

Vergaderjaar 2017–2018

28 741

Jeugdcriminaliteit

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2017

Verschillende keren is de verkenning invulling justitiële jeugd (VIV JJ) in uw Kamer aan de orde geweest. Daarnaast is in het algemeen overleg (AO) Justitiële Jeugd van 18 januari¹ en 14 juni 2017² toegezegd nader in te gaan op de klachtprocedure in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). In de brief aan uw Kamer van 1 november 2016³ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd u te informeren over de voortgang van de uitwerking van een nieuw stelsel van vrijheidsbeneming justitiële jeugd en het onderzoeksrapport adolescentenstrafrecht. Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

Ook ga ik in op de bevindingen van een tweetal onderzoeksrapporten, te weten het leef-, leer- en werkklimaat onderzoek in de JJI's 2016 en het onderzoek naar preventief hechtenisbeleid in Nederland. De onderzoeken zijn respectievelijk in opdracht van DJI en het WODC uitgevoerd. De rapporten zijn bijgevoegd⁴.

Inleiding

Het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met het jeugdstrafrecht vertoont al enkele jaren een dalende trend. Als gevolg hiervan worden steeds minder sancties aan jeugdigen opgelegd. Zo daalt onder meer het aantal jeugdigen dat een vrijheidsbenemende straf ondergaat. Dit heeft consequenties voor de organisatie en financiering van de JJI's. Tegelijkertijd worden de problemen van jongeren complexer. De groep jeugdigen die een combinatie van verschillende ernstige problemen ondervindt, zoals psychische problemen, verstandelijke beperkingen, verslaving, en school- en leerproblemen, groeit. Daarnaast geeft de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente gelegenheid voor een

¹ Kamerstuk 28 741, nr. 31

² Kamerstuk 28 741 en 24 587

³ Kamerstuk 28 741, nr. 29

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nieuw (organisatorisch) perspectief op de advisering over en de uitvoering van sancties.

Dit maakt dat in 2015 VIV JJ is gestart om tot een robuust, flexibel en duurzaam stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jeugd te komen. Het rapport VIV JJ⁵ heeft drie concrete bouwstenen opgeleverd voor een toekomstig stelsel van vrijheidsbeneming van justitiële jongeren. De drie bouwstenen zijn een efficiënt proces van screening en diagnostiek (S&D), Kleinschalige voorzieningen (KV's) dan wel regionale inkoop van bedden voor jeugdigen met een lage zorg- en beveiligingsbehoefte en landelijk specialistische voorzieningen (LSV) voor jeugdigen met een hoge zorg- en beveiligingsbehoefte.

De jeugdige met zijn of haar individuele behoefte aan zorg en beveiliging staat centraal binnen de kaders en doelstellingen van het jeugdstrafrecht. Immers, de veiligheid van de samenleving en vergelding vormen de basis in het strafrecht. Voor jeugdigen is een aanvullend doel gesteld, namelijk (her)opvoeden van de jeugdige.

Uitwerking stelsel VIV JJ

Met betrekking tot de eerste twee bouwstenen, is eind 2016 een zestal proeftuinen van start gegaan. Een drietal proeftuinen «kleinschalige voorziening» is gestart in Amsterdam, Groningen en Nijmegen. In Groningen, Rotterdam en Breda zijn de proeftuinen «screening en diagnostiek» gestart. De Academische Werkplaats Risico Jeugd (AWRJ) monitort de proeftuinen en heeft in haar tussenrapportage de bevindingen over de proeftuinen tot 1 september 2017 beschreven. Deze rapportage is op 11 oktober aan uw Kamer aangeboden.⁶ De definitieve rapportage, aangevuld met bevindingen uit het najaar van 2017, zal op 1 maart 2018 verschijnen.

Proeftuinen

In een motie van het lid Buitenweg c.s.⁷ wordt verzocht tot voortzetting van de kleinschalige voorziening in Amsterdam voor het gehele jaar 2018. Ik heb de motie overgenomen, waarbij ik in 2018 wel de fundamentele discussie met uw Kamer wil voeren over de voor- en nadelen van een stelselwijziging. Voor borging op lange termijn moeten wetten en regels worden aangepast. De doorontwikkeling in Amsterdam vindt plaats onder strikte inhoudelijke en financiële voorwaarden, samen met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de gemeente.

De proeftuinen in Groningen en Nijmegen bevatten bruikbare elementen voor een toekomstig stelsel, zoals de intensieve samenwerking tussen partijen, het behoud van dagbesteding en het doorlopen van zorglijnen voor, tijdens en na detentie. Echter, in deze oefenperiode is naar voren gekomen dat in het buiten stedelijk gebied een eigenstandige kleinschalige voorziening op de huidige wijze niet levensvatbaar is. Deze proeftuinen, inclusief de proeftuinen screening en diagnostiek, eindigen in de huidige vorm eind januari 2018. Ik ga ervan uit dat de vernieuwde aanpak wat betreft samenwerking en afstemming gecontinueerd wordt. Ketenpartners geven aan dat dit als zeer waardevol wordt ervaren.

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 626

⁶ Kamerstuk 24 587, nr. 701

⁷ Kamerstuk 28 741, nr. 36

De opgedane ervaringen in de zes proeftuinen, de intensieve ketensamenwerking en innovatieve denkkraft wil ik vasthouden. Daarom zal ik alle JJI's gericht vragen om in de vorm van een co-creatie met zorgaanbieders en gemeentes nieuwe pilots in te richten die onder andere voortborduren op deze bruikbare elementen. Ik wil deze nieuwe pilots medio 2018 starten.

Samenplaatsing strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen

In het algemeen overleg justitiële jeugd op 14 april 2016 (Kamerstuk 24 587 en 28 741, nr. 652) heeft uw Kamer zich positief uitgelaten om de strikte scheiding tussen straf en civiel te heroverwegen. Voor levensvatbaarheid van regionale plaatsing in het buitenstedelijk gebied is samen kunnen plaatsen van de doelgroepen van belang. Bij een door het departement georganiseerde bijeenkomst op 9 oktober jongstleden zijn alle betrokkenen bij het VIV JJ traject met elkaar in dialoog gegaan. Een van de onderwerpen was samenplaatsing van straf en civiele jeugdigen. Ook daar bleek voor dit onderwerp grote interesse en vooral een groot draagvlak te bestaan.

Om meer zicht te krijgen op de voor- en nadelen van de opheffing van deze strikte scheiding en de noodzakelijke randvoorwaarden hierbij, heb ik de Raad voor Sanctietoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd hierop te reflecteren. De RSJ heeft laten weten dat ze naar verwachting in februari 2018 kan reageren.

Op dit moment bestaan er verschillende wettelijke regelingen met betrekking tot de rechtspositie van jeugdigen in een gesloten jeugdhulpinstelling (Jeugdwet en Besluit Jeugdwet) en jeugdigen in een JJI (Beginnelwet justitiële jeugdinrichtingen en Reglement justitiële jeugdinrichtingen). Samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt gewerkt aan het opstellen van een rechtspositiewet voor jeugdigen in geslotenheid. Over dit wetstraject is uw Kamer reeds geïnformeerd.⁸

Research & Development (R&D)

Tijdens twee bijeenkomsten in het najaar van 2016 zijn vraagstukken geïnventariseerd die in het kader van VIV JJ niet beantwoord zijn. Externe organisaties hebben acht R&D-vraagstukken aangedragen. Deze gaan bijvoorbeeld over het centraal stellen van de jongere: hoe kan begeleiding verbeterd worden? Hoe kunnen beschermende factoren rondom de jongere versterkt worden? Er is gekeken naar de dagbesteding, het koppelen van jongeren aan een ervaringsdeskundige of het verder ontwikkelen van specialistische kennis voor de begeleiding van jongeren met een licht verstandelijke beperking. VIV JJ staat ook voor verbinding met de omgeving: niet alleen met de wijkbewoners waarin de voorziening staat, maar ook met gemeenten en partners in de regio.

In augustus 2017 zijn zes van de acht vraagstukken beantwoord, de resterende twee worden begin 2018 afgerond. De eindrapportages van de afgeronde voorstellen zullen tegelijkertijd met het versturen van deze brief verschijnen op de website van de rijksoverheid.

⁸ Kamerstuk 25 424, nr. 323

Met betrekking tot de derde bouwsteen uit het rapport VIV JJ, de landelijke specialistische voorziening, is de DJI in 2016 gevraagd hierover een advies uit te brengen. DJI richt zich in het advies op hoe het beste kan worden omgegaan met de samenstelling van de doelgroepen in een LSV, de differentiatie in verblijfsduur en de gewenste inhoudelijke aanpak. Een werkgroep van circa zestig professionals uit zowel het justitieel als het zorgdomein stelde het advies op.

Net als in de kleinschalige voorzieningen is «maatwerk» het uitgangspunt bij het opstellen van het LSV advies. Dat geldt voor de beveiliging, de begeleiding, de behandeling en het dagprogramma. Deze worden afgestemd op de behoefte van de jongere. Op dit moment worden nog diverse onderzoeken verricht voor input op dit advies. Zo wordt onder meer nog gekeken naar de inzet van technologie en innovatie, de juiste behandeling voor verschillende doelgroepen, waaronder jeugdigen met een PIJ-maatregel, en huisvestingsvraagstukken.

Adolescentenstrafrecht

Het WODC onderzoek «Adolescentenstrafrecht, Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging» heeft vertraging opgelopen, onder andere door ontbreken van data. Ik verwacht u voor de zomer van 2018 te kunnen informeren. Wel kan ik u melden dat in 2016 in bijna 470 strafzaken van 18- tot 23-jarigen een jeugdsanctie is toegepast. Dat komt neer op 4,7 procent van alle strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen.

Ik heb het WODC daarbij gevraagd om in 2018 een overkoepelende evaluatie te starten over het adolescentenstrafrecht. Het doel van deze evaluatie is een integraal overzicht te hebben van de werking van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen en de toepassing daarvan in de praktijk. Daarbij zal onder andere specifiek worden ingegaan op de successen en knelpunten van de toepassing van artikel 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen.

Onderzoek voorlopige hechtenis van jeugdigen in uitvoering

Als bijlage bij deze brief treft u het WODC onderzoeksrapport «Voorlopige hechtenis van jeugdigen in uitvoering». Het betreft een verkennend kwantitatief onderzoek naar rechterlijke beslissingen en de kenmerken van de jeugdige justitiële populatie over de periode 1 april 2014 tot 1 april 2015 op basis van 250 aselect geselecteerde dossiers.

Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin- en redenen waarom bij minderjarige verdachten voorlopige hechtenis wordt gevorderd en bevolen. Daarnaast gaat het in op de tenuitvoerlegging van een bevel tot voorlopige hechtenis, een eventuele schorsing en/ of het op een alternatieve wijze ten uitvoer leggen. Uit het onderzoek blijkt dat de beslissing tot schorsing van de inbewaringstelling sterk samenhangt met advies hierover van de Raad voor de Kinderbescherming. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van schorsing onder voorwaarden gedurende het strafproces. Zo wordt bij de beslissing tot voorlopige hechtenis 55 procent van de bevelen tot voorlopige hechtenis geschorst. Uit het onderzoek komt een sterk verband naar voren tussen de oplegging van voorlopige hechtenis en veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie. Niettemin werd ruim één op de tien jeugdige verdachten in voorlopige hechtenis uiteindelijk niet veroordeeld. Als aandachtspunt komt naar voren dat er behoefte lijkt te zijn aan direct beschikbare,

passende dagbestedingsprogramma's voor jeugdige verdachten die nog niet beschikken over een zinvolle dagbesteding.

Het onderzoek concludeert dat een alternatief met een ander beveiligingsniveau passend zou kunnen zijn voor een deel van de jeugdigen in detentie. Verblif in een klassieke JJI wordt daarmee voorkomen. Een kleinschalige voorziening in de regio, met zorg, beveiliging en dagbesteding op maat, zou mogelijk een uitkomst bieden.

Klachtprocedure

In het AO van 18 januari 2017 (Kamerstuk 28 741, nr. 31) is het rapport van de Kinderombudsman over het klachtrecht besproken. Een aantal aanbevelingen op het gebied van toegankelijkheid van de maandcommissaris, kennisuitwisseling en terugkoppeling omtrent de klachtafhandeling door de mentoren aan de jeugdige was reeds opgepakt door de JJI's. De JJI's wisselen, sinds het verschijnen van het rapport, informatie en ervaringen uit op het gebied van klachtafhandeling. De JJI's hebben op aanvullende onderwerpen verbeterplannen opgesteld in afstemming met jongerenraden in de JJI's. De verbeterplannen zien onder meer op het digitaal volgen van een klacht, het direct inplannen van een zitting om doorlooptijden te verkorten en het aanpassen van folders om het hele traject begrijpelijker te maken voor jongeren. In september 2017 is de voortgang van deze verbeterplannen besproken met DJI. Het verkorten van de doorlooptijden (inclusief de mogelijkheid tot bemiddelen) is op locatie met de eigen Commissie van Toezicht verder opgepakt. Onderling worden hierover *best practices* uitgewisseld.

Leef-, leer- en werkklimaat in JJI's

Zoals in de inleiding vermeld, ontvangt u bij deze brief ook het onderzoek naar het leef-, leer- en werkklimaat van JJI's over 2016. Sinds 2013 doen alle JJI's mee aan het leefklimaatonderzoek dat uitgevoerd wordt door de Hogeschool Leiden. Het leefklimaat is een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van behandeling en dienstverlening van de JJI's. Naast het leefklimaat is ook het leerklimaat binnen de JJI's en het werkklimaat voor medewerkers gemeten. De leefklimaatmeting in de JJI's bestaat uit de mate van repressie, mogelijkheden voor groei en ontwikkeling, het perspectief en de mate van ondersteuning van jeugdigen. De medewerker, en vooral de interactie tussen de medewerker en de jongere, is daarvoor van groot belang. Uit internationaal onderzoek blijkt dat deze interactie kan leiden tot aanzienlijke recidivevermindering. Het rapport laat de resultaten per JJI zien. De metingen hebben plaatsgevonden van september 2016 tot februari 2017.

Uit de resultaten blijkt dat hoewel het leefklimaat in de JJI's door de jongeren de afgelopen jaren al als positief werd ervaren, de waardering hiervan tijdens de laatste meting nog iets positiever is. Ook blijkt dat, in tegenstelling tot de voorafgaande meting, de 18+ en 18- groep het leefklimaat vrijwel gelijk beoordelen. De resultaten van het leerklimaatonderzoek (de JJI scholen) laten over de tijd een positief beeld zien. Ook de resultaten van het werkklimaatonderzoek onder de medewerkers laat een positieve ontwikkeling zien. Zo wordt de schaal werkdruk door medewerkers positiever (men ervaart minder werkdruk) beoordeeld tijdens de laatste meting.

De positieve ontwikkelingen in het leef-, leer- en werkklimaat laten zien dat de blijvende aandacht hiervoor loont. Het eerder gevonden en nu nog steeds bestaande verschil tussen de langverblijf en kortverblijf groep zijn een aandachtspunt in het door DJI op te stellen advies over de inrichting

van de landelijke voorziening in het kader van VIV JJ. Wat betreft de 18+ groep kan bij het advies geput worden uit de positieve ontwikkeling die nu al plaats heeft gevonden voor deze groep binnen de JJI's.

Tot slot

Met betrekking tot de toezegging tijdens het AO op 18 januari 2017, namelijk dat ik de Duitse ervaringen op het terrein van kleinschalige voorzieningen meeneem in het VIV JJ traject, kan ik melden dat navraag is gedaan bij de Duitse ambassade. Dit heeft niet geleid tot meer informatie over aanwezigheid van eventuele soortgelijke voorzieningen in Duitsland. In het tweede kwartaal van 2018 stuur ik uw Kamer het eindrapport VIV JJ, waarin onder andere de eindmonitor van de VIV JJ proeftuinen en de beleidsreactie op het RSJ advies inzake het samenplaatsen van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen worden opgenomen. Ook zal ik uw Kamer voor de zomer van 2018 informeren over het onderzoeksrapport «adolescentenstrafrecht».

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over relevante ontwikkelingen in het VIV JJ traject. Er is veel nieuwe informatie waarin zichtbaar wordt dat een stelselwijziging gerechtvaardigd lijkt. Evenwel zijn er aandachtspunten waar goed naar gekeken moet worden. Het komende jaar zal dan ook gebruikt worden om verder te onderzoeken en uit te werken wat nodig is om te komen tot een wijziging van het stelsel. Ik heb er vertrouwen in dat met het draagvlak voor VIV JJ en de zorgvuldige en waardevolle inbreng van (keten)partners het komende jaar nieuwe stappen worden gezet in de ontwikkeling van VIV JJ. Vanzelfsprekend houd ik uw Kamer op de hoogte van deze ontwikkelingen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker