

Vergaderjaar 2009–2010

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 371

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2009

Hierbij doe ik u toekomen het rapport inzake de evaluatie van de Individuele Traject Afdelingen (ITA)¹ en mijn reactie daarop. Daarmee doe ik tevens mijn toezegging gestand naar aanleiding van een vraag van het lid Van Velzen (SP) bij gelegenheid van het mondelinge vragenuur van 6 oktober 2009 over incidenten bij de ITA's in Zutphen en Breda (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 10, blz. 677, 2e kolom). Deze toezegging hield in dat ik uw Kamer binnen twee maanden zou informeren over de resultaten van het evaluatieonderzoek, mijn reactie daarop en eventueel aanvullende maatregelen. In deze brief informeer ik u achtereenvolgens over de aanleiding voor en de inrichting van de ITA-pilot, de bevindingen van het evaluatieonderzoek en de consequenties die ik daaraan verbind.

Mijn conclusie is dat de ITA in een behoefte voorziet, perspectief biedt voor de zwaarste doelgroep in de justitiële jeugdinrichtingen en een structurele plaats in de justitiële jeugdinrichtingen kan krijgen. Daarbij moet de ITA verder worden doorontwikkeld. Het onderzoeksrapport biedt daar waardevol materiaal voor.

Aanleiding voor de ITA-pilot

Kenmerken doelgroep

In de justitiële jeugdinrichtingen bevindt zich een beperkt aantal jeugdigen met een PIJ-maatregel dat dusdanig storend gedrag vertoont dat het pedagogische groepsklimaat ernstig wordt bedreigd. Deze jongeren, die relatief oud zijn, hebben een ernstige persoonlijkheidsproblematiek die tot uiting komt in autoriteits- en agressieproblemen, een beperkte gewetensontwikkeling, een hoog recidivegevaar en zeer lage behandelmotivatie. Zij zijn vaak manipulatief. Het verblijf op de reguliere leefgroepen, de huidige groeps grootte en het dagprogramma leken niet geschikt voor de zorgvraag van deze specifieke groep jongeren. Dit leidt tot situaties waarin het pedagogisch en behandelklimaat voor alle jeugdigen in het geding is. Het merendeel van de bedoelde groep is diverse malen overgeplaatst omdat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zij in de oorspronkelijke inrichting niet te handhaven waren zonder dat dit tot een goede oplossing heeft geleid. Zodoende worden zij ook wel carrouseljongeren genoemd. Het gaat jaarlijks om ongeveer 25 jongeren.

Concept ITA

Gezocht is naar een omgeving die de jongere meer perspectief biedt. Daartoe is de pilot Individuele Traject Afdelingen ontwikkeld. De ITA is een landelijke bestemming waarbinnen deze jeugdigen individueel benaderd en behandeld worden op een normaal beveiligde behandelafdeling. Bij de ontwikkeling van de ITA is bepaald dat de jeugdigen met een psychiatrische problematiek in engere zin niet op deze afdeling geplaatst worden. Daarvoor is immers een afdeling voor intensieve behandeling als bedoeld in artikel 22b van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) voorzien.

Het individuele behandeltraject is primair gericht op het verminderen van ongewenst gedrag. Na stabilisatie richt het behandeltraject zich met name op resocialisatie. Wanneer een jongere aan het eind van zijn PIJ-maatregel op de ITA wordt opgenomen, wordt – vanwege de beperkte tijd die nog resteert – aan de resocialisatie vooral invulling gegeven door arbeidstoeliding en het regelen van huisvesting en vrije tijdsbesteding. Heeft de jeugdige nog een substantieel deel van zijn PIJ-maatregel voor de boeg dan wordt na stabilisatie onderzocht wat het perspectief van de jongere is en wordt daar vervolgens aan gewerkt. Terugkeer naar een reguliere behandelgroep behoort tot de mogelijkheden. In deze gevallen kan het om een plaatsing gaan met een meer «preventief» karakter, namelijk om te voorkomen dat de jeugdige groepsongeschikt wordt. Dat betekent dat jeugdigen met een PIJ-maatregel van wie de verwachting bestaat dat zij zich vanwege hun ernstige persoonlijkheidsproblematiek ontwikkelen tot de carrouseljongeren, ook op de ITA worden geplaatst.

De individuele benadering heeft als gevolg dat deze jeugdigen minder in groepen verblijven en minder groepsactiviteiten krijgen aangeboden. Op de ITA nemen de jeugdigen, in analogie van de afdelingen voor intensieve zorg ex artikel 22b Bjj, ten minste 6 uren per dag door de week en ten minste 4 uren per dag in het weekend deel aan gemeenschappelijke activiteiten. Er kunnen maximaal 8 jeugdigen op een ITA geplaatst worden. De ITA is een differentiatie van het reguliere regime op grond van de Bjj. Omdat wordt afgeweken van het aantal uren op de groep, dient tevens voorzien te worden in een wettelijke regeling.

Programma ITA

Iedere jeugdige krijgt een individueel behandelprogramma dat gericht is op zorg, opvoeding en behandeling. Het programma is gestructureerd en overzichtelijk. De jeugdige krijgt minder impulsen die kunnen leiden tot ongewenst gedrag.

Het dagprogramma bestaat uit zelfverzorging, drie maaltijden per dag, twee luchtmomenten, scholing en arbeid, sport en recreatie. Daarnaast krijgen de jeugdigen wekelijks een bibliotheek- en een bezoekmoment aangeboden. De activiteiten zijn steeds in blokken aangegeven. De behandeldoelen worden met de jeugdige besproken en in het behandelplan opgenomen. Aan de doelen wordt gewerkt op de afdeling, binnen het onderwijs, door maatschappelijk werk, gezinsbehandelaars, vaktherapeuten en anderen (bijvoorbeeld ouders en individuele traject begeleiders). Een verschil met de reguliere afdelingen is dat de jeugdige minder tijd op de groep verblijft. Wanneer de jongens bij elkaar zitten is dat in kleine groepjes van twee tot drie.

Het verblijf op de ITA bestaat uit zes fasen. Na de instroomfase krijgt de jeugdige stapsgewijs meer privileges en vrijheden, zoals maaltijden op de

groep en recreatiemomenten in de huiskamer. De overgang naar een volgende fase hangt af van de voortgang op de leerdoelen die bij de fase horen en die uit het behandelplan.

Plaatsingsprocedure

De plaatsingsprocedure is met extra waarborgen omkleed. Een jeugdige wordt door de inrichting of door de selectiefunctionaris aangemeld voor plaatsing op de ITA. Om zo objectief mogelijk de plaatsing op de ITA, de behandelvoortgang en de vervolgtrajecten te kunnen waarborgen, heb ik een onafhankelijke adviescommissie benoemd. Deze commissie adviseert de selectiefunctionaris over de plaatsing van de jeugdigen op de ITA en over de continuering daarvan. De selectiefunctionaris neemt op basis van dit advies een beslissing over de plaatsing op de ITA. Tegen de plaatsingsbeschikking staan de rechtsmiddelen bezwaar en vervolgens beroep open.

Start pilot

In januari 2008 is Den Hey-Acker in Breda gestart met een ITA en per 1 april 2008 volgde De Sprengen in Zutphen. Het verschil in aanvangsmoment ligt in de omstandigheid dat eerst overwogen is om de tweede ITA-afdeling bij een andere justitiële jeugdinrichting onder te brengen. Aangezien die betreffende inrichting geconfronteerd werd met veel noodzakelijke verbeteringen naar aanleiding van het Inspectierapport van september 2007, is ervan afgezien om deze proef met een zeer moeilijke doelgroep daar te starten. Dat betekende dat De Sprengen op een laat moment in het voorbereidingsproces moest aanhaken. Het verloop van de pilot is gemonitord door een ambtelijke begeleidingscommissie.

Het evaluatieonderzoek

De pilot is geëvalueerd door PI Research in opdracht van het WODC. Met belangstelling heb ik kennis genomen van de bevindingen van PI Research.

Bij de uitvoering van het onderzoek is zowel aandacht besteed aan de theoretische onderbouwing van het model als aan de praktische uitvoering. Daarbij zijn vergelijkingen gemaakt met twee reguliere justitiële jeugdinrichtingen. Zowel jeugdigen als personeelsleden zijn geïnterviewd. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode januari-augustus 2009.

Samenvattende bevindingen:

- De ITA kan een goed alternatief voor een reguliere behandelafdeling zijn. Verdere theoretische onderbouwing is wenselijk;
- de ITA voldoet in opzet grotendeels aan de voorwaarden van de Bjj;
- de verschillen tussen beide ITA's zijn te groot om al van *de* ITA te kunnen spreken;
- uitspraken over ontwikkeling van incidenten, personeelsverloop en personeelsverzuim zijn vanwege de invloed van andere factoren nog niet goed te geven;
- de instroom van de jongeren blijft achter bij de verwachtingen;
- op de ITA zijn jongeren geplaatst aan het eind van hun PIJ-maatregel, waardoor zij niet het gehele ITA-taject konden doorlopen;
- er zijn nog geen jeugdigen om meer preventieve redenen op de ITA geplaatst; de criteria daarvoor moeten duidelijker worden omschreven;
- niet alle medewerkers hebben alle benodigde trainingen gehad;
- de informatievoorziening aan personeel en jeugdigen was niet altijd in overeenstemming met hun verwachtingen over de ITA;
- een effectonderzoek is nodig als de ITA uitgekristalliseerd is.

Het concept

De onderzoekers komen tot het oordeel dat de ITA aanpak *in opzet* grotendeels voldoet aan de voorwaarden van de Bjj. Daarbij wijzen zij op de duur van de gemeenschappelijke activiteiten, de behoefte aan extra begeleiding vanwege de psychiatrische of persoonlijkheidsstoornis waardoor de jeugdige tijdelijk niet op een reguliere afdeling kan verblijven en op het doel dat de plaatsing geschiedt ter stabilisatie en behandeling van de jeugdige. De afwijking ten opzichte van de Bjj ligt in het minder aantal uren dat in de beginfasen gemeenschappelijk wordt doorgebracht. Voorts concluderen zij dat de ITA een goed alternatief kan zijn voor groepsongeschikte jongeren met een PIJ-maatregel. In de aanpak is een aantal kenmerken van algemeen en specifiek werkzame factoren te onderscheiden uit de zgn. *What Works* literatuur. Ook sluit de beoogde aanpak aan bij de meeste basisbeginselen van effectief ingrijpen. Winst is te behalen door verdere theoretische onderbouwing van de verbinding tussen doel, doelgroep en de geboden aanpak.

De uitvoering

De inhoudelijke en organisatorische uitvoering van het behandelprogramma is niet helemaal verlopen zoals beoogd. Het is nog niet gelukt om twee uniforme ITA's te creëren, zodat ook nog niet gesproken kan worden over *de* ITA. Meer uniformiteit is gewenst. Verschillen tussen het beoogde programma en het programma zoals dat in de praktijk wordt uitgevoerd, kunnen een succesvolle aanpak in de weg staan, omdat bepaalde onderdelen waarvan wordt verondersteld dat ze effectief zijn, niet helemaal in overeenstemming met het oorspronkelijke plan worden uitgevoerd. De onderzoekers wijzen erop dat De Sprengen een korte voorbereidingstijd heeft gehad. De onderzoekers geven geen eenduidige verklaring over de ontwikkeling van het aantal incidenten, het personeelsverloop en het personeelsverzuim op de reguliere behandelgroepen sinds de invoering van de ITA, omdat hierbij ook andere factoren dan de aanwezigheid van de betreffende jongens een rol kunnen hebben gespeeld.

De onderzoekers concluderen dat de ITA een goed alternatief kan zijn voor groepsongeschikte jongeren met een PIJ-maatregel. Uitspraken over de mate waarin doelen voor jongeren, de groepen en het personeel zijn bereikt, kunnen op dit moment ten dele worden gedaan. Een doel van de ITA is het programma op de reguliere groepen niet te laten verstoren door jongeren die bij herhaling incidenten veroorzaken. De onderzoekers constateren dat er vanwege wisselende beelden geen uitspraken te doen zijn over de toename van de veiligheid op de afdelingen waar de jongeren voor hun plaatsing in de ITA verbleven hebben. Hierbij kunnen factoren een rol spelen als de wisselende samenstelling van de groep op de oorspronkelijke afdeling of privé-omstandigheden bij vertrek van medewerkers. Een positief resultaat is dat ten tijde van de onderzoeksperiode geen enkele ITA-jongere is overgeplaatst naar een andere inrichting of afdeling en dat de incidenten waarbij ITA-jongeren betrokken zijn, minder gewelddadig zijn dan voorheen.

De onderzoekers constateren voorts dat de instroom gedurende het onderzoek achterbleef bij de verwachtingen en adviseren na te gaan wat daarvan de reden is. Naar de mening van de onderzoekers zou de lage instroom kunnen leiden tot de vraag of een aparte ITA voor deze doelgroep wel nodig is of dat de ITA-aanpak ook kan worden doorgevoerd op een reguliere behandelafdeling. De onderzoekers adviseren voorts de toelatingsprocedure voor plaatsing van jongeren vanuit preventief oogpunt te verduidelijken door verheldering van de criteria.

De onderzoekers stellen een vervolgonderzoek voor naar de effecten als beide ITA's uniform werken en het ITA-concept uitgekristalliseerd is.

Beleidsreactie

Het meerdere malen doorplaatsen van jeugdigen tussen de verschillende justitiële jeugdinrichtingen vind ik ongewenst. Dit komt de effectiviteit van de behandeling niet ten goede. Ook moet het ongewenste gedrag van één jeugdige niet de behandeling van zijn groepsgenoten frustreren. Daarom is gezocht naar een andere oplossing. Het doet mij genoegen dat de onderzoekers concluderen dat de ITA een goed alternatief voor een reguliere behandelafdeling kan zijn. Dat betekent dat er een aanpak is gevonden die perspectief biedt voor deze zwaarste doelgroep in de justitiële jeugdinrichtingen.

Zoals ook uit het onderzoek blijkt gaat het vooral om jongvolwassenen die ten tijde van het begaan van het delict minderjarig waren en op grond van het jeugdstrafrecht een PIJ-maatregel hebben gekregen. Bij de totstandkoming van de ITA en gedurende de pilotfase is herhaaldelijk nagegaan of deze groep beter op zijn plaats zou zijn in de volwassenen inrichtingen. De betrokken jeugdigen bleken volgens behandelaars vanwege hun leeftijd en problematiek echter niet geschikt voor volwassenen detentie.

Het evaluatierapport schetst een beeld van een nieuwe differentiatie in ontwikkeling. Dat betekent een gewenningsproces voor het personeel en de jeugdigen. De bevindingen van het evaluatieonderzoek corresponderen met de signalen die tijdens de monitoring naar boven kwamen. Tevens heb ik geconstateerd dat de bezetting in 2009 hoger lag dan in 2008, al was het niet nodig om alle 16 beschikbare plaatsen te benutten.

Naar aanleiding van de bevindingen neem ik een aantal maatregelen ter verdere verbetering van de aanpak.

De late betrokkenheid van De Sprengen bij de ontwikkeling van de ITA heeft ertoe geleid dat het personeel niet optimaal was voorbereid en verklaart mede de verschillen in uitvoering tussen beide inrichtingen. De Sprengen heeft zich naar mijn mening voldoende ingezet om de aanloopproblemen zo snel mogelijk op te lossen. Het advies dat er meer uniformiteit moet komen tussen de beide ITA's onderschrijf ik. De inrichtingen hebben werkafspraken gemaakt om beter met elkaar af te stemmen en de processen te harmoniseren.

Ook onderschrijf ik het belang van training en begeleiding van het personeel. Bij gelegenheid van het mondelinge vragenuur van 6 oktober 2009 heb ik uw Kamer al meegedeeld dat er meer personeel op deze groepen wordt ingezet dan op de reguliere groepen (13,5 fte per team in plaats van 9 fte per team) en dat het personeel ook extra begeleiding krijgt. Ik vind het positief dat de maximale capaciteit van 2 x 8 plaatsen de afgelopen periode niet volledig is gevuld. Het draagt bij aan de veronderstelling dat de selectie zorgvuldig gebeurt en dat van overhaaste plaatsingen geen sprake is. De daling van het totale aantal jeugdigen met een PIJ-maatregel heeft hierin mogelijk ook een rol gespeeld. Gelet op de ervaringen heb ik besloten de groepsgrootte van maximaal 8 jeugdigen per ITA te handhaven. Daarbij blijft de extra personeelsinzet van kracht. Verder ga ik er gelet op de ervaringen van uit dat normaliter de bezetting lager zal zijn dan 8 jeugdigen en op ongeveer 6 jeugdigen per ITA uitkomt. Met een capaciteit van 8 plaatsen wordt meer flexibiliteit geboden voor eventueel piekaanbod. Met de desbetreffende inrichtingen maak ik afspraken over aanvullende maatregelen in het geval de bezetting van de ITA tijdelijk boven de 6 komt, zodat het personeel op de ITA niet te zwaar belast wordt en/of de veiligheid op de groep niet langer verzekerd is. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan tijdelijk extra inzet van personeel op de ITA.

De jeugdigen die het eerst op de ITA's zijn ingestroomd, hadden al veel problemen gegeven op de reguliere afdelingen en een enkeling had tussentijds ook in een volwassenen inrichting verbleven vanwege een nieuw delict. Zij waren vaak in de laatste fase van hun PIJ-maatregel. De komende periode zal deze groep uitstromen en zullen naar verwachting meer jongeren in verschillende fases van de PIJ-maatregel worden geplaatst. Het dagprogramma moet nog verder worden gedifferentieerd met accenten op werktoeleiding voor degenen die weldra de justitiële jeugdinrichting verlaten en voortzetting van de behandeling voor de anderen. Voorts zal ik met het veld criteria ontwikkelen voor de plaatsing van jeugdigen om te voorkomen dat ze zich ontwikkelen tot carouseljongeren. In de beginfase van het ITA-traject zullen de jongeren meer tijd met elkaar doorbrengen, maar niet noodzakelijkerwijs met de gehele groep tegelijkertijd.

De medezeggenschap wordt betrokken bij dit proces. Tevens wordt de verdere ontwikkeling van de ITA door een ambtelijke werkgroep gemonitord. Daarnaast overleg ik met het WODC om in 2011 andermaal een evaluatieonderzoek te laten uitvoeren.

Mijn conclusie is dat er in de volgende fase verbeteringen mogelijk zijn, maar dat niet langer hoeft te worden gewacht met een beslissing over definitieve invoering. De ITA voorziet in een behoefte. Ik ben daarom voornemens de ITA een structurele plaats te geven in de justitiële jeugdinrichtingen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak