

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 876

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2022

In juli 2021 hebben de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna 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. In oktober 2021 is door mijn voorganger een stevig pakket met maatregelen ingezet voor de korte en middellange termijn om de (personele) capaciteitstekorten in de JJI's te verhelpen¹. In maart 2022 constateerden de inspecties dat DJI en de JJI's zich enorm hard inspannen om het capaciteits- en personeelstekort en de gevolgen hiervan aan te pakken, dat de uitvoering van de aanvullende steunmaatregelen nog in volle gang was en dat het tijd nodig had om de effecten van deze maatregelen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zichtbaar te maken. Ik heb in mijn beleidsreactie aan Uw Kamer van 10 maart 2022 aangegeven dat ik het beeld dat de inspecties schetsen herken. Daarbij gaf ik aan dat hoewel ik er vertrouwen in heb dat we met de ingezette maatregelen goede stappen aan het zetten zijn, het nog enige tijd zal duren voordat de resultaten in den brede zichtbaar zijn².

Vandaag hebben de inspecties bijgevoegde voortgangsbrief uitgebracht. In voorliggende brief reageer ik op de bevindingen van de inspecties, schets ik de huidige problematiek in de JJI's en wat er tot nu toe is gedaan is om deze aan te pakken, en geef ik aan welke scenario's DJI uitwerkt om de druk op de JJI's te verlichten.

Conclusies inspecties

De inspecties constateren dat ondanks alle inspanningen de kwaliteit van de taakuitvoering van de JJI's al geruime tijd niet op orde is. De door de Minister voor Rechtsbescherming getroffen maatregelen om tot acute en

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 809.

² Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 84.

structurele verbeteringen in de capaciteit en personele bezetting van JJI's te komen, hebben tot op heden onvoldoende effect. Het lukt de JJI's hierdoor in onvoldoende mate om de urgente en noodzakelijke kwaliteitsslag³ te maken. Een passende behandeling en een verantwoord verblijf van en voor de in de JJI's verblijvende jongeren blijft hierdoor uit. In het jeugdstrafrecht is het buiten elke twijfel dat de speciale preventie voorop staat. Dit betekent dat de te ondergane straf bedoeld is voor het voorkomen van recidive, waarbij de straf moet worden benut als middel tot gedragsbeïnvloeding. Deze taak kunnen de JJI's momenteel onvoldoende uitvoeren, waardoor in de praktijk niet op passende wijze uitvoering gegeven wordt aan het rechterlijk oordeel.

Voor de inspecties is een kritische grens bereikt. Zij constateren dat de JJI's en DJI werken aan een onuitvoerbaar opdracht en voorzien hierin geen verbetering op korte of middellange termijn. Ondanks alle inspanningen die door de JJI's en DJI zijn verricht waardoor een afname van de wachtlijst met zelfmelders en een positief oordeel van de inspecties over de tijdelijke Rijks JJI Horsterveen, voorzien de inspecties hierin geen verbetering op korte of middellange termijn. Zij roepen daarom de Minister en DJI tot de volgende (hieronder samengevatte) acties op.

1. De inspecties roepen de Minister op om nu in de keten in te grijpen

De inspecties stellen om enkel nog tot plaatsing van een justitiële jeugdige in een JJI over te gaan indien de JJI een verantwoord verblijf en passende behandeling kan garanderen. Daarnaast verzoeken de inspecties om direct te starten met een aanpak waarbij de vrijheidsbeneming van justitiële jeugdigen met wetenschappelijk onderbouwde en door het veld gedragen kwaliteitsnormen en wettelijke vereisten in de huidige arbeidsmarktkrapte voor DJI en de JJI's uitvoerbaar wordt. Ook roepen de inspecties op om tot een oplossing te komen voor de wachtlijst van 82 zelfmelders⁴ waarvan het merendeel inmiddels ruim twee jaar of langer geleden is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf.

2. Zorg voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel van Justitiële Jeugdinrichtingen

De inspecties roepen de Minister en DJI opnieuw op om tot bijgestelde afspraken te komen op het gebied van capaciteit, inclusief een passende (wijze van) financiering.

Reactie

De bevindingen van de inspecties zijn zorgwekkend. Na eerdere bevindingen heeft mijn ambtsvoorganger een stevig steunpakket ingezet met maatregelen om de tekorten in de JJI's te verhelpen⁵. Sindsdien is extra gebouwelijke capaciteit geopend (Rijks JJI Horsterveen), wordt extra ondersteunende personele capaciteit ingezet, wordt meer ingezet op verzuimbegeleiding en re-integratie en loopt een gerichte arbeidsmarkt-

³ In 2019 heeft mijn ambtsvoorganger besloten tot een stelselwijziging – genaamd Vrijheidsbeneming op Maat (VOM). Kamerstuk 28 741, nr. 53.

⁴ Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis.

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 809.

campagne om een derde groepsleider op alle leefgroepen te werven⁶. Deze eerder ingezette koers wordt voortgezet. Hoewel DJI maximaal inzet op het vinden en behouden van personeel, heeft dit tot nu toe onvoldoende resultaat opgeleverd.

We zien in de afgelopen periode dat de druk op de capaciteit in de JJI's is afgenomen⁷, maar dat de grote bottleneck een tekort aan personeel is. Dit tekort werkt door op het verblijf van justitiële jeugdigen en de behandeling die geboden kan worden. Het tekort aan personeel leidt ertoe dat het uitvoeren van het (wettelijk verplichte) dagprogramma onder druk staat.

De krapte op de arbeidsmarkt is groot, en raakt meer sectoren dan JJI's alleen. Er is geen reden om aan te nemen dat de situatie op de arbeidsmarkt binnen afzienbare tijd verandert. Daarom verwacht ik dat de druk op het personeel in de JJI's zal aanhouden. Dit betekent dat er geen eenvoudige oplossingen zijn om de huidige problemen op te lossen.

De inspecties roepen de Minister op om nu in de keten in te grijpen

De inspecties stellen voor om enkel nog tot plaatsing van een justitiële jeugdige in een JJI over te gaan indien de JJI een verantwoord verblijf en passende behandeling kan garanderen. Die passende behandeling kan op dit moment niet altijd direct geboden worden. Echter, het beperken van de instroom (lees: het terugbrengen van het aantal opgelegde straffen en maatregelen) is niet mogelijk. Ten eerste beslist de rechter over de vrijheidsbeneming. Hij/zij kan hierbij rekening houden met de plek van tenuitvoerlegging, echter kan ik hier niet op interveniëren. Ten tweede wordt in het jeugdstrafrecht al uiterst terughoudend omgegaan met voorlopige hechtenis en jeugddetentie. Altijd moet onderzocht worden of schorsing tot de mogelijkheden behoort, en als tot vrijheidsbeneming wordt overgegaan moet dit van zo kort mogelijke duur zijn⁸. Als een justitiële jeugdige wordt geplaatst, zijn er doorgaans geen alternatieven voorhanden. Ten derde zou het op deze wijze inperken van de instroom leiden tot een verplaatsingseffect naar de voorveld van de jeugdstrafrecht-keten (jeugdbeschermingsketen en GGZ). Dit acht ik zeer onwenselijk. Het gaat namelijk om een zware doelgroep waar het voorveld niet op ingesteld is. Daarnaast kampt het voorveld met personele tekorten, vergelijkbaar met de JJI's, waardoor (justitiële) jeugdigen door bestaande wachtlijsten niet meteen geplaatst kunnen worden.

Wel acht ik het noodzakelijk om de druk op het personeel te verlichten. DJI werkt daartoe een aantal scenario's uit. Hierbij gaat het om: een alternatief dagprogramma (met meer ruimte voor individuele activiteiten)⁹, het temporiseren van de uitbreiding van JJI Teylingereind, het langer openhouden van Rijks JJI Horsterveen en het plaatsen van justitiële jeugdigen ouder dan 18 met een preventieve hechtenis in een PI. Deze

⁶ Sinds de start van de campagne zijn er ongeveer 3000 sollicitatiebrieven ontvangen, waaruit blijkt dat de campagne zichtbaar is. Echter trekt een groot deel van de kandidaten zich tijdens het sollicitatieproces terug, of valt af. Op peildatum 20-10-2022 waren er 106 nieuwe groepsleiders geworven en bevonden 240 kandidaten zich in het selectieproces. Omdat er veel verloop is onder groepsleiders, kan slechts een deel van deze nieuw geworven groepsleiders op de derde lijn worden gezet.

⁷ In oktober 2022 was de gemiddelde bezetting van de kort- en langverblijf afdelingen van de JJI's ongeveer 90%.

⁸ Art. 493, lid 1 Sv.

⁹ Per brief (Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 87) heb ik uw Kamer laten weten dat er nagedacht wordt over een alternatieve invulling van een deel van het dagprogramma op de kamer, passend in het pedagogisch leefklimaat. Randvoorwaardelijk aan een aanpassing van het dagprogramma is dat de inhoud en kwaliteit ervan en de veiligheid van personeel, jongeren en bezoekers voorop staan.

scenario's kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ik informeer uw kamer uiterlijk in januari 2023 over aanvullende maatregelen die ik tref.

Verder geven de inspecties aan dat een groep van 82 zelfmelders, die inmiddels ruim twee jaar of langer geleden veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf, op dit moment niet wordt opgeroepen. Ik ben bekend met deze groep en deel de zorgen van de inspecties. Hierom ben ik met ketenpartners uit de jeugdstrafketen in gesprek om tot een wenselijke en werkbare aanpak te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de druk op de JJI's. Ik informeer uw Kamer begin 2023 over deze aanpak.

Zorg voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel van Justitiële Jeugdinrichtingen

De inspecties pleiten voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel van justitiële jeugdinrichtingen, en roepen op om opnieuw tot bijgestelde afspraken te komen op het gebied van capaciteit, inclusief een passende (wijze van) financiering. Op dit moment is er geen gebrek aan gebouwelijke capaciteit of financiële middelen. De huidige problemen worden veroorzaakt door een tekort aan personeel. Wanneer de nieuwe PMJ-raming bekend is, zal opnieuw gekeken worden of de huidige capaciteit toereikend is.

Voorts achten de inspecties het van belang dat wanneer in te voeren maatregelen tot een tijdelijke lagere bezetting van de JJI's leidt, de financiering niet navenant naar beneden wordt bijgesteld, juist om de JJI's perspectief op herstel te bieden. Deze aanbeveling hangt sterk samen met de scenario's die DJI aan het uitwerken is. Wanneer ik uw Kamer informeer over de maatregelen die ik tref om de druk op de JJI's te verlichten, zal ik ook nader op dit punt ingaan.

Tot slot

Hoewel er geen eenvoudige oplossingen zijn, heb ik er vertrouwen in dat de nog uit te werken scenario's de druk op de JJI's zullen verlichten en bijdragen aan een passende behandeling en een verantwoord verblijf voor justitiële jeugdigen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind