

Vergaderjaar 2008–2009

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 308

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2008

Hierbij doe ik u toekomen het rapport Veiligheid binnen tijdelijke jeugdafdelingen in Penitentiaire Inrichtingen met begeleidende brief en de onderliggende rapporten Veiligheid binnen de jeugdafdelingen van PI Noord-Holland Noord, locatie Zwaag (verder te noemen Zwaag) en van PI Rijnmond, locatie Krimpen aan den IJssel (verder te noemen De IJssel) van de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor de Sanctietoepassing.¹ De Inspecties zijn kritisch over het tijdelijk gebruik van PI voorzieningen als jeugdafdeling. Zij komen tot het oordeel dat de situatie in Zwaag onaanvaardbaar is en in De IJssel aanvaardbaar, maar kwetsbaar. In deze brief geef ik u mijn beleidsreactie en de acties die ik zal ondernemen. Alvorens hiertoe over te gaan schets ik de aanleiding van mijn keuze van het tijdelijke gebruik en de door de inspecties gehanteerde onderzoeksmethode.

1. Aanleiding

Werkvoorraad

In 2006 bleek de voorraad vervangende jeugddetentie te groot om snel binnen de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen ten uitvoer te kunnen leggen. Het is uit oogpunt van rechtshandhaving van groot belang dat justitiële beslissingen snel worden geëffectueerd, zeker als het om sancties gaat die volgen op het niet betalen van een geldboete, niet verrichten van een taakstraf of opgelegde voorwaarden. Minderjarigen worden in justitiële jeugdinrichtingen geplaatst. Helaas was op dat moment de capaciteit ontoereikend. Daarom heeft de minister van Justitie besloten met ingang van 1 november 2006 vrijstaande capaciteit van het gevangeniswezen te benutten voor openstaande (vervangende) jeugddetentie door voor deze groep jeugdafdelingen aan te wijzen en, anticiperend op wetwijziging de vervangende hechtenis van jeugdigen van 18

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

jaar en ouder, in het gevangeniswezen ten uitvoer te leggen. Deze maatregelen waren effectief: de voorraad vervangende jeugddetentie liep snel terug.

Aan de andere kant deden zich nieuwe capacitaire knelpunten voor ten aanzien van preventieve hechtenis en vreemdelingenbewaring van jeugdigen. In het voorjaar van 2008 heb ik besloten om capaciteit van het gevangeniswezen hiertoe tijdelijk te benutten.

Ik voer een terughoudend beleid met vreemdelingenbewaring van jeugdigen. Het gaat dan ook om kleine aantallen. Vanwege het hoge onttrekkingsrisico en het risico om (weer) in een situatie van uitbuiting terecht te komen, moet echter ook gesloten geplaatst kunnen worden. In het verleden werden jongeren vanaf 16 jaar in de PI Tilburg (Koning Willem II kazerne) geplaatst met volwassenen. Vanwege aanpassingen in het kader van de brandveiligheid, waren deze plaatsen niet langer beschikbaar. Voor de vreemdelingenbewaring van jeugdigen diende daarom een andere voorziening te worden getroffen. Deze groep is aanvankelijk verdeeld over de verschillende justitiële jeugdinrichtingen. Op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) zijn justitiële jeugdinrichtingen wettelijk aangewezen voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring van jeugdigen tot de leeftijd van 18 jaar. Deze functionaliteit is een wat vreemde eend in de bijt. De justitiële jeugdinrichtingen zijn immers vooral bestemd voor de strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en moeten hen voorbereiden op terugkeer in de Nederlandse maatschappij. Vreemdelingenbewaring is uitsluitend bedoeld om het vertrek uit Nederland mogelijk te maken. De focus bij beide groepen is daarmee wezenlijk verschillend. Om een programma te kunnen bieden dat het beste aansluit bij deze doelgroep is gekozen voor concentratie van deze groep jongens in Zwaag.

Aanwijzing van Zwaag en De IJssel als JJI

Om in de hierboven geschetste capaciteitsbehoefte te voorzien zijn afdelingen van penitentiaire inrichtingen op de locaties Zwaag en De IJssel tijdelijk (tot en met 31 december 2010 respectievelijk 2009) aangewezen als justitiële jeugdinrichting waarop de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) van toepassing is.

In Zwaag is capaciteit gereserveerd voor twee groepen van twaalf jeugdige vreemdelingen en twee groepen van preventief gehechte jeugdigen vanaf 16 jaar. Het gaat in alle gevallen om jongens. In De IJssel is de bestemming één groep van twaalf jeugdigen zelfmelders/arrestanten en één groep van preventief gehechte jeugdigen vanaf 16 jaar.

Bij de plaatsing van jeugdigen op deze afdelingen heb ik extra voorwaarden gesteld, die zijn verwoord in het concept Toetsingskader voor tijdelijke GW-inkoopplaatsen. Zo is de strafrechtelijke groep beperkt tot jongens van 16 jaar en ouder bij wie geen sprake is van bijzondere problematiek zoals psychiatrische problemen of (licht) verstandelijke handicap. Tevens heb ik justitiële jeugdinrichting De Doggershoek die in de – relatie – nabijheid van de penitentiaire inrichting Zwaag ligt, aangewezen als zogenoemde «buddy-inrichting». Voor Krimpen kon in een dergelijke constructie niet worden voorzien.

Consultatie Inspectie

Ik heb op 26 februari 2008 het bovengenoemde concept Toetsingskader voor commentaar voorgelegd aan de Inspectie Jeugdzorg en daarbij aangegeven dat het om een tijdelijke oplossing gaat waarbij de rechten en plichten van de Bjj en het IVRK onverkort van toepassing zijn. Ik heb tevens aangegeven dat het niet realistisch is dat de afdelingen in alle

opzichten dezelfde voorzieningen hebben als het geval is bij de justitiële jeugdinrichtingen. Deze tijdelijke voorzieningen maken dan ook geen deel uit van het intensieve verbeterprogramma, waarover ik uw Kamer op 31 oktober 2008 (TK 2008–2009, 24 587, nr. 305) heb geïnformeerd. De afwijkingen bij de tijdelijke voorzieningen spelen bij het formuleren van beleid of zelfstandige visie en protocollering – los van de «buddy-inrichting» –, bij het voorkomen en behandelen van psychiatrische stoornissen, bij de veiligheidsbeleving en de beperkingen die het gebouw, dat in oorsprong een andere functie had, met zich brengt.

De capaciteit in Zwaag en De IJssel is gefaseerd beschikbaar gekomen voor groepen jeugdigen. Vanaf november 2006 zijn jeugdigen geplaatst in beide inrichtingen. De gezamenlijke Inspecties hebben naar aanleiding van het voorgelegde concept Toetsingskader en de daarbij aangegeven voorbehouden ten aanzien van de voorzieningen op 10 juni respectievelijk 4 juli 2008 een bezoek gebracht aan de jeugdafdelingen van Zwaag en De IJssel. De Inspecties hebben een quick scan uitgevoerd op basis van dezelfde criteria als die gehanteerd zijn bij het grote inspectieonderzoek van 2007 waarbij alle justitiële jeugdinrichtingen zijn doorgelicht. De Inspecties maken zich zorgen over de punten waaraan niet kan worden voldaan en zijn van mening dat bij voorbaat al sprake is van een verhoogd risico op het ontstaan van een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

De Inspecties komen tot de conclusie dat de situatie op de jeugdafdeling in Zwaag onaanvaardbaar is en dat in De IJssel sprake is van een aanvaardbare, maar ook kwetsbare situatie. De Inspecties doen aanbevelingen op rijksniveau.

2. Onderzoeksopzet

Aanpak Inspecties

Centrale vraag in het onderzoek is of de daartoe aangewezen afdelingen in de penitentiaire inrichtingen voldoen aan de opdracht een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen voor de jongeren en het personeel van de inrichting en de daaraan verbonden school. De Inspecties hebben dezelfde classificatie gehanteerd als bij het onderzoek van 2007. De bevindingen zijn gebaseerd op vier risicogebieden:

- Preventie en beheersing van agressie en geweld
- Bejegeningsklimaat
- Opvoeding en behandeling
- Deskundigheid van het personeel.

Beide inrichtingen hebben een rapport over de eigen inrichting ontvangen. De geaggregeerde bevindingen en de inrichtingsrapporten zijn mij op 30 oktober jl. toegezonden.

Vanuit de quick scan benadering hebben de Inspecties getoetst of de jeugdafdeling van de inrichting op de betreffende indicator geformaliseerd beleid heeft dat bij medewerkers bekend is en in de dagelijkse uitvoering consequent wordt gehanteerd. De Inspecties vatten dit samen onder de noemer operationeel of niet operationeel.

3. Oordeel en aanbevelingen

Hierna ga ik in op het oordeel en de aanbevelingen van de Inspecties.

De Inspecties hebben waardering voor de inspanningen die beide PI's op de jeugdafdelingen geleverd hebben, maar achten het resultaat, gezien de zwaarte en problematiek van de doelgroep, onvoldoende. Bovendien achten de Inspecties het aangereikte besturingsconcept van de buddyin-

richtingen een ontoereikend instrument om de verantwoordelijkheidsverdeling voor de vormgeving van een jeugdafdeling in een PI voor volwassenen te regelen.

De Inspecties vatten hun conclusies en aanbevelingen als volgt samen:

De Inspecties oordelen dat:

- er op de jeugdafdeling van de PI Rijnmond, locatie De IJssel sprake is van een aanvaardbare situatie
- er op de jeugdafdeling van PI Noord-Holland Noord, locatie Zwaag sprake is van een onaanvaardbare situatie
- het concept Toetsingskader ontoereikend is om jeugdafdelingen binnen een PI in staat te stellen een voldoende veilig klimaat te kunnen bieden.

De Inspecties doen de volgende aanbevelingen:

- Tref maatregelen om een einde te maken aan de onaanvaardbare situatie in de locatie Zwaag
- Bewaak dat de jeugdafdeling in de locatie De IJssel de onderzochte indicatoren op operationeel niveau brengt. Bezie samen met de inrichting wat wel en niet haalbaar is in het licht van de beoogde einddatum
- Wanneer inzet van de capaciteit van een PI als jeugdinrichting langer dan de beoogde einddatum van 1 januari 2010 noodzakelijk is, moet deze specifiek ingericht en toegerust worden voor de opvang van jongeren.
- Handhaaf bij plaatsing van jongeren op een strafrechtelijke titel de beoogde maximale verblijfsduur van drie maanden en voorkom daarbij dat jongeren vaak overgeplaatst moeten worden
- Plaats alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor wie plaatsing in een gesloten setting onafwendbaar is, niet in een tijdelijke jeugdafdeling van een penitentiaire inrichting, maar in een reguliere justitiële jeugdinrichting.

Allereerst wil ik mijn grote waardering uitspreken voor het vele werk dat de medewerkers van Zwaag en De IJssel met ambitie en enthousiasme hebben verricht. In een kort tijdsbestek moesten beide inrichtingen andere doelgroepen opvangen dan zij gewend waren. Dit vraagt werken vanuit een andere wettelijke context, met een ander netwerk en doet een appèl op andere vaardigheden. In aanmerking genomen dat het om tijdelijke jeugdafdelingen gaat waar specifieke groepen jeugdigen relatief korte tijd verblijven, heb ik bij het formuleren van de randvoorwaarden enige concessies gedaan ten opzichte van hetgeen van reguliere justitiële jeugdinrichtingen gevraagd wordt. Zulks is in lijn gebeurd met hetgeen ik aan uw Kamer geschreven heb in mijn brief van 10 september 2007 (TK, vergaderjaar 2006–2007, 24 587 en 28 741, nr. 232). Daarbij heb ik aangegeven dat bij een overgangperiode voorrang wordt gegeven aan het kunnen opvangen van jeugdigen boven het volledig realiseren van een kwaliteitsniveau waar de inspecties om vragen. De Inspecties zien hierin bij hun toets van Zwaag en De IJssel echter een verhoogd risico en komen tot een kritisch oordeel.

Capaciteitsontwikkeling

De ervaring leert dat de capaciteitsbehoefte enigszins fluctueert. Het is wenselijk om snel op die schommelingen in te kunnen spelen. In dat licht moet ook het gebruik van leegstaande capaciteit van het gevangeniswezen voor het tegengaan van wachtlijsten bij jeugdigen worden gezien. De recente ontwikkelingen geven een lagere realisatie aan dan de capaciteitsprognoses deden vermoeden. Binnenkort verwacht ik nieuwe prognosecijfers die meer duidelijkheid kunnen geven over de capaciteitsbehoefte voor de komende jaren. Op dit moment bestaat derhalve minder

behoefte aan inzet van PI-plaatsen voor jeugdigen en kan deze capaciteit worden afgebouwd. Een en ander laat onverlet dat bij stijgende capaciteitsbehoefte wederom gebruik gemaakt kan worden van capaciteit die tot dan een andere bestemming hebben.

Ik ben voorstander van een multifunctioneel gebruik van inrichtingen en zie hoe dit gerealiseerd kan worden. Zowel binnen de justitiële jeugdinrichtingen als binnen het gevangeniswezen en de TBS zijn inrichtingen nodig waarin vormen van zorg worden aangeboden. Vanzelfsprekend heeft het de voorkeur dat zoveel mogelijk geplaatst wordt in de eigen sectorale voorziening. Maar ik vind het evenzeer belangrijk dat bij fluctuerend aanbod capaciteit beschikbaar is die in beginsel geschikt is voor verschillende doelgroepen. Daarmee kunnen vonnissen sneller ten uitvoer worden gelegd en wachtlijsten voorkomen. Daarbij wordt niet uitgesloten dat in tijdelijke situaties bij een korte verblijfsduur een lager kwaliteitsniveau wordt gehanteerd dan normaliter het geval is. Het gaat hierbij immers ook over de afweging tussen de veiligheid van jeugdigen en het personeel enerzijds tegenover de veiligheid van de maatschappij en de handhaving van de rechtsorde anderzijds. Wanneer in de toekomst het gebruik van capaciteit uit een andere sector van DJI aan de orde is, zal de kritiek van de Inspecties op het toetsingskader ter harte worden genomen.

Maatregelen

Naar aanleiding van het Inspectierapport en in het licht van de capaciteitsbehoefte heb ik de volgende maatregelen getroffen:

- a. Zodra ik beschikte over het rapport van de Inspecties heb ik maatregelen genomen om de jeugdbestemming van Zwaag te gaan beëindigen en is voor de daar aanwezige jeugdigen gezocht naar plaatsen in reguliere JJl's. De overplaatsingen zijn reeds aangevangen, zodat begin december 2008 geen jeugdigen meer op de afdelingen in Zwaag verblijven.
- b. De verminderde capaciteitsbehoefte maakt het mogelijk af te zien van langdurige capaciteitsinzet van de jeugdafdeling De IJssel. Dit betekent dat de het gebruik van deze plaatsen als jeugdafdeling niet wordt verlengd na 2009 en – tenzij er ingrijpende capaciteitsfluctuaties optreden – in de eerste helft van 2009 wordt afgebouwd. In deze laatste maanden zal de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) De IJssel faciliteren en monitoren zodat de kwaliteit bij de opvang van jeugdigen op voldoende niveau is.
- c. Jeugdigen die ter fine van verwijdering in vreemdelingenbewaring zijn opgenomen, worden zoveel mogelijk bij elkaar in reguliere justitiële jeugdinrichtingen geplaatst. Daarbij zet ik twee kanttekeningen. De JJl's zijn volop bezig hun kwaliteit te verbeteren voor de begeleiding van strafrechtelijke jeugdigen. Niet alle acties die hiervoor worden ondernomen sluiten geheel aan bij de behoeftes en mogelijkheden voor jeugdigen in vreemdelingenbewaring. Voor deze groep, die hoofdzakelijk uit jongens bestaat, moet een alternatief programma worden ontwikkeld. Ik ga ervan uit dat hiermee ongeveer een half jaar gemoeid is. Medio 2009 kan deze groep een toegespitst programma worden geboden. Het aantal meisjes in vreemdelingenbewaring is zo klein dat het niet haalbaar is hen bij elkaar in een afzonderlijke vreemdelingengroep te plaatsen. Zij zullen, zoals ook nu het geval is, over de JJl's met meisjesgroepen worden verspreid.

In mijn brief inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring (TK 2007–2008, 29 344, nr. 66) heb ik al aangegeven dat ik de bewaring van alleen-

staande minderjarigen in vreemdelingenbewaring nog nader zal bezien in het bredere verband van (de herijking van het) beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ik zal u hierover nog nader informeren.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak