



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Postbus 20301  
2500 GC Den Haag

Betreft : aanbieding advies  
Contactpersoon : mr. K.H. Hinders/drs. A.J. van Bommel  
Doorkiesnummer : 070-3619353  
E-mail : advies@rsj.nl  
Datum : 10 maart 2015  
Ons kenmerk : RSJ/101/KHH/CK  
Onderwerp : advies gekanteld perspectief

Geachte heer Blok,

Hierbij biedt de Raad u de notitie 'Gekanteld Perspectief, enkele gedachten over de vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen' aan.

De Directie Justitieel Jeugdbeleid van uw departement oriënteert zich op dit moment fundamenteel op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties voor jeugdigen. Hierbij wordt het veld betrokken, onder meer door middel van expertmeetings, die momenteel plaatsvinden. De Raad stelt het op prijs hierbij betrokken te zijn en acht het een verstandige manier van werken dat expertise uit wetenschap en uitvoering breed bij de beleidsvorming wordt ingebracht. Behalve door het deelnemen aan de expertmeetings brengt de Raad u daarom gaarne zijn gedachten ten aanzien van deze problematiek ter kennis.

De Raad bouwt in deze notitie voort op zijn adviezen *Jeugdige delinquenten, minder opsluiten, gericht begeleiden* van 16 oktober 2008, *De justitiële jeugdinrichtingen na 2010* van 30 maart 2007 en *Gesloten crisisopvang* van 29 september 2005. De Raad is verheugd dat de heroriëntatie die nu plaatsvindt openingen biedt voor de denkrichting die de Raad al langere tijd voor ogen heeft.

Mogelijk dient de Raad u in een volgend stadium van de gedachtevorming nader van advies.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter



## Gekanteld perspectief

Enkele gedachten over vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen

### *Aanleiding*

Instroom in en bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen (JJI) zijn de laatste jaren sterk afgenomen. In de periode 2009 tot en met 2013 is de JJI-sector gekrompen van 1240 plaatsen in 14 inrichtingen in 2010 naar 650 plaatsen in 9 inrichtingen in 2014. Dat is een afname van 48% in vier jaar. De komende drie jaar worden er nog twee inrichtingen gesloten<sup>1</sup>.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie staat voor de opgave om met het bestaande stelsel van een kleiner aantal maar niettemin relatief grootschalige voorzieningen passende zorg en behandeling te bieden aan jeugdigen bij wie vrijheidsbeneming uit oogpunt van bescherming van de samenleving en/of henzelf is aangewezen. Deze opgave is omgeven met een aantal onzekerheden. Zo is onduidelijk of de geconstateerde afname van benodigde plaatsen in JJI's zal doorzetten, stabiliseren of wellicht zal omslaan in een toename. Ook is momenteel nog niet te voorzien in welke mate de introductie van het adolescentenstrafrecht (ingevoerd in april 2014) zal leiden tot een groter aantal plaatsingen in het kader van voorlopige hechtenis, jeugddetentie of PIJ-maatregel in JJI's van jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar.

### *Verkenning RSJ*

Ook voor de RSJ zijn de ontwikkelingen rond de JJI's - afnemende capaciteit en onderbezetting, en de daarmee gepaard gaande sluiting van inrichtingen - reden voor een herbezinning op het stelsel van vrijheidsbeneming van jeugdigen en een verkenning van andere mogelijkheden en invullingen.

De RSJ stelt steeds het belang van het kind en de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht centraal en houdt rekening met hetgeen is neergelegd in het Internationale verdrag ter bescherming van de rechten van het kind (IVRK). Daarnaast hanteert de RSJ, in lijn met zijn missie, de beginselen van goede bejegening als uitgangspunt.

### *Ontwikkelingen en knelpunten bij vrijheidsbeneming in JJI's*

Hieronder noemen we enkele ontwikkelingen en knelpunten ten aanzien van de JJI's. De opsomming is niet uitputtend en veel punten zijn niet nieuw.

- In korte tijd is de bezetting van de JJI's sterk teruggelopen en derhalve de capaciteit gehalveerd;
- De doelgroep is ouder geworden – steeds meer 18-plussers – en zal verhoudingsgewijs nog ouder worden naarmate meer jongvolwassenen in het kader van het adolescentenstrafrecht in een JJI worden geplaatst;
- De instroom in de JJI's bestaat voor het overgrote deel uit jeugdigen die in voorlopige hechtenis worden genomen; een afnemend aantal wordt geplaatst op grond van een PIJ-maatregel;
- Bij instroom en verblijf is de verhouding tussen kortverblijvers (korter dan drie maanden) en langverblijvers (langer dan drie maanden) min of meer in evenwicht; maar de kortverblijvers verblijven steeds korter. Een grote groep jeugdigen verblijft slechts enkele weken in een JJI, een kleine groep – PIJ'ers – enkele jaren;
- Het aantal inrichtingen is zodanig afgenomen, dat aan het uitgangspunt om zoveel mogelijk regionaal te plaatsen – zo dicht mogelijk in de buurt van gezin of sociaal netwerk – steeds moeilijker tegemoet gekomen kan worden; dat geldt eens te meer voor de zeer kleine groep meisjes;
- Alle JJI's kennen het zelfde hoge niveau van interne en externe beveiliging met gelijke (hoge) mate van vrijheidsbeperking voor alle opgenomen jeugdigen; beveiligingsmaatregelen zijn standaard en zijn niet aangepast aan individuele behoefte en noodzaak; dit blijkt toenemend contraproductief waar het gaat om resocialisatie, gezinstherapie en scholing;
- De JJI's zijn door de jaren grootschaliger geworden, waardoor meer en grotere groepen jeugdigen bij elkaar geplaatst worden; dit doet de kans op incidenten

<sup>1</sup> Gegevens van DJI, 2014.

- geweld tussen jeugdigen onderling en geweld van jongeren jegens medewerkers – toenemen;
- Bij elkaar plaatsen van jeugdigen met (ernstige) gedragsproblemen, hetgeen vanzelfsprekend kenmerkend is voor JJI's, versterkt het risico van (criminele) 'besmetting' en ongewenste groepsvorming;
- JJI's hebben moeite adequate, passende behandeling te bieden; waar erkende interventies al beschikbaar zijn op landelijk niveau, daar is het voor een JJI onmogelijk om ze allemaal beschikbaar te hebben; bovendien is de verblijfsduur voor verreweg de meeste jeugdigen veel te kort om een interventie in gang te zetten;
- JJI's hebben moeite adequaat onderwijs aan te bieden; de niveauverschillen tussen de jeugdigen en hun talenten zijn dermate verschillend dat het ondoenlijk is om onderwijs-op-maat te leveren;
- JJI's hebben moeite ouders voldoende intensief te betrekken bij behandeling; aanbieden van gezinstherapieën is moeilijk; en het is onhaalbaar om de differentiatie aan interventies tot zijn recht te laten komen: bijv. MDFT heeft een specifieke doelgroep, en MST kan alleen maar toegepast als andere actoren rond een jeugdige (familieleden, sportcoaches, eigen schoolmentor, etc.) bereikbaar zijn;
- Voor JJI's is het moeilijk passende trajectbegeleiding en nazorg aan te bieden, niet in de laatste plaats vanwege de vaak erg korte verblijfsduur en de plaatsing ver weg van de (woon)plaats waar de jeugdige na verblijf in de JJI naar terug gaat;
- De recidive na verblijf in een JJI is hoog, hetgeen een beperkt effect van behandeling en nazorg impliceert.

Sommige knelpunten zijn het gevolg van de capaciteitsreductie van de afgelopen jaren, maar zij hangen allemaal bovenal samen met de wijze waarop het stelsel van vrijheidsbeneming en de JJI's is ingericht. Ongeacht of capaciteit en bezetting blijven afnemen dan wel weer zullen toenemen, veel van genoemde knelpunten zullen blijven bestaan omdat zij inherent zijn aan het stelsel zoals dat in de afgelopen decennia is ingericht.

Dit alles leidt tot de conclusie dat het stelsel in zichzelf problematisch is en dat alleen een andere invulling (kanteling) die aansluit bij ontwikkelingen in de samenleving en de eisen van deze tijd, een einde kan maken aan ten minste een aantal knelpunten. De effectiviteit van het stelsel kan vergroot worden, ook zonder dat dit (meer) risico's meebrengt voor de samenleving.

#### *Een ander stelsel van JJI's*

Naar het oordeel van de Raad is een ander stelsel van JJI's gewenst. Zo'n stelsel wordt idealiter gekenmerkt door kleinschaligheid, nabijheid van gezin en school en passende behandeling, opleiding en beveiliging. Van 'one size fits all' naar opvang en behandeling 'tailor made'. Dat kan terwijl het onlosmakelijk deel blijft uitmaken van de keten van gerechtelijke procedures en beslissingen, van justitiële en aan justitie gelieerde actoren, organisaties en (lokale) voorzieningen.

#### *Kleinschalige stedelijke en regionale voorzieningen*

De Raad staat een stelsel voor ogen van een groot aantal kleinschalige voorzieningen in grote steden en verschillende regio's, met een beperkt niveau van beveiliging.

- De justitiële bemoeienis vindt plaats in de eigen stad/regio van de jeugdige, door de 'eigen' instanties (politie/recherche, Raad voor de Kinderbescherming, OM, rechtbank, gezinsvoogdij, reclassering, etc.); dossiers zijn bij de hand, geen vervoer meer met parketbusjes, geen langdurige wachttijden in Paleizen van Justitie in vreemde steden;
- Bejegening, behandeling, onderwijs en nazorg geschieden door of in samenwerking met lokale voorzieningen en organisaties; behandeling, scholing en zorgactiviteiten vinden in principe 'buiten' plaats, in bestaande voorzieningen (ambulante zorg, reguliere scholen); wanneer de jeugdige nog niet naar 'buiten' mag of kan, kunnen de medewerkers van deze voorzieningen naar de jongere toe komen;
- Dichtbij-huis-plaatsing biedt de mogelijkheid om ouders en sociaal netwerk nadrukkelijk, op de kortste termijn, frequent en intensief te betrekken bij begeleiding, behandeling en voorbereiding op vertrek uit de inrichting en terugkeer naar huis;
- Lokaal of regionaal opereren maakt het mogelijk direct lokale zorg-, onderwijs- en

werkvoorzieningen bij begeleiding en behandeling te betrekken, teneinde resocialisatie en re-integratie te bevorderen;

- Bejegening, behandeling, scholing en nazorg zijn primair gericht op het individu en niet op de groep;
- De omvang van de voorzieningen zou niet groter moeten zijn dan vijf tot tien (twee groepen van vijf) plaatsen, in eigen (woon)poden of deel uit makend van andere jeugdhulpvoorzieningen;
- Zulke kleine voorzieningen kunnen het zich niet veroorloven alle noodzakelijke specialismen in huis te hebben, maar door aan te sluiten bij en samen te werken met andere lokale zorgvoorzieningen komen alle faciliteiten beschikbaar;
- Overwogen zou kunnen worden om met een aantal voorzieningen een 'vliegende brigade' van specialisten op te zetten, die op afroep beschikbaar is en de 'lokale' collega's kan bijstaan.

Voorgestelde kleinschalige, stedelijke of regionale voorzieningen zijn gesloten of besloten van karakter, maar de beveiliging (geslotenheid), in zowel gebouwelijke als sociale betekenis, is van beperkt niveau. Het traditionele beeld van desoriënterende gebouwen met hoge hekken en dikke muren, voorzien van prikkeldraad en overdadige verlichting, moet worden losgelaten. Zo nodig kunnen moderne, elektronische vormen van toezicht worden ingezet als jeugdigen overdag naar school, werk of een andere voorziening gaan.

Het onderzoeksbelang kan voorschrijven dat jeugdigen op één plaats verblijven, niet buiten komen en niet in contact treden met andere verdachten. Gesloten plaatsing is in zulke gevallen aangewezen. Maar ook die plaatsing dient zo kort mogelijk te zijn en de voorlopige hechtenis dient zo snel mogelijk (voorwaardelijk) te worden geschorst.

#### *Eén centrale, landelijke voorziening*

Een aantal delinquenten heeft te maken met zodanig ernstige problemen van psychosociale en/of psychiatrische aard, dat gespecialiseerde, intensieve behandeling nodig is én een hoog niveau van beveiliging ter bescherming van de samenleving en van henzelf.

Een dergelijk niveau van voorzieningen, specialismen en beveiliging zou geboden kunnen worden in een centrale landelijke voorziening.

Maar ook voor plaatsing in deze centrale inrichting moet het uitgangspunt zijn dat gewerkt wordt aan een spoedige overgang naar een van de stedelijke of regionale voorzieningen. Deze inrichting zou vanwege de aanwezige expertise op het gebied van begeleiding en behandeling ook moeten fungeren als vraagbaak voor de overige kleinschalige voorzieningen. Aan de inrichting verbonden specialisten en behandeldeskundigen zouden wellicht deel uit kunnen maken van de eerder genoemde 'vliegende brigade'.

#### *Kanteling*

Het door de Raad voorgestelde stelsel van een groot aantal kleinschalige, stedelijke en regionale voorzieningen en één grote, hooggespecialiseerde en beveiligde behandelinrichting gaat er van uit dat niet de beschikbare voorzieningen, maar de problematiek van de jeugdige centraal staat en startpunt vormt voor plaatsing en voor de bepaling van wat er nodig is aan voorzieningen. Dat houdt in dat passende behandeling en begeleiding voorop staan en niet geslotenheid en beveiliging. De begeleiding en behandeling zijn bovendien gericht op de individuele jeugdige en niet op de groep (vandaar ook de beperkte omvang van de voorzieningen: vijf plaatsen of hooguit twee groepen met vijf plaatsen). Het aanbod maakt onderdeel uit van een integrale aanpak, dat wil zeggen in samenwerking met gemeenten, justitie, politie, jeugdbescherming, (jeugd)reclassering, lokale zorg- en onderwijsvoorzieningen en behandelaars. De recente stelselwijziging in de jeugdzorg biedt hiertoe voldoende aanknopingspunten.

Een aantal ontwikkelingen en situaties verdient nadere overweging.

Ook de Raad weet niet of de daling van instroom in en bezetting van de JJI's zich de komende tijd zal voortzetten, of dat zich stabilisering of zelfs toename zal voordoen. Niettemin is het zaak meer duidelijkheid te verkrijgen over het aantal jeugdigen voor wie enige vorm van vrijheidsbeneming aangewezen is. In het bijzonder is het van belang inzicht te krijgen in het aantal jeugdigen – vermoedelijk voornamelijk PIJ'ers - die aangewezen zijn op de gespecialiseerde, hoog beveiligde centrale behandelvoorziening.

Een belangrijk criterium is daarbij het gevaarscriterium: in welke mate vormen zij een gevaar voor de samenleving en/of voor zichzelf dat een hoge mate van fysieke en sociale beveiliging noodzakelijk maakt. De Raad vermoedt dat dit slechts een fractie van de instromende jeugdigen betreft, maar constateert dat hierover weinig bekend is.

Het verdient aanbeveling hierbij ook de situatie van jeugdigen in Jeugdzorg Plus-voorzieningen te betrekken. Het is bekend dat de onderliggende problematiek van jeugdigen in deze voorzieningen veel overeenkomst vertoont met die van jeugdigen in JJI's. Als de problematiek van de jeugdige en niet de plaatsingstitel bepaalt welke begeleiding en behandeling en welk niveau van beveiliging noodzakelijkerwijs aangewezen zijn, dan ligt scheiding van deze voorzieningen minder voor de hand.

Voorts zou onderzocht moeten worden waarom zoveel jongeren (vaak kort) in voorlopige hechtenis worden genomen en hoe voorlopige hechtenis sneller (voorwaardelijk) geschorst kan worden. Dat draagt bij aan een belangrijk uitgangspunt van het jeugdstrafrecht: vrijheidsbeneming als laatste mogelijkheid en ook dan zo kort mogelijk.

In het voorgaande zijn aspecten van kosten en bedrijfsvoering buiten beschouwing gebleven. De Raad realiseert zich terdege dat deze van belang zijn, maar is er niet op voorhand van overtuigd dat grootschalige voorzieningen meer kosten-efficiënt zijn, dat wil zeggen goedkoper in de exploitatie, dan kleinschalige voorzieningen. Weliswaar gaat sluiting van inrichtingen gepaard met kapitaalvernietiging, maar op korte termijn zullen toch al inrichtingen worden gesloten. Het inrichten van een groot aantal kleinschalige voorzieningen vergt investeringen, maar door aansluiting te zoeken bij en samen te werken met bestaande voorzieningen en voor behandeling en onderwijs waar mogelijk gebruik te maken van beschikbare voorzieningen kunnen de kosten relatief beperkt blijven. Uiteraard verdient ook dit nadere bestudering.