden. Deze maatregelen worden verder getoetst en uitgewerkt, waarna in augustus een nadere concretisering zal worden opgesteld.

1. Historische context

De pij-maatregel is een maatregel in het jeugdstrafrecht die op 1 september 1995 is ingevoerd. De maatregel beoogde een verbetering ten opzichte van twee strafrechtelijke maatregelen onder het oude jeugdstrafrecht: de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (BB) en de jeugdterbeschikkingstelling (jeugd TBR). Belangrijk knelpunt bij deze sancties was dat de maatregel van rechtswege eindigde bij het bereiken van de 21-jarige respectievelijk 18-jarige leeftijd. De huidige maatregel is mede gebaseerd op een advies van de Commissie Terbeschikkingstelling en sanctietoepassing geestelijk gestoorde delin-

quenten (veelal aangeduid als Commissie Fokkens)¹. De pij-maatregel kan worden opgelegd bij zwaardere delicten en beoogt een bijdrage te leveren aan een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jongere (art. 77s WvSr). De maatregel wordt opgelegd voor de duur van twee jaar en kan ingeval van een geweldsdelict worden verlengd tot maximaal vier jaar. Indien tevens sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de jeugdige kan de maatregel worden verlengd tot maximaal zes jaar. De rechter wint, voordat een pij-maatregel wordt opgelegd, altijd het oordeel van twee gedragsdeskundigen in. Indien ten tijde van het begaan van het delict mogelijk sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis, is een van de rapporteurs een psychiater. De maatregel eindigt nu niet meer door het bereiken van een bepaalde leeftijd.

In 2001 is de wijziging van het jeugdstrafrecht van 1995 waaronder de pij-maatregel geëvalueerd². De conclusie was dat de wijzigingen van het jeugdstrafrecht aan de beoogde doelstellingen voldeden en dat er geen behoefte was tot nadere uitbreiding van de mogelijkheden het volwas-senenrecht bij jeugdigen toe te passen noch anderszins aan zwaardere straffen (TK 2000–2001, 27 400 VI, nr. 82).

2. Doel van de pij-maatregel

De tenuitvoerlegging van de pij-maatregel dient, naast de meer algemeen geldende doelen van strafrechtelijke maatregelen (beveiliging en vergel-ding) een tweeledig doel: heropvoeding van jeugdigen en behandeling van jeugdigen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens in een strafrechtelijk kader. Het doel van deze aanpak is dat de jeugdigen inzicht krijgen in hetgeen de maatschappij van hen verwacht (orthopedagogisch klimaat) en hen daarmee leert omgaan. Waar sprake is van een psychiatrische stoornis is de behandeling gericht op vermindering daarvan en op vergroting van inzicht en competenties. De pij-maatregel vormt het juridische kader op basis waarvan in een gedwongen context intramurale interventies worden uitgevoerd. De invul-ling van de maatregel is toegespitst op de tekorten die bij de individuele jeugdige bestaan. De jongeren moeten beter toegerust terugkeren in de maatschappij en voldoende basisvaardigheden hebben (of een structuur krijgen om zich deze verder te verwerven) om zich in de maatschappij staande te kunnen houden zonder in criminaliteit te vervallen. Zoals bij andere sancties het geval is, vindt de terugkeer naar de samenleving op geleidelijke wijze plaats. Het verlofsysteem vormt daar een essentieel onderdeel van. Voorts wordt via nazorg de overgang naar de maat-schappij versterkt.

Hoewel in het spraakgebruik de pij-maatregel vaak «jeugd-tbs» genoemd wordt, voert het te ver om beide maatregelen volledig op één lijn te zetten. Beide maatregelen kunnen worden opgelegd voor – kort samen-gevat – feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. De praktijk laat zien dat jongeren ook voor lichtere feiten een pij-maatregel opgelegd krijgen dan volwassenen een tbs opgelegd krijgen. Daar waar voor opleg-ging van de tbs-maatregel de aanwezigheid van een gebrekkige ontwikke-ling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens een vereiste is, wordt de pij-maatregel opgelegd zowel wanneer sprake is van de noodzaak van heropvoeding als in geval van genoemde stoornis.

Ten tijde van de evaluatie van het jeugdstrafrecht in 2001 en ook nu bij het doorlichten van de maatregel is gebleken dat het pij-systeem als zodanig goed functioneert. Ik wil, zoals ook bij de tbs-maatregel aan de orde is, de pij-maatregel als zodanig niet ter discussie stellen. Wel is uit het onder-zoek naar voren gekomen dat bij de randvoorwaarden voor de tenuitvoer-legging van de maatregel verbeteringen nodig zijn. Voor verreweg de

¹ Commissie Fokkens: Sancties op maat, 28 juni 1993.

² M. Kruissink en C. Verwers: Het nieuwe jeugdstrafrecht, 3 mei 2001.

meeste jongeren is een terugkeer in de maatschappij mogelijk. Voor de kleine groep die mogelijk een blijvend gevaar voor de maatschappij oplevert moet aanvullende voorzieningen worden getroffen. Dit tast het systeem als zodanig niet aan.

3. Knelpunten

Zowel in het traject bij de rechter als bij de tenuitvoerlegging doen zich knelpunten voor die noodzaken tot verbeteringen. Daarmee kunnen betere resultaten worden behaald. De verwachtingen over de resultaten die de justitiële jeugdinrichtingen kunnen bereiken, moeten daarbij realistisch blijven. De pij-jongeren hebben ondanks hun jeugdige leeftijd veelal een rijk verleden in de jeugdzorg en hebben desondanks een ernstige problematiek ontwikkeld. Niet in alle gevallen zal deze geheel te verhelpen zijn binnen de beperkte duur van het verblijf in een justitiële jeugdinrichting. Daarom zullen ook door andere schakels in de keten extra inspanningen moeten worden verricht. Veel zal daarom afhangen van een goede nazorg.

De knelpunten betreffen:

- de kwaliteit van de heropvoeding en de behandeling, zowel in het licht van de effectiviteit van de interventies als van de wijze van tenuitvoerlegging;
- de omvang van de groepen en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel en daarbij meer in het bijzonder de inzet van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGz);
- de kwaliteit van de diagnostiek van de Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD)¹;
- de doorlooptijden bij de uitvoering van de maatregel zijn langer dan gewenst;
- de nazorg bij terugkeer in de maatschappij verloopt nog niet altijd zoals beoogd;
- de beperkingen die de maatregel stelt aan de behandelingsduur ongeacht de resultaten van de behandeling.

4. Verbeteringen

De verbeteringen zien zowel op de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel binnen de justitiële jeugdinrichtingen als op de daarop aansluitende trajecten. Hierna zal ik – kort – aangeven welke concrete activiteiten daartoe zijn ondernomen en welke verbeteringen ik voor de korte en lange termijn een verbetering in gang worden of zijn gezet.

4.1 Verbetering van de heropvoeding en de behandeling

De justitiële jeugdinrichtingen bieden een combinatie van een goed orthopedagogisch klimaat met een op de ontwikkelingstekorten of op de psychiatrische stoornis van de jongere toegespitste behandeling. Hoewel de inrichtingen zich inspannen om deze moeilijke groep jeugdigen een adequate behandeling te geven zijn verdere verbeteringen van de behandeling in de justitiële jeugdinrichtingen nodig en mogelijk. Ik constateer dat de recidive te hoog is. Om de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen is meer kennis nodig over deze populatie, de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel en een groepsgrootte waarbinnen voldoende persoonlijke aandacht gerealiseerd kan worden. Het aanbod van interventies moet in overeenstemming zijn met de vraag.

4.1.1 Onderzoek en kennisvergroting

Om effectieve interventies te kunnen ontwikkelen en aanbieden is meer

¹ Sinds 1 februari 2006 zijn de FPD en het Pieter Baan Centrum gefuseerd.

kennis en inzicht nodig over de vraag waarop de interventie een antwoord moet bieden. Aangezien de pij-populatie breed van samenstelling is en er vaak sprake is van meervoudige problematiek, is meer inzicht in de achtergronden, problemen en risico's van deze jeugdigen nodig. Deze gerichtere informatie is essentieel voor de beleidsontwikkeling. Ik denk daarbij aan de volgende maatregelen:

- DJI levert gegevens aan over de kenmerken van de pij-populatie. Met het WODC worden de gegevens van pij-ers vanaf 1995 systematisch in kaart gebracht.
- In 2007 zal een onderzoek starten naar de overeenkomsten tussen pij-ers en tbs-ers.
- Er is een analyse geëntameerd van de onttrekkingen en ontvluchtingen van pij-ers en de daarmee samenhangende factoren. De resultaten worden begin 2007 verwacht.
- De recidive en de daarmee samenhangende factoren worden nader geanalyseerd.

Waar nodig zullen op basis van de resultaten van deze onderzoeken de uitvoering van de maatregel worden aangepast.

4.1.2 Professionaliteit medewerkers

De jeugdigen met een pij-maatregel vormen een complexe en moeilijke doelgroep. Vaak is sprake van meervoudige problematiek. Qua complexiteit is de behandeling vergelijkbaar met die in tbs-klinieken. Deze complexiteit is mede te verklaren door de ontwikkelingsfase waarin de jeugdigen verkeren. Mede om te voorkomen dat de jeugdige afglijdt naar een (toekomstige) «tbs-status», is het belangrijk om te bekijken of, afhankelijk van de aard van de problematiek, voor een deel van het personeel het opleidingsniveau kan worden verhoogd om daarmee het behandelingsniveau in de jeugdinrichtingen te verhogen. Het personeel in de inrichtingen moet beter dan nu het geval is in staat zijn die problemen te onderkennen. Dit geldt ook als sprake is van nog andere problematiek dan die waarover reeds gerapporteerd is, bijvoorbeeld de aanwezigheid van psychiatrische problematiek. Het personeel moet tevens de door behandelaren in de inrichtingen aangereikte interventies op juiste wijze kunnen uitvoeren.

Voor justitiële jeugdinrichtingen blijkt het moeilijk jeugdpsychiaters te vinden. Zoals ook in de jeugdzorg het geval is hebben ook de justitiële jeugdinrichtingen te kampen met het tekort aan jeugdpsychiaters. Daarover is reeds overlegd met het ministerie van VWS. Het ministerie van VWS beziet hoe jeugdpsychiaters sneller opgeleid kunnen worden. De verwachting is dat via aanpassing van de opleiding over 3–5 jaar meer en sneller jeugdpsychiaters beschikbaar komen.

Voor adequate zorg zijn de inrichtingen niet alleen op jeugdpsychiaters aangewezen. Ook is meer inzet van gedragsdeskundigen zoals bijvoorbeeld ontwikkelingspsychologen en orthopedagogen in de justitiële jeugdinrichtingen gewenst. Meer nog dan de reguliere jeugdzorg lopen de justitiële jeugdinrichtingen aan tegen personele problemen vanwege de zwaarte van de doelgroep en de arbeidsvoorwaarden. De beschikbaarheid wordt vergroot door gebruik te maken van de parttime inzet van deskundigen uit andere sectoren bijvoorbeeld door detachering en inkoop. De samenwerking van de justitiële jeugdinrichtingen met de GGz, de tbs-klinieken en de jeugdzorg zal worden versterkt. De informatie-uitwisseling over effectieve methodieken en individuele gevallen heeft

hierbij prioriteit. Ik heb deze samenwerking eerder aangekondigd in het kabinetsstandpunt tbs van 16 juni 2006.

- Het ministerie van VWS bevordert door versnelling van de opleiding meer structurele beschikbaarheid van jeugdpsychiaters.
- Er komt meer psychiatrische kennis door inkoop en betere samenwerking met de GGz en tbs-klinieken.
- Het aantal gedragsdeskundigen in de justitiële jeugdinrichtingen zoals ontwikkelingspsychologen en orthopedagogen wordt nader bekeken.
- Er wordt gestart met kwaliteitsverbetering van het personeel in de justitiële jeugdinrichtingen.

4.1.3 Inrichting van het programma en groepsgrootte

De inrichting biedt de jeugdigen een orthopedagogisch klimaat. Daarin wordt duidelijk gemaakt wat de samenleving van de jongeren verwacht, bijvoorbeeld wat het belang is van scholing en werk, van goede voeding, hygiëne, omgangsvormen, invulling van vrije tijd, budgettering etc. Tevens biedt de inrichting erkend onderwijs en sport. Ook biedt de inrichting specifieke modules, waarmee ontwikkelingsachterstanden en stoornissen bij de jongeren worden behandeld. Het programma bestaat derhalve uit een combinatie van algemeen en specifiek aanbod.

Een belangrijk deel van de begeleiding vindt plaats op de groep. De groepen zijn gegeven de complexiteit van de problematiek en ook vergeleken met een gezinssituatie groot (12 jeugdigen). Gekeken wordt naar de mogelijkheden om aan effectiviteit te winnen door de omvang te verkleinen. Hierbij moet rekening gehouden worden met factoren als bouwkundige mogelijkheden, bestaande wachtlijsten en de structurele kostenstijging.

- De ratio van de groepsleiders wordt nader gezien.

4.1.4 Effectiviteit van interventies en eenduidige aanpak

De justitiële jeugdinrichtingen bieden een scala van gedragsinterventies aan. Niet van alle interventies is de effectiviteit bewezen. Uiteindelijk zullen de inrichtingen alleen nog erkende interventies aanbieden. Voorts moeten, afgezien van landelijke specialistische bestemmingen, in alle inrichtingen vergelijkbare modules worden aangeboden.

- In augustus 2005 is de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie geïnstalleerd. De inrichtingen beschrijven hun interventies waarna de Erkenningscommissie deze aan de hand van de «What Works» beginselen toetst op mogelijkheden tot recidivevermindering. Het proces van beschrijving van interventies heeft bij de justitiële jeugdinrichtingen onderling geleid tot versterking van de samenwerking. Het overzicht van alle huidige interventies is geactualiseerd en onder de inrichtingen verspreid, zodat het aanbod breed beschikbaar is.
- Er komen middelen beschikbaar voor meer universitair onderzoek naar de effectiviteit van de interventies in de setting van Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen.

4.1.5 Meting progressie en risico's

Doel van de pij-maatregel is de risico's en problemen die gepaard gaan met ontwikkelingsachterstand of een stoornis te reduceren. Tijdens de behandeling moet duidelijk worden of de jongere vooruitgang boekt. Dit is van belang voor besluitvorming over verlofverlening en eventuele verlenging van de maatregel.

- Sinds januari 2005 wordt de ontwikkeling van de jeugdige in de behandelinrichtingen gemeten met behulp van het instrument TVA (Taken en Vaardigheden Adolescenten). TVA meet de competenties (die deel uitmaken van het competentiemodel) van jongeren in de justitiële jeugdinrichting en de mogelijke veranderingen daarin door vergelijking van meerdere metingen.
- Daarnaast is een risicotaxatie-instrument ontwikkeld, de Savry (Structured assessment of violence risk in youth). De Savry taxeert op een gestructureerde wijze het risico op gewelddadig gedrag bij jongeren met het oog op beslissingen gericht op de inhoud van het behandelplan, verlof en nazorg. De Savry wordt in alle behandelinrichtingen ingevoerd. De start van de invoer was in januari 2006, de volledige invoer wordt in het derde kwartaal 2006 gerealiseerd.

4.1.6 Verlof en onttrekkingen

Jeugdigen met een pij-maatregel hebben een ernstig misdrijf gepleegd. De veiligheid van de maatschappij neemt een centrale plaats in bij de behandeling. Deze is gericht op reductie van risico's na terugkeer in de maatschappij. Zoals bekend is elke overgang (normaal beveiligd naar beperkt beveiligd en van intramuraal naar de vrije maatschappij) risicovol in verband met terugval. Voordat de jongere terugkeert in de maatschappij wordt tijdens verlof getoetst hoe de jongere zich staande houdt. Bij dit essentiële onderdeel van de behandeling oefenen de jeugdigen hetgeen ze in de beschermde omgeving van de inrichting geleerd hebben daarbuiten. Incidenten tijdens verlof kunnen daarom niet volledig worden uitgesloten. Daarmee is het verlof overigens niet mislukt. Uit gemaakte fouten zijn voor de jeugdige leerpunten te destilleren die bij kunnen dragen aan een uiteindelijk succesvolle terugkeer in de maatschappij. De risico's variëren overigens aanmerkelijk binnen de populatie pij-ers. Jongeren krijgen immers ook bij minder ernstige delicten een pij-maatregel opgelegd. Wel moeten uit oogpunt van veiligheid van de maatschappij de risico's van recidive beperkt worden.

Ik heb in het najaar 2005 de volgende verbeteringen rond de verlofprocedure ingevoerd:

- de zware gevallen worden terstond bij het Landelijk meldpunt ongeoorloofde afwezigheid gemeld;
- er zijn afspraken met politie en OM gemaakt over opsporing en terugleiding bij ongeoorloofde afwezigheid;
- er wordt standaard contact gelegd met de familie van de jongere;
- politie en OM melden eventuele nieuwe delicten aan DJI (invoering gestart, volledige implementatie afgerond juli 2007);
- er is een verbetering in de informatievoorziening DJI/politie/OM;
- er is een verbetering van de werkprocessen DJI gestart;

- er wordt sinds februari 2006 gewerkt met een uniform verlofkader;
- er is gestart met de invoering van een uniform risico-taxatieinstrument, de Savry;
- er vindt informatievoorziening aan slachtoffers plaats als deze hebben aangegeven daar prijs op te stellen.

Voorts is dit jaar een nieuwe geweldsinstructie voor het personeel van de justitiële jeugdinrichtingen gereed. Daarmee wordt beoogd dat het personeel beter op de hoogte is hoe zij in geval van ontvluchtingen moeten opereren en welke middelen voor hen beschikbaar staan.

4.2 Kwaliteit van de diagnostiek

Naast de verbetering van de kwaliteit in de justitiële jeugdinrichtingen bij de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel voer ik ook verbeteringen door in het proces dat voorafgaat aan en volgt op de tenuitvoerlegging.

Een effectieve heropvoeding c.q. behandeling begint met een goede diagnose. Deze wordt onder coördinatie van de FPD door onafhankelijke rapporteurs uitgevoerd. De criteria waaraan de rapportages moeten voldoen staan geformuleerd in het Landelijk kader forensische diagnostiek dat na overleg met de betrokken ketenpartners op 1 januari 2005 in werking is getreden. De adviezen bieden in de eerste plaats de rechter een handvat om te beoordelen of een pij-maatregel moet worden opgelegd. Indien de rechter hiertoe overgaat geeft de rapportage voor de behandelinrichtingen inzicht in de aard en omvang van de problematiek zodat de inrichting snel met de behandeling van start kan gaan.

Een ander aspect van kwaliteit is snelheid. In de volgende paragraaf wordt op de doorlooptijden bij de plaatsing ingegaan. De advisering door de FPD maakt deel uit van de totale doorlooptijd in de gerechtelijke procedure. Het is van belang dat ook dit onderdeel zo vlot mogelijk verloopt.

Door een aantal kinderrechters is gesignaleerd dat in de advisering beter tot uitdrukking moet worden gebracht of sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis zoals bedoeld in artikel 77s, derde lid Sr. De adviezen zijn op dit punt nu soms nog te globaal. Ook zou met het beschikbaar komen van het advies enige maanden gemoeid zijn. Verbetering van de adviezen is nodig voor de rechters om een beter oordeel te kunnen geven of een pij-maatregel moet worden opgelegd; versnelling is nodig met het oog op de noodzaak van een snelle reactie op crimineel gedrag.

- De FPD maakt werkafspraken met ketenpartners over de gewenste kwaliteit van de adviezen; de ketenpartners heb ik verzocht om meer feed back aan de FPD te geven.
- De adviesperiode van de FPD mag maximaal 3 maanden beslaan doch bij voorkeur niet meer dan 6–8 weken. De FPD is verzocht na te gaan hoe dit gerealiseerd kan worden en zal mij in september hierover een plan van aanpak leveren.

4.3 Doorlooptijden bij plaatsing

Aan de doorlooptijden wordt in de jeugdketen voortdurend aandacht besteed. Voor de effectiviteit van de maatregel is het immers van essentieel belang dat de jongere zo snel mogelijk geconfronteerd wordt met de reactie op het gepleegde delict. Dat vraagt dus een snelle berechting en plaatsing.

De periode tussen de behandeling van de strafzaak ter terechtzitting en de start van de behandeling, nadat de pij-maatregel is opgelegd is nu nog te lang. Enige jaren geleden werd de wenselijke doorlooptijd tussen de datum van het onherroepelijk worden van het vonnis en de plaatsing in een behandelinrichting gesteld op één maand. Deze norm is in de praktijk zelden gehaald. Zelfs de wettelijke termijn van plaatsing binnen drie maanden wordt te vaak niet gehaald. In 2005 werd 65% van de pij-ers binnen de wettelijke termijn ex art. 11, eerste lid van de Beginselenwet justitiële inrichtingen (Bji) van drie maanden in een behandelinrichting geplaatst en was 79% binnen zes maanden geplaatst.

De doorlooptijd van plaatsing na vonniswijzing wordt bepaald door een cumulatie van de processen en (onvoldoende) behandelcapaciteit bij: de zittende magistratuur (die een vonnis moet afleveren), het openbaar ministerie (die als verantwoordelijke voor de executie de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) het vonnis beschikbaar stelt) en DJI. Vooral wanneer sprake is van een problematiek waarvoor behandeling in gespecialiseerde voorziening nodig is, lopen de wachttijden op. Ik zal de mogelijkheden onderzoeken om vanaf januari 2007 in 80% van de gevallen het plaatsingsproces binnen zes weken na het onherroepelijk worden van het vonnis te voltooien en dat de wettelijke termijn van plaatsing binnen drie maanden vanaf 2008, behoudens uitzonderingssituaties en bij specialistische voorzieningen, niet meer wordt overschreden.

- Inmiddels heb ik de raad voor de rechtspraak verzocht bij de presidenten van de rechtbanken te benadrukken dat het vonnis op de eerste dag dat het onherroepelijk wordt (dat is de 15e dag na het uitspreken daarvan) beschikbaar is voor de executie-afdeling bij het parket. Ik heb de betrokken procureur-generaal verzocht ervoor zorg te dragen dat de vonnissen vervolgens snel en eenduidig binnen een week worden doorgeleid naar DJI. DJI werkt reeds aan vereenvoudiging van zijn werkproces waardoor het administratieve proces versneld wordt.
- De behandeling kan voorts eerder starten als de behandelcapaciteit binnen de bestaande justitiële jeugdinrichtingen daar mogelijkheden toe biedt. Daartoe zullen in het kader van een reeds in gang gezette ontwikkeling meer jeugdinrichtingen bij ministerieel besluit als behandelinrichting worden aangewezen. Daarmee anticipeer ik op een wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bji) waarbij het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen verval. Vanzelfsprekend zullen de huidige opvanginrichtingen eerst geëquipeerd worden om te kunnen behandelen.

Met deze laatste maatregel worden de flexibiliteit en effectiviteit van de jeugdinrichtingen vergroot. Dit past in mijn visie dat in alle inrichtingen zoveel mogelijk alle werkzaamheden plaatsvinden die horen bij de verschillende fases en duur van het verblijf. Dit is te meer van belang nu een deel van de inrichtingen in het kader van het gesloten zorgaanbod als jeugdzorgvoorziening onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS zal komen te vallen. Ik wil hiermee voorts de opvanginrichtingen een kwaliteitsimpuls geven. Zij kunnen immers een breder aanbod gaan bieden en daarmee afstand nemen van de – overigens ontorechte – beeldvorming dat zij slechts jeugdigen opsluiten zonder dat er iets mee gebeurt.

4.4. Nazorg

De kans op succesvolle reïntegratie in de maatschappij neemt toe, indien voorzien is in goede nazorg. Daarbij moeten beschermende factoren zoals huisvesting, levensonderhoud, onderwijs of werk geregeld zijn. In geval van psychiatrische problematiek moet ook voorzien zijn in aansluiting op de GGz-voorzieningen.

Het kabinet streeft ernaar dat in 2007 alle strafrechtelijke jeugdigen die eind 2006 een justitiële jeugdinrichting verlaten nazorg krijgen aangeboden, gericht op wonen, werken, sociale omgeving, vrije tijdsbesteding en psychosociale hulp. Dit zijn voor jongeren belangrijke leefgebieden. Hiertoe wordt dit jaar een kader gerealiseerd, waarin wordt vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is bij het bieden van nazorg. Deze nazorg moet bij voorkeur in een gedwongen kader (scholings- en trainingsprogramma/proefverlof, bijzondere voorwaarde of via de nieuwe gedragsbeïnvloedende maatregel) plaatsvinden.

- Vanaf 2007 streef ik er naar dat jeugdigen met een pij-maatregel die dit jaar de justitiële jeugdinrichting verlaten nazorg, zoveel mogelijk in gedwongen kader, krijgen aangeboden.
- In 2006 is een verantwoordelijkheidskader gereed.

5. Eindigheid van de maatregel

Een zorg van behandelaars is dat een (gering) deel van de pij-populatie na het einde van de maatregel nog niet uitbehandeld is en daardoor wellicht nog een gevaar kan vormen voor de maatschappij. Er bestaat onduidelijkheid over de exacte omvang van de groep. Op 1 maart 2006 was bij 10% van de pij-populatie van in totaal 650 jongeren de maatregel voor de tweede keer verlengd. Hieruit kan worden afgeleid dat het aantal niet groot kan zijn, aangezien het om een beperkt deel van deze jongeren gaat. DJI zal hier een analyse naar uitvoeren.

- DJI maakt inzichtelijk hoeveel jongeren de afgelopen jaren na afloop van de pij-maatregel niet uitbehandeld zijn.

Hoewel de omvang van het probleem in kwantitatieve zin gering is, is de impact ervan groot.

In het spanningsveld tussen veiligheid van de maatschappij en het (eindige) karakter van het jeugdstrafrecht laat ik de balans doorslaan naar het algemeen belang. Ik wil zoveel mogelijk voorkomen dat louter vanwege het feit dat de maatregel niet meer verlengd kan worden mensen de maatschappij in gaan terwijl deskundigen dat op inhoudelijke gronden niet verantwoord vinden en zich vervolgens zeer ernstige incidenten voordoen.

Daarom overweeg ik om via wetswijziging het mogelijk te maken de pij-maatregel om te zetten naar een tbs-maatregel, wanneer de jeugdige tijdens zijn behandeling heeft gerecidiveerd en hij inmiddels meerderjarig is geworden. Dat zou logischerwijs alleen gelden voor jeugdigen bij wie sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, hetgeen immers ook voorwaarde is voor oplegging van een tbs-maatregel. Vanzelfsprekend zal de rechter steeds deze omzetting toetsen.

Ik realiseer mij dat omzetting naar de tbs op gespannen voet staat met het karakter van het jeugdstrafrecht, zoals dit ook verankerd is in het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Naar de letter van het verdrag zie ik geen bezwaren. De maatregel is echter eerst aan de orde wanneer de jongere meerderjarig is geworden en het IVRK derhalve niet meer van toepassing is.

Deze zienswijze zal ik eerst toetsen bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), het OM en de ZM. Daarbij moeten ook de consequenties voor het werkaanbod van het OM en de ZM in kaart worden gebracht. Voorts wil ik bij dit vraagstuk betrekken de wenselijkheid van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel die wordt opgelegd aan 16- en 17-jarigen in een justitiële jeugdinrichting.

Daarnaast kan de behandeling worden voortgezet in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). Ook dit aspect wil ik bij de adviesaanvraag betrekken.

Daarnaast denk ik aan de volgende twee sporen die moeten leiden tot vermindering van de risico's:

- de kwaliteit van de behandeling verbeteren zoals hiervoor reeds genoemd, door gerichtere modules aan te bieden, meer inzet van gedragsdeskundigen en betere samenwerking met de GGz;
- de inrichting bij nieuwe misdrijven vaker aangifte laten doen, zodat in een nieuwe strafzaak beoordeeld kan worden of een nieuwe strafrechtelijke reactie op zijn plaats is.

In het verlengde van de tbs-aanbevelingen zal ik nader bezien of een langere periode van toezicht wenselijk is. In een incidenteel geval heeft de rechter uitgesproken dat een pij-maatregel voorwaardelijk verlengd kan worden. De rechter vond bij de verlenging van de pij-maatregel proefverlof (extramurale tenuitvoerlegging van de pij-maatregel onder verantwoordelijkheid van de inrichting met begeleiding van de jeugdreclassering) noodzakelijk en bepaalde dat de pij-maatregel niet verder verlengd zou worden wanneer dit proefverlof niet verleend wordt. Een andere optie zou kunnen zijn dat de rechter bij verlenging omzetting in een voorwaardelijke pij-maatregel beveelt zodat de jongere met een stok van de pij-maatregel achter de deur de voorwaarden vervult.

Hiermee kan nazorg in een gedwongen kader worden gerealiseerd. Deze vorm van verlenging vloeit niet rechtstreeks voort uit de letter van de wet, maar acht ik een wenselijke ontwikkeling.

6. Verdergaande aanpak

De verbeteringen bij de pij-maatregel kunnen niet los worden gezien van de aanpak van de jeugdcriminaliteit in het algemeen. Het kabinet heeft al veel geïnvesteerd in betere samenwerking in de keten, in bevordering van de inzet van effectieve interventies, in verkorting van de doorlooptijden, in uitbreiding van de capaciteit van justitiële jeugdinrichtingen, in het delen van verantwoordelijkheden met gemeentes, provincies en andere departementen. Ik wijs op het programma Jeugd terecht en Operatie Jong. In wezen gaat het om een belangrijke cultuurverandering en professionalisering. Daarmee is vanzelfsprekend tijd gemoeid.

Ik realiseer mij dat een wezenlijke verbetering van de uitvoering nodig is. In deze brief heb ik knelpunten en oplossingsrichtingen geschetst. In aansluiting op het plan van aanpak voor TBS zal ik deze oplossingsrichtingen nader toetsen aan de bepalingen van effectiviteit en efficiëntie en dan uitwerken en concretiseren. De financiële dekking hiervoor zal samen met het plan van aanpak TBS in de begroting 2007 worden verwerkt en met prinsjesdag bekend worden gemaakt.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner