

Vergaderjaar 2008–2009

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 319

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, EN VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2008

Met deze brief voldoen wij, aan het verzoek van het lid Dibi van uw Kamer (1 juli 2008, kenmerk 208–380) (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 103, blz. 7341) om de Tweede Kamer een brief te sturen over «de falende jeugdzorg in de zaak Pascal K.». Over deze zaak is door de Nationale ombudsman op 27 juni 2008 een rapport uitgebracht waarin het handelen van de afdeling jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg Noord-Holland kritisch onder de loep is genomen¹. De tragische dood van de zestienjarige Pascal was de aanleiding voor dit rapport.

Onderstaand geven we eerst de inhoud weer van het rapport. Vervolgens informeren we u over de reactie van de provincie Noord-Holland, die eerstverantwoordelijk is voor Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Ten slotte gaan we in op een aantal relevante verbeterpunten betreffende jeugdzorg en jeugdreclassering. Bij de beantwoording van het verzoek is ernstige vertraging opgetreden waarvoor hier excuus wordt gemaakt.

Aanleiding: rapport Nationale ombudsman over de zaak Pascal

Pascal werd op 30 april 2007 in Noord-Holland op gewelddadige wijze om het leven gebracht door twee mannen, die inmiddels zijn veroordeeld tot lange gevangenisstraffen. Naar aanleiding van een verzoek van de vader van Pascal heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar het handelen van de afdeling jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, waar Pascal onder toezicht stond ten tijde van de moord.

De Nationale ombudsman beoordeelt het handelen van Bureau Jeugdzorg aan de hand van de drie doelstellingen die in een plan van aanpak voor Pascal waren geformuleerd: 1) Pascal zou meewerken aan de benodigde hulpverlening; 2) hij zou naar school gaan en 3) hij zou niet recidiveren of drugs gebruiken. De Nationale ombudsman stelt dat:

- 1) Bureau Jeugdzorg niet voortvarend genoeg is geweest in het realiseren van de juiste hulpverlening, te weten activerende gezins-

¹ De Nationale ombudsman (2008), Jeugdreclassering Pascal. Rapport 2008/111.

- begeleiding in de thuissituatie. Het aanmelden voor deze behandeling duurde te lang. Bovendien nam het indicatietraject veel tijd in beslag.
- 2) Bureau Jeugdzorg in eerste instantie voortvarend is opgetreden in het realiseren van een dagbesteding, te weten een goede opleiding. Toen Pascal na verloop van tijd begon te spijbelen, is niet voortvarend genoeg gereageerd. Tevens wordt geconcludeerd dat andere betrokken instanties in de keten (onder andere het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming) te laat zijn ingeschakeld. Tot slot wordt in dit verband geconstateerd dat er een melding werd gedaan bij de leerplichtambtenaar, maar dat dat niet tot een reactie heeft geleid.
 - 3) Bureau Jeugdzorg niet actief genoeg reageerde op signalen dat Pascal weer in drugs handelde en zelf gebruikte. Bureau Jeugdzorg heeft in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking gehandeld.

De Nationale ombudsman concludeert dat de hulpverlening aan Pascal door verschillende omstandigheden niet tijdig op gang is gekomen en wijt dat aan een gebrek aan resultaatgerichtheid en onvoldoende controle op realisatie van de gestelde doelen. Tevens wordt geconcludeerd dat ook andere partijen in de keten signalen ontvingen, maar om verschillende redenen geen actie ondernamen die van belang bleken te zijn. Ieder leverde zijn aandeel volgens het boekje, maar van effectieve, op elkaar afgestemde begeleiding van Pascal kwam niets terecht. In deze complexe keten is geen regiefunctie te herkennen, aldus de Nationale ombudsman.

Reactie provincie Noord-Holland

De uitvoering van de jeugdreclassering is in de eerste plaats een zaak van de provincies, in dit geval de provincie Noord-Holland. De provincies zijn immers verantwoordelijk voor de Bureaus Jeugdzorg, waarvan de jeugdreclassering een onderdeel vormt.

De Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben ons laten weten de conclusies van het rapport van de Nationale ombudsman voor een belangrijk deel te onderschrijven. Daarbij geven ze aan dat de begeleiding aan Pascal zich heeft voorgedaan onder de vorige Raad van Bestuur van Bureau Jeugdzorg. Onder druk van de provincie is medio 2007 het vertrouwen in deze Raad van Bestuur opgezegd. Inmiddels is er een nieuwe bestuurder aangetreden die voortvarend aan de slag is gegaan. Zowel intern als op het vlak van de samenwerking met andere ketenpartners zijn diverse verbeteracties in gang gezet. Zo wordt gewerkt aan een geïntegreerde toegang tot de jeugdzorg, waarbij de instanties beter gaan samenwerken rondom het proces van indicatiestelling.

De Gedeputeerde Staten hebben voorts bericht dat Bureau Jeugdzorg Noord-Holland een intern onderzoek laat uitvoeren naar de begeleiding van Pascal. Doel is leerpunten te destilleren die leiden tot kwaliteitsverbetering. In dat licht organiseert het Bureau Jeugdzorg tevens een rondetafelconferentie met de betrokken ketenpartners om de samenwerking te versterken en de gezamenlijke kwaliteit te vergroten. Bureau Jeugdzorg heeft hiervan de Inspectie jeugdzorg op de hoogte gesteld, die heeft laten weten dat er wat haar betreft geen vragen meer zijn die nog onbeantwoord zijn gebleven in het rapport van de Nationale ombudsman en de reactie van Bureau Jeugdzorg op het rapport.

Bureau Jeugdzorg zal zowel de Inspectie jeugdzorg als de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland informeren over de verbetermaatregelen die Bureau Jeugdzorg (samen met de ketenpartners) zal nemen op basis van de aanbevelingen uit het rapport van de Nationale ombudsman. Ook wij zullen ons over deze maatregelen laten informeren.

Verbetermaatregelen

In aanvulling op de reactie van de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hechten we eraan een aantal specifieke verbetermaatregelen op beleidsmatig niveau te noemen die (deels) betrekking hebben op het werk van de Bureaus Jeugdzorg en de jeugdreclassering en die tot onze verantwoordelijkheid behoren. Onderstaand gaan we achtereenvolgens in op de indicatiestelling, de wachtlijsten in de jeugd-ggz, de professionalisering van de jeugdreclassering, het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en de regiefunctie in de keten. Het betreft hier grote verandertrajecten, die veel van de partners binnen de jeugdketen vragen. Maar de conclusies van het rapport over Pascal sterken ons in onze overtuiging dat we met deze trajecten de juiste aanpak kiezen.

Indicatiestelling

De Nationale ombudsman concludeert dat bij het opstellen van het benodigde indicatiebesluit in strijd is gehandeld met het beginsel van voortvarendheid, omdat dit traject te lang heeft geduurd.

Met het project Verbeteren Indicatiestelling Bureaus jeugdzorg (VIB) heeft de Minister voor Jeugd en Gezin een belangrijke stap gezet in de richting van kwaliteit en éénduidige werkwijze binnen de bureaus als het gaat om het stellen van indicaties. Doel van het project is te komen tot stroomgerichte indicatie en uniformering van de zorgtoewijzing. Met stroomgericht indiceren wordt bedoeld het zo snel mogelijk, met behoud van kwaliteit, bepalen a) of betrokkene een cliënt voor Bureau Jeugdzorg is; b) wat het optimale indicatietraject voor de cliënt is, gegeven de aard en ernst van de problematiek; c) wat de zorgaanspraken zullen zijn en d) wat de urgentie is. Onderdeel van het verbetertraject is een omvangrijk trainings- en bijscholingprogramma voor medewerkers van Bureau Jeugdzorg. Eind 2008 is dit project afgerond.

Wachtlijsten jeugd-ggz

Naast een goede en efficiënte indicatiestelling is ook (tijdige) beschikbaarheid van adequate zorg van groot belang. In de zaak Pascal K. werd besloten om ambulante hulp via GGZ-instelling De Praktijk in te zetten. Vanwege een wachtlijst kwam de gevraagde hulp niet direct op gang. Op het gebied van jeugd-ggz is de *wachtlijst* in 2007 gestegen met 4300 kinderen (23%). Deze toename is grotendeels toe te schrijven aan de evenredige stijging van het aantal ingeschreven cliënten (26%), veroorzaakt door een gestegen zorgvraag en door een sterke verbetering van de cliëntregistratie bij veel instellingen in 2007.

Dankzij een zeer sterke productiestijging (21%) van de sector zijn de *wachttijden* voor jeugd-ggz de afgelopen jaren in geringe mate afgenomen. Deze productiestijging is mogelijk gemaakt doordat er de afgelopen jaren extra geld ter beschikking is gesteld om deze wachtlijsten weg te werken. In 2007 was dit in totaal € 77 mln. en in 2008 € 13 mln. (bovenop de reguliere groeirimte). Daarnaast zijn in 2008 bij vrijwel alle jeugd-ggz instellingen in het kader van innovatie in de zorg zogenaamde «doorbraakprojecten» gesubsidieerd met VWS-middelen. De doorbraakprojecten beogen onder andere efficiënter werken en kortere doorlooptijden te realiseren, waarmee naar verwachting ook een verkorting van de wachttijd ontstaat. De wachtlijsten en -tijden in de jeugd-ggz hebben de aandacht van de Minister voor Jeugd en Gezin. De Kamer heeft hem verzocht (motie nr. 11 (31 700-XVII)) deze in samenwerking met andere departementen integraal aan te pakken. Over deze integrale aanpak zal de Kamer begin 2009 geïnformeerd worden.

Handboek Jeugdreclassering

De jeugdreclassering heeft te maken met een doelgroep die veel zorg, aandacht en tijd vraagt. In veel gevallen is begeleiding en toezicht vereist op meerdere leefgebieden tegelijk. In 2008 is een belangrijke stap gezet in het verder professionaliseren van het werk van de jeugdreclassering door de implementatie van het Handboek «methode Jeugdreclassering», dat een meer gestructureerde vorm van werken tot doel heeft. Het Handboek biedt jeugdreclasseringswerkers stevig onderbouwde en concrete handvatten in het lastige werk waarin begeleiding van en toezicht op jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen, centraal staat. De verbeteringen die onderdeel uitmaken van de nieuwe methode worden op dit moment uitgevoerd.

Toezicht op naleving bijzondere voorwaarden

Pascal K. was veroordeeld tot vier maanden jeugddetentie onvoorwaardelijk met aftrek, waarvan een maand voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Als bijzondere voorwaarde werd hem de maatregel van hulp en steun opgelegd, uit te voeren door Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in deze zaak niet adequaat is gereageerd op overtreding van de voorwaarden.

Met het programma Aanpak jeugdcriminaliteit pakt de minister van Justitie de jeugdcriminaliteit en de hoge recidive onder jongeren aan. Vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak, snelle en effectieve uitvoering van straffen en passende nazorg zijn daarbij de kernpunten. Binnen het project «snelle en effectieve uitvoering van straffen» wordt onder meer ingezet op een verbetering van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordelingen. Op dit moment wordt vanuit het programma Aanpak jeugdcriminaliteit in overleg met de betrokken organisaties, zoals de jeugdreclassering, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming, gewerkt aan een concreet plan van aanpak naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten. Een verbetermaatregel die in dit verband van belang is, is de optimalisering en concretisering van het terugmeldbeleid. Dit zal ertoe leiden dat de organisaties voortvarender reageren op signalen dat (afspraken in het kader van) de bijzondere voorwaarde niet wordt nageleefd.

Regie op de keten: netwerk- en trajectberaad

In het kader van de voorlopige hechtenis was Pascal in de gesloten jeugd-inrichting de Doggershoek in Den Helder geplaatst. Na drie maanden schorste de Rechter-commissaris de voorlopige hechtenis en keerde Pascal terug naar zijn ouderlijk huis. De betrokken jeugdreclasseringswerker was al tijdens de voorlopige hechtenis bij de zaak betrokken. Hoewel het plan van aanpak gereed lag, constateert de Nationale ombudsman dat de daarin opgenomen doelen na terugkomst in het ouderlijk huis niet (geheel) werden bereikt. De nadruk van de Nationale ombudsman op het belang van een goede regie in dit kader ondersteunen wij van harte. In de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners wordt dan ook verbetering aangebracht. Belangrijk in dit verband is de invoering van het zogenaamde netwerk- en trajectberaad, als onderdeel van de bredere kwaliteitsverbetering die de Staatssecretaris van Justitie binnen de justitiële jeugdinrichtingen wil realiseren. Het netwerk- en trajectberaad – dat op 11 september jl. landelijk is uitgerold – voorziet in een intensivering van de ketensamenwerking rondom gedetineerde jeugdigen en een betere regie op de totale keten. Hiermee wordt een sluitende aanpak mogelijk: alle jongeren die in een JJI worden geplaatst (op strafrechtelijke titel of in voorlopige hechtenis), krijgen bij vertrek uit de JJI

passende nazorg. Er wordt een trajectplan gemaakt om de jongere zo goed mogelijk voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving en te voorkomen dat hij terugvalt in criminaliteit. Vanuit de fase waarin de jeugdige zich nog in de JJL bevindt, wordt reeds aansluiting gezocht met de lokale partijen in de regio waar de jeugdige vandaan komt. Ook de gemeente van herkomst wordt daarbij betrokken, zodat reeds tijdens de detentiefase de nodige stappen kunnen worden genomen voor hulpverlenings- en zorgtrajecten en andere voorzieningen. De regie op het totale ketenproces ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming, in haar rol van casusregisseur.

Afsluiting

De conclusies in het rapport van de Nationale ombudsman over de zaak Pascal zijn duidelijk. Het moet en kan beter binnen de keten van jeugdzorg en jeugdreclassering. De provincie Noord-Holland heeft met de door haar getroffen maatregelen laten zien haar taak op dit gebied serieus te nemen. Daarnaast zijn wij door de conclusies van het rapport in onze overtuiging gesterkt dat we met een aantal grote verandertrajecten die binnen de jeugdzorg en jeugdreclassering zijn gestart, en welke hierboven zijn beschreven, de juiste weg inslaan.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet