

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 881

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2023

Op 10 november 2022 hebbe de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: inspecties) een voortgangsbrief uitgebracht over de Justitiële Jeugdinrichtingen (hierna: JJI's).¹ De inspecties hebben geconstateerd dat de door mijn ambtsvoorganger getroffen maatregelen om tot acute en structurele verbeteringen in de capaciteit en personele bezetting van JJI's te komen, tot op heden onvoldoende effect hebben. Het lukt de JJI's hierdoor in onvoldoende mate om de urgente en noodzakelijke kwaliteitsslag te maken, waardoor volgens de inspecties een passende behandeling en een verantwoord verblijf voor jongeren in de JJI's uitblijft. De inspecties riepen mij op om in de keten in te grijpen.

In mijn eerste reactie op deze brief heb ik toegelicht waarom het beperken van de instroom (lees: het terugbrengen van het aantal opgelegde straffen en maatregelen) op de korte termijn niet mogelijk is.² Ook gaf ik aan dat het noodzakelijk is om op korte termijn de druk op de JJI's te verlichten en dat DJI daartoe een aantal scenario's uitwerkt, namelijk: het langer openhouden van Rijks JJI Horsterveen en het temporiseren van de uitbreiding van JJI Teylingereind, het invoeren van een alternatief dagprogramma en het plaatsen van jongvolwassenen die ouder zijn dan 18 met een preventieve hechtenis in een penitentiaire inrichting. Op basis van deze uitwerking neem ik aanvullende maatregelen, die ik in voorliggende brief toelicht. Tevens informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de wachtlijst van zelfmelders, een onderwerp dat ook aan bod kwam in de brief van de inspecties. Tot slot zal ik reageren op de brief die de Academische Werkplaats Risicojeugd (hierna: AWRJ) en enkele wetenschappers en professionals naar mij en aan de leden van de Tweede Kamercommissie Justitie en Veiligheid hebben gestuurd, waarin wordt opgeroepen om meer en beter te investeren in de JJI's.

¹ Brief over stand van zaken intensief toezicht JJI's (Kamerstuk 24 587, nr. 876).

² Kamerstuk 24 578, nr. 876.

De aanvullende maatregelen die ik neem hangen samen met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (hierna: IBO) Jeugdcriminaliteit *Werken aan een effectievere detentie van jeugdigen* dat op 11 oktober 2022 afgerond. Dit onderzoek bevat aanbevelingen ter verbetering van de fases instroom (preventie), doorstroom (effectief, doelmatig verblijf in de JJI) en uitstroom (recidivevermindering). Ik deel het IBO, en mijn beleidsreactie daarop, in februari met uw Kamer. Waar ik in mijn reactie op het IBO inga op de mogelijkheden om de instroom op de (middel)lange termijn terug te dringen, geef ik in voorliggende brief aan welke korte termijn maatregelen ik neem.

In voorliggende brief ga ik in op de JJI's. Echter, jongeren kunnen ook in een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (hierna: KVJJ) geplaatst worden. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld is de gemiddelde bezetting van de KVJJ's momenteel laag³. De toeleiding naar de KVJJ verloopt nog niet goed, waardoor deze modaliteit onderbenut wordt. Ik zet me in om de mogelijkheden van de KVJJ's optimaal te benutten, om zo het gewenste maatwerk voor strafrechtelijke jongeren te realiseren. Onlangs zijn de plaatsingscriteria geactualiseerd. De aangepaste plaatsingscriteria worden in het huidige kwartaal door DJI geïmplementeerd en zal ik na publicatie met uw Kamer delen. Ik verwacht dat dit bijdraagt aan het verbeteren van de toeleiding naar de KVJJ. Een hogere bezetting van de KVJJ draagt bij aan het verlichten van de druk op de JJI's. Echter, dit effect zal beperkt zijn, omdat de totale capaciteit van de KVJJ's (vergeleken met de JJI's) laag is en jongeren daar gemiddeld genomen maar kort verblijven. Bovendien verschilt de doelgroep van de (laagbeveiligde) KVJJ wezenlijk met die van een JJI, en kan een jongere uit een JJI niet zomaar worden overgeplaatst naar een KVJJ.

Aanvullende maatregelen

Zoals ik in mijn brief van 10 november 2022 aangaf, worden de problemen in de JJI's hoofdzakelijk veroorzaakt door een tekort aan personeel. Daarbij zien we dat in de afgelopen maanden de druk op de capaciteit is toegenomen, en ik verwacht dat deze druk de komende jaren verder zal toenemen. De eerder genomen maatregelen om de tekorten in de JJI's te verhelpen, hebben tot op heden nog onvoldoende effect, zo zo constateerden ook de inspecties.⁴ Daarom zijn aanvullende maatregelen onvermijdelijk.

Ik heb hierbij een afweging moeten maken tussen verschillende belangen: de pedagogische ontwikkeling en rechtspositie van de jongeren, de druk op het personeel, de veiligheid in de JJI's en het belang van de samenleving. Mijn ambtsvoorganger heeft eerder besloten om een derde medewerker op alle leefgroepen te zetten, echter, dit kan in de praktijk door het aanhoudende tekort aan personeel niet altijd gerealiseerd worden. Op dit moment worden leefgroepen vaak door twee groepsleiders gedraaid. Dat is onwenselijk, omdat de werkdruk en het verloop van personeel hoog blijft en zo de veiligheid van personeel en jongeren niet goed geborgd is. Twee medewerkers op de leefgroep is óók onwenselijk voor jongeren die in een JJI verblijven, omdat ze minder goed begeleid kunnen worden richting een veilige terugkeer naar de maatschappij. De aanvullende maatregelen die ik neem, zorgen ervoor dat

³ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 387.

⁴ Extra gebouwelijke capaciteit (Rijks JJI Horsterveen), extra ondersteunende personele capaciteit, meer inzet op verzuimbegeleiding en re-integratie, derde medewerker groepsleiding op alle leefgroepen en een gerichte arbeidsmarktcampagne om die te werven (Kamerstuk 24 587, nr. 809).

de bezetting van personeel op de leefgroepen op orde komt en de kwaliteit weer op peil wordt gebracht.

Ik realiseer me dat met de focus op het op orde krijgen van het personeel, jongeren worden geraakt, en dat voor sommige jongeren de nadelige gevolgen groot kunnen zijn. Echter, als de situatie niet verandert dan blijft de kwaliteit van het verblijf en de behandeling voor alle jongeren die in een JJI verblijven in het geding.

Bij het nemen van aanvullende maatregelen hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- Op de leefgroepen worden altijd drie medewerkers groepsleiding ingeroosterd.
- Er is rekening gehouden met het huidige ziekteverzuim en voor het inzetten van inhuurkrachten wordt een maximum van 30% gehanteerd.⁵ Voor het goed kunnen draaien van een leefgroep is het namelijk noodzakelijk dat het personeel elkaar kent en met elkaar vertrouwd is. Met (te) veel inhuurkrachten komt dit onder druk te staan. Tevens kunnen veel wisselingen in het team zorgen voor een gevoel van onveiligheid bij medewerkers.
- De negatieve gevolgen voor jongeren worden tot een minimum beperkt.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat er minder leefgroepen (naar verwachting twee of drie) gedraaid kunnen worden⁶. Ik licht de maatregelen en gevolgen ervan hierna toe.

1. Per direct: temporiseren van uitbreiding JJI Teylingereind, Rijks JJI Horsterveen blijft langer open

In september 2021 is Rijks JJI Horsterveen gefaseerd in gebruik genomen om extra capaciteit te creëren. Deze inrichting blijft open totdat de nieuwbouw van JJI Teylingereind volledig operationeel is. Om tot de uitbreiding van capaciteit van JJI Teylingereind te komen, moet er extra personeel worden geworven. De werving van nieuw personeel vergt, door de krappe arbeidsmarkt, meer tijd dan verwacht. Hierdoor moet de uitbreiding van de inrichting worden getemporiseerd. Om de huidige beschikbare (gebouwelijke) capaciteit in tact te houden, is het daarom noodzakelijk dat Rijks JJI Horsterveen langer open blijft. Hoeveel langer deze inrichting open moet blijven is afhankelijk van de snelheid waarmee het benodigde personeel voor JJI Teylingereind geworven wordt. Eerder was de verwachting dat Rijks JJI Horsterveen tot eind 2023 open zou blijven. Ik verwacht nu dat de inrichting tot in ieder geval eind 2024 open moet blijven. Het personeel, de ondernemingsraden en de Commissies van Toezicht van beide inrichtingen worden op continue basis geïnformeerd over en betrokken bij dit proces.

2. April 2023: alternatief dagprogramma

Ik heb uw Kamer eerder laten weten dat er vanwege de veranderde doelgroep wordt nagedacht over een alternatieve invulling van het dagprogramma, passend in het pedagogisch leefklimaat van een JJI.⁷ Het huidige wettelijke dagprogramma bestaat namelijk uit 77 uur activiteiten in groepsverband per week, terwijl sommige jongeren hier niet bij gebaat zijn omdat dit voor hen te veel prikkels met zich meebrengt. Het is nu niet

⁵ Het ziekteverzuim schommelt tussen de 10% en 15% en varieert per inrichting.

⁶ Op een kortverblijfgroep verblijven maximaal 10 jongeren, op een langverblijfgroep verblijven maximaal acht jongeren.

⁷ Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 87.

goed mogelijk om met het dagprogramma maatwerk toe te passen, terwijl dit wel wenselijk is. Ook in het IBO Jeugdcriminaliteit, dat ik in februari met uw Kamer deel, wordt hier aandacht voor gevraagd. Daarnaast kan het in noodsituaties, zoals op dit moment, soms noodzakelijk zijn om het dagprogramma in generieke zin aan te passen. Om deze redenen bereid ik een wetsvoorstel ter wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) voor. De wijziging van de Bjj is onderdeel van het programma Vrijheidsbeneming op Maat (VOM), en zal ik in het voorjaar van 2023 in consultatie brengen.⁸

Vanwege de huidige problemen voer ik het alternatieve dagprogramma, wanneer nodig, als generieke maatregel in op de kort- en langverblijf leefgroepen. Dit doe ik vooruitlopend op de wijziging van de Bjj, per april 2023. Laat ik helder zijn: dit is een fundamentele wijziging die impact heeft op jongeren in de JJI's. Het is dan ook een tijdelijke maatregel die duurt zolang als nodig om de kwaliteit in de JJI's te kunnen waarborgen. Het alternatieve dagprogramma bestaat uit minder groepsactiviteiten dan het huidige dagprogramma. Hoe meer jongeren deelnemen aan groepsactiviteiten, hoe meer medewerkers er nodig zijn (voor het begeleiden van de groep en het houden van toezicht). Het alternatieve dagprogramma kan dus met minder medewerkers worden gedraaid dan het huidige dagprogramma. De medewerkers die op deze manier worden vrijgespeeld, worden ingezet om op elke leefgroep drie medewerkers te kunnen borgen.

Het alternatieve dagprogramma ziet er als volgt uit:

- Jongeren nemen wekelijks 77 uur aan activiteiten deel, waarvan tenminste 62 uur in groepsverband.⁹
- Een deel van het dagprogramma wordt individueel op de kamer aangeboden, waarbij deze activiteiten passend zijn bij het pedagogisch leefklimaat.
- Het dagdeel (»s middags dan wel 's avonds) waarop jongeren deelnemen aan individuele activiteiten, zal per inrichting verschillen.
- Binnen het (alternatieve) dagprogramma wordt maatwerk geboden aan jongeren.

Jongeren worden over het alternatieve dagprogramma geïnformeerd, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Bij individuele activiteiten moet gedacht worden aan fitness, het maken van huiswerk en studeren voor het theorie-examen voor het (auto- of scooter)rijbewijs. Verder geldt de 62 uur groepsactiviteiten als absolute ondergrens. In inrichtingen waar de personele bezetting grotendeels op orde is, zoals op dit moment in Rijks JJI De Hunnerberg, nemen jongeren in principe wekelijks 77 uur deel aan groepsactiviteiten. Als in de toekomst ook in de andere inrichtingen de personele bezetting meer op orde komt, dan kan het alternatieve dagprogramma ook daar worden afgebouwd. Voor jongeren die langer in een JJI verblijven, heeft dit alternatieve dagprogramma de meeste impact. Wanneer terugkeer naar het reguliere (wettelijke) dagprogramma mogelijk is, dan gebeurt dit dan ook eerst op de langverblijfgroepen.

Bij het bepalen van het alternatieve dagprogramma zijn de uitgangspunten van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en

⁸ Met VOM wordt geïnvesteerd in een duurzaam stelsel van vrijheidsbeneming met meer maatwerk door gerichte screening en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit. Jongeren kunnen zo op basis van risicomanagement in een kleinschalige voorziening justitiële jeugd dan wel in een landelijk specialistische voorziening worden geplaatst.

⁹ In het huidige wettelijke dagprogramma nemen jongeren wekelijks minstens 77 uur aan activiteiten in groepsverband deel.

de Bij leidend geweest.¹⁰ De doelstellingen van het verblijf in een JJI zijn: beveiliging (inclusief het handhaven van orde en veiligheid in de inrichting), opvoeding, resocialisatie en indien van toepassing behandeling. Het alternatieve dagprogramma dient enerzijds het pedagogisch belang, omdat het ervoor zorgt dat er meer medewerkers op de groep staan en jongeren beter begeleid worden. Anderzijds draagt dit bij aan de veiligheid in de inrichting. Tevens wordt, om een normale leefsituatie te benaderen en sociale processen te activeren, vastgehouden aan een minimaal aantal uur voor groepsactiviteiten per week.

3. Uitbreiding van bestaande mogelijkheid: plaatsen van jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in een huis van bewaring

Hoewel met het alternatieve dagprogramma personeel wordt vrijgemaakt, zijn er op dit moment niet genoeg medewerkers om op alle leefgroepen drie medewerkers in te zetten. Dit betekent in de praktijk dat enkele leefgroepen (naar verwachting twee of drie) niet voldoende bemenst kunnen worden, en daar dus ook geen jongeren kunnen worden geplaatst.

Wanneer sprake is van een tekort aan JJI-capaciteit kan een jongvolwassene, die onder het jeugdstrafrecht valt, bij wijze van noodmaatregel in een huis van bewaring (hierna: HvB) worden geplaatst.¹¹ Dit is een maatregel die, vanwege de oplopende druk op de capaciteit, op dit moment al wordt toegepast. In de komende periode zal dit vaker gebeuren. Hoewel onwenselijk voor deze jongvolwassenen, is deze noodmaatregel noodzakelijk om de kwaliteit van het verblijf en de behandeling in de JJI te kunnen waarborgen. Omdat DJI geen invloed heeft op de instroom in de JJI's en het personeelsbestand continu verandert, valt niet precies te zeggen hoeveel vaker jongvolwassenen in een HvB moeten worden geplaatst. Op basis van de instroom van de afgelopen maanden verwacht ik dat de bezetting van jongvolwassenen in een HvB de komende tijd tussen de 20 en 60 plekken zal liggen.

Bij deze noodmaatregel gelden de volgende randvoorwaarden:

- Alleen jongvolwassenen die ouder zijn dan 18, met een preventieve hechtenis en bij wie de Officier van Justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen worden in een HvB geplaatst.
- Jongvolwassenen met een specialistische zorgbehoefte (en bij wie de Officier van Justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen) worden niet in een HvB geplaatst.
- Als de preventieve hechtenis wordt omgezet in een jeugddetentie of PIJ-maatregel, of als de capaciteit van de JJI dit toelaat, wordt een (in een HvB geplaatste) jongvolwassene naar een JJI overgeplaatst.
- Waar mogelijk worden jongvolwassenen samen geplaatst.¹² DJI heeft enkele maanden de tijd nodig om dit te organiseren.
- Als plaatsing noodzakelijk is, vallen jongvolwassenen onder het reguliere regime van een huis van bewaring¹³. Wel zal DJI bezien of de begeleiding kan worden aangepast op de behoefte van deze doelgroep.

¹⁰ Het uitgangspunt dat iedere jeugdige al zijn rechten behoudt, tenzij beperking hiervan strikt noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en het doel hiervan. Doelstelling van het verblijf in de JJI is: beveiliging (inclusief het handhaven van orde en veiligheid in de inrichting), opvoeding, resocialisatie en indien van toepassing behandeling.

¹¹ Art. 9, tweede lid, aanhef en onder h Pbw.

¹² Dit is niet altijd wenselijk/mogelijk, bijvoorbeeld als men verdachte is in dezelfde strafzaak.

¹³ Het dagprogramma in een huis van bewaring behelst 59 uur buiten de cel, waarvan 42 uur bestaat uit activiteiten in groepsverband.

Ik ben ervan overtuigd dat deze maatregelen nodig zijn om rust te creëren voor het personeel. Goed en gemotiveerd personeel komt ten goede aan de zorg voor deze kwetsbare jongeren. Zodra de personele bezetting en de instroom van jongeren dit mogelijk maken, worden de aanvullende maatregelen (het alternatieve dagprogramma en het vaker plaatsen van jongvolwassenen in een HvB) afgebouwd. Helaas verwacht ik dat deze maatregelen voor langere tijd nodig zullen zijn. Enerzijds omdat de druk op de capaciteit van de JJI's in de afgelopen maanden weer is toegenomen en ik verwacht dat dit de komende jaren verder zal toenemen. Anderzijds omdat het tekort aan personeel, alle inspanningen ten spijt, vanwege de krapte op de arbeidsmarkt niet zomaar op te lossen is.

DJI zal monitoren hoe deze maatregelen in de praktijk voor jongeren uitpakken. Ik informeer uw Kamer in juni over de voortgang van de aanvullende maatregelen, waarbij ik ook zal aangeven of het nodig is om deze te continueren. Hierbij betrek ik tevens de nieuwe PMJ-ramingen, die tegen die tijd bekend zullen zijn.

Stand van zaken zelfmelders

De inspecties geven aan dat een groep van 82 zogenoemde zelfmelders, die inmiddels ruim twee jaar of langer geleden veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf, op dit moment niet wordt opgeroepen. Zoals ik in mijn brief van 10 november 2022 schetste, ben ik met ketenpartners uit de jeugdstrafrechtketen in gesprek om tot een wenselijke en werkbare aanpak te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige druk op de JJI's.¹⁴ Deze uitwerking is nog niet afgerond. Ik informeer uw Kamer in april over de voortgang.

Reactie brief AWRJ

In een brief aan mij en de leden van de vaste commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer hebben de Academische Werkplaats Risico Jeugd (hierna: AWRJ) en enkele andere wetenschappers en professionals hun zorgen over de JJI's geuit.¹⁵ Zij adviseren meer, maar vooral beter te investeren in (het personeel van) de JJI's. Op hoofdlijnen herken ik de aandachtspunten die in de brief worden genoemd. Deze zijn veelal in lijn met VOM, Preventie met gezag, de hierboven genoemde maatregelen en het IBO Jeugdcriminaliteit. Ik zal kort in gaan op de in de brief genoemde onderwerpen.

Het is essentieel om de randvoorwaarden, zoals aan goede ICT-middelen, voor de JJI's op orde te hebben. Hier wordt op dagelijkse basis hard aan gewerkt. In de brief wordt voorgesteld om als onderdeel hiervan de groeps grootte te verkleinen. Dit zou betekenen dat er meer leefgroepen nodig zijn en dat de inrichtingen zouden moeten uitbreiden. Dat acht ik niet realistisch, omdat het nu al complex is om personeel te werven voor de bestaande capaciteit en de druk op die capaciteit de afgelopen maanden is toegenomen. Wel is het uitgangspunt dat, zoals hierboven toegelicht, iedere leefgroep van drie medewerkers groepsleiding wordt voorzien, waardoor er meer aandacht en tijd per jongere is. Naast dat het van belang is om de basis op orde te hebben, deel ik de mening dat het belangrijk is om de JJI's doorlopend door te ontwikkelen en waar mogelijk te innoveren. Echter, gezien de huidige situatie is hier momenteel weinig

¹⁴ Kamerstuk 24 578, nr. 876.

¹⁵ 11 november, AWRJ. <https://www.awrj.nl/wp-content/uploads/2022/11/Brief-Noodoproep-JJIs.pdf>.

ruimte voor. Met de bovengenoemde maatregelen verwacht ik hier de nodige ruimte voor te creëren.

Verder wordt opgeroepen om te investeren in medewerkers. Dit onderschrijf ik. Veel inrichtingen kampen met een groot tekort aan personeel, waarbij de tekorten in en rond de randstad het nijpendst zijn. Toch wordt het continue coachen van medewerkers en inzet op ontwikkeling niet uit het oog verloren. Daarnaast wordt ook volop ingezet op het werven van nieuw personeel, onder andere met een gerichte arbeidsmarktcampagne. Vanzelfsprekend heeft nieuw, vaak onervaren, personeel tijd en (bij)scholing nodig om optimaal te kunnen meedraaien. Voorts onderschrijf ik het belang van een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit, waar in de brief aandacht voor wordt gevraagd. Een multidisciplinaire en integrale blik is nodig om jeugdcriminaliteit bij de oorzaken aan te pakken. Dit vormt de basis van Preventie met gezag en van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Ook in het IBO Jeugdcriminaliteit, dat ik begin februari met uw Kamer deel, is hier aandacht voor.

Tot slot hecht ik er veel waarde aan dat beleid op basis van wetenschappelijk onderzoek wordt vormgegeven. VOM is dan ook ontwikkeld in samenspraak met het veld, de ketenpartners en de wetenschap, waaronder de AWRJ. Ook bij Preventie met gezag wordt gebruik gemaakt van bewezen effectieve interventies. Het is belangrijk dat beleid en wetenschap elkaar ook in de toekomst blijven vinden. Ik ben dan ook geïnteresseerd in de nadere ideeën van de ondertekenaars van de brief. Ik zal een expertsessie organiseren om met de ondertekenaars hierover nader in gesprek te gaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind