



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Kwaliteitsverbetering Justitiële Jeugdinrichtingen

Eindrapportage

Afzendgegevens

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
Directie Justitieel Jeugdbeleid

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj
16 november 2010

Datum

Inhoud

Leeswijzer		4
1	Het proces dat de jeugdige doorloopt	5
1.1	De jeugdige wordt geplaatst in een jji	5
1.1.1	Strafrechtelijke jeugdigen in jji's en civielrechtelijke jeugdigen in de gesloten jeugdzorg	5
1.1.2	Flexibele inzet capaciteit	5
1.1.3	Veiligheid gebouwen	5
1.1.4	Verbetering kwaliteit en doorlooptijden diagnostiek	5
1.1.5	Intensiveren ouderparticipatie	3
1.1.6	Onderzoek	6
1.2	De jeugdige verblijft op een groep	8
1.2.1	Gedifferentieerde leefgroepen	8
1.2.5	Visie op seksualiteit	9
1.2.6	Middelengebruik	9
1.2.7	Klachten, bezwaar- en verzoekschriften	10
1.2.8	Interculturalisatie	10
1.3	De jeugdige doorloopt een traject	11
1.3.1	Invoering uniforme basismethodiek YOUTURN	11
1.3.2	Landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen	12
1.3.3	Inzet erkende gedragsinterventies	12
1.3.4	Informatievoorziening in de jeugdstrafrechtketen	13
1.3.5	Casus Overleg en Regie	13
1.4	Psychische problematiek	13
1.4.1	Verbetering Psychiatrische Zorg	13
1.4.2	Aantrekken professionals t.b.v. psychiatrische zorg	13
1.4.3	Inkoop van zorg	14
1.5	De jeugdige gaat naar school: één kind, één plan	14
1.5.1	Samenwerking scholen - jji's	14
1.5.2	Investeren in praktijkgericht onderwijs	15
1.6	De jeugdige gaat weer naar buiten	15
1.6.1	Verlof / onderzoek IST	15
1.7	Nazorg	16
1.7.1	Netwerk- en trajectberaad	16
1.7.2	Verantwoordelijkheidskader en Uitvoeringskader	16
1.7.3	Het betrekken van gemeenten bij nazorg aan jeugdige ex-gedetineerden	17
1.7.4	Verplichte nazorg	17
1.7.5	Nazorg aan jeugdigen met een Pij-maatregel	17
1.7.6	ICT-ondersteuning netwerk- en trajectberaden	17
1.7.7	Participatiebevordering om de meest kwetsbare groepen onder de aandacht te brengen van de werkgevers (SZW)	17
1.7.8	Aansluiting BOPZ	18
2	Personeel	19
2.1	Kwantiteit en kwaliteit personeel	19
2.2	Actieplan Professionalisering jeugdzorg	19
3	Kwaliteit	21
3.1	De invoering van een kwaliteitsborgingssysteem	21
3.2	Jeugdsurvey	22
3.3	Database Meldingen Bijzonder Voorval (MBV)	22

Leeswijzer

In deze rapportage wordt ingegaan op de verbetermaatregelen van de justitiële jeugdinrichtingen (jji's). Deze maatregelen werden in gang gezet na het verschijnen van de rapporten van de gezamenlijke Inspecties en de Algemene Rekenkamer in het najaar van 2007¹. In deze rapportage is dezelfde opbouw gehanteerd als in de voortgangsrapportages van 2008 en 2009. Op sommige onderdelen zijn titels gewijzigd, omdat maatregelen soms een bredere invulling hebben gekregen of zijn samengevoegd onder een nieuwe titel die beter overeenkomt met de inhoud. Het accent wordt in deze rapportage vooral gelegd op concrete resultaten die de verbetermaatregelen aan het eind van 2010 hebben opgeleverd.

Er is ook informatie toegevoegd over de wijze waarop de inspectie voor het onderwijs toezicht houdt op de jji's (1.5.1). Dit in verband met een toezegging die is gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen. Verder wordt in deze rapportage aandacht besteed aan uitkomsten van onderzoek die in 2010 hebben geleid tot voornemens om het beleid aan te scherpen.

Ook in deze rapportage zijn weer de gegevens verwerkt uit de tweede viermaandsrapportages 2010 van de verschillende jji's en wordt bij de diverse onderwerpen ingegaan op het eindoordeel van de inspecties na afronding van het vervolgtoezicht².

¹ “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's” van de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (TK 2006-2007, 24 587 en 28 741, nr. 232); en “Detentie, behandeling en nazorg criminele jongeren”, van de Algemene Rekenkamer (TK 2007-2008, 31 215, nr.3).

² “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar” van de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing, augustus 2010 (www.inspectiejeugdzorg.nl).

1 Het proces dat de jeugdige doorloopt

1.1 De jeugdige wordt geplaatst in een jji

1.1.1 Strafrechtelijke jeugdigen in jji's en civielrechtelijke jeugdigen in de gesloten jeugdzorg

Op 1 januari 2008 is de wijziging van de Wet op de jeugdzorg³ in werking getreden, waardoor de scheiding van jeugdigen die op strafrechtelijke titel en jeugdigen die op civielrechtelijke titel in een gesloten setting verblijven, gerealiseerd kon worden. Om de gesloten jeugdzorginstellingen in staat te stellen een passend behandelaanbod te ontwikkelen en om voldoende capaciteit te realiseren, werd besloten tot een overgangsperiode tot 1 januari 2010. Gedurende deze overgangsperiode konden jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg (nog) in een jji worden geplaatst.

Op 1 januari 2010 is de overgangsperiode geëindigd. Vanaf deze datum verblijven in de jji's uitsluitend jeugdigen met een strafrechtelijke titel en jeugdigen in vreemdelingenbewaring⁴.

1.1.2 Flexibele inzet capaciteit

Om ouders/verzorgers en ketenpartners beter bij het verblijf van jeugdigen in de jji te kunnen betrekken, worden jeugdigen bij voorkeur in de regio van herkomst geplaatst. Ook wordt het realiseren van een passende nazorg na vertrek uit de inrichting hierdoor gemakkelijker. Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. Door de inwerkingtreding van de gewijzigde Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)⁵, naar verwachting op 1 januari 2011, verdwijnt het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen. Dit leidt tot meer flexibiliteit bij de inzet van jji-capaciteit en het wordt eenvoudiger om regionaal te plaatsen.

1.1.3 Veiligheid gebouwen

De inspecties geven in hun eindrapportage aan dat voor enkele jji's geldt dat het gebouw niet voldoet aan de eisen omdat het overzicht ontbreekt. Voor een aantal inrichtingen geldt dat deze constatering is gedaan tijdens ingrijpende verbouwingen. Eén daarvan is afgerond en het gebouw is bouwkundig veilig verklaard. Van een andere inrichting is een bouwdeel inmiddels opgeleverd en wordt het laatste bouwdeel in november 2011 opgeleverd. Voor de andere inrichtingen geldt dat zij naar aanleiding van de constatering van de inspecties de benodigde verbeteringen hebben aangebracht.

1.1.4 Verbetering kwaliteit en doorlooptijden diagnostiek

De inspecties constateerden in 2007 dat de diagnostiek van de gedragsproblemen, die samenhangen met of voortkomen uit psychiatrische stoornissen, niet altijd de juiste aandacht kreeg. Om snel na plaatsing in de jji duidelijk te hebben of en zo ja, welke (psychische) problemen aan het delictgedrag ten grondslag liggen, is goede diagnostiek belangrijk. Daarnaast kan met behulp van een goede diagnose en een advies de rechter een afgewogen beslissing

³ Wet van 20 december 2007: wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg), Stb. 2007, 578.

⁴ Met ingang van 1 januari 2010 werden de locaties 't Anker van jji Harreveld en Overberg van jji De Heuvelrug onder verantwoordelijkheid gebracht van de Minister voor Jeugd en Gezin om **tijdelijk** te kunnen inzetten als gesloten jeugdzorg. Inmiddels is besloten dat beide locaties tot 1 januari 2012 als zodanig gebruikt zullen worden.

⁵ TK 2008-2009, 31 915, nr. 1 en 2.

nemen over de sanctie die moet worden opgelegd. De kwaliteit van de psychische zorg is verbeterd door het inzetten van screeningsinstrumenten, signaleringsplannen en gerichte scholing. Tevens vindt het multidisciplinair overleg systematisch plaats, waardoor medewerkers meer samenhang ervaren in het behandelaanbod van psychiatrische stoornissen.

Om de forensische diagnostiek te verbeteren bij jeugdigen die voor een Pij-maatregel in aanmerking komen of al een Pij-maatregel hebben, is eind 2007 het Forensisch Consortium Adolescenten (ForCA) opgericht. Het consortium vormt een samenwerking tussen de GGZ, de wetenschap, het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP) en de jji's. In 2009 zijn twee observatieafdelingen in jji Teylingereind geopend waar door middel van multidisciplinaire observatie een beter beeld verkregen wordt van de problematiek van de jeugdigen. Zo komen scherpere aanbevelingen voor een gerichte aanpak tot stand. Eind 2010 wordt een procesevaluatie afgerond naar de werkwijze van de observatieafdelingen. Het NIFP voert momenteel een plan van aanpak uit om de kwaliteit en de doorlooptijden van forensische diagnostiek en advisering te verbeteren. De uitvoering loopt door tot in 2011. Via een beleidsreactie⁶ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van het Landelijk Kader Forensische Diagnostiek in de Jeugdzorg (zie 1.1.6).

1.1.5 Intensiveren ouderparticipatie

De inspectierapporten in 2007 en het inspectierapport over het verlofbeleid in 2009, vormden de aanleiding om beleid te ontwikkelen zodat ouders nog nadrukkelijker worden betrokken bij het verblijf van de jeugdigen.⁷ Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat jeugdigen terugkeren in een stabiele thuissituatie⁸ en minder snel terugvallen in oude patronen. De Dienst Justitiële Inrichtingen, sectordirectie JJI (DJI/JJI) werkt op dit moment aan de afronding van een sectorale visie op ouderparticipatie die de betrokkenheid van ouders gaat bevorderen. In de basismethodiek YOUTURN waarmee de jji's vanaf 2009 werken, is ouderparticipatie een kernelement. Er wordt van de jji verwacht dat zij een breed aanbod van activiteiten inzetten om de betrokkenheid van ouders te bevorderen naast de activiteiten op het gebied van ouderparticipatie, zoals beschreven in YOUTURN. Een van die activiteiten is het inzetten van gezinsgerichte erkende gedragsinterventies. Vooral de interventies FFT (in 2010 55 keer ingezet) en MDFT⁹ (in 2010 41 keer ingezet) worden in toenemende mate toegepast. In vijf jji's worden zelfs eigen gedragswetenschappers hiervoor ingezet. In drie andere jji's worden therapeuten uit de GGZ ingezet. De inspecties constateren in hun eindrapportage dat deze maatregelen hun vruchten hebben afgeworpen en jeugdigen en hun ouders nauwer betrokken worden en beter weten waar ze aan toe zijn. Toch maken de uitkomsten van de procesevaluatie van YOUTURN (zie 1.3.1) duidelijk dat verbeteringen nodig zijn. Naar aanleiding van de nieuwe visie en de procesevaluatie worden daarom aanvullende maatregelen genomen om ouderparticipatie te bevorderen.

1.1.6 Onderzoek

Rond 2006 bleek dat het ontbrak aan voldoende inzicht in de achtergronden, problemen en risico's van jeugdigen met een Pij-maatregel. Een meerjarig onderzoeksprogramma¹⁰ heeft meer

⁶ Brief van de Minister van Justitie van 8 juli 2010 (TK 2009-2010, 31 839 nr. 63).

⁷ Reactie op het rapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg over de uitvoering van het verlofbeleid in normaal beveiligde justitiële jeugd(behandel)inrichtingen (TK 2008-2009, 24 587 nr. 356).

⁸ Zie ook reactie 26 juni 2008 op het rapport 'Ik zit vast' (TK 2007-2008, 24 587, nr. 289, blz. 4 en 5).

⁹ Functional Family Therapy respectievelijk MultiDimensionele FamilieTherapie.

¹⁰ Brief van 10 juli 2006 (TK 2005-2006, 24 587 en 28 741, nr. 183 blz. 4).

kennis en inzicht gegeven om de Pij-populatie te kunnen afbakenen. Ook zijn de ervaren knelpunten van de Pij-maatregel in kaart gebracht.

In 2010 zijn vier onderzoeken gepubliceerd die in het kader van de Pij-onderzoeksprogrammering werden uitgevoerd. Deze betroffen de indicatiestelling met betrekking tot de Pij-maatregel, middelengebruik van jongeren in jji's (zie 1.2.7), de motivatie voor gedragsinterventies bij jeugdige justitiabelen en de evaluatie van het Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd.

Indicatiestelling onderzoek:

Dit onderzoek was gericht op de rol van de rapportage pro Justitia bij de advisering, oplegging en tenuitvoerlegging van de (voorwaardelijke) Pij-maatregel.

Het onderzoek laat arrondissementale verschillen zien in de mate waarin jongeren pro Justitia worden onderzocht, de mate waarin een Pij geadviseerd wordt en de mate waarin een Pij-maatregel daadwerkelijk door de rechter wordt opgelegd.

De kwaliteit van de rapportages met een Pij-advies is als 'voldoende' beoordeeld. Kinderrechters geven verder aan dat de rapportages een duidelijke meerwaarde hebben en nemen de adviezen vaak over.

Verder wordt geconcludeerd dat er aanzienlijke overlap bestaat in de criteria die rechters en rapporteurs hanteren bij het adviseren, dan wel het opleggen van een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke Pij-maatregel. Het ontwikkelen van gewogen criteria kan leiden tot betere en meer inzichtelijke onderbouwing van de adviezen evenals de kinderrechters helpen bij het beter wegen van de adviezen voor de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke Pij en behandelaars meer inzicht geven in de overwegingen en aangrijpingspunten voor behandeling.

Uit de resultaten komt ook naar voren dat er bij de uitvoering van de voorwaardelijke Pij-maatregel door de jeugdreclassering ruimte is voor verbetering.

In samenspraak met de betrokken organisaties uit de jeugdstrafrechtketen, en in samenhang met de bevindingen uit ander Pij-onderzoek, zullen in 2011 concrete voorstellen worden gedaan om de aansluiting van Pij-advisering op de kinderrechterspraktijk en de uitvoering van de Pij-maatregel verder te verbeteren. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan de genoemde arrondissementale verschillen, het nut van wegingscriteria en de uitvoering van de voorwaardelijke Pij-maatregel door de jeugdreclassering.

Motivatatie onderzoek:

Een belangrijk knelpunt in de jeugdhulpverlening en vooral bij jongeren die in het kader van een rechterlijke maatregel worden begeleid, is de gebrekkige motivatie van veel jongeren om aan gedragsinterventies mee te werken en het eigen gedrag te veranderen. Motivatie is in het onderzoek gedefinieerd als een persoonskenmerk dat het individu aanzet om iets 'uit zichzelf' te doen en dat fluctueert over tijd en situaties. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ziet motivatie als veranderbaar. Doel van het onderzoek was na te gaan of een beter inzicht kan worden verkregen in de motivatie voor behandeling bij jeugdige justitiabelen bij aanvang van de interventie en tijdens de interventie. Daartoe zijn bestaande meetinstrumenten voor zowel jeugdigen (12 tot en met 18 jaar) als volwassenen (vanaf 18 jaar) via literatuuronderzoek geïnventariseerd en op hun kwaliteit beoordeeld. Er werden 27 instrumenten gevonden die in een klinische en/of justitiële setting worden toegepast. Een beoordeling op betrouwbaarheid en validiteit liet zien dat een aantal degelijke en veelbelovende instrumenten beschikbaar is om motivatie in behandelsettings te meten. Echter, op dit ogenblik is er geen instrument voor motivatiemetingen die kunnen worden gebruikt voor individuele beslissingen. De onderzoekers concluderen dat wanneer men motivatie niet louter in kaart wenst te brengen via de huidige klinische benadering, het nodig is te investeren in de ontwikkeling van degelijke specifieke instrumenten. Zij stellen dat een combinatie van een klinische blik met wetenschappelijk verantwoorde vragenlijsten een meerwaarde vormt.

Op dit moment wordt de motivatie van jongeren in hoofdlijnen met enkele vragen uit het Landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen (zie 1.3.2) in beeld gebracht. Bij de verdere doorontwikkeling van het instrumentarium zal aan de hand van de resultaten van dit onderzoek worden nagegaan of en op welke wijze de meting van motivatie verder kan worden verbeterd.

Evaluatie Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd (FDJ)

Het Landelijk Kader FDJ behelst richtlijnen en afspraken op het gebied van het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht. Het betreft zowel de inhoud van forensische diagnostiek als concrete afspraken voor het aanvragen, bemiddelen en (laten) uitvoeren van (forensisch) onderzoek. Het Landelijk Kader heeft tot doel de doelmatigheid van de aanvragen voor forensisch onderzoek te vergroten, de doorlooptijden voor rapportages/onderzoek te verkorten en de kwaliteit van de rapportages te verbeteren.

Het evaluatieonderzoek, voorzien van een beleidsreactie, is op 8 juli 2010 aan de Tweede Kamer verzonden¹¹. Uit de evaluatie blijkt dat de doelstellingen op het gebied van doelmatigheid en doorlooptijden nog niet zijn bereikt. Wat de kwaliteit betreft constateren de onderzoekers dat concrete vooruitgang is geboekt en de gebruikers van de rapportages gemiddeld genomen tevreden zijn.

Op het gebied van de doelmatigheid kan worden verwacht dat toenemend gebruik van het instrument BooG ertoe zal leiden dat de doelmatigheid toeneemt. BooG ondersteunt het proces waarin Openbaar Ministerie (OM), Zittende Magistratuur (ZM), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en/of NIFP besluiten over al dan niet aanvragen/inzetten van forensisch onderzoek. Het standaardiseert en structureert de indicatiestelling ten behoeve van een eenduidige en transparante werkwijze voor het aanvragen van forensisch onderzoek.

Wat de doorlooptijden betreft is al gewezen (onder 1.1.4) op het plan van aanpak dat door het NIFP wordt uitgevoerd ten behoeve van een verbetering van doorlooptijden en kwaliteit van forensische advisering. Ook breder wordt in het kader van het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit geïnvesteerd in kortere doorlooptijden. Alle ketenpartners zijn daarin actief betrokken bij het project Doorlooptijden.

Met bovenstaande onderzoeken is het Pij-onderzoeksprogramma niet afgelopen. Dit programma loopt in de komende jaren door. Over de bevindingen ervan wordt de Kamer via het begrotingsproces geïnformeerd.

1.2 De jeugdige verblijft op een groep

1.2.1 Gedifferentieerde leefgroepen

De kritiek van de inspecties in 2007 was ook gericht op het onvoldoende rekening houden met de problematiek, leeftijd en delictgeschiedenis van de jeugdige bij de plaatsing in de jji's. In het eindoordeel constateren de inspecties dat steeds meer inrichtingen rekening houden met deze elementen bij de samenstelling van de leefgroepen. Dat is een van de sterke verbeteringen waar het gaat om het centraal stellen van de opvoeding van de jongere tijdens zijn verblijf in de jji. Dit is nog niet overal het geval. De mate waarin dat gebeurt hangt sterk samen met de bezettingsgraad van de inrichting, die op dit moment overal laag is.

1.2.2 Kleinere groepen

Op 1 januari 2010 zijn de groepen in de jji's verkleind tot maximaal tien of acht jeugdigen. Voor opvanggroepen geldt een groepsgrootte van maximaal tien jeugdigen, voor de behandelgroepen

¹¹ Zie voetnoot 6.
Pagina 8 van 22

bedraagt het maximum acht jeugdigen. De groepsverkleining loopt vooruit op de inwerkingtreding van de gewijzigde Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), naar verwachting op 1 januari 2011, waarbij het onderscheid tussen opvang en behandeling komt te vervallen. De jeugdigen worden op basis van hun verblijfsduur geplaatst in een kortverblijfgroep van maximaal tien jeugdigen – gedurende de eerste drie maanden van het verblijf – of een langverblijfgroep van maximaal acht jeugdigen (na drie maanden)¹². Door de groepsverkleining is het mogelijk om de (her)opvoeding en behandeling beter af te stemmen op de individuele jeugdige. De gezamenlijke inspecties constateren in hun eindrapport van september 2010 dat het verkleinen van de groepsgrootte mede heeft bijgedragen aan de verbetering van het leef-, behandel- en werkklimaat in de jji's.

1.2.3 Jeugdigen met ernstige seksuele problematiek

Tot 2007 was de behandeling van jeugdigen met ernstige seksuele problematiek geconcentreerd in Harreveld. Dit beperkte de spreiding van expertise en risico's. Daarom zijn in Den Hey-Acker ook drie leefgroepen voor jeugdigen met ernstige seksuele problematiek ingericht. Aangezien locatie 't Anker van Harreveld tijdelijk wordt ingezet als gesloten jeugdzorg¹³, zijn de groepen voor jeugdigen met ernstige seksuele problematiek in deze inrichting op dit moment niet voor Justitie beschikbaar. De samenwerking en kennisuitwisseling tussen beide jji's worden door middel van periodiek overleg echter gecontinueerd. Inmiddels is voor deze doelgroep tevens een specifieke gedragsinterventie ontwikkeld die in december 2010 door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie wordt beoordeeld.

1.2.4 Individuele Traject Afdeling (ITA)

Sinds eind 2009 hebben de Individuele Traject Afdelingen (ITA) een structurele plaats binnen de jji's gekregen. Op deze afdelingen kunnen jeugdigen verblijven die niet geschikt zijn om op een reguliere leefgroep te worden geplaatst. De maatregelen die naar aanleiding van het evaluatierapport in de bijbehorende beleidsreactie zijn aangekondigd¹⁴, worden op dit moment geïmplementeerd in de ITA's. Het plan van aanpak wordt naar aanleiding van het evaluatierapport herzien en eind 2010 vastgesteld. Dit plan vormt een uniform kader voor de beide afdelingen. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Bjj zal de ITA tevens een wettelijke basis krijgen.

1.2.5 Visie op seksualiteit

De gezamenlijke inspecties constateerden in 2007 dat veel jji's niet beschikten over een visie op seksualiteit. In 2009 hebben de jji's samen met de Rutgers Nisso Groep een sectorbrede visie op seksualiteit, relaties en omgangsvormen ontwikkeld. Deze is begin 2010 vastgesteld. Inmiddels zijn de jji's volop bezig met de implementatie, door deze te vertalen naar lokaal beleid. Ook vindt op dit moment deskundigheidsbevordering van groepsleiding en gedragswetenschappers plaats. De implementatie en uitvoering van dit beleid zal in het kader van de reguliere planning- en controlcyclus gemonitord worden.

1.2.6 Middelengebruik

Op 14 juni jl. is een onderzoeksrapport uitgebracht over middelengebruik van jeugdigen in de jji's¹⁵. De bevindingen die uit dit onderzoek naar voren komen, geven aanleiding tot zorg. De resultaten komen overeen met het bestaande beeld dat jongeren in de jji's een groep vormen

¹² Indien vaststaat of verwacht wordt dat de jeugdige kort na het verstrijken van de drie maanden termijn de inrichting zal verlaten, blijft overplaatsing achterwege.

¹³ Zie voetnoot 4.

¹⁴ TK 2009-2010, 24 587, nr. 371.

¹⁵ TK 2009-2010, 24 587, nr. 392.

met een complexe, meervoudige problematiek waarbij middelengebruik al vóór het verblijf vaak een rol speelt. De zelfrapportage maakt tevens inzichtelijk dat middelengebruik ook binnen de inrichtingen aan de orde is.

Inmiddels is naar aanleiding van deze rapportage een plan van aanpak opgesteld om het huidige beleid te intensiveren en maatregelen in gang te zetten die moeten leiden tot het drugsvrij krijgen en houden van de justitiële jeugdinrichtingen. Het betreft vier maatregelen ter aanscherping van de controle en zeven maatregelen ten aanzien van behandeling en preventie. Momenteel worden de mogelijkheden verkend voor het opzetten van een pilot met alternatieve detectiemethoden (detectiepoort, blaas- en speekseltests). Tevens vindt overleg plaats met de sector Gevangeniswezen over de uitbreiding van de inzet van drugshonden naar de sector JJI. Op het gebied van behandeling en preventie zijn eveneens een aantal zaken in gang gezet. Zo zijn steeds meer jji's toegerust om de (erkende) gedragsinterventie Brains4Use in te kunnen zetten. In maart 2011 kan deze interventie in alle jji's worden toegepast. Daarnaast wordt nagegaan of de bestaande deskundigheidsbevordering en samenwerkingsverbanden tussen enkele jji's en regionale verslavingszorg baat zouden kunnen hebben bij een eventuele uitbreiding van het programma Open en Alert naar andere jji's.

1.2.7 Klachten, bezwaar- en verzoekschriften

De inspecties merken in hun eindrapportage van september 2010 op dat jeugdigen nog niet altijd voldoende bekend zijn met het aanbieden van externe deskundigheid en ondersteuning bij klachtprocedures, verzoek- en bezwaarschriften en verdient de ondersteuning bij deze procedures nog altijd verbetering.

Door de inwerkingtreding van de gewijzigde Bjj worden onder andere de huisregels voor de jji's herzien. Dit moment wordt door de jji's aangegrepen om de procedures en de wijze van ondersteuning rondom klachten en bezwaar- en verzoekschriften opnieuw onder de aandacht van de jongeren te brengen, zodat zij voldoende bekend zijn met hun rechten op dit punt.

Het merendeel van de klachten hangt samen met opgelegde sancties. Het Europees Comité inzake de folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) deed aan de Minister van Justitie een aanbeveling om te komen tot een register¹⁶. In 2009 is het registratiesysteem van de jji's zodanig op orde gebracht dat overzichten van opgelegde sancties opgesteld kunnen worden. Hiermee wordt voldaan aan de aanbevelingen van het comité.

1.2.8 Interculturalisatie

Gezien het aandeel allochtone jeugdigen dat in de jji's verblijft, is het van belang dat de jji's multi-etnische organisaties zijn. Daar is de afgelopen jaren op verschillende terreinen aan gewerkt. Zo wordt in de handleiding van YOUTURN aandacht gegeven aan andere bejegeningsmogelijkheden bij ouders en jongeren met een andere etnische achtergrond. Tevens is een speciale interculturele module voor EQUIP ontwikkeld en getest. Deze zal vanaf 2011 beschikbaar zijn om te worden ingezet door de jji's. Verder vormt het omgaan met verschillende etniciteiten en religies onderdeel van de deskundigheidsbevordering van het personeel.

¹⁶ TK 2007-2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245.
Pagina 10 van 22

1.3 De jeugdige doorloopt een traject

1.3.1 Invoering uniforme basismethodiek YOUTURN

De inspecties constateerden in 2007 dat niet alle jji's volgens eenzelfde vastgestelde methodiek werkten. Een belangrijk punt van kritiek was dat de opvoeding van de jeugdige daarmee onvoldoende centraal stond tijdens het verblijf in de jji. Om een eenduidige bejegening tot stand te brengen en activiteiten in de jji's te uniformeren werken alle jji's sinds 2010 volgens de basismethodiek YOUTURN. De inspecties constateren in hun eindoordeel dat de invoering van YOUTURN op dit punt een verbetering heeft gebracht.

In het najaar van 2009 is in opdracht van het WODC een procesevaluatie uitgevoerd naar de toepassing van de methodiek¹⁷. De evaluatie is verricht op een moment dat de implementatie nog in volle gang was. Voor een implementatieproces van deze orde van grootte, is dit wat aan de vroege kant. YOUTURN is een veelomvattende methode. Het is een omvangrijke operatie geweest om de methode in alle jji's in korte tijd te implementeren. Het vergt grote inspanningen om alle medewerkers volledig een omslag in denken en handelen te kunnen laten maken. Anderzijds biedt een snelle evaluatie materiaal dat al gedurende het implementatietraject benut kan worden om verbeteringen aan te brengen. Dit zal ook met de conclusies van deze evaluatie worden gedaan. De uitkomsten bieden goede aanknopingspunten om de uitvoering van de methodiek verder te vervolmaken. Bovendien is tijdens dit onderzoek geëxperimenteerd met het gebruik van een nieuw meetinstrument om de prestaties van de jji's in beeld te kunnen brengen. Dit instrument zal, na enige bijstelling, benut worden in het kader van de kwaliteitsborging. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn dat de trainers goed zijn opgeleid en dat jongeren gemotiveerd zijn voor de bijeenkomsten. De inzet van methodiekcoaches ten behoeve van de ondersteuning van groepsleiders en pedagogisch medewerkers wordt door hen als zeer waardevol beschouwd. Verder wordt geconstateerd dat de intakefase over het algemeen goed wordt gevolgd: elke jongere heeft een mentor waar regelmatig mee wordt gesproken en de intake vindt grotendeels binnen tien dagen plaats. Ook de vaste onderdelen van de volgende verblijfsfase worden goed uitgevoerd.

Daarnaast is er een aantal punten waarop de uitvoering van de methodiek moet verbeteren. Zo worden de screenings- en meetinstrumenten nog te weinig, onvolledig of niet op tijd afgenomen. De perspectiefplannen zijn vaak nog niet op tijd klaar en niet volledig. De samenwerking met ketenpartners (met name de Jeugdreclassering) verschilt per regio, waardoor in sommige jji's de perspectiefplannen lastig tot stand komen. De YOUTURN-technieken worden op de leefgroep nog onvoldoende toegepast. De ouderparticipatie verloopt moeizaam en de contacten die er zijn, worden slecht geregistreerd. Ook kunnen de besprekingen over de vorderingen van jeugdigen tussen de school en de instelling nog verbeteren. Naar aanleiding van deze evaluatie zal iedere jji activiteiten in de jaarplannen van 2011 opnemen die de genoemde knelpunten moeten terugdringen. Om de geconstateerde knelpunten zo veel mogelijk op te lossen, zijn inmiddels verschillende maatregelen getroffen. Het gebruik van de instrumenten, met name de oorzaken van het niet gebruiken daarvan en de knelpunten op het gebied van ICT worden nader onderzocht. Oplossingen met betrekking tot de verbetering van de

¹⁷ Zie www.WODC.nl

ouderparticipatie worden gekoppeld aan de implementatie van de visie op ouderparticipatie (zie 1.1.5). Ook wordt nagegaan hoe de taakverdeling van de methodiekcoaches effectiever en efficiënter kan worden ingericht. Tenslotte wordt, in het kader van de kwaliteitsborging door de Centrale beheerorganisatie YOUTURN en gedragsinterventies (zie 1.3.3 en 3.1), nog dit jaar een eerste intercollegiale audit uitgevoerd. In 2011 zullen de overige jji's wordt bezocht door het auditteam.

1.3.2 Landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen

In het Landelijk Kader Instrumentarium Jeugdstrafrecht¹⁸ is vastgelegd op welk moment door wie welke informatie wordt verzameld, aan welke eisen deze moet voldoen en vervolgens aan wie die informatie wordt doorgegeven. Dit proces vangt reeds aan bij de politie en omvat – indien dat aan de orde is – ook de Raad voor de Kinderbescherming, het NIFP en de jji. Deze systematische diagnose maakt het mogelijk om precies te weten welke gedragsinterventies moeten worden ingezet om de gewenste gedragsverandering bij jeugdigen te bereiken. Door een ontwikkelgroep van wetenschappers is in maart 2009 een vernieuwd instrumentarium opgeleverd dat voldoet aan de eisen van het landelijk kader. Het instrumentarium is in de periode van september 2009 tot maart 2010 uitgetest in ketenbrede pilots in Rotterdam en Utrecht. Ook twee jji's namen hieraan deel. In deze periode was de instroom van zaken nog beperkt. Ook moest op basis van de ervaringen die in deze periode zijn opgedaan het instrumentarium op enkele onderdelen worden aangepast. Vanaf september 2010 wordt het aangepaste instrumentarium in een tweede pilotperiode uitgetest. In maart 2011 wordt een beslissing genomen over de landelijke implementatie.

1.3.3 Inzet erkende gedragsinterventies

Om de kwaliteit van de behandeling te verbeteren, wordt vanaf medio 2011 alleen nog met erkende gedragsinterventies gewerkt. De jji's werken samen bij de ontwikkeling van de gedragsinterventies en dienen deze gezamenlijk in bij de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Alle gedragsinterventies worden bovendien afgestemd met die van andere partners in de jeugdstrafrechtketen. Ten behoeve van de landelijke implementatie worden gedragswetenschappers getraind in het toepassen van de interventies. Door middel van evaluatieonderzoeken en de oprichting van een gezamenlijke beheerorganisatie wordt het implementatie- en kwaliteitsborgingstraject ondersteund. Het ontwikkeltraject is nu nagenoeg afgesloten. Dit en volgend jaar worden nog vier nieuwe interventies aangeboden aan de Erkeningscommissie voor specifieke doelgroepen, met name voor de licht verstandelijk beperkte doelgroep.

Op dit moment zijn 143 trainers in dienst van de 11 jji's. Het gaat met name om gedragswetenschappers en Individueel Trajectbegeleiders. Elke jji heeft nu minimaal vijf interventies beschikbaar. In 2011 zal dit aantal toenemen. Daarnaast worden via GGZ partners regelmatig systeeminterventies toegepast. Het totale aanbod bestaat op dit moment uit tien erkende gedragsinterventies voor de jji's¹⁹.

Ondanks de lage instroom van jongeren met een verblijfsduur die lang genoeg is voor de inzet van gedragsinterventies, is het aantal toegepaste gedragsinterventies aan het stijgen. In 2009 is 424 keer een gedragsinterventie toegepast (het ging hierbij ook om civielrechtelijke jongeren). Dat is ongeveer 30% van de jongeren die langer dan drie maanden in de jji verbleven. Geschat wordt dat in heel 2010 ongeveer 523 keer een gedragsinterventie wordt toegepast (85% van de lang-verblijvende jongeren). De toename komt met name doordat meer jji's de interventies

¹⁸ Ministerie van Justitie, januari 2007.

¹⁹ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/erkeningscommissie-gedragsinterventies>.

volledig hebben geïmplementeerd. Maar ook is de toepassing van een aantal gedragsinterventies in 2010 meer dan verdubbeld. Op dit ogenblik wordt evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de erkende gedragsinterventies Agressieregulatie op Maat en Sociale Vaardigheden op Maat.

1.3.4 Informatievoorziening in de jeugdstrafrechtketen

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2007 dat de verbetering van de informatievoorziening in de jeugdstrafrechtketen nodig was om een efficiënte en effectieve aanpak te bevorderen. Binnen het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, project Informatiemanagement in de jeugdstrafrechtketen, wordt stapsgewijs gewerkt aan digitale integrale dossiervorming. Dit betekent dat de informatie die nu bij verschillende organisaties aanwezig is voor alle betrokken organisaties beschikbaar komt, uiteraard binnen de geldende privacyregimes. Voor de informatievoorziening van de jji's is hierbij aangesloten. Tevens is voor Nazorg Jeugd met ingang van 23 september 2010 een ICT-module landelijk operationeel gemaakt die hierop aansluit (zie 1.8.6).

1.3.5 Casus Overleg en Regie

Het hiervoor genoemde aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer heeft ook geleid tot de ontwikkeling van het Justitieel Casus Overleg-supportsysteem (JCO-support). In dit informatiesysteem is alle informatie opgenomen van politie, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie die nodig is voor besluitvorming en acties met name aan het begin van het strafproces. Sinds begin 2010 beschikken alle arrondissementen over JCO-support. Daarnaast is in 2010 gewerkt aan een systeem dat bruikbaar is ter ondersteuning van meerdere vormen van casusoverleg en –regie, zoals die bijvoorbeeld in Veiligheidshuizen plaatsvinden. Hiermee zijn onderlinge dwarsverbanden gelegd en wordt een op de doelgroep gerichte aanpak mogelijk. Van november 2010 tot begin 2011 lopen er pilots in een aantal Veiligheidshuizen met dit Geïntegreerd Casus Ondersteunend Systeem (GCOS). Beoogd wordt om in 2011 de bestaande casusoverleg systemen op te laten gaan in GCOS. Ook is in kaart gebracht wanneer, waarvoor en hoe andere informatiesystemen – zoals het registratiesysteem van DJI (TULP) – aan GCOS kunnen worden gekoppeld ten behoeve van de integrale digitale dossiervorming (zie 1.3.4).

1.4 Psychische problematiek

1.4.1 Verbetering Psychiatrische Zorg

In 2007 oordeelde de gezamenlijke inspecties dat in de meeste jji's geen systematische uitvoering van geestelijke gezondheidszorg plaatsvond. Daarom is in 2009 een landelijke visie op de psychiatrische basiszorg opgesteld. Inmiddels hebben alle jji's deze visie in inrichtingsspecifiek beleid vertaald. Iedere jji beschikt daarmee over een vast omschreven screeningsprocedure waarmee binnen 24 uur acute psychiatrische problematiek kan worden vastgesteld. Op basis daarvan wordt aan jeugdigen een behandelaar toegewezen. De implementatie van de visie heeft, zo constateren ook de inspecties in hun eindrapportage, gezorgd voor verbeteringen in de kwaliteit van de behandeling. Een visie op de speciale psychiatrische problemen van jongeren met een Pij-maatregel zal op verzoek van DJI door het Forensisch Consortium Adolescenten worden opgesteld. Naar verwachting is deze visie in de zomer van 2011 gereed.

1.4.2 Aantrekken professionals t.b.v. psychiatrische zorg

Om de kwaliteit van de psychiatrische zorg te verbeteren is buiten de invoering van de hiervoor genoemde visie (onder 1.4.1), geïnvesteerd in de uitbreiding van het aantal psychiaters, Gezondheidszorg-psychologen (Gz-psychologen) en Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen (SPV). De inspecties constateren in hun eindrapportage dat het landelijk tekort aan kinder- en jeugdpsychiaters een spanningsveld blijft, waardoor risico's op onderdiagnostiek van

psychiatrische problemen ontstaan. De inrichtingen spannen zich in deze risico's te verkleinen door te zorgen voor voldoende en deskundige gedragswetenschappers. Er zijn structureel extra middelen verstrekt voor het aantrekken van deze functionarissen. Daarnaast hebben alle jji's samenwerkingsverbanden met lokale GGZ aanbieders die specialistische zorg en beschikbaarheidsdiensten voor psychiaters aanbieden. Met extra middelen zijn er nu sectorbreed 7,75 FTE kinder- en jeugdpsychiaters, 5,6 FTE sociaal psychiatrisch verpleegkundigen en 48,6 FTE Gz-psychologen (en 25 Gz-psychologen in opleiding) beschikbaar. Daarnaast hebben veel jji's nu ook testassistenten aangenomen om de screening efficiënter vorm te kunnen geven (8 FTE in totaal).

1.4.3 Inkoop van zorg

De Ministers voor Jeugd en Gezin en Justitie hebben in april 2010 namens het toenmalige kabinet de visie op de toekomst van het stelsel voor jeugdzorg²⁰ gepresenteerd. Het huidige kabinet heeft het voornemen om de effectiviteit van de jeugdzorg te verbeteren door een stelselherziening. Het kabinet zal hiertoe de maatregelen nemen, waarbij ook de verantwoordelijkheid voor en de financiering van de zorg die binnen strafrechtelijk kader wordt uitgevoerd, aan de orde zal komen.

1.5 De jeugdige gaat naar school: één kind, één plan

1.5.1 Samenwerking scholen - jji's

Een aanbeveling van de gezamenlijke inspecties in 2007 was om de samenwerking tussen jji's en scholen verder te verbeteren. Deze samenwerking vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van een goed afgestemd dagprogramma. Ook wordt daarmee de informatieoverdracht bevorderd.

Met extra middelen is in alle jji's structureel overleg opgezet tussen de school en de jji over de voortgang van de jeugdigen. Volgens de inspecties heeft dit ertoe geleid dat verbetering is opgetreden bij het centraal stellen van de opvoeding van jongeren. De scholen zijn bij de invoering van YOUTURN betrokken. Hierdoor bejegenen ook alle scholen de jeugdige op een eenduidige wijze.

Tijdens de behandeling van de Bijl. in januari 2010 is de toenmalige Staatssecretaris van Justitie gevraagd om in deze rapportage te willen toelichten op welke wijze de inspectie van het onderwijs in de jji-scholen is ingericht²¹. Het toezicht op het onderwijs in de jji's en in de gesloten jeugdzorg vindt plaats aan de hand van het toezichtkader speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Dit toezichtkader sluit aan bij de bij de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) en bij de Wet op de expertisecentra (WEC). De inspectie voor het Onderwijs is, net als de overige inspecties, risicogericht. Dit betekent dat de inspectie op basis van een aantal (prestatie)indicatoren minimaal één keer per jaar een risicoanalyse maakt van elke school. Daarbij kijkt de inspectie naar de opbrengsten, jaarrapportages van scholen, signalen en informatie die al bij de inspectie bekend is. Als een school geen risico's voor de kwaliteit van het onderwijs loopt en de wet- en regelgeving wordt nagekomen, krijgt de school een basistoezicht. Er worden dan in principe geen nadere toezichtactiviteiten uitgevoerd. Als de inspectie risico's of concrete tekortkomingen vermoedt, voert zij nader onderzoek uit. Dit kan bureauonderzoek zijn, maar in veel gevallen is dat onderzoek in de school. In dergelijke onderzoeken wordt vastgesteld of er sprake is van tekortkomingen in de kwaliteit van het

²⁰ Brief van de Ministers voor Jeugd en Gezin en Justitie van 9 april 2010 (TK 2009-2010, 32 202, nr. 4).

²¹ Handelingen TK 2009-2010, 28 januari 2010, 48-4523.

onderwijs en/of de naleving van wet- en regelgeving. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de school aangepast toezicht krijgen.

Omdat het risicogerichte toezicht ertoe zou kunnen leiden dat scholen gedurende zeer lange tijd geen concrete toezichtactiviteiten zouden ondervinden, is besloten dat scholen minstens eenmaal per vier jaar in enigerlei vorm onderzocht worden. Dit geldt ook voor de scholen die zijn verbonden aan de jji's en de gesloten jeugdzorg.

1.5.2 Investeren in praktijkgericht onderwijs

Het onderwijs in de jji's wordt verzorgd door scholen voor voortgezet speciaal onderwijs cluster 4 voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (VSO-ZMOK). De jeugdigen krijgen in kleine groepen praktijkgericht onderwijs. Met structurele middelen zijn in de afgelopen jaren de praktijklokalen verbeterd en uitgebreid. Ook is de diversiteit van leerlijnen vergroot. De inspecties stellen in hun eindrapportage vast dat hiermee de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd. De scholen zetten zich in om zoveel mogelijk maatwerk en arbeidstoeleidend onderwijs aan te bieden. Daarvoor worden samenwerkingsconvenanten gesloten met het Middelbare Beroepsonderwijs en werkgevers in de regio. Ook die ontwikkeling is opgemerkt door de inspecties.

Dit jaar zal een inventarisatie worden gemaakt van voor onderwijs relevante kenmerken van jeugdigen die instromen in de jji's en de gesloten jeugdzorg. Op basis van deze gegevens kan verder worden gespecificeerd hoe het onderwijs het beste kan worden afgestemd op de jongeren en het daar werkzame personeel, de afstemming tussen de school en de instelling en de overdracht naar het reguliere onderwijs.

1.6 De jeugdige gaat weer naar buiten

1.6.1 Verlof / onderzoek inspecties

In 2009 oordeelden de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg²² dat in een aantal inrichtingen het verlof niet altijd aantoonbaar bijdroeg aan het realiseren van behandel doelstellingen en de terugkeer van de jongere in de samenleving. De jji's hebben maatregelen getroffen om in deze situatie verdergaande verbetering te brengen. Zo is het verloftoetsingskader aangepast. Dit kader treedt in werking met de wijziging van de Bjj. Volgens het aangepaste kader moet onder andere uit de verlofaanvraag blijken aan welke behandel doelen het verlof bijdraagt. Eind 2010 wordt het gebruik van de SAVRY²³ geëvalueerd. Hiernaast zijn andere verbeterpunten doorgevoerd. Naar aanleiding van de evaluatie van informatieverstrekking aan slachtoffers over de invrijheidstelling van daders is het aantal momenten dat slachtoffers geïnformeerd worden over verlofbewegingen van jeugdige veroordeelden door DJI uitgebreid. Slachtoffers van delicten gepleegd door jeugdigen die – in het kader van een pij-maatregel of een jeugddetentie van 6 maanden of langer - in een jji zijn geplaatst, worden vaker geïnformeerd over verlofbewegingen van jeugdigen dan voorheen. Door de sector en een aantal jji's zijn de verschillende dienstinstructies voor het aanwenden van geweld in een jji voor beoordeling naast elkaar neergelegd. Er wordt een basisinstructie opgesteld die als raamwerk dient voor de dienstinstructie geweldstoepassing. Met deze basisinstructie wordt bevorderd dat in de dienstinstructie geweldstoepassing duidelijk en meer uniform staat beschreven onder welke omstandigheden welke personeelsleden bevoegd zijn geweld toe te passen en met welk geweldsmiddel.

²² TK 2008-2009, 24 587, nr. 356.

²³ Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY) is een risicotaxatie-instrument dat wordt gebruikt ten behoeve van de behandeling en de verlofverlening in de jji's.

In 2006 werd voor het eerst gesproken over de modaliteit beveiligd verlof in de jji's in navolging van de invoering hiervan bij de sector TBS. Sinds die tijd is er veel gebeurd in de jji's. De behoefte destijds aan een dergelijke modaliteit was groter dan nu het geval is. Door de kwaliteitsverbeteringen op personeelsgebied, de invoering van de basismethodiek YOUTURN, het meer betrekken van ouders bij de behandeling en de aanpassing van het verloftoetsingskader wordt gewerkt aan een consistente en op de jeugdige toegesneden verlofverlening. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) ondersteunt deze maatregelen en is van oordeel dat het accent dient te liggen op de in gang gezette veranderingen die gericht zijn op de verbetering van de behandeling. Bovendien signaleerde de RSJ²⁴ dat met beveiligd verlof een verkeerd signaal zou worden gegeven aan het veld en de samenleving. Beveiligd verlof heeft een hoog detentiegehalte, zo oordeelde de RSJ, waarmee het te veel indruist tegen de weg die de jji's zijn ingeslagen om de behandeling kwalitatief te verbeteren. Daarom is besloten om het beveiligd verlof niet in te voeren en met verbetering op de andere hiervoor genoemde maatregelen te voorzien in een veilige verlofsituatie.

1.7 Nazorg

Een goede overgang van de jji naar de maatschappij is belangrijk om terugval in criminaliteit te voorkomen. De gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer benadrukten in 2007 de benodigde aandacht voor de nazorg. Het scholings- en trainingsprogramma (stp) is één van de mogelijkheden om die overgang zo geleidelijk mogelijk te laten verlopen. Met het wetsvoorstel tot aanpassing van de Bjj²⁵ zullen de mogelijkheden voor deelname aan stp worden vergroot. Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. De verwachte inwerkingtreding is 1 januari 2011. De inwerkingtreding zal ook van invloed zijn op het aantal stp's dat wordt uitgevoerd. Dit aantal is, na een periode waarin het aantal stp's toenam, de afgelopen drie jaren licht gedaald. Dit is het gevolg van de scheiding straf-civiel (1.1.1) waardoor een grote doelgroep voor de stp's is weggevallen.

1.7.1 Netwerk- en trajectberaad

De netwerk- en trajectberaden zijn vanaf medio 2009 landelijk dekkend. Binnen deze vaste overlegstructuur zorgen ketenpartners gezamenlijk voor passende en sluitende begeleiding van alle jeugdigen die op strafrechtelijke titel een jji in- en uitstromen. Kort na instroom in de jji wordt al aansluiting gezocht met de lokale partners en de gemeente waar de jeugdige vandaan komt, zodat overdracht tijdig en soepel verloopt. De invoering van de beraden heeft geresulteerd in intensieve samenwerking binnen de totale keten. Daarmee is een sluitende aanpak mogelijk geworden, met overkoepelende doelen voor het gehele traject.

1.7.2 Verantwoordelijkheidskader en Uitvoeringskader

Het Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd, vastgesteld in 2007, is onverkort van kracht. Hierin zijn de verantwoordelijkheden van alle bij de nazorg aan jeugdigen betrokken partijen vastgelegd.

Het Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad, dat in 2008 is opgesteld, is een praktische handleiding voor ketenpartners. Op basis van de ervaringen in de praktijk wordt dit kader periodiek aangepast, zoals recent in augustus 2010.

²⁴ "Veilig op verlof"; Wijziging Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen (advies 13 februari 2009).

²⁵ TK 2008-2009, 31 915, nr. 2 en 8.

1.7.3 Het betrekken van gemeenten bij nazorg aan jeugdige ex-gedetineerden

Sinds het Ministerie van Justitie - vanaf najaar 2008 – heeft ingezet op het betrekken van gemeenten, zijn steeds meer gemeenten aangesloten bij de trajectberaden. De landelijke invoering van het ICT-Nazorg systeem (zie 1.8.6) vormde een belangrijke stimulans. Dit najaar 2010 is voor circa 80% van de uitgestroomde jeugdigen de gemeente aangesloten bij het trajectberaad. De Handreiking Nazorg Jeugd, opgesteld door de VNG in samenwerking met Justitie, zorgt voor duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten.

1.7.4 Verplichte nazorg

In het hiervoor genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van de Bjj wordt onder meer voorzien in een formeel wettelijk kader voor verplichte nazorg na de tenuitvoerlegging van een jeugddetentie of de Pij-maatregel.

1.7.5 Nazorg aan jeugdigen met een Pij-maatregel

Het grootste deel (95%) van de jeugdigen met een Pij-maatregel is 18 jaar of ouder bij het eindigen van de maatregel. Veelal neemt de volwassenenreclassering de begeleiding dus over. Dit betekent dat tijdens de laatste periode in de jji het contact met de reclassering moet worden opgebouwd. De jji's en de reclassering gaan samenwerken naar analogie van de wijze waarop het forensisch psychiatrisch toezicht bij TBS wordt vormgegeven. Belangrijk hierbij is de continuïteit van de begeleiding en methodiek gedurende het hele traject. Deze werkwijze is ingevlochten in de structuur van netwerk- en trajectberaden. In 2010 is een inhaalslag gemaakt om alle zittende pij-ers in de structuur van de trajectberaden in te brengen. Vanaf najaar 2010 worden *alle* pij-ers via de trajectberaden actief gevolgd.

1.7.6 ICT-ondersteuning netwerk- en trajectberaden

Om in de netwerk- en trajectberaden optimale informatieverzameling en -uitwisseling tussen alle betrokken ketenpartners mogelijk te maken, is de applicatie Nazorg jeugd ontwikkeld. Deze applicatie is in een aantal pilots ontwikkeld en getest. Met ingang van 23 september 2010 is dit ICT-Nazorg systeem landelijk geïmplementeerd.

1.7.7 Participatiebevordering om de meest kwetsbare groepen onder de aandacht te brengen van de werkgevers (SZW)²⁶

In de jji's bevindt zich een grote groep potentiële Wajongers. Ook deze groep krijgt in het kader van nazorg de aandacht. Met het Work-Wise programma, dat in alle jji's wordt aangeboden wordt mede een bijdrage geleverd aan het voorkomen van jeugdwerkloosheid. Daarvoor wordt ook de erkende gedragsinterventie 'Buitenprogramma Work-Wise' ingezet. Justitie heeft geparticipeerd in het project vermindering Wajongen "Iedereen doet mee" van het Ministerie van SZW. Onder leiding van laatstgenoemde ministerie is een interdepartementale brede visie geformuleerd over participatie van jongeren. Zo mogelijk wordt nog in 2010 een beslissing genomen over de inrichting van een structurele voorziening voor de moeilijkste groep jongeren. Ook wordt de nazorg voor jeugd (18-) en de nazorg voor volwassen ex-gedetineerden (18+) beter op elkaar aangesloten zodat de continuïteit van de nazorg voor jongeren wordt gewaarborgd. Ook in het kader van de uitwerking van de kabinetsvisie "Perspectief voor jeugd en gezin" zullen concrete beleidsvoornemens worden voorgesteld. In het kader van nazorg aan volwassen (18+) gedetineerden is in 2010 het aantal locaties waar gestart is met een samenwerkingsverband tussen de penitentiaire inrichting, gemeenten en

²⁶ Zie ook toezegging Handelingen van AO 21 mei 2008 (TK 2007-2008, 24 587, nr. 287): "de Staatssecretaris van Justitie zal er alles aan doen dat de strafrechtelijk veroordeelden met prioriteit worden geholpen."

UWV WERKbedrijf gericht op arbeidstoeleiding vanuit detentie, uitgebreid naar zeven. Een beschrijving van een beproefde werkwijze en een toolkit zijn per 1 januari 2011 beschikbaar en worden aangeboden aan alle penitentiaire inrichtingen, Werkpleinen en gemeenten.

1.7.8 Aansluiting BOPZ

In de reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer is de Tweede Kamer geïnformeerd²⁷ over de mogelijkheden die de Wet Bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) biedt om een behandeling in gedwongen kader na afloop van Pij-maatregel te realiseren voor diegenen waar na de Pij nog intensieve behandeling nodig is. In 2009 zijn regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin onder meer door OM, ZM, jji's en GGZ kennis en ervaring zijn uitgewisseld over het aansluiten op de Bopz na afloop van een Pij-maatregel. Daarbij is onder andere geconstateerd dat het in dit kader belangrijk is dat consequent aangifte wordt gedaan indien tijdens de uitvoering van de Pij-maatregel grensoverschrijdend (delict)gedrag plaatsvindt, zodat kan worden aangetoond dat in deze gevallen daadwerkelijke sprake is van een ernstig risico. Ook is van belang dat al ruim voor een (mogelijk) einde van de Pij-maatregel aandacht is voor het vervolgtraject, waarbij betrokken partijen (onder meer jji, OM en GGZ) tijdig moeten samenwerken.

De Wet Bopz wordt op termijn vervangen door de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg. Het wetsvoorstel²⁸ is begin 2010 naar de Tweede Kamer gezonden. Deze nieuwe wet moet het beter mogelijk maken om zorg op maat te bieden voor mensen die als gevolg van een psychische stoornis een ernstig gevaar voor zichzelf of anderen vormen. Onder meer kan de rechter die over verlenging van de Pij-maatregel oordeelt zelf een machtiging tot gedwongen behandeling in de GGZ aanvragen²⁹.

²⁷ Brief van 4 oktober 2007 (TK 2007-2008, 31 215, nr. 3, blz. 8).

²⁸ TK 2009-2010, 32 399, nr. 2.

²⁹ In de Wet forensische zorg (TK 2009-2010, 32 398 nrs. 1-3), die parallel aan het genoemde wetsvoorstel tot stand komt, wordt alle zorg geregeld die onder verantwoordelijkheid van Justitie plaatsvindt. In artikel 2.3 onderdeel 7 van het wetsvoorstel forensische zorg is opgenomen dat de rechter kan bepalen dat een jeugdige in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen indien de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen niet wordt verlengd.

2 Personeel

2.1 Kwantiteit en kwaliteit personeel

In 2007 constateerden de inspecties dat er problemen waren met het aannemen en behouden van voldoende, goed geschoold personeel binnen de inrichting en de scholen. In het eindoordeel van 2010 constateren de inspecties dat alle inrichtingen zich hebben ingezet om medewerkers te werven die voldoende gekwalificeerd zijn voor het werken met de doelgroep. Uiteindelijke doelstelling is om een situatie te bereiken waarin 75% van het personeel in bezit is van een hbo-diploma. In 2008 is daarom een groot aantal opleidingstrajecten gestart. Op dit moment is 32% van de medewerkers op de groep in het bezit van een hbo-diploma, 52% beschikt over een mbo-diploma en 16% over een vmbo-diploma. Ruim 350 medewerkers volgen op dit moment nog een hbo-opleiding (25% van het totaal), waarvan een eerste grote lichting in 2011 het diploma zal behalen. Daarnaast zijn ruim 70 medewerkers bezig met een mbo-opleiding (5%). Het feitelijk aantal medewerkers dat thans een hbo-opleiding volgt, is gedaald ten opzichte van vorig jaar. Dit heeft te maken met het feit dat sectorbreed het totaal aantal groepsleiders is gedaald. Procentueel gezien is het aantal medewerkers in (hbo-)opleiding echter licht gestegen van 23% naar 25%.

Omdat de reguliere hbo-opleidingen niet altijd goed bleken aan te sluiten bij hetgeen verlangd wordt van werknemers in een jji, hebben alle jji's een samenwerking tot stand gebracht met hogescholen in hun regio. Sommige van deze hogescholen bieden een hbo-opleiding aan die is toegespitst op het werken in een gedwongen kader en daarmee goed aansluit bij het werken in een jji. Ook hebben enkele jji's in samenwerking met hogescholen uit de regio een intern opleidingsprogramma ontwikkeld en zijn trajecten opgezet voor zij-instromers. De meeste inrichtingen slagen er volgens het eindoordeel van de inspecties in om de medewerkers voldoende te ondersteunen bij de uitvoering van hun werk door middel van 'coaching on the job', werkbegeleiding en deskundigheidsbevordering.

Daarnaast hebben de rijksinrichtingen inmiddels nieuwe functieprofielen geïmplementeerd, waarbij meer nadruk wordt gelegd op het onderkennen van problematiek, rapporteren en observeren en het onderhouden van contact met ouders en ketenpartners. Ook is een extra functie in schaal 9 toegevoegd, waardoor het carrièreperspectief van groepsleiders wordt verbeterd. Ook de particuliere jji's hebben een dergelijke functie inmiddels ingevoerd.

2.2 Actieplan Professionalisering jeugdzorg

Om de professionalisering van het personeel verder door te zetten, participeren de jji's in het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg³⁰. Het Actieplan is in 2007 gestart en heeft tot doel om van medewerkers in de brede jeugdzorg beter opgeleide professionals te maken en de organisatie en status van het beroep te verhogen. Dit vindt onder meer plaats door de ontwikkeling van twee algemene beroepsprofielen in de jeugdzorg, het verbeteren van de aansluiting onderwijs en werkveld door de invoering van een uitstroomprofiel jeugdzorg en de invoering van een wettelijk verplichte beroepsregistratie voor jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers. Daarmee samenhangend worden een beroepscode en tuchtrecht voor de gehele jeugdzorg geïmplementeerd en worden beroepsopleidingen en bij- en nascholingsmogelijkheden geactualiseerd. De betrokken veldpartijen (werkgevers, beroepsverenigingen, HBO-raad en cliëntvertegenwoordiging) hebben dit gezamenlijk en voortvarend ter hand genomen. Er zijn in de afgelopen jaren veel resultaten geboekt. Na drie

³⁰ TK 2007–2008, 29 815, nr. 116.

jaar is het eerste deel van het Actieplan succesvol afgerond. De resultaten zijn door de voorzitter van de stuurgroep Actieplan Professionalisering Jeugdzorg, mevrouw Ella Kalsbeek, op 15 oktober jl. gepresenteerd aan de voorzitter van de algemene commissie van Jeugd en Gezin en de directeur Jeugdzorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De komende drie jaar staan in het teken van implementatie en doorontwikkeling.

3 Kwaliteit

3.1 De invoering van een kwaliteitsborgingssysteem

De inspecties oordeelden zowel in 2007 als in de afsluitende rapportage van augustus jl. dat in bijna geen enkele jji sprake was van borging van kwaliteit. Daarbij tekenen de inspecties aan dat er zou moeten worden gestreefd naar een gezamenlijke opdracht tot een borgingssysteem in samenwerking met DJI, omdat het om verankering van centraal geformuleerd beleid gaat. Op verschillende gebieden wordt gewerkt aan de borging van beleid. Zo is in december 2009 de gezamenlijke beheerorganisatie gestart, die bestaat uit vertegenwoordigers van de jji's, die zowel YOUTURN als de erkende gedragsinterventies beheert. Dit zal de implementatie van de interventies versnellen en de kwaliteitsborging verbeteren. Deze organisatie neemt de coördinatie van trainingen, het vernieuwen van materiaal, de kwaliteitsbewaking en de registratie van medewerkerlicenties, monitor- en onderzoeksgegevens op zich. Daarnaast heeft de beheerorganisatie een intracollegiaal auditsysteem opgezet. Met behulp van een landelijke auditpool wordt de programma-integriteit van YOUTURN en de gedragsinterventies gemonitord. De resultaten van elke audit levert voor elke jji waardevolle informatie op waardoor zij zich kunnen blijven verbeteren. Op landelijk niveau kunnen algemene knelpunten in de toepassing van de methodieken wordenesignaleerd en als input dienen voor doorontwikkeling. Daarnaast kunnen best practices die naar voren komen een bijdrage leveren in de verbetering van alle jji's. De resultaten van alle audits worden jaarlijks besproken met DJI. De eerste audit vindt naar verwachting eind 2010 plaats.

Samen met de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) is een traject ingezet om te komen tot certificering van alle jji's. De Stichting HKZ heeft eind 2009 een certificatieschema justitiële jeugdinrichtingen vastgesteld op basis waarvan de jji's worden getoetst. Alle jji's zijn gestart met het beschrijven van alle processen en risico's. In augustus 2010 heeft de eerste jji (FC Teylingereind) het HKZ certificaat behaald. Op dit moment worden twee andere jji's getoetst. De overige jji's worden in de loop van 2011 getoetst door een certificerende instelling.

Alle jji's zijn vertegenwoordigd in een netwerk waarin het leren van incidenten (door middel van registratie, analyse en verbetercycli) binnen de eigen organisatie centraal staat. Het netwerk heeft een visie op leren uit incidenten opgesteld, zal op korte termijn een standaard incidentevaluatie rapport opleveren en heeft aansluiting gezocht bij de gezamenlijke inspecties. Dit alles met het doel blijvend te verbeteren.

In 2008 en 2009 heeft een dag plaatsgevonden voor de jji's waarop best practices zijn uitgewisseld. Omdat de uitwisseling van expertise inmiddels zijn beslag heeft gekregen in overlegvormen en netwerken op verschillende functieniveaus voor alle relevante onderwerpen, zal de Inspiratiedag niet meer worden georganiseerd. Met name het netwerk van kwaliteitsfunctionarissen is een plek geworden waar onderlinge uitwisseling plaatsvindt. In de praktijk kijken medewerkers vaker bij 'elkaar in de keuken' om van elkaar te leren.

Tenslotte wordt via de reguliere planning- en control cyclus door de sector jeugd op uitvoering van alle kwaliteitsverbeteringen gestuurd. Daartoe zijn de prestatie-indicatoren aangepast en is een set kwaliteitsindicatoren ontwikkeld voor de gedragsinterventies (zie ook 1.3.3.).

3.2 Jeugdsurvey

Begin 2010 zijn de resultaten bekend geworden van de derde jeugdsurvey. Het onderzoek omvatte 537 jeugdigen. De respons was 65%. De jeugdigen oordelen gemiddeld neutraal over de inrichting. De jongeren blijken zich over het algemeen veilig te voelen in de jji's. Jeugdigen zijn verder positief over de omgang met andere jongeren en (licht) positief over interculturalisatie.

Jongeren oordelen neutraal over het onderwijs, de manier waarop de groepsleiding met hen omgaat, mogelijkheden om contacten met de buitenwereld te onderhouden en de voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving.

Jeugdigen oordelen negatief over de aansluiting van het onderwijs op de opleiding die zij voor het verblijf in de jji volgden en de belminuten die ze krijgen en de duur van de bezoektijd.

In vergelijking met de survey in 2008 zijn met name jongens in de opvang positiever over het verblijf. De inrichtingen waarvan de jeugdigen in 2008 een significant positief beeld hadden, scoorden in 2009 ook weer significant positief op de verschillende aspecten van het verblijf. Naar aanleiding van de derde jeugdsurvey zijn door de jji's verschillende verbetermaatregelen genomen. Deze verschillen per inrichting en variëren van het aanpassen van de huisregels en intakeprocedure, de uitbreiding van bezoektijden en het dagprogramma tot de professionalisering van de Jongerenraad en het verbeteren van het voedingsbeleid. Alle inrichtingen pakken de uitkomsten van de jeugdsurvey actief op en benutten de mogelijkheden van dit instrument. Zij rapporteren hierover in hun jaarverslag. Een aantal inrichtingen heeft een eigen tevredenheidsonderzoek gericht op ouders en ketenpartners. Ook in 2010 zal een jeugdsurvey plaatsvinden binnen de inrichtingen. De uitkomsten van deze jeugdsurvey worden in het voorjaar van 2011 bekend gemaakt. De inrichtingen zullen vervolgens naar aanleiding van de uitkomsten weer verbetermaatregelen nemen.

3.3 Database Meldingen Bijzonder Voorval (MBV)

De Inspecties constateerden in 2007 dat de jji's agressie en geweldsincidenten te weinig beheersten. In hun eindrapportage van 2010 melden de inspecties dat de inventarisatie van risico's, ook die met betrekking tot agressie en geweld, meer aandacht krijgen en professioneler is geworden. Hier hebben met name de inrichtingen die aanvankelijk een ernstig veiligheidsrisico hadden grote verbeterlagen gemaakt. De uitvoering van het beleid om incidenten te voorkomen is echter nog niet overal op orde. Bovendien zijn evaluaties van incidenten soms nog te zeer gericht op de afhandeling van het incident en niet op de aanloop en het handelen van medewerkers hierin.

Zowel door de sectordirectie jji als door de jji's zelf wordt hier op verschillende manieren aan gewerkt. Er is een landelijke database ontwikkeld waarin alle incidenten, die volgens de Instructie Melding Bijzonder voorval gemeld moeten worden gemeld, worden geregistreerd. Deze database wordt gebruikt als bron van informatie en input voor verbeterprocessen. Een visie om te leren uit incidenten wordt uiterlijk dit jaar vastgesteld. Alle jji's hebben drie verschillende analysemethoden aangereikt gekregen. Door middel van analyse van incidenten en de oprichting van interne commissies voor de evaluatie van incidenten kunnen hiermee verbeteringen worden bereikt. Op landelijk niveau kan de database gebruikt worden voor benchmarks. Op basis van deze benchmarks kunnen normen van prestatie-indicatoren worden bijgesteld. Daarnaast wordt de Instructie Melding Bijzonder vooral door DJI aangepast aan de actuele situatie.