

Vergaderjaar 2021–2022

28 741

Jeugdcriminaliteit

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2022

U heeft op 20 januari 2022 verzocht om voor het commissiedebat over justitiële jeugd van 17 maart 2022 de Kamer te informeren over het onderzoek naar het incident bij de Justitiële Jeugdinrichting (JJI) Den Hey-Acker. U vroeg eveneens om daarbij de bredere situatie in Den Hey-Acker mee te nemen. Met deze brief informeer ik u over dit verzoek. Ook bied ik uw Kamer de bevindingen aan van de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspecties) in de voortgangsbrief intensief toezicht JJI's¹ en geef ik mijn reactie hierop. Daarnaast kom ik, zoals toegezegd, met een voorstel over de aanpak van het adolescentenstrafrecht. Tot slot bied ik u het WODC-onderzoek «verschil in recidivetrends onder jeugdigen» aan².

Incident Den Hey-Acker

Ik heb de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) gevraagd om in het onderzoek naar het incident in Den Hey-Acker de bredere situatie (waaronder werkdruk en bezetting) in de JJI Den Hey-Acker te betrekken. De IJenV heeft me laten weten dat de werkdruk en de bezetting onderdeel uitmaken van het onderzoek. Het onderzoek is naar verwachting in het najaar afgerond. Ik zal de uitkomsten met uw Kamer delen.

Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

In juli 2021 hebben de inspecties hun zorgen geuit over het capaciteits- en personeelstekort in de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) en de daarbij behorende scholen en de gevolgen voor de taakuitvoering. Hierop is het toezicht geïntensiveerd. Uw Kamer is laatstelijk bij brief van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

28 oktober 2021 geïnformeerd over het pakket aan maatregelen dat is getroffen.³

Op 10 maart jl. hebben de inspecties bijgevoegde voortgangsbrief uitgebracht.

Bevindingen inspecties

De inspecties gaan nader in op de stand van zaken bij vier thema's: capaciteitstekort, personeelstekort, dagprogramma en interne veiligheid. In het rapport constateren de inspecties dat er vanaf juli 2021 ontzettend veel gebeurd is. De ingezette maatregelen geven hoop op verbetering. Tegelijkertijd geven de inspecties aan dat het tijd kost alvorens het effect daadwerkelijk zichtbaar wordt. DJI en de JJI's worden hierbij gehinderd door personele schaarste op de arbeidsmarkt en de beperkingen als gevolg van corona. De implementatie van de aanvullende steunmaatregelen is nog in volle gang en heeft tijd nodig. De inspecties hebben daarom besloten het intensief toezicht voor in ieder geval een half jaar te verlengen.

Voorts geven de inspecties ten aanzien van het thema interne veiligheid aan dat de Commissies van Toezicht en de Ondernemingsraden hebben aangegeven dat er nog steeds veel incidenten zijn en er onrust is onder de justitiële jongeren.

Reactie

Ten aanzien van de bevindingen die samenhangen met de personele capaciteit herken ik het beeld dat de inspecties schetsen. Er is een stevig pakket aan maatregelen ingezet en DJI is voortvarend aan de slag gegaan om de problematiek aan te pakken. Daarnaast herken ik dat de krapte op de arbeidsmarkt en corona een beperkende factor vormen. Ik wil daar de factor tijd aan toevoegen. Zoals de inspecties zelf aangeven is het werven van geschikt personeel een zaak van lange adem. Met het zoeken, aannemen en inwerken van nieuw personeel is, zeker in deze krappe arbeidsmarkt, de nodige tijd gemoeid. DJI blijft stevig inzetten op werving van personeel en verwacht dat het aantrekken van mbo-opgeleid personeel het bereik voor de werving vergroot. Hoewel ik er vertrouwen in heb dat we met de ingezette maatregelen goede stappen aan het zetten zijn, zal het nog enige tijd duren voordat de resultaten in den brede zichtbaar zijn.

Van de in november aangekondigde maatregelen zijn de volgende tussentijdse resultaten bereikt:

- RJI Horsterveen is verder gefaseerd geopend, hierdoor is de gemiddelde bezetting in de inrichtingen gedaald.
- Per 1 november 2021 zijn extra medewerkers van Dienst Vervoer & Ondersteuning en extra inhuur van gespecialiseerd personeel bij JJI's ingezet.
- De extra inzet van gedragswetenschappers wordt gecontinueerd.
- Er is gestart met extra ondersteuning op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie.
- De werving van extra groepsleiders is van start gegaan en de verwachting is dat steeds meer groepen drie groepsleiders zullen hebben.
- Een aantal geplande activiteiten in de stelselwijziging Vrijheidsbenaming Op Maat (VOM) zijn naar voren gehaald. Deze activiteiten dragen

³ Kamerstuk 24 587, nr. 809

- bij aan een verbetering van maatwerk en bieden zodoende ruimte en rust bij personeel.
- De wettelijke minimumeisen⁴ worden weer formeel gehaald.

Ten aanzien van het thema capaciteitstekort benoemen de inspecties dat er zorgen zijn over de sluiting van de tijdelijke locatie RJJI Horsterveen over twee jaar, omdat de uitbreiding van JJI Teylingereind onvoldoende zou zijn om de instroom aan te kunnen. De instroom en de capaciteitsbehoefte zijn onderwerpen waar ik met DJI over in gesprek blijf. In april wordt de nieuwe PMJ-raming bekend, dan wordt opnieuw gekeken of de genomen maatregelen voldoende zijn.

De inspecties geven ten aanzien van het thema interne veiligheid aan dat er nog steeds sprake is van incidenten en onrust onder de justitiële jongeren.

Incidenten zijn helaas niet altijd te voorkomen bij deze doelgroep. De gevoelens van onrust en onveiligheid zijn redenen waarom ingezet is op extra personele ondersteuning (zowel tijdelijk en structureel). Door het inzetten van extra groepsleiding wordt de veiligheid op de groep verder versterkt. Verder is de verwachting dat door het afschalen/afschaffen van de corona maatregelen een andere onrust factor wordt weggenomen. DJI ziet in 2021 een daling van het aantal geweldsincidenten naar het niveau van voor 2019. Ik hoop dat deze daling ook zichtbaar wordt in het vervolg van het intensieve toezicht.

De bevindingen van de inspecties steunen mij in de overtuiging dat we met de stappen die gezet worden de goede kant op gaan. Met de inspecties ben ik echter van mening dat het momenteel nog kwetsbaar is. Ik kan u verzekeren dat het op orde brengen van de basis in de JJI's voor mij de grootste prioriteit blijft. Daarom blijft DJI volop inzetten op werving van extra personeel. Het door de inspecties voortgezette intensief toezicht zie ik als een extra stimulans om me hier hard voor te blijven inzetten.

Voorstel aanpak adolescentenstrafrecht (ASR)

In de voortgangsbrief jeugdcriminaliteit van 23 juni 2021 is de overkoepelende studie «Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. Een multicriteria evaluatie» van het WODC aangeboden.⁵ Mijn voorganger heeft toegezegd de aanbevelingen in overleg met de ketenpartners in samenhang te bekijken en vervolg te geven. Hiertoe is met het veld een expertmeeting adolescentenstrafrecht georganiseerd. Bij de expertmeeting was de gehele jeugd(strafrecht)keten vertegenwoordigd.

Aan de hand van de opgehaalde inzichten zal ik samen met de ketenpartners met de volgende thema's aan de slag gaan.⁶

⁴ Beginselenwet Justitiële Jeugd, artikel 22: In inrichtingen verblijven jeugdigen in groepen en nemen deel aan gemeenschappelijke activiteiten gedurende ten minste 77 uren per week waarvan ten minste acht en een half uren per dag. De jeugdigen houden zich gedurende de voor de nachtrust bestemde uren in hun kamer op, tenzij zij als onderdeel van het regime van de inrichting deelnemen aan meerdaagse activiteiten buiten de inrichting.

⁵ Kamerstuk 28 741, nr. 81.

⁶ Betrokken partners zijn: Raad van de Kinderbescherming (RvdK), Volwassenreclassering (drie reclasseringsorganisaties Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering en Stichting Verslavingsreclassering GGZ (3RO)), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Jeugdzorg Nederland, Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), Advocatuur, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De afgelopen periode is vanuit verschillende kanten beargumenteerd dat het uitgangspunt «volwassenenstrafrecht, tenzij» omgedraaid zou moeten worden naar «jeugdstrafrecht, tenzij». Tegelijkertijd komt uit gesprekken met ketenpartners naar voren dat de potentie van het ASR in de praktijk nog onvoldoende wordt benut om daar waar dat passend is jeugdstrafrecht toe te passen op 18-plussers. Dat maakt dat het nu te voorbarig is conclusies te trekken over of het huidige uitgangspunt voldoende ruimte biedt voor het beoogde maatwerk. Daarom ligt de focus van de aanpak eerst op optimalisering van de uitvoeringspraktijk binnen het bestaande kader. Dat doe ik op zes verschillende thema's die ik hierna nader toelicht.

Thema's doorontwikkeling

Ik ga met alle betrokken organisaties het komende jaar de volgende onderwerpen nader uitwerken om de toepassing van ASR in de praktijk te verbeteren.

1. *Doelgroepbepaling en screening.* Het is nodig meer eenduidigheid te krijgen in de doelgroep van 18-plussers waarop het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Na specificeren van de doelgroep zullen de wegingslijsten, die de reclassering, OM en NIFP gebruiken om te kunnen bepalen of iemand voor het jeugdstrafrecht in aanmerking komt, worden aangepast.
2. *Beschikbaarheid en bereikbaarheid (forensische) jeugdhulp.* Knelpunten in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van (forensische) jeugdhulp voor de ASR-doelgroep maakt dat jeugdigen niet of te laat de hulp krijgen die ze nodig hebben. Dit leidt in incidentele gevallen tot de keuze voor volwassenenstrafrecht, vanwege makkelijker toegankelijk hulpaanbod. Ik werk met de ketenorganisaties aan verbetering van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van (forensische) jeugdhulp voor de ASR-doelgroep. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de brede verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen in het kader van de Jeugdwet.⁷
3. *Mogelijkheden inzet volwassenenreclassering.* Het adolescentenstrafrecht regelt dat zowel de volwassenenreclassering als de jeugdreclassering toezicht en begeleiding kunnen uitvoeren. De volwassenenreclassering heeft op dit moment echter formeel gezien minder mogelijkheden om invulling te geven aan begeleiding van jeugdigen tijdens verblijf in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) of Kleinschalige Voorziening voor Justitiële Jeugd (KVJJ). Dit leidt tot onwenselijke ongelijkheid tussen jeugdigen die door de volwassenenreclassering worden begeleid en jeugdigen die door de jeugdreclassering worden begeleid.
4. *Uitwisseling tussen jeugd- en volwassenenketen.* Er vindt momenteel nog weinig uitwisseling plaats van jeugdigen tussen Penitentiaire Inrichtingen (PI's) en JJI's (plaatsing). Ook wordt nog weinig gebruik gemaakt van het aanbod dat in de PI beschikbaar is, ten behoeve van jeugdigen die in een JJI verblijven. Verder kan de expertise-uitwisseling tussen partners uit het jeugddomein (denk aan RvdK, jeugdreclassering en JJI's) en de volwassenenketen (denk aan volwassenenreclassering en PI's) worden verbeterd. De mogelijkheden om de onderlinge uitwisseling voor zowel plaatsing als kennis over jeugdigen uit te breiden worden onderzocht en vervolgens uitgewerkt in concrete verbetervoorstellen.

⁷ In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, dat naar verwachting eind 2022 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, wordt meegenomen dat regionale inkoop door gemeenten en bovenregionale afstemming noodzakelijk is om de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp, waaronder die in strafrechtelijk kader, te verbeteren.

5. *Rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) voor ASR-doelgroep.* De RvdK heeft wel een casusregietaak voor alle jongeren die volgens het jeugdstrafrecht berecht worden (dus ook de ASR-jongeren) maar geen toezichthoudende taak over al die jongeren. Die taak is er alleen als het toezicht door de jeugdreclassering wordt uitgevoerd, maar niet als dit door de volwassenen reclassering wordt uitgevoerd. De RvdK kan op dat moment daardoor niet goed recht doen aan zijn toezichthoudende taak.⁸
6. *Geen jeugdstrafrecht zonder voornemen OM.* In de praktijk blijkt het ingewikkeld dat de Rechter(-Commissaris) niet zelfstandig, zonder voornemen OM, kan besluiten tot voorsorteren op toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18-plussers.⁹

Naast bovenstaande inhoudelijke thema's, ga ik ook aan de slag met het verbeteren van registratie ten behoeve van onderzoek naar de toepassing van het adolescentenstrafrecht.

Vervolgtraject

De komende maanden zullen in het teken staan van het uitwerken van scenario's (inclusief een uitvoeringstoets met implicaties voor wet- en regelgeving, praktische uitvoerbaarheid en capacitaire en financiële consequenties), beleidsontwikkeling (inclusief opdrachtformulering aan uitvoeringsorganisaties) en (het voorbereiden van) implementatie van verbeteringen in de uitvoeringspraktijk.

Begin 2023 informeer ik u over de resultaten. Ik streef ernaar om voor die tijd op alle bovengenoemde thema's verbeteringen door te voeren.

WODC-onderzoek «verschil in recidivetrends onder jeugdigen»

Het reduceren van recidive is een belangrijk onderdeel van het kabinets-beleid. Daarom wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd over de recidivecijfers onder jeugd en volwassen justitiabelen.¹⁰ Het WODC heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de recidivetrends onder jeugdigen. In het onderzoeksrapport zijn de meest recente recidivecijfers onder jeugdigen opgenomen. Daaruit blijkt dat de recidive na de lichte toename van enkele jaren geleden weer is gedaald tot het niveau van voor die stijging. De recidive, gemeten over een periode van twee jaar na een sanctie, is onder jeugdige daders gemiddeld 35%. Daarvan is de recidive bij ex-JJI-pupillen hoger, namelijk 57%. Het WODC geeft ook aan wat de risicofactoren zijn voor recidive. Daaruit blijkt dat het hebben van eerdere justitiecontacten, een laag inkomen in het huishouden en het wonen buurt met hoge criminaliteitscijfers al sterke risicofactoren voor recidive waren en dat deze nog sterker zijn geworden. Daarnaast behoren vroegtijdig schoolverlaten, niet actief zijn in school of werk en opgroeien in een kwetsbaar gezin ook tot de belangrijke risicofactoren. Het WODC pleit daarom voor een aanpak gericht op hoog risicojongeren en risicowijken.

Het vorige kabinet heeft belangrijke stappen gezet bij de aanpak gericht op de recidivevermindering bij jeugdige daders.¹¹ Daarbij zijn verschillende actielijnen gevolgd zoals meer maatwerk bij vrijheidsbeneming en

⁸ Dit thema is vanuit het veld ingebracht maar is niet als zodanig in het onderzoek van het WODC of in het RSJ-advies naar voren gekomen. Desondanks is het een relevant knelpunt dat meegenomen zal worden in het verbetertraject.

⁹ Wetsartikel 77c Sr, zoals neergelegd in artikel 63 lid 5 Sv.

¹⁰ Kamerstukken 29 911 en 29 279, nr. 333

¹¹ Kamerstuk 28 741, nr. 81, Kamerstukken 29 911 en 29 279, nr. 333

een sluitende aanpak van nazorg, een betere aansluiting bij de ernst van het delict om herhaling te voorkomen, een snelle reactie op strafbare feiten en meer interventiemogelijkheden bij specifieke delicten en problematiek. Ook is de aanpak gericht op recidiverisicos en risicofactoren bij jeugdige daders verbeterd door een aanpassing van het landelijk risicotaxatie-instrumentarium voor de jeugdstrafrechtketen (LIJ). Die aanpak zet ik graag voort.

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van het coalitieakkoord een aanpak van jeugdcriminaliteit gericht op risicowijken. Ik zet de bestaande aanpak graag voort en scherp die aan met de inzichten die het WODC heeft opgedaan. Het kabinet wil met een domeinoverstijgende en effectieve gebiedsgerichte aanpak in een aantal, nog nader te bepalen wijken jeugdcriminaliteit en herhaald daderschap in de (georganiseerde ondermijnende) criminaliteit voorkomen.¹² Op die manier leg ik de focus op risicojongeren in risicowijken. De beleidskaders hiervoor worden op dit moment nader uitgewerkt. Uw Kamer zal hierover voor de zomer nader worden geïnformeerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹² Kamerstuk 35 925 VI, nr. 131