

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 914

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

Met deze brief informeer ik u, zoals toegezegd, over een aantal zaken met betrekking tot justitiële jeugd:

- de stand van zaken van de maatregelen die ik trof voor de Justitiële Jeugdinstellingen (hierna: JJI's) in het kader van het intensief toezicht;
- de gevolgen van de PMJ-ramingen tot en met 2028 voor de JJI's;
- mijn beleidsreactie op het WODC-onderzoek «Pilot verplicht financieel toezicht: een kwalitatieve evaluatie»;
- het verbetertraject adolescentenstrafrecht;
- de wachtlijst van de jeugdige zelfmelders.

Bij brief van 3 juli jl. heb ik u afzonderlijk de inspectierapporten over de incidenten in Rijks Justitiële Jeugdinstelling (hierna: RJJI) Den Hey-Acker aangeboden, voorzien van mijn reactie.¹

1. Voortgang aanvullende maatregelen Justitiële Jeugdinstellingen

Op 2 februari 2023 heb ik aan uw Kamer een drietal maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van verblijf en behandeling voor jongeren in de JJI's op peil te brengen, namelijk:

- Het temporiseren van uitbreiding JJI Teylingereind, RJJI Horsterveen blijft langer open;
- Waar nodig de inzet van een alternatief dagprogramma;
- Het plaatsen van jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in een huis van bewaring.²

¹ Op 12 januari 2022 is een jongere uit RJJI Den Hey-Acker overleden na een gijzeling van, en onttrekking aan, zijn begeleiders. Op 15 april 2022 is een jongere uit RJJI Den Hey-Acker overleden als gevolg van een steekincident.

² Kamerstuk 24 587, nr. 881.

Dit heb ik gedaan in reactie op de voortgangsbrief van het intensief toezicht op de JJI's van 10 november 2022.³ In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van deze maatregelen. Bij het nemen van deze aanvullende maatregelen heb ik als uitgangspunten genomen dat er altijd drie medewerkers per groep worden ingeroosterd, er in principe een maximum van 30% inhuurkrachten wordt gehanteerd en de negatieve gevolgen voor jongeren tot een minimum beperkt worden.

1.1 Temporiseren van uitbreiding JJI Teylingereind, RJJJ Horsterveen blijft langer open

RJJJ Horsterveen is een tijdelijke locatie waar jongeren ouder dan 18 jaar die worden verdacht van een delict of hiervoor zijn veroordeeld, maximaal drie maanden verblijven.⁴ Ik heb eerder met uw Kamer gedeeld dat RJJJ Horsterveen tot eind 2024 open blijft. Door een recente calamiteit moet ik hierop terugkomen. Op 22 juni 2023 is door een hevige regenbui een lekkage ontstaan in het dak van RJJJ Horsterveen. Door de schade die hierdoor is ontstaan, kan de locatie definitief niet meer in gebruik worden genomen. De jongeren van RJJJ Horsterveen zijn overgeplaatst naar twee leegstaande afdelingen binnen een huis van bewaring, Justitieel Complex Zeist, die geschikt zijn voor deze doelgroep. De jongeren zijn hier gescheiden van de overige gedetineerden in de instelling en worden begeleid door het personeel van RJJJ Horsterveen. Voor zover de infrastructuur, voorzieningen en personele bezetting het toelaten wordt er zoveel mogelijk gehandeld conform de situatie zoals die in de RJJJ Horsterveen was. DJI beziet momenteel wat de beste oplossing is om de capaciteit te realiseren die tot eind 2024 in Horsterveen operationeel zou zijn. In september 2023 informeer ik uw Kamer hier nader over.

1.2 Alternatief dagprogramma

Ik heb aangekondigd om op de kort- en langverblijfgroepen waar dat nodig is, per april een alternatief dagprogramma in te voeren. Waar het wettelijke dagprogramma bestaat uit 77 uur activiteiten in groepsverband per week, bestaat het alternatieve dagprogramma uit minder groepsactiviteiten, waardoor dit programma met minder medewerkers gedraaid kan worden. Jongeren nemen in het alternatieve dagprogramma wekelijks 77 uur aan activiteiten deel, waarvan ten minste 62 uur in groepsverband. Het overige deel van de activiteiten wordt individueel aangeboden, passend bij het pedagogisch leefklimaat, zoals activiteiten op de kamer met een educatief karakter. Binnen het individuele dagprogramma wordt maatwerk aangeboden aan jongeren. De afgelopen maanden zijn het nieuwe dagprogramma en de aangepaste roosters van het personeel op de groepen geïmplementeerd. De noodzaak voor het alternatieve dagprogramma hangt samen met de druk op de capaciteit en het tekort aan personeel. Hierdoor is het alternatieve dagprogramma niet op alle afdelingen nodig geweest. Wanneer de personele bezetting op orde is, wordt het wettelijke dagprogramma gevolgd.

Vanwege de veranderde doelgroep in de JJI's wordt al langer nagedacht over een alternatieve invulling van het dagprogramma. In de wetswijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, waar onder meer de grondslag voor de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd wordt geregeld, wordt ook meer maatwerk in het dagprogramma verankerd.

³ Kamerstuk 24 587, nr. 876.

⁴ Hier verblijven géén jongeren met een specialistische zorgbehoefte of jongeren waarbij sprake is van (verdenking is van) een levensdelict of zedendelict.

De personele problematiek in de JJI's is nog niet opgelost, het blijft een uitdaging om voldoende personeel te vinden en te behouden. Hoewel er veel mensen solliciteren om in een JJI te werken, voltooiën maar weinig kandidaten het gehele selectieproces. Kandidaten trekken zich terug of worden tijdens de sollicitatieprocedure niet geschikt bevonden. Het voldoen aan de kwaliteitseisen blijft namelijk een voorwaarde voor dit belangrijke werk. Ook blijft het verloop van het personeel aanzienlijk. Dit betekent dat er zo nodig nog gebruik zal worden gemaakt van de inzet van een alternatief dagprogramma. Er zijn desondanks ook enkele successen te melden. Zo is in de RJJJ de instroom van personeel groter dan de uitstroom. Ook de werving voor de JJI Lelystad en JJI Teylingereind verloopt succesvol, hoewel de uitstroom hier nog steeds hoger is dan gewenst.

1.3 Jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in een huis van bewaring

Tot slot sprak ik bij mijn inzet om de kwaliteit van verblijf en behandeling voor jongeren in JJI's op peil te brengen, de verwachting uit dat er vaker gebruik gemaakt zou moeten worden van de wettelijke mogelijkheid om jongvolwassen verdachten (ouder dan 18), bij wie de officier van justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen, in een Huis van Bewaring (HvB) te plaatsen vanwege een tekort aan JJI-capaciteit. Omdat de druk op de capaciteit van de JJI's de afgelopen maanden licht is afgenomen, is dit minder vaak nodig geweest (zie figuur 1). In het geval dat een jongvolwassene wel in een HvB is geplaatst, was dit van korte duur en in het geval van omzetting van de voorlopige hechtenis naar jeugddetentie, is de jongvolwassene direct overgeplaatst naar een JJI.

Figuur 1: aantal jongvolwassen verdachten die per maand in een HvB zijn geplaatst in 2023

Maand in 2023	februari	maart	april	mei
Aantal jongvolwassen verdachten in HvB	16	9	4	0

De ketenpartners hebben nadrukkelijk aangegeven dat het wenselijk is om deze doelgroep waar mogelijk samen te plaatsen. Om die reden zullen jongvolwassen verdachten bij wie de officier van justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen, wanneer sprake is van een tekort aan JJI-capaciteit, vanaf deze zomer in een HvB met een zogeheten afdeling «Inrichting voor Stelselmatige Daders» (ISD) worden geplaatst. Naast dat het makkelijker is om jongvolwassenen samen te plaatsen, is de personele bezetting in een ISD hoger dan in reguliere HvB's, en het personeel is getraind in het bieden van intensieve begeleiding die beter aansluit bij de behoefte van de jongvolwassene.

2. Capaciteit van de JJI's

Ik heb uw Kamer onlangs geïnformeerd over de PMJ-ramingen tot en met 2028.⁵ Daaruit blijkt dat de capaciteitsbehoefte van de JJI's toeneemt omdat het aantal jeugddetenties, de gemiddelde duur daarvan en het aantal PIJ-maatregelen toenemen. Mede gelet op deze toename in capaciteitsbehoefte, de recente calamiteit in RJJJ Horsterveen en de veranderde doelgroep van de JJI's wordt momenteel door DJJ onderzocht wat de mogelijkheden zijn om meer JJI-plaatsen te creëren. Ik informeer uw Kamer hier in september 2023 nader over. Dan zal ik uw Kamer, zoals

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 900.

eerder toegezegd, ook informeren over de monitor van de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd en de voortgang van deze modaliteit.⁶

3. Rapport Pilot verplicht financieel toezicht

Zoals toegezegd in mijn brief van 9 mei 2023, waarin ik het rapport «Pilot verplicht financieel toezicht; een kwalitatieve evaluatie» van het WODC aan uw Kamer heb aangeboden, geef ik in deze brief mijn beleidsreactie op dit rapport.⁷

Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. Het betreft een kwalitatieve evaluatie van de pilot Verplicht financieel toezicht jeugd die is gestart in september 2020 en in september 2022 is afgerond. De pilot richtte zich op jongeren (binnen het jeugdstrafrecht) die zich door criminaliteit voorzien van een luxueuze levensstijl en/of jongeren waarbij er sprake is van financiële problematiek of schulden, bij henzelf of in het gezin. De gedachte was dat verplicht financieel toezicht door groepstraining of individuele coaching zou kunnen bijdragen aan het verkleinen van het recidiverisico door inzicht in financiën, hulp om problematische schulden terug te dringen en perspectief te bieden op een andere levensstijl.

Het voorliggende onderzoeksrapport bevat een kwalitatieve evaluatie van de pilot. Vanwege tegenvallende instroom voor de pilot is gekozen voor een onderzoek van beperkte omvang, met groepsinterviews met betrokken professionals en een reflectiesessie met wetenschappers.

3.1 Belangrijkste conclusies uit het onderzoek

De onderzoekers constateren dat de pilot door het management van de betrokken organisaties onvoldoende is uitgedragen naar het uitvoeringsniveau, waardoor niet alle medewerkers er voldoende bekend mee waren en de betrokkenheid vanuit de uitvoering minder was dan gehoopt. Wanneer casussen werden aangemeld, bleek de uitvoering van de pilot goed te verlopen. De samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen verliep naar wens.

De groepstraining bleek niet geschikt voor de doelgroep. De individuele coaching daarentegen was wel passend, omdat die de mogelijkheid van maatwerk bood in een vaak complexe situatie. Het beleggen van de uitvoering van die coaching bij een externe partij werd als van grote meerwaarde gezien. De externe partij heeft expertise op financieel gebied en ervaring met het begeleiden van de beoogde doelgroep. Ook zorgt het beleggen van de uitvoering bij een externe partij ervoor dat de reclaseringsmedewerker geen dubbele rol hoeft te vervullen.

De betrokken professionals willen die werkwijze graag voortzetten. Tegelijkertijd werd het belang benoemd van eerder ingrijpen: de wenselijkheid om een vorm van financiële coaching preventief in te zetten. Voor jongeren die nog geen justitiecontacten hebben, maar bij wie wel risico wordt gezien, zou deze vorm effect kunnen hebben om criminaliteit te voorkomen.

⁶ Kamerstuk 28 741, nr. 94.

⁷ Kamerstuk 28 741, nr. 96.

3.2 Beleidsreactie

Het is jammer dat vanwege de lage instroom geen effectevaluatie heeft kunnen plaatsvinden. Op grond van de bevindingen in de pilot zijn echter wel enkele punten te benoemen die verder opgepakt kunnen worden. De meerwaarde van financieel toezicht en/of financiële ondersteuning in een justitieel kader voor de doelgroep waarbij sprake is van financiële problematiek of schulden bij henzelf of in het gezin wordt door betrokkenen gezien. Daarnaast komt uit het onderzoek duidelijk het belang naar voren van preventief actie ondernemen. Op grond daarvan lijkt het zinvol om bij gemeenten (extra) inzet te plegen op de doelgroep 18- binnen bestaande coaching- en trainingstrajecten op dit thema. Dit zal ik onder de aandacht brengen via de reguliere overleggremia in het sociaal domein en de overleggen waarbij ik met gemeenten aan tafel zit.

Nu de justitiële ketenpartners aangeven de werkwijze te willen voortzetten, vind ik het van belang om te kijken of en zo ja, hoe zij dit kunnen borgen in de uitvoering. Ik ga in gesprek met hen om de mogelijkheden te verkennen en wat hiervoor nodig is. Ik kijk daarbij ook of deze werkwijze (op termijn) landelijk kan worden ingezet. Eind dit jaar zal ik uw Kamer over de voortgang informeren.

4. Voortgang verbetertraject adolescentenstrafrecht

In de voortgangsbrief jeugdcriminaliteit van 23 juni 2021 is u de overkoepelende studie «Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. Een multicriteria evaluatie» van het WODC aangeboden.⁸ Eind 2021 heeft er een expertmeeting met de gehele jeugd(strafrecht)keten plaatsgevonden om vervolg te geven aan de aanbevelingen uit de evaluatie. Op 10 maart 2022 heb ik u geïnformeerd over de zes knelpunten waarmee ik samen met de ketenpartners, op basis van de opgehaalde inzichten, aan de slag ben gegaan om de toepassing van het adolescentenstrafrecht te verbeteren.⁹ Dit betrof onder meer de knelpunten in de doelgroepbepaling en screening van adolescenten, de beschikbaarheid en bereikbaarheid van (forensische) jeugdhulp en de mogelijkheden tot inzet van begeleiding door de volwassenreclassering. In deze brief en de bijlage daarbij informeer ik u over de voortgang van het oplossen van de zes knelpunten.

Sinds het voorjaar van 2022 is een ketenbrede projectgroep aan de slag met de knelpunten waarop verbetering van het adolescentenstrafrecht nodig is.¹⁰ Daarbij is gebleken dat voor de meeste knelpunten de vertaling moest worden gemaakt van de algemene beschrijving van knelpunten en aanbevelingen uit de onderzoeken naar de dagelijkse praktijk met zijn regionale verschillen. Dit heeft meer tijd gekost dan vooraf was ingeschat. Voor een aantal knelpunten, zoals voor de uitwisseling tussen de jeugd- en volwassenenketen en voor het toepassen van het jeugdstrafrecht door de rechter-commissaris, kon de projectgroep vervolgens concrete oplossingsrichtingen op het niveau van werkafspraken en -processen of wijzigingen in wet- en regelgeving formuleren.

Bij het in beeld brengen van mogelijke oplossingsrichtingen speelt de haalbaarheid (o.a. in relatie tot capaciteit) een rol. Voor een aantal knelpunten geldt daarom dat, voordat een concrete oplossingsrichting

⁸ Kamerstuk 28 741, nr. 81.

⁹ Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 84.

¹⁰ Bestaande uit: Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie, Raad voor de Rechtspraak, Dienst Justitiële Inrichtingen, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, de volwassenenreclassering, de advocatuur, jeugdzorg Nederland en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

gekozen kan worden, een nadere analyse nodig is van de impact daarvan, zoals voor de uitbreiding van de rol van de Raad voor de Kinderbescherming.

In de bijlage bij deze brief ga ik nader in op de afzonderlijke knelpunten zoals genoemd in mijn brief van maart vorig jaar en de (mogelijke) oplossingsrichtingen. De projectgroep heeft naast de zes bestaande knelpunten twee aanvullende knelpunten in kaart gebracht en opgepakt, te weten het verbeteren van de registratie van de toepassing van het adolescentenstrafrecht en het verbeteren van de kennis en communicatie over het adolescentenstrafrecht. Deze knelpunten licht ik ook in de bijlage toe.

Ik werk met de ketenpartners verder aan het oplossen van de knelpunten. In juni 2024 zal ik u weer informeren over de stand van zaken van dit verbetertraject. Vóór die tijd, in oktober van dit jaar, doe ik de toezegging gestand die ik op 31 mei jl. in het commissiedebat Justitiële Jeugd (Kmaerstuk 28 741, nr. 105) deed aan het lid Verkuijlen: dan informeer ik u over de gevallen waarin en de delicten waarvoor in de laatste twee jaar het volwassenenstrafrecht is toegepast bij 16- en 17-jarigen.

5. Wachtlijst jeugdige zelfmelders

Op 26 mei 2023 informeerde ik uw Kamer dat ik u voor het zomerreces zou informeren over de wijze waarop ik de wachtlijst van jeugdige zelfmelders wil oplossen.¹¹ Op dit moment ben ik, samen met de ketenpartners in de afrondende fase van het opstellen van een toetsingskader op basis waarvan de zaken op de wachtlijst kunnen worden afgehandeld. Zodra dit gereed is voeren de betrokken ketenpartners, waar nodig, een uitvoeringstoets uit om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van het toetsingskader. Uiterlijk in oktober 2023 informeer ik uw Kamer over de uitkomsten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹¹ Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 897.