

Veilig op verlof

Wijziging Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen

Advies d.d. 13 februari 2009

Inhoudsopgave

Advies inzake wijziging Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen	1
Samenvatting	5
Conclusies en aanbevelingen	7
Aanleiding voor en context van het advies	9
1. Inhoud van de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen	11
2. Onderzoek Expertisecentrum Forensische psychiatrie (hierna: EFP) en uitkomsten van expertmeeting	13
2.1. Onderzoek door het EFP	13
2.2. Uitkomsten van de expertmeeting op 31 maart 2008	13
3. Effectiviteit van de regeling: onvoldoende onderbouwing	15
4. Visie van de Raad: de j.j.i., behandelinstelling of toch gevangenis?	17
5. Aandachtspunten voor het geval de regeling toch wordt ingevoerd.	19

Samenvatting

De Raad raadt de introductie van een nieuwe vorm van begeleid (resocialisatie)verlof dringend af. Met deze nieuwe modaliteit is het gebruik van geweld mogelijk ter voorkoming van onttrekking aan het toezicht. Dit begeleid verlof vindt plaats door middel van een broekstok en/of handboeien en/of door middel van een daartoe opgeleide beveiligiger (naast de begeleider van het verlof). Daarbij *kan* de begeleider geweld gebruiken en *moet* de beveiligiger geweld gebruiken, indien dit noodzakelijk is om te voorkomen dat de jongere zich aan het toezicht onttrekt.

De regeling is met name gericht op jongeren met een Pij-maatregel die aan het einde van de Pij-periode nog delictgevaarlijk worden geacht.

De Raad vindt dat de staatssecretaris met het invoeren van deze regeling een verkeerd signaal geeft aan het veld en aan de samenleving. De regeling heeft een hoog detentiegehalte en druist in tegen de intentie van de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: j.j.i.'s) om zich in de toekomst uitdrukkelijk te profileren als inrichtingen waar jongeren worden behandeld. Met de regeling wordt bovendien niet het doel bereikt dat ermee wordt beoogd. Er wordt op geen enkele manier aannemelijk gemaakt dat de regeling bijdraagt aan de opbouw van beveiligd verlof. Het voorstel is niet cijfermatig onderbouwd en het voorstel druist bovendien in tegen de conclusies die uit recent onderzoek van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie naar voren zijn gekomen. Tenslotte is het voorstel niet geïnitieerd door het veld en heeft het veld ook niet werkelijk behoefte aan een dergelijke regeling.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad acht het zowel om beleidsmatige redenen als om redenen die de effectiviteit van de regeling betreffen onwenselijk om de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen zodanig aan te scherpen dat verlof kan worden verleend met de mogelijkheid van toepassing van geweld. Uit onderzoek blijkt dat investeringen in alleen beveiliging of extra controle tijdens verlof maar voor een klein gedeelte effectief zullen zijn. Tijdens een expertmeeting met vertegenwoordigers van het j.j.i.-veld kwamen een groot aantal nadelen van de regeling naar voren. De Raad is van mening dat Justitie met deze regeling, die een groot detentiegehalte heeft, een verkeerd signaal geeft aan het veld en aan de samenleving. Het invoeren van de regeling druist in tegen de intentie van de j.j.i.'s om zich in de toekomst uitdrukkelijk te profileren als inrichtingen waar jongeren worden behandeld. Het uitgangspunt dat beveiligd verlof niet mag worden toegepast tenzij er geen enkele andere mogelijkheid is om een jeugdige op verantwoorde wijze met begeleid verlof te laten gaan, roept tenslotte nieuwe vragen op over de praktische uitvoerbaarheid van de regeling, onder meer wie er bepaalt wanneer de regeling wordt toegepast. Overigens meent de Raad dat een dergelijke bepaling in de regeling zelf opgenomen dient te worden, en niet (alleen) in de toelichting.

De Raad beveelt aan om de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen ongewijzigd te laten.

Aanleiding voor en context van het advies

De Raad heeft op 21 februari 2008 een eerste versie van een aangepaste Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen voorgelegd gekregen. Naar aanleiding hiervan heeft de Raad op 31 maart 2008 vertegenwoordigers van het j.j.i.-veld geconsulteerd¹. Op 28 april 2008 heeft een delegatie uit de Raad met vertegenwoordigers van Justitie over dit onderwerp gesproken. Justitie heeft zich vervolgens op de regeling beraden en op 27 november 2008 is een aangepaste regeling opnieuw voor advies aan de Raad voorgelegd. De voorgestelde regeling is ongewijzigd in vergelijking met de eerdere versie, op twee punten in de toelichting na. In de toelichting is thans opgenomen dat beveiligd verlof niet wordt toegepast, *tenzij* er geen enkele andere mogelijkheid is om een jeugdige op verantwoorde wijze met begeleid verlof te laten gaan. Daarnaast is in de toelichting opgenomen dat er twee jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de wijziging zal plaatsvinden². Het initiatief voor deze regeling vloeit voort uit een nota van 13 januari 2006³. Deze nota vraagt om een *bezinning* op de vraag of aanscherping van de regeling kan leiden tot vergroting van de veiligheid tijdens verlof. De toelichting op de regeling noemt invoering van het verlof wenselijk en verwijst naar enige incidenten tijdens begeleide verlofsituaties binnen de sector j.j.i.'s en met name naar een aantal ernstige incidenten tijdens begeleid verlof binnen de sector tbs.

-
- ¹ Aanwezig waren vertegenwoordigers van vijf jeugdinstellingen, te weten een afdelingsmanager behandelgroepen, een hoofd beveiliging, een teamleider, een hoofd behandeling, een hoofd primair proces, een gedragsdeskundige, een adjunct-directeur en een pedagogisch medewerker.
 - ² De staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat de evaluatie van de wijziging geweldsinstructie TBS, een jaar na inwerkingtreding (met ingang van 1 juli 2007) plaatsvindt.
 - ³ Interne nota DJI van 13 januari 2006, met kenmerk DDS5308469 inzake Penitentiaire scherpste/alertheid in de uitvoering

1. Inhoud van de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen

Met deze wijziging van de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinstellingen wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij begeleid verlop geweld toe te passen om te voorkomen dat jongeren zich aan het toezicht onttrekken. Voorkomen moet worden dat zich ook in de sector justitiële jeugdinstellingen ernstige incidenten bij begeleid verlop van jongeren voordoen, zoals dit in de tbs is gebeurd⁴. Er wordt daarbij met name gedacht aan jongeren met een Pij-maatregel die aan het einde van de Pij-periode nog delictgevaarlijk worden geacht.

De regeling bevat de introductie van een nieuwe modaliteit beveiligd (resocialisatie)verlop, door middel van een broekstok en/of handboeien en/of door middel van een daartoe opgeleide beveiligger, met de mogelijkheid tot het gebruik van geweld, waarbij de begeleider geweld *kan* gebruiken en de beveiligger onder omstandigheden geweld *moet* gebruiken, indien dit noodzakelijk is om onttrekking van de jeugdige aan het op hem uitgeoefende toezicht te voorkomen.

Verder bevat de regeling de mogelijkheid voor de directeur om, *voornamelijk* in verlopsituaties, na voorafgaande machtiging van de minister van Justitie, tijdelijk nieuwe middelen en technologieën te beproeven om te bezien of deze geschikt zijn om onttrekkingen tijdens begeleid verlop te voorkomen (bijvoorbeeld pepperspray).

⁴ Een soortgelijke regeling is met ingang van 27 juni 2007 voor de TBS van kracht. De Raad heeft over de conceptregeling op 23 februari 2007 en 4 april 2007 geadviseerd.

2. Onderzoek Expertisecentrum Forensische psychiatrie (hierna: EFP) en uitkomsten van expertmeeting

2.1. Onderzoek door het EFP

Uit onderzoek van het EFP⁵ naar weglooptgedrag bij jeugdigen met een Pij-maatregel bleek dat onttrekkingen tijdens begeleid verlof, onbegeleid verlof en vanuit een beperkt beveiligd inrichtingsgebouw of -terrein ongeveer even vaak voorkwamen. Het onderzoek concludeert dat investeringen in alleen beveiliging of extra controle (bijvoorbeeld tweemansbegeleiding of extra beveiliging van het terrein) ter voorkoming van onttrekkingen maar voor een klein gedeelte effectief zullen zijn⁶. Het onderzoek beveelt andere interventies aan die gericht zijn op het voorkomen van onttrekkingen, zoals:

- het tijdens de behandeling beïnvloeden van een groot aantal van de gevonden risico- en protectieve factoren, die dynamisch zijn (bijvoorbeeld het zo weinig mogelijk overplaatsen van jeugdigen omdat dit een risico-factor is);
- extra investeren in intensievere behandeling van gedragsstoornissen en ADHD en in het motiveren van de jeugdige voor behandeling of voor gerichte interventies;
- investeren in het sociale netwerk van de jeugdige, nu deze factor samenhang vertoont met (het risico op) een onttrekking;
- verbetering van gegevensregistratie en een eenduidige wijze hiervan;
- het ontwikkelen van een zogenaamd prospectief monitoringssysteem waarin onttrekkingen en ontvluchtingen worden geëvalueerd, waaruit een zogenaamd lerend verlofsysteem middels individuele terugkoppeling met en naar de verlofaanvrager kan worden ontwikkeld.

2.2. Uitkomsten van de expertmeeting op 31 maart 2008

Op 31 maart 2008 heeft de Raad het veld geraadpleegd over de voorgestelde regeling⁷. Er werden vanuit het veld verschillende bezwaren tegen de regeling naar voren gebracht. De belangrijkste zijn samengevat:

- het op begeleid (resocialisatie)verlof gaan met een broekstok of handboeien draagt niet bij aan de resocialisatie van een jongere en maakt de jongere ook niet minder gevaarlijk. De deelnemers meenden dat als het risico om de jongeren met verlof te laten gaan echt te groot is, de jongere niet met verlof zou moeten gaan en dat er naar andere oplossingen zou moeten worden gekeken⁸. Iets dergelijks geldt ook voor het experimenteren met nieuwe middelen zoals pepperspray: toepassing in 'drukke situaties' tijdens resocialisatie, waar veel mensen bij elkaar zijn, is moeilijk voorstelbaar en onrealistisch. Ook de veiligheid van andere personen kan in gevaar komen;
- in de regeling moeten begeleiders voortdurend afwegingen maken om te bepalen of ze wel/niet moeten ingrijpen. Het ingrijpen kan met grote risico's gepaard gaan. Stel dat een jongere zich wil onttrekken in een drukke winkelstraat, dan is het vanwege de risico's niet of nauwelijks mogelijk om in te grijpen. Ook hier geldt dat ook de veiligheid van andere personen in gevaar kan komen;

5 M. Hildebrand, F. Augustinus, L.S. Pomp, H.J.M. Schönberger, S.E. Soe-Agnie. *Weglooptgedrag bij jeugdigen met een pij-maatregel*. EFP, 2007

6 M. Hildebrand e.a. *Weglooptgedrag bij jeugdigen met een pij-maatregel*, blz. 90. In de onderzoeksperiode (1 januari 2005 tot augustus 2006) vonden 228 onttrekkingen plaats. Daarvan resulteerden er 19 (8%) in een recidive. De helft van de recidives na een onttrekking of een ontvluchting viel in de categorie 'ernstig' of 'zeer ernstig', de overige in de categorie 'matig'.

7 zie noot 1.

8 Vanuit de behandeldirecteuren van de TBS-klinieken is als reactie op het conceptvoorstel aanpassing Geweldsinstructie TBS, ondermeer aangegeven dat een nieuwe fase in het verlof, te weten beveiligd verlof, niets toevoegt aan de veiligheid van de samenleving. Als zoiets is aangewezen moet iemand simpelweg niet met verlof. Er wordt op deze wijze een mogelijkheid gecreëerd om met gevaarlijke patiënten naar buiten te gaan waar dat eigenlijk niet zou moeten.

- de regeling kan een averechtse uitwerking hebben op de jongere. Toepassing van de regeling kan bijvoorbeeld leiden tot het uitlokken van geweld door de jongere. Terwijl de begeleider, die meegaat in het kader van de vertrouwensrelatie het nu vaak als zijn taak ziet om als vertrouwenspersoon de eerste impuls van de jongere om weg te lopen de kop in te drukken (zou je dit nou wel doen?), hetgeen ook vaak het gewenste effect heeft;
- het wordt voor de j.j.i.'s nog moeilijker dan thans het geval is om personeel aan te trekken, als van hen wordt geëist dat zij bij hun verloftaak geweld gebruiken indien dit noodzakelijk is om onttrekking van de jongere te voorkomen.

3. Effectiviteit van de regeling: onvoldoende onderbouwing

Op grond van het bovenstaande is de Raad van oordeel dat met deze regeling niet het daarmee beoogde doel wordt bereikt. De Raad krijgt de indruk dat de regeling, die sedert 27 juni 2007 geldt voor de tbs⁹, thans op ondoordachte wijze wordt overgenomen voor de groep jeugdigen. Dit klemt te meer nu op geen enkele manier aannemelijk is gemaakt dat de regeling bijdraagt aan de opbouw van veilig verlof. Het voorstel is niet cijfermatig onderbouwd en druist bovendien in tegen de conclusies die uit recent onderzoek van het EFP naar voren zijn gekomen, zoals hiervoor op pagina 6 is beschreven. Daarnaast is de Raad gebleken dat het voorstel voor een dergelijke regeling niet is geïnitieerd door het veld en dat het veld ook geen behoefte heeft aan een dergelijke regeling¹⁰. Sterker nog, er zijn zelfs contra-indicaties die pleiten tegen invoering hiervan. De Raad verwijst naar hetgeen hierover al naar voren is gebracht. Ten aanzien van de groep Pij-ers die aan het einde van de Pij-maatregel nog delictgevaarlijk worden geacht, voor welke groep de regeling met name wordt aangescherpt, meent de Raad dat meer aandacht dient uit te gaan naar een effectieve behandeling en naar overgangsmaatregelen van j.j.i.'s naar ggz- en tbs-voorzieningen.

⁹ *Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 27 juni 2007, nr. 5473582/07/DJI, houdende wijziging van de Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden i.v.m. het gebruik van geweld ter voorkoming van onttrekking aan het toezicht tijdens begeleid verlof (Stc. 29 juni 2007, nr. 123, blz. 14)*

¹⁰ *Wel werden knelpunten gesignaleerd met betrekking tot Pij-ers die aan het eind van de Pij nog delictgevaarlijk worden geacht. Die vragen echter om een andere oplossing.*

4. Visie van de Raad: de j.j.i., behandelinstelling of toch gevangenis?

De Raad is van mening dat de staatssecretaris van Justitie met het invoeren van deze regeling een verkeerd signaal geeft aan het veld en aan de samenleving. Als het risico op incidenten als (te) groot wordt ingeschat dient de jongere geen verlot te worden verleend. Het invoeren van de regeling, die een hoog detentiegehalte heeft, druist in tegen de intentie van de j.j.i.'s om zich in de toekomst uitdrukkelijk te profileren als inrichtingen waar jongeren worden behandeld. Om dat te bereiken wordt er door Justitie momenteel gewerkt aan een aantal wezenlijke veranderingen. De Raad ondersteunt deze maatregelen en is van oordeel dat het accent dient te liggen op de in gang gezette veranderingen, die gericht zijn op verbetering van behandeling. De Raad noemt de volgende ontwikkelingen:

- naar aanleiding van de kritische rapporten van Inspecties¹¹ van november 2007 is Justitie bezig met een uitgebreid pakket aan maatregelen om aan de kwaliteit van de j.j.i.'s een stevige impuls te geven. Daarbij is het uitgangspunt dat alle verbeteracties zo goed mogelijk worden benut om de jeugdigen voor te bereiden op een terugkeer naar de vrije maatschappij;
- het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen zal verdwijnen¹². Er worden maatregelen getroffen om jongeren tijdens hun verblijf in de j.j.i.'s daadwerkelijk beter te kunnen bejegenen, c.q. behandelen;
- er is een wetwijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op komst, waardoor Pij-ers alleen voorwaardelijk in vrijheid gesteld kunnen worden, hetgeen meer mogelijkheden geeft voor een gefaseerde behandeling en vervolgplan;
- sedert enige tijd is er een aparte afdeling waar Pij-ers die groepsongeschikt zijn op meer individuele basis kunnen worden behandeld;
- er zijn veel initiatieven om de overgang van j.j.i.'s naar instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (hierna:ggz) en naar de tbs-instellingen soepeler te doen verlopen;
- in zijn advies "van Pij- naar Bij", over verbetervoorstellen voor de Pij-maatregel (waarbij P staat voor plaatsing en B voor behandeling)¹³ heeft de Raad uiteengezet dat bij die jongeren die aan het einde van de Pij-maatregel, ondanks intensieve behandeling, nog ernstig delictgevaarlijk worden geacht, de mogelijkheid dient te worden onderzocht van overplaatsing naar de ggz. Er wordt gewerkt aan een nieuwe wet, de opvolger van de Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (wet Bopz), die daartoe ook ruimere mogelijkheden biedt.

¹¹ Het rapport "Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen : opdracht met risico's", onder regie van de Inspectie Jeugdzorg (met medewerking van de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing) van september 2007 en het rapport van de Rekenkamer van oktober 2007.

¹² Beoogd is dit in 2010 te realiseren.

¹³ Advies d.d. 29 september 2006

5. Aandachtspunten voor het geval de regeling toch wordt ingevoerd.

De Raad brengt nog enkele punten onder uw aandacht voor het geval de regeling ondanks de bezwaren van de Raad toch mocht worden ingevoerd.

De opmerkingen betreffen met name het uitgangspunt dat beveiligd verlof niet wordt toegepast *tenzij* er geen enkele andere mogelijkheid is om een jeugdige op verantwoorde wijze met begeleid verlof te laten gaan.

In de eerste plaats meent de Raad dat een dergelijke bepaling *in de regeling zelf* opgenomen dient te worden en niet (alleen) in de toelichting. In de tweede plaats roept deze bepaling belangrijke nieuwe vragen op over de criteria op grond waarvan de regeling wordt toegepast. Wie bepaalt bijvoorbeeld wanneer de regeling wordt toegepast? De j.j.i. die gebruik maakt van beveiligd verlof zal uitdrukkelijk moeten motiveren welke alternatieven zijn geprobeerd. Aangegeven zal ook moeten worden wie dat toetst en op welke wijze daar bezwaar tegen kan worden gemaakt en wanneer. Bij toepassing van de regeling zal duidelijk moeten zijn dat de reden van toepassing is gelegen in de jongere zelf en niet in een gebrek aan deskundige behandeling of aan personele problemen.

Een ongewenst neveneffect van het heel weinig toepassen van de regeling is tenslotte dat de gevallen waarin wordt besloten deze verlofmogelijkheid toe te passen, risico's in zich dragen van onprofessioneel handelen, omdat medewerkers niet voldoende ervaren zijn. Het is zaak dat hier aandacht aan wordt besteed.

