

Vergaderjaar 2008–2009

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 356

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 augustus 2009

Hierbij zend ik u het rapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg over de uitvoering van het verlofbeleid in de normaal beveiligde justitiële jeugd(behandel)inrichtingen.¹ In deze brief geef ik mijn beleidsreactie.

1. Inleiding

De inspecties hebben dit onderzoek op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie verzoek uitgevoerd met het doel meer zicht te krijgen op de uitvoering van het landelijke verlofbeleid van jeugdigen met een PIJ-maatregel. Het onderzoek is uitgevoerd tussen september 2008 en januari 2009 en richt zich op het planmatig verlof in het kader van de PIJ-maatregel. Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het verlof bijdraagt aan de opvoeding en behandeling van de betrokken jongeren en of de risico's die aan het verlof zijn verbonden, worden onderkend en beheerst. Het onderzoek is uitgevoerd bij alle elf normaal beveiligde behandelinrichtingen (of afdelingen). De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in bijgevoegd rapport.

2. Eindoordeel inspecties

De inspecties oordelen dat de inrichtingen overwegend voldoende aandacht hebben voor de formele en procedurele voorschriften rondom verloftoekenning, maar dat het verlof niet altijd aantoonbaar bijdraagt aan het realiseren van behandel doelstellingen en aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving van de PIJ-jongere. Dit komt doordat:

- een aantal inrichtingen er niet altijd in slaagt om behandel doelen te vertalen in verlofdoelstellingen en activiteiten;
- het beleid om ouders en opvoeders te betrekken bij de behandeling en een sociaal netwerk op te bouwen nog onvoldoende is uitgewerkt;
- er ook structurele knelpunten zijn die een goede inzet van het planmatig verlof in het kader van de behandeling bemoeilijken. Zoals de regionale spreiding van de beperkt beveiligde capaciteit, buiten-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- regionale plaatsing en de geringe flexibiliteit van het gehanteerde verloftoetsingskader;
- het voor veel inrichtingen moeilijk is om ervoor te zorgen dat alle relevante informatie over de jongere en over het verlof van de jongere goed toegankelijk is voor alle betrokkenen.

Er zijn landelijk en in de inrichtingen procedures ontwikkeld om de risico's van verlof voor de veiligheid van de samenleving te beperken, die ook worden toegepast en nageleefd. De inspecties oordelen dat er nog te weinig aandacht is voor onderzoek, evaluatie en borging van dit beleid.

De inspecties oordelen dat acht van de elf behandelinrichtingen goed dan wel voldoende presteren. In drie inrichtingen beoordelen de inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan de opvoeding en behandeling als onvoldoende, omdat ze op vijf of meer indicatoren geen operationeel beleid hebben. Bij deze inrichtingen is naar het oordeel van de inspecties onvoldoende zichtbaar dat het verlofbeleid is vastgelegd en als zodanig wordt uitgevoerd.

3. Beleidsreactie

Ik onderschrijf de bevindingen van de inspecties en benadruk dat het van belang is het verlof in te zetten als een belangrijk oefenmoment in de behandeling. Mede daarom is de inspecties verzocht dit onderzoek te doen. Ik zie dit onderzoek als een verdieping op het onderdeel verlof ten opzichte van de in 2007 verrichte onderzoeken van de gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer. De verschillende conclusies en aanbevelingen hebben dan ook een nauwe relatie met het pakket aan verbetermaatregelen dat ik vanaf 2008 heb ingezet. Een aantal van de gesignaleerde knelpunten is in dat kader al ter hand genomen. De implementatie daarvan is nog niet voltooid en zal met het onderhavige rapport nadere invulling krijgen.

Daarnaast wordt het Verloftoetsingskader aangepast. Aanpassing zal naar verwachting eind 2009 zijn gerealiseerd. Bij de hieronder genoemde maatregelen zal ik aangeven welke daarvan in dit aangepaste kader een plaats krijgen.

Ik wil benadrukken dat de kwalificatie «onvoldoende» bij drie van de inrichtingen niet de veiligheid van het leef- en behandelklimaat in en buiten de inrichting betreft. De afgelopen jaren is juist veel aandacht besteed aan veiligheid en het naleven van procedures. Een beperkt aantal indicatoren veroorzaakt in hoofdzaak de verschillen in de beoordeling van het verlofbeleid per inrichting. De scores van de drie inrichtingen liggen dicht bij de grens van een voldoende. Daarom is mijn verwachting dat deze inrichtingen binnen een gering tijdsbestek verbeteringen kunnen bereiken. De inrichtingen zullen allereerst het beleid op de afwezig beoordeelde indicatoren beter op schrift vastleggen. Daarnaast worden maatregelen genomen om de uitvoering en de uiteindelijke borging van het beleid te verbeteren. Inmiddels is een verzoek bij de inspecties neergelegd een concrete toelichting op de aanbevelingen te mogen ontvangen zodat de drie inrichtingen die onvoldoende scores hiervan een goede doorvertaling kunnen maken naar verbeteringen van het verlofbeleid.

In het onderstaande wordt ingegaan op de beoogde maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport. Daarbij zal ik per cluster aangeven:

1. Welke maatregelen al genomen zijn in het kader van de lopende kwaliteitsverbeteringen;
2. Welke maatregelen naar aanleiding van dit rapport tussen nu en eind 2009 in samenspraak met de inrichtingen zullen worden opgepakt;

3. Welke maatregelen op de lange termijn worden gerealiseerd.

Aan het merendeel van de maatregelen zijn geen financiële consequenties verbonden of deze zijn al in de begroting opgenomen. Ten aanzien van een aantal aanvullende maatregelen wordt de concrete uitwerking en financiële consequenties nader onderzocht. Het gaat daarbij om de alternatieven voor de regionale spreiding, de voorgestelde wijziging van de Regeling geweldsinstructie en de verbetering van de ICT-ondersteuning. Afhankelijk van de uitkomsten zal ik een definitief standpunt innemen over de wijze waarop aan bedoelde aanvullende maatregelen vorm wordt gegeven. Vanzelfsprekend is een en ander mede afhankelijk van de financiële consequenties en de mogelijkheden om die binnen mijn begroting te kunnen opvangen.

3.1. Maatregelen die eerder zijn genomen of waaraan op dit moment wordt gewerkt.

Aanbevelingen van de inspecties over risicobeheersing tijdens verlofsituaties:

- evalueer samen met het OM en de inrichtingen of de procedures om slachtoffers te informeren over het verlof van daders toereikend functioneren;
- ontwikkel samen met de inrichtingen een systeem om incidenten te onderzoeken en te evalueren, waardoor duidelijk wordt welke factoren een rol spelen bij het ontstaan van incidenten.

In het kader van het wetsvoorstel Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces worden deze gemaakte afspraken tussen het OM en DJI op dit moment geëvalueerd. Deze afspraken houden in dat het OM het slachtoffer informeert op basis van gegevens die DJI aanlevert. N.a.v. de evaluatie zullen de (herziene) afspraken opnieuw onder de aandacht van de inrichtingen worden gebracht.

DJI beschikt over een database waarin de meldingen bijzonder voorval vanaf 1 januari 2008 uit de inrichtingen centraal worden vastgelegd. De analyse van de informatie uit deze database levert gegevens en trends op die voor intercollegiale uitwisseling kunnen worden benut. Daarnaast vinden binnen de afzonderlijke inrichtingen verbeterlagen plaats in de meldingenstroom en de betrouwbaarheid. Op dit moment formeren tevens alle inrichtingen een incident evaluatiecommissie, waarin wordt teruggekeken op incidenten op zowel individueel als inrichtingsniveau. Doel daarvan is: feedback, monitoring, evaluatie en eventueel bijsturen van processen, procedures en/of instructies voor de desbetreffende inrichtingen.

3.2. Maatregelen die tussen nu en eind 2009 worden gerealiseerd

Aanbeveling van de inspecties over bijdrage verlof aan realisatie behandel doelstellingen:

- zorg ervoor dat naast kwaliteit van het proces ook de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming over verlof geborgd wordt, zodat het planmatig verlof in alle inrichtingen bijdraagt aan realisatie van behandel- en opvoedingsdoelen.

Op dit moment vindt tussen de inrichtingen en DJI afstemming plaats over invulling van verantwoordelijkheden bij de besluitvorming over verlof. Het standpunt hierover zal worden verwerkt in het nieuwe verlof-toetsingskader. Daarnaast zal in het nieuwe verlof-toetsingskader expliciet aandacht worden besteed aan de koppeling tussen verlof en de behandel-doelen van de jongeren.

Aanbeveling van de inspecties over bijdrage verlof aan voorbereiding terugkeer in de samenleving:

- evalueer structureel samen met de inrichtingen het functioneren van het toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen zodat er betere randvoorwaarden ontstaan voor een gefaseerde uitvoering van de PIJ-maatregel.

Een drietal onderwerpen waaraan volgens de inspecties bij deze aanbeveling aandacht dient te worden besteed, wordt verwerkt in het nieuwe verloftoetsingskader. Het betreft de resultaten van een onderzoek dat zal worden verricht naar de factoren die bijdragen aan een gefaseerd verloop van de PIJ-trajecten, de mogelijkheden om in individuele gevallen meer ruimte voor variatie te bieden in vorm, duur en frequentie van verlofmachtigingen en de spanning tussen maatwerk en een uniforme toepassing van regels, toezicht en controlemiddelen.

Bij deze aanbeveling dient volgens de inspecties tevens aandacht te worden besteed aan de regionale spreiding van gesloten en beperkt beveiligde capaciteit. Bij de behandeling in een JJI wordt steeds zoveel mogelijk gestreefd naar fasering van het verblijf van een normaal beveiligde naar een beperkt beveiligde setting – zo mogelijk binnen één en dezelfde inrichting of locatie – en vervolgens via een Scholings- en Trainingsprogramma (of proefverlof) naar terugkeer in de vrije maatschappij (inclusief nazorg). Bij de totstandkoming van het «Bestemmingenplan JJI 2010 en verder» is onderzocht hoe een zo optimaal mogelijke spreiding van normaal en beperkt beveiligd over het land kan worden bewerkstelligd. Die spreiding is echter beperkt en kan niet op korte termijn worden gewijzigd, ook omdat er specifieke eisen aan de gebouwen worden gesteld. Daar waar de spreiding minder optimaal is, wordt met de inrichtingen gezocht naar alternatieven.

Daarnaast vragen de inspecties aandacht voor het aantal jongeren dat de PIJ-maatregel wel of niet ondergaat in de regio waarin zij terugkeren en welke factoren regionale plaatsing belemmeren en bevorderen. Begin juni zijn afspraken gemaakt om de regio-indeling aan te passen, zodat zoveel mogelijk PIJ-jongeren worden geplaatst in de regio waarin ze terugkeren. Hierin zal rekening worden gehouden met de verhouding van de vraag en het aanbod, de bereikbaarheid van inrichtingen en de recente capaciteitsontwikkelingen. De nieuwe indeling gaat per 1 januari 2010 in.

Aanbevelingen van de inspecties over het betrekken van jongeren en hun sociaal systeem bij de uitvoering van het verlofbeleid:

- bevorder en bewaak dat de inrichtingen het beleid om jongeren, het sociale systeem van de jongeren en relevante instellingen te betrekken bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van verlof verder versterken;
- onderzoek welke factoren het betrekken van ouders bij de behandeling en het verlof van jongeren bevorderen en belemmeren;
- leg de inhoudelijke voorwaarden vast waaraan een verlofprogramma moet voldoen.

De eerste en laatste aanbeveling zullen een plaats krijgen in de aanpassing van het verloftoetsingskader.

DJI onderzoekt op dit moment de factoren die de betrokkenheid van ouders bevorderen dan wel belemmeren. In samenspraak met de inrichtingen wordt een nieuwe visie op ouderparticipatie opgesteld die begin 2010 gereed zal zijn.

Het beter betrekken van het sociale netwerk van jongeren bij het verblijf en de behandeling in een JJI vormt thans reeds onderdeel van de kwaliteitsverbeteringen die eerder zijn ingezet. In de basismethodiek YOUTURN is vastgelegd op welke manier ouders/verzorgers structureel betrokken

worden bij het verblijf van de jongere. Op basis van het voorliggende rapport is de beschrijving van YOUTURN aangepast zodat nadrukkelijker is beschreven dat ouders/school/werkgever worden betrokken in de doelen en evaluaties van verlof.

Daarnaast worden systeemgerichte gedragsinterventies (FFT, MST, MDFT) ingezet in de eindfase van het verblijf. De implementatie van deze en andere erkende interventies is naar verwachting eind 2010 afgerond.

Aanbeveling van de inspecties over risico-identificatie bij verloftoekenning en voorbereiding van verlof:

- onderzoek en evalueer samen met de inrichtingen het gebruik van de SAVRY en ga na hoe het gebruik van risicotaxatie-instrumenten beter kan bijdragen aan het verminderen van de kans op ernstige incidenten.

In 2007 is het gebruik van de Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY) voor het eerst geëvalueerd. Dit najaar wordt dat opnieuw gegaan. Daarbij worden knelpunten, ervaringen van gebruikers besproken en recente wetenschappelijke ontwikkelingen betrokken.

Aanbeveling van de inspecties over risicobeheersing tijdens verlofsituaties:

- pas de geweldsinstructie aan zodat duidelijk is of personeelsleden geweld mogen toepassen om onttrekking van jongeren aan de begeleiding te voorkomen en
- bevorder een eenduidiger invulling van de rol van verlofbegeleiders.

Op basis van de huidige Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen hebben de directeuren de bevoegdheid om een dienstinstructie geweldstoepassing voor hun inrichting vast te stellen. De directeur geeft daarin aan onder welke omstandigheden welke personeelsleden bevoegd zijn geweld te gebruiken en met welk gewelddmiddel.

Omdat de bevoegdheid bij de directeur van de inrichting ligt, kunnen zekere verschillen tussen inrichtingen ontstaan. In de loop van 2009 zal samen met de inrichtingen en de medezeggenschap worden onderzocht op welke onderdelen de dienstinstructies verschillen en worden bezien of dit tot aanpassing van de dienstinstructies moet leiden om zo mogelijk de uniformiteit te vergroten. Tevens zal worden onderzocht of alle dienstinstructies voldoende informatie geven over de omstandigheden waarin geweld mag worden gebruikt en de rol van verlofbegeleiders.

DJI heeft daarnaast eind 2008 een wijziging van de Regeling geweldsinstructie voor de JJ's voor advies aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) voorgelegd. Met de gewijzigde regeling zou het mogelijk worden om beveiligd verlof toe te passen ter voorkoming van de onttrekking van een jeugdige aan het op hem uitgeoefende toezicht. Het advies van de RSJ was kritisch. Het oordeel van de RSJ en onderhavige aanbeveling worden betrokken bij de beslissing om de geweldsinstructie te wijzigen. Naar verwachting kan hier begin 2010 een definitief besluit over worden genomen.

Aanbeveling van de inspecties over dossiervorming en -overdracht:

- stel opnieuw vast welke documenten moeten worden opgenomen in het dossier van de jongeren

In het nieuwe verloftoetsingskader zal duidelijker worden vastgelegd welke documenten moeten worden opgenomen in de dossiers ten behoeve van de toetsing van het verlof.

Aanbevelingen van de inspecties bij het eindoordeel:

- bevorder een heldere taakverdeling tussen functionarissen die bij de uitvoering van het verlofbeleid betrokken zijn, zorg voor eenduidige functieprofielen;
- bevorder en bewaak een eenduidige hantering en borging van de uitvoering van de basismethodiek YOUTURN en het traject Workwise in de JJI. Initieer daartoe periodieke evaluaties en audits en maak gebruik van wetenschappelijk onderzoek;
- bevorder samenwerking en kennisdeling tussen JJI's onderling en tussen voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en JJI's.

De taakverdeling tussen functionarissen die bij de uitvoering van het verlof betrokken zijn, wordt in het nieuwe verloftoetsingskader verwerkt. Nagegaan wordt of de bestaande functieprofielen aanpassing behoeven.

De basismethodiek YOUTURN wordt op dit moment in alle JJI's geïmplementeerd. Alle groepsleiders, docenten en methodiekcoaches zijn centraal opgeleid, worden gecertificeerd en elk jaar opnieuw getraind. De eenduidige hantering van YOUTURN wordt vooral geborgd via de inzet van de methodiekcoaches die via intervisie en coaching het personeel continu «on the job» bijsturen. Daarnaast worden alle gebruikte documenten en formats centraal beheerd en beschikbaar gesteld. In het najaar van 2009 volgt een procesevaluatie van YOUTURN.

De beheerstaken voor YOUTURN worden gezamenlijk met de gedragsinterventies ondergebracht in een centrale beheersorganisatie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de JJI's en die verantwoording aflegt aan de sectordirectie JJI. Deze beheersorganisatie wordt eind 2009 opgezet. Deze beheersorganisatie registreert certificaten en deelnemergegevens, coördineert de landelijke trainingen en gebruikersoverleggen, beheert en verspreidt het beschikbare materiaal, coördineert intrasectorale audits en aanpassing van materiaal op basis van onderzoek dan wel evaluatie van gebruikers.

De kwaliteitsborging van Workwise wordt bevorderd en bewaakt door de stichting Workwise. Deze stichting heeft soortgelijke taken als de bovengenoemde beheersorganisatie. Waar mogelijk worden de taken van de stichting Workwise en de beheersorganisatie van YOUTURN gezamenlijk georganiseerd. In 2010 start een evaluatieonderzoek van de gedragsinterventies die in het kader van Workwise worden toegepast. In het kader van de verbetermaatregelen van de JJI's is op 28 november 2008 de eerste JJI Inspiratiedag georganiseerd. Doel van deze dag was het uitwisselen van best practices en delen van ervaringen met het middenkader van de inrichtingen. In november 2009 zal opnieuw een JJI Inspiratiedag plaatsvinden.

Daarnaast komen de kwaliteitsfunctionarissen van de inrichtingen meerdere keren per jaar bij elkaar ter bevordering van samenwerking en kennisdeling.

Samenwerking en kennisdeling tussen voorzieningen van gesloten jeugdzorg en JJI's vindt op dit moment plaats bij vier JJI's die tevens gesloten jeugdzorg aanbieden. Daarnaast participeren deze JJI's in het Actieplan professionalisering jeugdzorg. De interventies van zowel het Ministerie van Justitie als het Ministerie voor Jeugd en Gezin worden door onafhankelijke commissies getoetst op effectiviteit. Er is contact tussen beide commissies. De gesloten jeugdzorg volgt een eigen traject, dat eerst tot ontwikkeling moet komen. Waar mogelijk wordt dit met de JJI's gedeeld.

3.3. Maatregelen die op de lange termijn worden gerealiseerd.

Aanbeveling van de inspecties over dossiervorming en -overdracht:

- vertaal de eisen die aan het dossier worden gesteld in een programma van eisen voor een landelijk te ontwikkelen uniform digitaal informatiesysteem.

DJI bekijkt momenteel samen met de inrichtingen hoe in de toekomst een betere ICT-ondersteuning gegeven kan worden voor de primaire bedrijfsprocessen en het gebruik van instrumenten. Daarnaast wordt binnen het project Informatiemanagement in de Jeugdketen van het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit gewerkt aan ketenprocesdossiers met elektronische informatie die een actueel en historisch beeld van het kind geven. De Justitiële informatiedienst (Just ID) van het ministerie van Justitie onderzoekt in de tweede helft van 2009 welke eisen er aan een dergelijk dossier moeten worden gesteld.

Besluitvorming over de ketenbrede aanpak wordt in de eerste helft van 2010 verwacht.

4. Tot slot

Het rapport van de inspecties biedt een belangrijke impuls om de kwaliteit van het verloffbeleid voor jeugdigen met een PIJ-maatregel in de justitiële behandelinrichtingen en -afdelingen verder te verhogen. De start hiermee is eerder in het kader van de verbetermaatregelen naar aanleiding van eerdere inspectierapporten en het rapport van de Algemene Rekenkamer gemaakt. Het nu voorliggende rapport biedt de gelegenheid om een nadere verdiepingsslag in die kwaliteitsverbeteringen te maken. Over de voortgang van deze verbetermaatregelen, inclusief de aanvullende maatregelen die verband houden met dit inspectierapport, wordt u jaarlijks door middel van een voortgangsrapportage op de hoogte gehouden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin