

**Veiligheid in justitiële
jeugdinstellingen:
opdracht met risico's**

Inspectie jeugdzorg

Inspectie van het Onderwijs

Inspectie voor de Gezondheidszorg

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Utrecht, september 2007

Samenvatting

Op verzoek van de minister van Justitie hebben de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing onderzoek gedaan naar de veiligheid binnen de veertien justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) in Nederland.

De vraag die centraal staat bij dit gemeenschappelijk toezicht is of justitiële jeugdinrichtingen 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.

Het uitgangspunt dat bij het toezicht is gehanteerd, is dat het opsluiten in een beveiligde setting van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, op zichzelf een risicovolle situatie is. De populatie van de JJI's kenmerkt zich immers door een combinatie van problemen in verschillende milieus (thuis, school, buurt) en niet zelden drugs- en alcoholverslaving, een verstoorde waarneming van sociale informatie en wegloopen en zwerfgedrag. Het feit dat deze jongeren in JJI's worden opgesloten betekent dat zij en de mensen die met hen werken, kwetsbaar zijn voor onveilige situaties. Incidenten binnen JJI's zijn dan ook niet uit te sluiten. De inspecties verwachten echter wel dat de JJI's ernaar streven om de risico's die het opsluiten van deze jongeren met zich mee brengt tot een absoluut minimum te beperken en een zo veilig mogelijk leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen.

Om dit te beoordelen onderscheiden de inspecties vier risicogebieden die alle in even belangrijke mate bijdragen aan de (on)veiligheid binnen een JJI en de daaraan verbonden school en die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, met name gezien de populatie en de opdracht van de JJI's. Het betreft de volgende gebieden: *Preventie en beheersing van agressie en geweld, Bejegeningsklimaat, Opvoeding en behandeling en Deskundigheid van het personeel.*

Eindoordeel

Op basis van het onderzoek komen de inspecties tot het oordeel dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaken. De veertien justitiële jeugdinrichtingen lopen te grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

Bij zes van de veertien inrichtingen is sprake van een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jongeren en het personeel. De overige inrichtingen lopen een laag of een matig risico. Hier is echter in geen enkel geval sprake van een inrichting die op alle onderzochte punten (indicatoren) geformaliseerd beleid heeft dat bij medewerkers bekend is en in de dagelijkse praktijk consequent wordt gehanteerd. Daarnaast is in alle inrichtingen nauwelijks sprake van borging van beleid.

Uit het onderzoek blijkt dat de risico's het grootst zijn op het gebied van opvoeding en behandeling en van deskundigheid van het personeel. De JJI's slagen er niet in om het verblijf in de inrichting aan te wenden voor de (her)opvoeding en behandeling van jongeren op basis van hun individuele behoeften en problematiek. Daarnaast beschikken de JJI's over onvoldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen. Tevens doen zich risico's voor in de omgang met agressie en geweld. Het beleid en de praktijk zijn meer gericht op de aanpak van problemen dan op de preventie ervan.

Dit oordeel is op de volgende conclusies gebaseerd:

- De opvoeding van jongeren staat vaak niet centraal;
- De behandeling van jongeren met een psychische stoornis of gedragsproblemen schiet tekort;
- Het ontbreekt veelal aan een professionele bedrijfscultuur en er is onvoldoende deskundigheid in huis;
- Het beleid is te weinig gericht op het voorkómen van agressie- en geweldsincidenten;
- Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van kennis en informatie die kan bijdragen aan een betere beheersing van agressie en geweld;
- Medewerkers gaan respectvol om met jongeren, maar verantwoordelijke besluiten onvoldoende;
- Jongeren hebben onvoldoende mogelijkheden invloed uit te oefenen op de gang van zaken;
- De inrichtingen bieden jongeren doorgaans wel een voorspelbaar perspectief.

Aanbevelingen

Bij het formuleren van de aanbevelingen maken de inspecties de volgende overwegingen.

- Waar jongeren worden opgesloten in justitiële inrichtingen mag verwacht worden dat de veiligheid van hen en de medewerkers is gegarandeerd en dat er sprake is van een effectieve behandeling die tevens bijdraagt aan een verantwoorde terugkeer in de samenleving en daardoor de kans op recidive verkleint.
- De grootste risico's in het huidige onderzoek worden gesignaleerd op de gebieden van opvoeding en behandeling en van de deskundigheid van het personeel. Dit betekent dat op deze aspecten de grootste inspanningen nodig zijn.
- In een, in opdracht van de inspecties uitgevoerd, literatuuronderzoek wordt geconcludeerd dat het sociale klimaat in een inrichting in positieve zin wordt beïnvloed door medewerkers die meer zorggeoriënteerd zijn dan veiligheid-georiënteerd.
- Positief punt is dat uit dit inspectieonderzoek blijkt dat er goede voorbeelden in eigen kring aanwezig zijn en er van elkaar geleerd kan worden.
- De inspecties constateren tevens dat er beleidsontwikkelingen gaande zijn die mogelijk een goede voedingsbodem bieden voor de noodzakelijke verbeteringen.

De aanbevelingen zijn gericht aan de (afzonderlijke) JJI's en aan het ministerie van Justitie (DJJ) én de uitvoeringsorganisatie DJI (sectordirectie JJI). Dit laatste houdt in dat de aanbevelingen zowel aan

de minister, verantwoordelijk voor DJJ, als aan de staatssecretaris, verantwoordelijk voor DJI, van Justitie gericht zijn.

Aan de justitiële jeugdinrichtingen

De inspecties zijn van oordeel dat de inrichtingen op alle risicogebieden geformaliseerd beleid dienen te hebben dat bij medewerkers bekend is en in de dagelijkse praktijk consequent wordt gehanteerd. Nu dit niet het geval is, verwachten de inspecties dat de inrichtingen zorgen dat alle onderzochte indicatoren op operationeel niveau gebracht worden.

Aan de staatssecretaris

De inspecties zijn van oordeel dat de staatssecretaris van Justitie de sectordirectie JJI van DJI in staat moet stellen de justitiële jeugdinrichtingen maximaal te ondersteunen en aan te sturen. De aanbevelingen van de inspecties zijn er daarom op gericht dat de sectordirectie JJI van DJI de JJI's actief ondersteunt door het formuleren en implementeren van een visie. Deze visie moet uitwerken hoe een op de behoeften van de jongeren toegespitst opvoed- en behandelklimaat binnen de inrichting en de school bijdraagt aan de veiligheid voor de jongeren en voor het personeel.

Aan de minister van Justitie

De inspecties zijn van oordeel dat de minister van Justitie voorwaarden dient te creëren die richtinggevend zijn voor de JJI's bij het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen. De aanbeveling van de inspecties aan de minister is daarom allereerst dat hij samen met de staatssecretaris maatregelen treft die de sectordirectie JJI en de JJI's in staat stellen om visie, instrumenten en behandelmethoden te ontwikkelen en te implementeren en om voldoende, goed geschoold, personeel binnen de inrichting aan te nemen en te behouden. Daarnaast bevelen de inspecties aan dat hij samen met de minister van Onderwijs de samenwerking tussen de aan de inrichting verbonden scholen en de inrichtingen doet of laat verbeteren. Tot slot bevelen de inspecties aan dat hij ervoor zorgt dat de minister voor Jeugd en Gezin nota neemt van de inhoud van dit rapport met het oog op de inrichting van voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en de overgang van JJI's naar het programmaministerie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 Eindoordeel	11
2.1. Oordeel	11
2.2. Onderbouwing van het eindoordeel	12
2.3. Beschouwing	16
2.4. Aanbevelingen	17
2.5. Vervolgtoezicht	19
Hoofdstuk 3 Onderzoeksresultaten	21
3.1 Preventie en beheersing van agressie en geweld	21
3.1.1. Preventie agressie en geweld	21
3.1.2. Optreden tegen agressie en geweld	24
3.2. Bejegeningssklimaat	26
3.2.1. Waarborgen rechten jongeren	26
3.2.2. Bieden van een voorspelbaar perspectief	28
3.2.3. Omgang met jongeren	30
3.3. Opvoeding en Behandeling	32
3.3.1. Opvoeding	32
3.3.2. Behandeling	35
3.4. Deskundigheid van het personeel	38
Bijlage 1 Het onderzoek	41
Bijlage 2 Toetsingskader	45
Bijlage 3 Achtergrondinformatie Justitiële jeugdinstellingen	47
Bijlage 4 Literatuuronderzoek	56

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op verzoek van de minister van Justitie hebben de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing onderzoek gedaan naar de veiligheid binnen de veertien justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) in Nederland.¹ De minister wil weten of zich binnen de JJI's en de daaraan verbonden scholen risicovolle situaties voordoen voor jongeren en personeel en of door hem en/of de inrichtingen maatregelen ter verbetering genomen moeten worden.

De vraag die centraal staat bij dit gemeenschappelijk toezicht is of justitiële jeugdinrichtingen 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.

Het uitgangspunt dat bij het toezicht wordt gehanteerd is dat het opsluiten in een beveiligde setting van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, op zichzelf een risicovolle situatie is. De populatie van de JJI's kenmerkt zich immers door een combinatie van problemen in verschillende milieus (thuis, school, buurt) en niet zelden drugs- en alcoholverslaving, een verstoorde waarneming van sociale informatie en wegloopen en zwerfgedrag. Het feit dat deze jongeren in JJI's worden opgesloten betekent dat zij en de mensen die met hen werken, kwetsbaar zijn voor onveilige situaties. Incidenten binnen JJI's zijn dan ook niet uit te sluiten.

Er kan echter wel worden verwacht dat de JJI's ernaar streven om een zo veilig mogelijk leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen. De inspecties gaan er daarom vanuit dat de JJI's én de minister van Justitie zich inspannen om de risico's die het opsluiten van deze jongeren met zich meebrengt, tot een absoluut minimum te beperken. De JJI's moeten hun opdracht om deze doelgroep veilig op te vangen, op te voeden en te behandelen waar (kunnen) maken.

Aanpak van het onderzoek

Om tegen deze achtergrond de vraagstelling te beantwoorden is door de inspecties een gezamenlijk toetsingskader opgesteld. Binnen dit toetsingskader zijn vier risicogebieden onderscheiden die alle in even belangrijke mate bijdragen aan de (on)veiligheid binnen een justitiële jeugdinrichting en de daaraan verbonden school en die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het betreft de volgende gebieden:

- **Preventie en beheersing van agressie en geweld:** de JJI hanteert beleid gericht op preventie en beheersing van incidenten en omgang met agressie.
- **Bejegeningsklimaat:** de JJI bejegend de jongeren op zodanige wijze dat onveilige situaties zo min mogelijk ontstaan of worden uitgelokt.

- **Opvoeding en behandeling:** het verblijf in de JJI wordt aangewend voor de (her)opvoeding en behandeling van jongeren op basis van hun individuele behoeften en problematiek.
- **Deskundigheid van het personeel:** het personeel van de JJI beschikt over voldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen.

Per risicogebied zijn criteria geformuleerd die vervolgens zijn uitgewerkt in toetsbare indicatoren (zie het bij dit onderzoek behorende toetsingskader in bijlage 2).

Leeswijzer

Voor elke JJI is een rapport opgesteld waarin is aangegeven hoe groot het risico is op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat². De inrichtingen hebben het rapport over de eigen inrichting ontvangen. Tevens zijn deze rapporten aangeboden aan de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie.

In het onderhavige rapport zijn de bevindingen uit de veertien inrichtingsrapporten geaggregeerd en wordt de vraag beantwoord in hoeverre de justitiële jeugdinstellingen 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 opbouw van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk twee begint met het eindoordeel van de inspecties. Na de onderbouwing van dit oordeel en een korte beschouwing staan in dit hoofdstuk ook de aanbevelingen aan de inrichtingen en de minister en staatssecretaris van Justitie. Het hoofdstuk sluit af met het vervolgtoezicht dat de inspecties naar aanleiding van dit onderzoek gaan uitvoeren.

Hoofdstuk drie bevat de geaggregeerde onderzoeksbevindingen.

Tot slot zijn achtereenvolgens de volgende bijlagen opgenomen: de opzet en uitvoering van het onderzoek; het toetsingskader; achtergrondinformatie over de justitiële jeugdinstellingen en een, in opdracht van de inspecties, extern uitgevoerd literatuuronderzoek.

¹ De Arbeidsinspectie heeft medewerking verleend in de vorm van inbreng van kennis en ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek

² Deze inrichtingsrapporten zijn als separate bijlagen opgenomen bij dit rapport en zijn terug te vinden op de websites van de inspecties: www.inspectiejeugdzorg.nl; www.inspectiesanctietoepassing.nl; www.onderwijsinspectie.nl; www.igz.nl.

Hoofdstuk 2 Eindoordeel

Bij de beoordeling van de veiligheidssituatie binnen de JJI's geldt als maatstaf dat inrichtingen op de vier risicogebieden geformaliseerd beleid hebben dat bij medewerkers bekend is en in de dagelijkse uitvoering consequent wordt gehanteerd. Wanneer dit het geval is, wordt het beleid als operationeel beoordeeld. Het beleid is geborgd indien de JJI de uitvoering kritisch en systematisch bewaakt en op basis hiervan noodzakelijke verbeteringen doorvoert.

De inspecties zijn van mening dat als een JJI geen operationeel of geborgd beleid heeft, de JJI risico loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Het risico wordt groter naarmate op meer indicatoren operationeel beleid ontbreekt en kan variëren van laag, via matig, naar ernstig tot onaanvaardbaar.

2.1. Oordeel

De inspecties oordelen dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaken. De veertien justitiële jeugdinrichtingen lopen te grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

Uit tabel 1 blijkt dat in bijna de helft van de inrichtingen (zes van de veertien) sprake is van een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jongeren en het personeel. Ook bij de inrichtingen die een laag of een matig risico lopen, is in geen enkel geval sprake van een inrichting die op alle indicatoren op operationeel niveau functioneert. Daarnaast is in alle inrichtingen nauwelijks sprake van borging van beleid.

Tabel 1. Beoordeling van het veiligheidsrisico per justitiële jeugdinrichting

Laag risico
De Hunnerberg
O.G. Heldring
Rentray
Teylingereind
Matig risico
De Sprengen
Den Hey-Acker
Het Keerpunt
Het Poortje
Ernstig risico
De Doggershoek
De Hartelborgt
De Heuvelrug
Den Engh
Harreveld
Het Jongeren Opvang Centrum (J.O.C.)

2.2. Onderbouwing van het eindoordeel

De risico's in de JJI's doen zich voor op alle risicogebieden en zijn het grootst op het gebied van opvoeding en behandeling en van deskundigheid van het personeel. De JJI's slagen er niet in om het verblijf in de inrichting aan te wenden voor de (her)opvoeding en behandeling van jongeren op basis van hun individuele behoeften en problematiek. Daarnaast beschikken de JJI's over onvoldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen. Tevens doen zich risico's voor in de omgang met agressie en geweld. Het beleid en de praktijk zijn meer gericht op de aanpak van problemen dan op de preventie ervan.

Ter onderbouwing van bovenstaand oordeel worden hieronder de belangrijkste conclusies weergegeven. De volgorde wordt bepaald door de ernst, van meest risicovol tot minst risicovol. Daar waar de inrichtingen met een laag of matig risico zich in positieve zin onderscheiden van de inrichtingen die een ernstig risico hebben, wordt dit vermeld.

De opvoeding van jongeren staat vaak niet centraal

Waar in een (klein) aantal inrichtingen pedagogische uitgangspunten de leidraad vormen voor het dagelijks handelen op de leefgroep en op school, is dit in meer dan de helft van de inrichtingen niet het geval. Zo kan het gebeuren dat inrichtingen werken volgens een pedagogische methodiek, maar dat door personeelstekort of lesuitval de jongeren vaak en lang op hun kamer moeten verblijven. Daarnaast wordt, bij de toewijzing van jongeren naar leefgroepen, onvoldoende rekening gehouden met hun individuele behoeften, problematiek en (delict)geschiedenis. Plaatsing in de JJI's geschiedt centraal, vanuit Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI, en een minderheid van de inrichtingen bepaalt vervolgens naar welke leefgroep jongeren gaan op basis van een interne screening. Alle inrichtingen bieden onderwijs als belangrijke dagbesteding aan, maar de kwaliteit van het onderwijs laat een sterk wisselend beeld zien. In het bijzonder het planmatig handelen op basis van de onderwijsbehoeften van de jongeren laat te wensen over. Wel schenken de scholen veel aandacht aan het in kaart brengen van de beginsituatie van de jongere, maar niet altijd levert dat voldoende gegevens op voor het op maat toegesneden onderwijsprogramma. Hoewel scholen het belangrijk vinden dat de jongeren in schoolgroepen worden geplaatst die passen bij het niveau of de opleidingsmogelijkheden, blijkt dit in de praktijk niet het geval. De redenen hiervoor zijn per inrichting verschillend, maar beperkte capaciteit in combinatie met de huisvesting vormt de rode draad. Evaluatie en op basis daarvan bijstelling van het programma zijn in de meeste inrichtingen zwak ontwikkeld.

Tenslotte is er te weinig structureel, multidisciplinair overleg tussen medewerkers van de school en de inrichting over de begeleiding van individuele jongeren. Vaak treffen docenten en groepsleiders elkaar op ad hoc basis, voor het regelen van praktische zaken of naar aanleiding van incidenten. Hierdoor kunnen twee gescheiden werelden ontstaan voor de jongeren.

Wat het onderwijs betreft blijkt dat inrichtingen met een laag of matig risico zich in positieve zin onderscheiden van inrichtingen met een ernstig risico op de volgende aspecten:

- de samenstelling van de schoolgroepen wordt bepaald aan de hand van de ontwikkelingsbehoeften van individuele jongeren;
- het onderwijs wordt vormgegeven op basis van een leerlingvolgsysteem voor alle jongeren en het bespreken en evalueren van de handelingsplannen vinden systematisch plaats.

De behandeling van jongeren met een psychische stoornis of gedragsproblemen schiet tekort

In de meeste JJI's vindt geen systematische uitvoering van geestelijke gezondheidszorg plaats. De zorg die wordt geboden beperkt zich veelal tot medicamenteuze interventies. Naast deze medicamenteuze begeleiding vinden op kleine schaal met jongeren die daartoe geïndiceerd zijn therapeutische gesprekken plaats, veelal zonder systematische diagnostische procedure. Deze gesprekken zijn echter niet in verband te brengen met het leefmilieu in de groep en binnen de inrichting. Behandelingen waarvan de effectiviteit is aangetoond worden nauwelijks toegepast. In zoverre in de JJI's behandeling wordt uitgevoerd is de samenhang hiervan met de zorg die ná de inrichting wordt uitgevoerd gebrekkig. Er is nauwelijks sprake van ketenzorg.

In de meeste inrichtingen ontbreekt het aan een professioneel uitgerust multidisciplinair werkend team dat verantwoordelijk is voor de gezamenlijk gedragen uitvoering van de psychiatrische, psychotherapeutische, systeemtherapeutische én groepsmatige benadering. De belangrijkste multidisciplinaire schakel is die tussen de gedragsdeskundigen en de groepsleiding. Over het algemeen is de groepsleiding echter gebrekkig geschoold in het herkennen van psychische stoornissen en de begeleiding van de verschillende doelgroepen en psychopathologie. Behandeling wordt door de inrichtingen onvoldoende gezien als relevant voor de bevordering en instandhouding van een veilig klimaat in de inrichting en, belangrijker, voor de veiligheid van de jongere en de maatschappij.

Inrichtingen met een laag of matig risico onderscheiden zich in positieve zin van inrichtingen met een ernstig risico doordat het recht op en de toegang tot medisch psychiatrische zorg beter is geregeld en de medische diensten beter zijn georganiseerd. Daarnaast ligt gestandaardiseerd beleid ten grondslag aan het uitvoeren van separaties en het handelen bij geneeskundige handelingen onder dwang.

Het ontbreekt veelal aan een professionele bedrijfscultuur en er is onvoldoende deskundigheid in huis

Medewerkers van de JJI's vervullen een belangrijke rol in het dagelijks begeleiden, corrigeren, stellen van grenzen en bieden van structuur aan de jongeren.

Het aantrekken en vasthouden van medewerkers die voldoende gekwalificeerd zijn voor het werk in de JJI's is echter een terugkerend probleem bij de meeste inrichtingen. Daarnaast schieten de inrichtingen over het algemeen tekort bij het structureel ondersteunen van medewerkers in hun dagelijks werk. Beleid rond het inwerken, ontwikkelen en begeleiden van medewerkers is meestal vastgelegd, maar komt onvoldoende tot uitvoering. Dit geldt ook voor het handelen van medewerkers in relatie tot de kenmerken en behoeften van de jongeren. Hiervoor is doorgaans een methodiek

beschikbaar en bekend bij medewerkers, maar van eenduidige implementatie en bewaking van de methodiek is niet altijd sprake.

De meeste inrichtingen houden zich aan de in de sector geldende opleidingseisen en het is duidelijk dat er in toenemende mate aandacht is voor een verbetering van het opleidingsniveau van de groepsleiding en de gedragsdeskundigen. De inspecties constateren evenwel dat het opleidingsniveau doorgaans tekort schiet, afgezet tegen de vereisten voor verantwoorde zorg en gezien de zeer specifieke eisen en behoeften van de JJI-doelgroep. Het merendeel van de groepsleiding heeft een mbo-opleiding, die niet op de zorgbehoeften is afgestemd. De gedragsdeskundigen, die al dan niet behandelingen uitvoeren, zijn vaak niet geregistreerd in het BIG-register. De gedragsdeskundigen hebben over het algemeen geen specialistische postdoctorale opleidingen gevolgd. Enkele scholen kampen met een tekort aan personeel, omdat het vanwege de complexiteit van de doelgroep moeilijk is voldoende deskundige leerkrachten te vinden. De deskundigheid van het onderwijspersoneel in relatie tot de doelgroep is verder sterk afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking met de inrichting. Daar waar deze samenwerking beter functioneert, is het participeren van onderwijsmedewerkers bij scholing en instructie vanzelfsprekender. Zeker op het gebied van fysieke-weerbaarheidstrainingen zijn er verschillen tussen inrichtingen, variërend van verplichte deelname tot vrijblijvende participatie of slechts een training bij eerste indiensttreding.

Het beleid is te weinig gericht op het voorkómen van agressie- en geweldsincidenten

Alle inrichtingen voeren beleid om agressie en geweld te voorkomen. Dat beleid is niet in alle inrichtingen en op alle aspecten toereikend. In de Risico Inventarisatie en Evaluaties (RI&E's) wordt niet altijd voldoende aandacht gegeven aan de risico's van agressie en geweld. Er zijn maar enkele inrichtingen die systematisch onderzoek doen naar de veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers, en de uitkomsten daarvan benutten voor de beleidsontwikkeling. In de meeste inrichtingen wordt vooral reactief beleid gevoerd en vormen ernstige incidenten de aanleiding voor het ontwikkelen van nieuw beleid.

Medewerkers van inrichtingen met een laag of matig risico zijn beter op de hoogte van het beleid over ongewenste omgangsvormen en treden beter op tegen seksuele intimidatie, pesten en discriminatie dan medewerkers van inrichtingen met een ernstig risico.

Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van kennis en informatie die kan bijdragen aan een betere beheersing van agressie en geweld

Inrichtingen trachten hun personele inzet zo te organiseren dat incidenten op het vlak van agressie en geweld worden voorkomen. De gebouwelijke omgeving, personeelstekorten en personele kwaliteit in brede zin zijn van invloed op de mate waarin dat streven wordt gerealiseerd. In alle inrichtingen is passende nazorg beschikbaar wanneer zich incidenten op het terrein van agressie en geweld hebben voorgedaan.

De meldings- en registratieprocedures bij incidenten zijn vooral gericht op het afleggen van verantwoording en op een zorgvuldige afhandeling van afzonderlijke incidenten. Met het benutten van informatie over incidenten, bijna-incidenten en andere ongewenste gebeurtenissen om het veiligheidsbeleid te verbeteren en in te spelen op nieuwe problemen en veranderingen in de populatie, wordt in enkele inrichtingen een begin gemaakt. Er zijn verschillen in visie tussen en binnen inrichtingen met betrekking tot de vraag hoe een balans gevonden moet worden tussen instrumentele en relationele beveiliging.

In alle inrichtingen is sprake van samenwerking tussen school en inrichting voor wat betreft incidenten. In het merendeel van de inrichtingen is dit echter niet vastgelegd in beleid.

Inrichtingen met een laag of matig risico voorzien beter in de extra inzet van personeel op risicomomenten en -locaties dan inrichtingen met een ernstig risico.

Medewerkers gaan respectvol om met jongeren, maar verantwoorden besluiten onvoldoende

Alle inrichtingen hebben beleid over de bescherming van eigendommen en de persoonlijke levenssfeer van jongeren en informatie over jongeren. Dit beleid wordt in de meeste inrichtingen in de praktijk gehanteerd. Beleid met betrekking tot gedragsregels en omgangsvormen binnen de leefgroep en de onderwijssituatie wordt minder consequent uitgevoerd en is niet altijd bekend bij jongeren. Het opleggen en schriftelijk vastleggen van sancties en maatregelen gebeurt meestal volgens de wettelijke voorschriften, maar inrichtingen besteden onvoldoende aandacht aan een zorgvuldige communicatie met de jongeren over opgelegde sancties. Dit geldt eveneens voor besluitvorming over het toekennen van beloningen en intrekken van vrijheden. Hierdoor komt de voorspelbaarheid voor jongeren van de dagelijkse gang van zaken in het geding.

Jongeren hebben onvoldoende mogelijkheden invloed uit te oefenen op de gang van zaken

Jongeren hebben onvoldoende mogelijkheden om binnen de inrichting op te komen voor hun rechten of belangen en om invloed uit te oefenen op de gang van zaken in de inrichting. Zij krijgen informatie over rechten en regels, maar dit is geen garantie voor het verkrijgen van passend onderwijs en een passende behandeling. Daarnaast krijgen zij onvoldoende ondersteuning bij het doorlopen van klachtprocedures en bij de uitoefening van vormen van medezeggenschap.

De inrichtingen bieden jongeren doorgaans een voorspelbaar perspectief

Over het algemeen zorgen de inrichtingen ervoor dat jongeren worden geïnformeerd over het doel en perspectief van hun verblijf en van hun schoolbezoek. Medewerkers zijn op de hoogte van de aanleiding tot de plaatsing van jongeren en voeren regelmatig gesprekken met de jongeren waarin hun verblijfsperspectief aan de orde is. Ook worden jongeren en hun ouders en wettelijke vertegenwoordigers doorgaans betrokken bij het opstellen van verblijfs- en behandelplannen. De meeste scholen bespreken de plaats en functie van het onderwijs binnen het verblijf. Daarnaast hanteren de meeste scholen een intakeprocedure waarbij voorgeschiedenis en toekomstige schoolloopbaan samen met de jongere expliciet worden vastgelegd.

Inrichtingen met een laag of matig risico onderscheiden zich in positieve zin van inrichtingen met een ernstig risico op de volgende aspecten:

- jongeren worden beter betrokken bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het verblijfs- of behandelplan;
- de school heeft een heldere intakeprocedure waarbij voorgeschiedenis en toekomstige schoolloopbaan expliciet worden vastgelegd samen met de jongere.

2.3. Beschouwing

Waar jongeren worden opgesloten in justitiële inrichtingen mag verwacht worden dat de veiligheid van hen en de medewerkers is gegarandeerd en dat er sprake is van een effectieve behandeling die tevens bijdraagt aan een verantwoorde terugkeer in de samenleving en daardoor de kans op recidive verkleint. Het huidige onderzoek toont aan dat hiervan onvoldoende sprake is. Er bestaat geen eenduidige visie in de JJI's die leidt tot een behandel- en opvoedingsmethodiek. Voor het in samenhang realiseren van continuering van opvoeding en onderwijs, heropvoeding, behandeling van psychische en gedragsproblemen en beïnvloeding van het recidiverisico zijn binnen de JJI's nog nauwelijks effectieve vormen gevonden. Dit terwijl de populatie van de JJI's zonder meer gerekend mag worden tot de zwaarste binnen de (jeugd)zorg.

Op basis van een inventariserend literatuuronderzoek³ (zie bijlage 4) concluderen van der Laan et al. dat een omvangrijk onderzoek naar verschillende aspecten van veiligheid in JJI's als het huidige onderzoek van de inspecties, niet eerder in Nederland heeft plaatsgevonden. Het oordeel van de inspecties, dat de JJI's de aan hen gestelde opdracht onvoldoende waarmaken en daardoor te grote risico's lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat, vraagt dan ook eerst om enkele beschouwende opmerkingen voordat de inspecties tot aanbevelingen komen.

Duidelijk is dat de afzonderlijke JJI's een forse kwaliteitsslag moeten maken om de aangetroffen risico's weg te nemen. De een meer dan de ander, maar geen inrichting blijft buiten dit proces; immers in alle inrichtingen wordt het beleid niet of nauwelijks geborgd. Dit maakt de inrichtingen kwetsbaar en teveel afhankelijk van toevallige – gunstige – omstandigheden (management, personeel etc.) De grootste risico's worden gesignaleerd op de gebieden van opvoeding en behandeling en van de deskundigheid van het personeel. Dit betekent dat op deze aspecten de grootste inspanningen nodig zijn.

³ P. van der Laan, Maaskant, G., Stams, G.J., Fukkink, R. & Voort, P. van der (2007). *Veiligheid en continuïteit van zorg in justitiële jeuginrichtingen. Een inventariserend literatuuronderzoek*. Zie voor een samenvatting van dit onderzoek Bijlage 4. Het volledige rapport is te downloaden via de websites van de inspecties.

De vier JJI's met een lage risico-score vallen in deze in positieve zin op. Zij onderscheiden zich in de wijze waarop zij het behandelbeleid multidisciplinair vormgeven en de wijze waarop zij de professionele ontwikkeling van de medewerkers up-to-date houden.

Op basis van buitenlands onderzoek komen ook van der Laan et al. tot de stelling dat het sociale klimaat in een inrichting in positieve zin wordt beïnvloed door medewerkers die meer zorg-georiënteerd zijn dan veiligheid-georiënteerd. Attitudes en percepties van stafleden hebben betekenis voor de kwaliteit en de uitkomsten van behandeling en verblijf in een inrichting.

De noodzakelijke veranderingen zijn niet eenvoudig te realiseren, omdat dit aanpassing vraagt van de totale cultuur van een inrichting en de bestaande werkwijze, in het bijzonder het opvoed- en behandelklimaat. Uit de literatuurstudie van dan der Laan blijkt immers ook dat er in en rond de JJI's voortdurend ontwikkelingen gaande zijn die implementatie van eenmaal gemaakte keuzes onder druk zetten. Ook blijkt dat aanbevelingen uit eerdere (inspectie) onderzoeken niet tot wezenlijke verbeteringen hebben geleid.

De inspecties constateren echter ook dat er beleidsontwikkelingen gaande zijn die mogelijk een goede voedingsbodem bieden voor de noodzakelijke verbeteringen. Momenteel is de sector JJI bezig om begin 2010 gereed te zijn voor de strafrechtelijke functie van de sector als de laatste civielrechtelijke jeugdigen uit de JJI's zijn verdwenen. Dit biedt de sector de kans om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen. Positief punt is dat uit dit inspectieonderzoek blijkt dat er goede voorbeelden in eigen kring aanwezig zijn en er van elkaar geleerd kan worden.

Van belang is dat er nauw contact is met het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, zodat de gesloten jeugdzorg van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen mee kan profiteren van de ontwikkelingen. Dit geldt zowel voor de JJI's die overgaan naar Jeugd en Gezin als voor de nieuwe voorzieningen voor gesloten jeugdzorg.

2.4. Aanbevelingen

De aanbevelingen van de inspecties zijn zowel gericht aan de (afzonderlijke) JJI's als aan het ministerie van Justitie (DJJ) én de uitvoeringsorganisatie DJI (sectordirectie JJI). Dit laatste impliceert dat de aanbevelingen zowel aan de minister, verantwoordelijk voor DJJ, als aan de staatssecretaris, verantwoordelijk voor DJI, van Justitie gericht zijn. Dit in verband met de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Justitiebeleid in brede zin en de uitvoering van onderwerpen die onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI; sector JJI) vallen.

Aan de justitiële jeugdinrichtingen

De inspecties zijn van oordeel dat de inrichtingen, gezien hun opdracht om een veilig leef-, werk en behandelingsklimaat te bieden en te waarborgen, op alle risicogebieden op tenminste operationeel niveau dienen te functioneren. Nu dit niet het geval is, verwachten de inspecties dat:

- De inrichtingen zorgen dat alle onderzochte indicatoren op operationeel niveau gebracht worden.

Aan de staatssecretaris

De inspecties zijn van oordeel dat de staatssecretaris van Justitie de sectordirectie JJI van DJI in staat moet stellen de justitiële jeugdinrichtingen maximaal te ondersteunen en aan te sturen.

De sectordirectie JJI van DJI dient de JJI's actief te ondersteunen bij het nemen van de noodzakelijke maatregelen, door:

- Het formuleren en implementeren van een visie waarin is uitgewerkt hoe een op de behoeften van de jongeren toegespitst opvoed- en behandelklimaat binnen de inrichting en de school bijdraagt aan de veiligheid voor de jongeren en voor het personeel.
- Deze visie moet de inrichtingen in staat stellen om:
 - Te zorgen voor een effectief, gedifferentieerd en geïntegreerd opvoed- en behandelprogramma op basis van psychologische, psychiatrische, pedagogische en onderwijskundige referentiekaders, dat consistent binnen het dagprogramma wordt uitgevoerd.
 - De bekwaam- en bevoegdheden van medewerkers op dit opvoed- en behandelprogramma af te stemmen en te zorgen voor de vereiste deskundigheid. Expliciete aandacht is nodig voor de inzet van voldoende daartoe toegeruste en als zodanig geregistreerde specialistische beroepsbeoefenaren, zodat intensieve behandeling van gedrags- en overige psychische stoornissen en problematiek, daadwerkelijk plaatsvindt en de toeleiding naar specialistische, w.o. psychiatrische zorg snel en adequaat gebeurt.
 - Jongeren te plaatsen in leefgroepen die passen bij hun individuele behoeften, problematiek en delictachtergrond. Voorwaarde hiertoe is dat er na binnenkomst in de JJI een gestandaardiseerde procedure voor psychodiagnostisch, pedagogisch en psychiatrisch onderzoek en voor de taxatie van het delictrisico wordt gevolgd.
 - Ketenzorg te effectueren waarbij de jongere ook na het verblijf in een JJI actief wordt begeleid.

Aan de minister van Justitie

De inspecties zijn van oordeel dat de minister van Justitie, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel waarbinnen de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht moeten uitvoeren, voorwaarden dient te creëren die richtinggevend zijn voor de JJI's bij het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen. Hiertoe bevelen de inspecties de minister aan om:

- In samenspraak met de staatssecretaris van Justitie maatregelen te treffen die de sectordirectie JJI en de justitiële jeugdinrichtingen in staat stellen om:
 - visie, instrumenten en behandelmethoden te ontwikkelen en te implementeren;
 - voldoende, goed geschoold, personeel binnen de inrichting aan te nemen en te behouden.
- In samenspraak met de minister van Onderwijs de samenwerking tussen de aan de inrichting verbonden scholen en de inrichtingen te - doen - verbeteren. Deze verbeteringen moeten de inrichtingen en de scholen in staat stellen om:

- samenwerking te optimaliseren op het gebied van intakeprocedures;
 - onderwijsprogramma's op de doelgroep af te stemmen, ook qua duur van het schooljaar;
 - maximale onderwijskwaliteit te bieden binnen de behandeling en opvoeding;
 - voldoende, competent onderwijspersoneel aan te nemen en te behouden.
- Een behandelaanbod waarvan de effectiviteit is aangetoond te laten ontwikkelen.
 - Ervoor te zorgen dat de minister voor Jeugd en Gezin nota neemt van de inhoud van dit rapport. Dit opdat hij bij de inrichting van voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en de overgang van JJI's naar zijn programmaministerie rekening kan houden met de reeds verworven inzichten van het veld van de justitiële jeugdinrichtingen.

2.5. Vervolgtoezicht

Van de inrichtingen wordt verwacht dat zij maatregelen treffen die het geconstateerde risico verkleinen.

Dit moeten zij doen door, op basis van de beoordeling in het individuele inrichtingsrapport, een verbeterplan op te stellen. De inspecties beoordelen het verbeterplan op de vraag of het plan aansluit bij de geconstateerde tekortkomingen en of belangrijke verbeterpunten voldoende prioriteit krijgen. Vervolgens bepalen de inspecties hoe zij het vervolgtoezicht in gaan richten. Aard, omvang, intensiteit en eindtermijn van het toezicht zijn afhankelijk van de veiligheidsrisico's.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Geconstateerd risico	Actie inspecties
Laag risico	De inrichting dient te rapporteren aan de inspecties over de voortgang.
Matig risico	De inrichting dient aan de inspecties te rapporteren over de voortgang. Na uitvoering van het verbeterplan vindt heronderzoek plaats.
Ernstig Risico	Verscherpt toezicht: de inrichting dient te rapporteren en de voortgang wordt gecontroleerd door regelmatige inspecties .

Wanneer de inspecties constateren dat in een inrichting onvoldoende voortgang wordt gemaakt, is dit voor de inspecties onaanvaardbaar. Zij zullen vervolgens de minister en staatssecretaris van Justitie hiervan in kennis stellen. Tevens bestaat de mogelijkheid voor afzonderlijke inspecties om waar nodig bestuursdwang toe te passen.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksresultaten

De paragrafen van dit hoofdstuk zijn gewijd aan de bevindingen op de risicogebieden *Preventie en beheersing van agressie en geweld, Bejegeningssklimaat, Opvoeding en behandeling en Deskundigheid van het personeel.*

Elke risicogebied is verdeeld in een aantal criteria met indicatoren.

Elke paragraaf bevat allereerst een tabel waarin per criterium de indicatoren zijn aangegeven. Bij iedere indicator is met een 'vinkje' aangegeven welke inrichtingen op operationeel of geborgd ('vinkje' met *) niveau hebben gescoord in het onderzoek. Operationeel wil zeggen dat de inrichting geformaliseerd beleid heeft dat in de dagelijkse uitvoering consequent door medewerkers gehanteerd wordt. Geborgd wil zeggen dat de inrichting de uitvoering van het beleid kritisch en systematisch bewaakt en op basis hiervan noodzakelijke verbeteringen doorvoert.

Na elke tabel worden de scores toegelicht.

3.1 Preventie en beheersing van agressie en geweld

3.1.1. Preventie agressie en geweld

Tabel 3.1

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Helderling	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De indeling van het gebouw is veilig	√	√	√	√	√		√		√		√			
De inrichting heeft Inzicht in veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers door periodiek onderzoek met gestandaardiseerde instrumenten	√					√								
Inventarisatie van veiligheidsrisico's leidt tot zichtbare maatregelen ter verbetering	√	√	√	√				√						
De medewerkers passen beleid preventie en beheersing incidenten toe en maken dit kenbaar aan de jongeren	√	√	√	√*				√	√					
De medewerkers krijgen structureel training in het om- gaan met agressie en geweld en kunnen dit toepassen.		√		√	√			√	√					
De medewerkers zijn op de hoogte van beleid ongewenste omgangsvormen	√	√	√	√	√	√		√				√		
De medewerkers zijn op de hoogte van beleid integriteitsbreuken		√	√			√		√	√	√				

Veiligheid gebouw

Een meerderheid van de gebouwen waarin de onderzochte JJI locaties gevestigd zijn biedt voldoende veiligheid. Er zijn ook enkele inrichtingsgebouwen die oorspronkelijk een andere bestemming gehad hebben en die als gevolg daarvan extra veiligheidsrisico's kennen.

In enkele inrichtingen moeten extra veel personele inspanningen gedaan worden om de veiligheid te waarborgen. Dat is het geval bij inrichtingen met lange looplijnen of waar de woonafdelingen onoverzichtelijk zijn.

Inzicht in veiligheidsbeleving

Er vindt nauwelijks periodiek systematisch onderzoek plaats naar de veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers. Ernstige incidenten zijn in een aantal gevallen de aanleiding geweest voor het doen van onderzoeken naar de veiligheid en de veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers.

Periodiek onderzoek met gestandaardiseerde instrumenten waarmee de veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers wordt gemeten vindt nog maar in enkele inrichtingen plaats. Met dergelijk onderzoek kunnen trends zichtbaar worden gemaakt en kunnen vergelijkingen tussen inrichtingen worden gemaakt.

Inventarisatie veiligheidsrisico's

Risico Inventarisaties en Evaluaties (RI&E) worden niet voldoende benut om jongeren en medewerkers te beschermen tegen agressie en geweld.

Aan de wettelijk verplichting om op gezette tijden een RI&E uit te voeren wordt in de meeste inrichtingen voldaan. De daarbij gehanteerde onderzoeksinstrumenten zijn echter weinig specifiek en brengen vooral de algemene veiligheidsrisico's zoals die zich in kantoren of bedrijven kunnen voordoen in beeld. In een aantal RI&E's van JJI's is het risico van agressie en geweld geheel over het hoofd gezien of vanuit een beperkte invalshoek onderzocht.

Er is onvoldoende afstemming tussen activiteiten van de inrichtingen en van de eraan verbonden scholen met betrekking tot RI&E's, waardoor lacunes op het grensgebied tussen inrichting en school niet zichtbaar worden.

Beleid preventie en beheersing incidenten

Het veiligheidsbeleid van inrichtingen wordt niet altijd consequent uitgevoerd.

Alle inrichtingen voeren beleid om de veiligheid te vergroten en om incidenten met geweld en agressie te voorkomen. Dat veiligheidsbeleid mondt uit in voorschriften en protocollen die alle medewerkers geacht worden te kennen en te hanteren. In wisselende mate is het veiligheidsbeleid per inrichting gebaseerd op een breed gedragen (pedagogisch georiënteerde) inrichtingsvisie.

Het periodiek evalueren en bijstellen krijgt veel minder aandacht en er is ook weinig aandacht voor de effectiviteit van eenmaal gekozen procedures. Alleen in Teylingereind is de score geborgd; hier wordt het veiligheidsbeleid geëvalueerd en op basis van de evaluatie bijgesteld.

Er is in verschillende mate aandacht voor invoering en handhaving van het veiligheidsbeleid.

In een aantal inrichtingen zijn niet alle personeelsleden voldoende op de hoogte of voldoende geoefend om protocollen in het kader van de veiligheid op ieder moment dat dat nodig is te hanteren. Er zijn inrichtingen waar medewerkers naar eigen inzicht handelen in situaties waarvoor voorschriften voorhanden zijn.

Training medewerkers

Medewerkers van JJI's worden getraind in het omgaan met agressie en geweld, maar de mate waarin en de wijze waarop de kennis en vaardigheid op dit terrein worden onderhouden verschilt.

Niet alle inrichtingen scholen hun medewerkers snel na indiensttreding op het terrein van omgaan met agressie en fysieke weerbaarheid.

Op het onderhouden van de vaardigheden wordt niet overal gestuurd, soms wordt het overgelaten aan het initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers, soms is de mogelijkheid om te trainen afwezig doordat andere activiteiten belangrijker worden geacht.

De mate waarin medewerkers hun vaardigheden onderhouden kan ook verschillen, omdat er speciale (beter getrainde) Interne Bijstandsteams zijn gevormd, die bij zwaardere incidenten opgeroepen worden.

De mate waarin onderwijsmedewerkers betrokken zijn bij trainingen, verschilt sterk. Soms is het verplicht, maar ook zijn er inrichtingen waar geen verplichte scholing voor onderwijsmedewerkers is geregeld of slechts bij een eerste indiensttreding. Bij een aantal inrichtingen zijn voor medewerkers van de scholen afwijkende oefen- en trainingsarrangementen getroffen.

Beleid ongewenste omgangsvormen

Dit beleid is in alle inrichtingen aanwezig, maar wordt op verschillende manieren uitgevoerd.

In alle inrichtingen zijn voorschriften hoe om te gaan met jongeren en hoe te reageren op vormen van ongewenst omgang tussen jongeren.

De professionaliteit van medewerkers om te reageren op vormen van afwijkend seksueel gedrag van jongeren is niet overal toereikend. Niet alle inrichtingen kennen vertrouwenspersonen seksuele intimidatie tot wie jongeren zich kunnen wenden.

Voor medewerkers die gedragingen constateren die niet toelaatbaar zijn, geldt in alle inrichtingen een meldplicht; in een aantal inrichtingen kunnen medewerkers ook steun of advies zoeken bij interne of externe vertrouwenspersonen.

Inrichtingen verschillen in de mate waarin er een open cultuur is, waarin het vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken. Er wordt verschillend gedacht en gehandeld over grenzen die een medewerker in acht hoort te nemen ten aanzien van de bejegening van jongeren en het nemen van voorzorgsmaatregelen, zoals het niet alleen op de kamer verblijven met een jongere.

Beleid integriteitsbreuken

In de meeste inrichtingen is een expliciet beleid met betrekking tot integriteit geformuleerd. De mate waarin het beleid bekend is bij medewerkers en de mate waarin het beleid onderwerp is van functioneringsgesprekken en overleg verschilt.

3.1.2. Optreden tegen agressie en geweld

Tabel 3.2

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Heldring	Reinray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De inzet van (extra) personeel op risicomomenten/locaties is geformaliseerd			√	√	√	√	√	√				√		
Er is een procedure voor melding, registratie en analyse van incidenten en de medewerkers passen deze ook toe	√		√	√	√	√	√	√	√		√		√	
De medewerkers zijn op de hoogte van de alarmeringsprocedure en passen deze toe.	√	√	√	√	√	√		√	√*	√	√	√	√	
De inrichting en de school hebben de wijze waarop zij m.b.t. incidenten samenwerken vastgelegd en voeren deze uit			√		√		√	√				nvt ⁴		
Er is een procedure voor opvang en nazorg bij incidenten, de medewerkers kennen deze en passen deze toe	√	√	√	√*	√	√		√			√	√	√	√

Personele bezetting

Voldoende personele bezetting kan niet in alle inrichtingen worden gegarandeerd. Een vijftal inrichtingen geeft expliciet aan dat ze onvoldoende vast personeel kunnen inzetten. Een hoog ziekteverzuim en/of een groot aantal vacatures leidt daar tot het inzetten van uitzendkrachten die meestal niet voldoende bekwaamheid hebben om de groepsleidersfunctie uit te oefenen of tot het intrekken van posten en delen van het dagprogramma. In een meerderheid van de inrichtingen is geen structurele kwantitatieve personele onderbezetting. Er is bezorgdheid in een aantal delen van het land dat door de spanning op de arbeidsmarkt minder (bekwaam) personeel zal kunnen worden aangetrokken.

Overigens leiden ook tijdelijke tekorten in inrichtingen tot beperkingen in het dagprogramma. Soms wordt er veel minder onderwijs gegeven dan zou moeten en/of worden jongeren gedurende delen van de dag ingesloten op hun kamers of kunnen geplande activiteiten als begeleid verlof geen doorgang vinden.

De (extra) inzet van personeel op risicomomenten is onderdeel van het veiligheidsbeleid van de inrichtingen, maar deze inzet is niet in alle inrichtingen gewaarborgd. Daardoor ontstaan in sommige inrichtingen onveilige situaties tijdens het begeleiden van jongeren van de ene plaats naar de andere, of moeten docenten wachten voor een jongere uit de klas verwijderd kan worden.

Melding, registratie en analyse van incidenten

Melding en registratie van incidenten is gericht op zorgvuldige afhandeling en op het leveren van verantwoordingsinformatie aan DJI.

De inhoudelijke betekenis van de verzamelde kengetallen als basis voor verbeteringen is beperkt. In een aantal inrichtingen wordt getracht de in dit kader verzamelde gegevens te analyseren en die te gebruiken voor evaluatie en verbetering van het beleid van de inrichting. Dit functioneert in de praktijk nog niet goed.

Alarmeringsprocedures

Deze zijn in bijna alle inrichtingen adequaat ingericht.

Alle inrichtingen beschikken over alarmeringsystemen, waardoor er snel na een calamiteit of incident voldoende medewerkers aanwezig zijn. Er zijn protocollen voor de verdere afhandeling. In veel inrichtingen leiden alarmeringen tot verstoring van het dagprogramma, omdat jongeren dan bijvoorbeeld onmiddellijk op hun kamer moeten worden opgesloten.

In De Doggershoek is de score geborgd; hier worden alarmsituaties geëvalueerd en dit kan leiden tot aanpassingen.

Samenwerking inrichting en school m.b.t. incidenten

Deze samenwerking schiet nog tekort. Er zijn in alle inrichtingen wel afspraken tussen school en inrichting. Deze gaan over taakafbakening bij afhandeling van incidenten, over informatie-uitwisseling, over deelname aan overlegvormen en te verlenen bijstand. Soms zijn die afspraken ontoereikend, soms schort het aan het nakomen van de afspraken. In een aantal inrichtingen is dit een bron van spanningen. De samenwerking is te vaak gericht op het oplossen van problemen, in onvoldoende mate op het voorkomen ervan.

Bij enkele inrichtingen is dit een punt van aandacht, daar vindt evaluatie plaats naar aanleiding van incidenten.

Nazorg incidenten

Er is in alle inrichtingen nazorgbeleid bij incidenten, maar niet altijd zijn medewerkers daarvan goed op de hoogte. Ook is niet altijd de kwaliteit van de uitvoering gegarandeerd.

Alle inrichtingen hebben procedures voor de nazorg aan medewerkers die betrokken geweest zijn bij ernstige incidenten. Niet in alle inrichtingen zijn degenen die belast zijn met die taak getraind in die rol en in de gelegenheid om door uitwisseling van kennis en ervaring en evaluaties de kwaliteit van hun werk te verbeteren.

In Teylingereind is de nazorg bij incidenten geborgd; na een ingrijpende gebeurtenis wordt altijd geëvalueerd, onder andere om hier lering uit te trekken voor alle collega's.

⁴ Deze indicator is niet aan de orde omdat de opleidingsactiviteiten geïntegreerd zijn in de groepsactiviteiten waardoor er geen overdracht van groep naar school en vice versa plaats hoeft te vinden.

3.2. Bejegeningssklimaat

3.2.1. Waarborgen rechten jongeren

Tabel 3.3

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Heldring	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De inrichting informeert de jongeren over hun rechten en plichten	√	√			√	√	√				√		√	√
Klachtprocedures, verzoek- of bezwaarschriften zijn voor jongeren een vanzelfsprekend en geaccepteerd middel		√			√	√			√		√		√	
De inrichting ondersteunt jongeren actief bij het regelen van hulp en rechtsbijstand bij de behandeling van klachten		√									√			
De visie op het recht op medische/psychiatrische behandeling is bekend en de medewerkers handelen hiernaar	√	√		√	√	√	√	√					√	√
De visie op geprotocolleerd uitvoeren van separaties en isolaties is bekend en sturend voor het handelen van medewerkers	√*	√	√	√		√							√	√
De dagbesteding van de jongeren (onderwijs of anderszins) is een essentieel onderdeel van de opvoeding/behandeling	√	√		√	√		√	√			√	√	√	

Informeren van jongeren

De informatie aan jongeren over rechten en regels is meestal toereikend. Inrichtingen informeren jongeren over rechten en plichten.

Toch zijn jongeren niet altijd goed op de hoogte. In wisselende mate worden jongeren betrokken bij de evaluatie en bijstelling van groepsregels. De mogelijkheid om jongeren bij voorbeeld via jongerenraden zeggenschap te geven wordt doorgaans niet benut.

Klachtprocedures, verzoek- of bezwaarschriften

Klachtprocedures worden formeel juist gehanteerd, maar niet voortvarend afgehandeld.

Het bestaan van de mogelijkheid om te klagen is bij alle jongeren bekend. Klachtprocedures worden in inrichtingen verschillend gewaardeerd. Jongeren hebben niet altijd vertrouwen in de uitkomst.

Medewerkers vinden het beter als jongeren hun klachten eerst samen met hen trachten op te lossen.

De doorlooptijd van klachtprocedures is vaak lang. Veel klachten worden ingetrokken of via bemiddeling opgelost. Klachten worden vaak gezien als incidenten. Uitkomsten ervan worden zelden gebruikt als impuls voor verbetering.

Hulp en rechtsbijstand

Jongeren worden nauwelijks ondersteund bij het indienen van klachten.

In een aantal inrichtingen wordt niet bekend gemaakt dat jongeren zich bij het indienen van klachten kunnen laten bijstaan. In een zeer beperkt aantal gevallen wordt daadwerkelijk een beroep gedaan op ondersteuning door een advocaat, een familielid of een medewerker van de inrichting. In enkele inrichtingen zijn er cliëntvertrouwenspersonen die jongeren bijstaan in klachtprocedures.

Recht op medische/psychiatrische behandeling

Het recht op medische zorg is veelal gegarandeerd, het recht op psychiatrische behandeling niet.

Alle JJI's bieden medische zorg die gelijk is aan de huisartsenzorg in de vrije maatschappij. De toeleiding naar de huisarts vindt plaats door tussenkomst van een verpleegkundige of een gedragsdeskundige.

De toegankelijkheid van de psychiatrische zorg is in bijna de helft van de inrichtingen onvoldoende gewaarborgd. Dit komt onder andere doordat gedragsdeskundigen, die geacht worden psychiatrische problematiek te herkennen, op een te grote afstand van de leefgroepen functioneren waardoor psychiatrische symptomatologie wordt gemist; in een aantal inrichtingen is de bereikbaarheid en/of beschikbaarheid van een psychiater zeer beperkt of te wisselvallig.

De drempel om toegang te krijgen tot medisch-psychiatrische zorg ligt soms (te) hoog. Geen enkele JJI heeft het recht van de jongeren op verantwoorde zorg uitgewerkt in termen van diagnostisch en behandelingsinhoudelijk benodigde expertise.

Enkele inrichtingen zijn ver gevorderd met het ontwikkelen van een gezamenlijk gedragen visie, waarin het recht op medische, psychologische, pedagogische en psychiatrische behandeling en zorg expliciet erkend wordt en centraal staat.

Visie op geprotocolleerd uitvoeren van separaties en isolaties

Dit punt krijgt weinig aandacht. In de meeste inrichtingen ontbreekt een vastgestelde visie waarin de uitgangspunten voor het plaatsen van jongeren in afzondering of isolatie wordt beschreven. Tevens ontbreekt een richtlijn die het personeel behulpzaam is bij het zorgvuldig inschatten of een insluiting nodig of wenselijk is, mede in het kader van een afweging van alternatieve oplossingen.

De inrichtingen die beleid hebben ontwikkeld over het uitvoeren van separaties en isolaties en waarvan de medewerkers ook op de hoogte zijn, hebben in toenemende mate aandacht voor het subsidiariteits-, proportionaliteits- en doelmatigheidsbeginsel.

Tussen de inrichtingen zijn grote verschillen in wie beslist over de noodzaak tot separeren en welke discipline al dan niet de gesepareerde jongere bezoekt. Vooral de rol van de medische dienst, psychiater en gedragsdeskundige is onderbelicht.

In De Hunnerberg is de score geborgd; de medewerkers lijken er goed in te slagen om hun zorgaanbod te integreren met het handhaven van veiligheid en een veiligheidscultuur.

Dagbesteding jongeren

De dagbesteding, die meestal bestaat uit onderwijs, is kwetsbaar.

Alle inrichtingen werken samen met een school, die verantwoordelijk is voor het dagprogramma in de vorm van onderwijs. Wel staat dit in een deel van de inrichtingen onder druk en lukt het niet altijd om ook voor een sluitend schoolprogramma zorg te dragen. Lesuitval, schoolvakanties en personeelstekort leiden nogal eens tot hiaten in het dagprogramma met als gevolg dat jongeren op hun kamer moeten verblijven.

3.2.2. Bieden van een voorspelbaar perspectief

Tabel 3.4

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Helderling	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De inrichting geeft systematisch informatie aan de jongeren over doel en perspectief van het verblijf	√	√	√	√	√	√	√		√		√			√
De inrichting betreft de jongeren structureel bij besprekingen over hun verblijfs-/behandelplan	√	√	√	√	√	√	√		√		√			
De inrichting betreft de ouders/ wettelijke vertegenwoordigers structureel bij besprekingen over het verblijfs-/behandelplan		√	√	√		√	√	√	√		√			√
De school geeft informatie aan de jongeren over doel en perspectief		√	√	√	√	√	√	√						

Informatie jongeren over doel en perspectief verblijf

De meeste inrichtingen informeren de jongeren systematisch over het doel en het perspectief van hun verblijf in de inrichting. Zij gebruiken een methodiek waarin in fasen wordt gewerkt aan het bereiken van concrete (gedrags)doelstellingen, zij nemen de doelen van verblijf helder in de behandelplannen op of zij plaatsen jongeren snel in een duidelijk opleidingsprogramma.

Maar bij sommige inrichtingen gebeurt dit niet voldoende: er zijn lange wachttijden voor behandeling of er vindt een zeer grote doorstroming van gedragswetenschappers plaats of er is een ongestructureerde manier van informeren waardoor dit afhankelijk is van de persoon van de jongere en de groepsleider of waardoor dit verschilt per team. Een enkele inrichting kiest ervoor de jongeren hierover niet te informeren in het kader van de gehanteerde methodiek.

Betrokkenheid jongeren bij verblijfs- / behandelplan

De meeste inrichtingen bespreken de verblijfs- en behandelplannen van de jongeren met hen, maken hiervan verslag voor het dossier en zorgen dat de jongeren dit weten. Zij laten bijvoorbeeld de jongeren beschikken over het verblijfs- of behandelplan en nemen hun mening hierin op of zij stellen de plannen pas vast nadat deze met de jongere en diens ouders zijn besproken. Het kan ook dat zij

de jongeren samen met de mentor de doelen uit het behandelplan in concrete actiepunten laten vertalen.

Andere inrichtingen stellen niet of niet tijdig een verblijfs- of behandelplan op (door personele krapte / onderbezetting), nemen de inbreng van de jongeren (schijnbaar) niet serieus of betrekken de jongeren bij de plannen op een wisselende manier, die afhangt van de werkwijze van de betrokken groepsleider of gedragswetenschapper.

Betrokkenheid ouders / wettelijke vertegenwoordigers bij verblijfs-/behandelplan

De meeste inrichtingen gebruiken de inbreng van ouders en wettelijke vertegenwoordigers om het verblijfs-/behandelplan inhoud te geven en leggen deze inbreng vast. Zij laten bijvoorbeeld vanzelfsprekend ouders deelnemen aan de bespreking van het plan⁵, zij houden kennismakingsgesprekken met de ouders of gaan bij de ouders op huisbezoek; ook organiseren zij netwerkberaad of betrekken en ondersteunen zij de ouders bij de behandeling van hun kind. Andere inrichtingen betrekken in de praktijk de ouders niet bij het opstellen van het plan of informeren de ouders wel, maar gebruiken hun inbreng niet.

Informatie jongeren over doel en perspectief school

Jongeren worden lang niet altijd geïnformeerd over doel en perspectief van het onderwijs. Alle scholen hebben een intakeprocedure waarbij met jongeren het doel van het onderwijs wordt besproken. Bij de helft van de scholen is sprake van een heldere intakeprocedure waarbij zij voorgeschiedenis en toekomstige schoolloopbaan samen met de jongeren vastleggen. Maar bij andere scholen ligt het accent meer op het onderwijs als dagbesteding. Ook zijn er situaties waar jongeren lang moeten wachten op een intake van de school. Inrichtingen met veel opvangjongeren hebben meer moeite om de intakeprocedure adequaat af te ronden.

⁵ Overigens hebben jongeren van zestien jaar of ouder het recht om toestemming te geven of te weigeren voor het delen van de informatie over hen met hun ouders.

3.2.3. Omgang met jongeren

Tabel 3.5

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Helderling	Renray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De medewerkers passen het beleid m.b.t. de bescherming van privacy en persoonlijke levenssfeer toe	√	√	√	√		√	√		√	√		√		√
De medewerkers voeren het beleid m.b.t. naleving gedragsregels/ omgangsvormen consequent uit en het beleid is bekend bij de jongeren.	√		√	√	√	√	√		√			√		
Nemen en verantwoorden van sacterende en geweldsmaatregelen gebeurt volgens op BJJ gebaseerde protocollen. De inrichting besteedt expliciet aandacht aan afwijkingen en communicatie hierover met de jongeren	√	√	√	√			√	√	√	√				√
Beleed mbt besluitvorming en verantwoording bij intrekken en toekennen vrijheden wordt consequent toegepast en is bekend bij jongeren	√		√	√			√	√	√			√		

Bescherming privacy en persoonlijke levenssfeer

Bijna alle inrichtingen leggen hierover beleid vast, hanteren dat en zorgen dat medewerkers incidenten en dilemma's op dit gebied bespreken. Inrichtingen trainen het personeel in kamerinspectie en fouilleren, zij voeren bijvoorbeeld kamerinspecties uit in aanwezigheid van de jongeren, zij protocolleren foullering en visitaties, zij springen zorgvuldig om met informatie over jongeren, zij handelen respectvol (zoals kloppen voor het binnengaan van de kamer) of zij stellen een vertrouwenspersoon aan.

Enkele inrichtingen hebben de bescherming van informatie over jongeren, van eigendommen en de persoonlijke levenssfeer niet volledig in beleid vastgelegd of zij hebben het wel vastgelegd, maar het beleid is niet bekend bij alle groepsleiders. In enkele gevallen worden persoonlijke spullen op de groep gecontroleerd of bewaard of worden kamers onvoldoende respectvol geïnspecteerd.

Naleving gedragsregels / omgangsvormen

Een meerderheid van de inrichtingen legt het beleid hierover vast, zorgt dat het bekend is bij de jongeren en voert het consequent uit. Zij zorgt voor (het methodisch inzetten van) groepsregels die bekend zijn bij de groepsleiders en de jongeren, voor een vaste structuur, voorspelbaarheid en het consequent treffen van sancties, voor het tonen van betrokkenheid bij de jongeren en voor het collegiaal bespreken van de handhaving van de regels.

In de overige inrichtingen zijn geen eenduidige regels. De handhaving binnen één inrichting of ook binnen één afdeling en groep is inconsequent of het personeel vertoont niet altijd voorbeeldgedrag.

Nemen / verantwoorden van sanctionerende en geweldsmaatregelen

De meeste inrichtingen hebben hiervoor algemene richtlijnen, communiceren zorgvuldig met de jongeren over opgelegde sancties en brengen afwijkingen van de richtlijnen in beeld. Zij hebben duidelijk beleid en vastgelegde procedures of instructies over het treffen van sancties, zij registreren en verantwoorden sancties; soms laten zij jongeren weten dat zij in beklag kunnen gaan tegen de beslissing en trainen zij medewerkers om de maatregelen uit te voeren; inrichtingen hebben soms ook ingesteld dat jongeren bepaalde vrijheden kunnen verdienen.

Andere inrichtingen hebben nog geen vastgelegde procedures, hier zijn medewerkers niet altijd getraind en geoefend in het toepassen van geweldsmiddelen; soms worden jongeren langer ingesloten dan toegestaan is.

Besluitvorming / verantwoording van intrekken vrijheden

De helft van de inrichtingen legt hierover beleid vast, zorgt dat medewerkers en jongeren hiervan op de hoogte zijn en dat de medewerkers het consequent toepassen. Zij leggen het beleid in protocollen vast, voeren het consequent uit en nemen het voor de jongeren op in de huisregels. Dit geldt ook voor het methodisch toekennen van beloningen.

De inrichtingen die tekort schieten passen het beleid niet consequent toe, soms door personeelstekort, soms omdat medewerkers de procedure niet kennen.

3.3. Opvoeding en Behandeling

3.3.1. Opvoeding

Tabel 3.6

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Helderling	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
Het dagprogramma sluit aan bij ontwikkelingsbehoeften van jongeren en is bij medewerkers en jongeren bekend. Afwijkingen worden onderbouwd.	√	√	√	√*	√	√	√					√*		
De leefomgeving is afgestemd op ontwikkelingsbehoeften en heeft een uitnodigend karakter voor jongeren.	√	√	√	√	√	√	√		√		√		√	
De inrichting bepaalt naar welke leefgroepen individuele jongeren gaan op basis van een screening binnen de inrichting, problematiek en delictgeschiedenis jongere		√		√	√	√						√	√	
De school bepaalt de samenstelling van de schoolgroepen a.d.h.v ontwikkelingsbehoeften van individuele jongeren		√		√		√	√				√			
Frequentie, samenstelling en inhoud van multidisciplinair overleg over dagelijkse begeleiding jongeren/leerlingen op zowel leefgroep als school is vastgelegd			√		√		√			√				
Commissie voor de begeleiding bepaalt de beginsituatie voor alle leerlingen		√	√	√*		√	√	√			√			√
Er is een systeem voor het volgen van voorde- ringen en ontwikkeling leerlingen op basis waarvan de school het onderwijs vorm geeft		√		√	√	√								
Leerinhouden/dagprogramma bevat aanbod en aanpak passend bij de onderwijsbehoeften, vastgelegd in het handelingsplan		√		√									√	
Bespreken en evalueren van de uitvoering van het handelingsplan is ingebed in de overlegstructuur van de school		√	√	√		√								

Aansluiting dagprogramma bij ontwikkelingsbehoeften

De meeste inrichtingen zorgen dat het dagprogramma bij de jongeren en groepsleiders bekend is en consequent wordt uitgevoerd. Teylingereind en Den Engh evalueren ook regelmatig hun dagprogramma en voeren op basis daarvan veranderingen door.

Het programma wordt gebruikt om structuur te bieden en leermomenten te creëren.

Deze inrichtingen maken het dagprogramma bekend door het in de groepsruimte op te hangen of aan de jongeren uit te reiken. Sommige inrichtingen plannen ook 's avonds activiteiten, zodat jongeren geen 'kamertijd' hebben.

Bij de inrichtingen die tekort schieten, komt dit bijvoorbeeld doordat het dagprogramma niet altijd bekend is bij de jongeren of het handelen van de groepsleiders niet uniform is. Daar komt bij dat

jongeren in sommige inrichtingen regelmatig vaker en langer op hun kamer moeten zitten door personeelstekort. Een probleem voor sommige inrichtingen vormen de uitval van lessen op school en de schoolvakanties. Ook dan komt het erop neer dat jongeren vaker overdag op hun kamer moeten zitten.

Afstemming leefomgeving op ontwikkelingsbehoeften

Een ruime meerderheid van de inrichtingen zorgt dat de leefruimtes een uitnodigend karakter hebben, afgestemd op de doelgroep en dat zij de jongeren betrekken bij het op orde houden van de ruimtes. Zij hebben verzorgde, gezellige en veilige leefruimtes. In sommige inrichtingen praten de groepsleiders wekelijks met de jongeren over de gang van zaken in de leefgroep en over de aankleding van de ruimtes. Ook schakelen zij de jongeren in bij de verzorging van de ruimtes. Soms zijn de ruimtes beschilderd of behangen met creaties van de jongeren zelf, in een enkel geval maakt de groep zelfstandig de warme maaltijd klaar.

Enkele inrichtingen hebben onverzorgde, smoezelige, soms zelfs vieze leefruimtes, waarbij jongeren ook niet bij de inrichting van de ruimtes betrokken worden. Het is dan ook niet duidelijk welke regels er gelden voor de inrichting of aankleding van de ruimtes.

Samenstelling leefgroepen

Plaatsing in de inrichtingen gebeurt door toewijzing van Bureau Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI. Dit Bureau wijst toe op basis van geslacht, verblijfstitel, leeftijd, intelligentieniveau én problematiek. Hier hebben de inrichtingen weinig invloed op. Een minderheid van de inrichtingen bepaalt vervolgens naar welke leefgroep jongeren gaan op basis van een screening binnen de inrichting en met gebruikmaking van eventueel vooraf verzamelde informatie over problematiek en delictgeschiedenis. Soms hebben de leefgroepen een specifieke focus, zoals een structuurgroep, een groep voor licht verstandelijke gehandicapten, een groep veelplegers, zedendelinquenten of een observatiegroep, soms kiest de inrichting bewust voor een heterogene samenstelling van de groepen. In de meeste gevallen kijkt de inrichting bij de samenstelling van de groep niet welk type leefgroep past bij de problematiek van een jongere.

Samenstelling schoolgroepen

Een kleine minderheid van de scholen slaagt erin om de schoolgroepen samen te stellen op basis van de onderwijsbehoeften van de jongeren.

Het merendeel slaagt hier niet (voldoende) in. Zij geven aan dat met name de grote verschillen in de doelgroep, de doorstroming en de beperkte capaciteit hier debet aan zijn. Vaak worden jongeren in een schoolgroep geplaatst omdat daar een plaats is. Scholen die werken met intakegroepen, kunnen leerlingen niet doorplaatsen als de betreffende opleiding vol zit. Ook vormt de beperkte beschikbaarheid van vaklokalen een knelpunt. In een aantal gevallen zijn andere overwegingen dan de onderwijsvraag van de jongere bepalend voor de samenstelling van de schoolgroep. Het gaat daarbij dan met name om problematiek van de jongeren, die sommige combinaties niet toelaat.

Multidisciplinair overleg over begeleiding jongeren/leerlingen

Dit overleg is tussen enkele inrichtingen en scholen structureel geregeld. Zij hebben frequentie en samenstelling van het overleg vastgesteld en richten dit op de (dagelijkse) begeleiding van de jongeren. Zij informeren elkaar ook tussendoor over wat er op de leefgroep en op school gebeurt, soms bij de overdracht van jongeren, soms via de mail. In een enkel geval is er sprake van een kernteam dat bestaat uit de mentor van de jongere en de leerkracht.

In de meeste gevallen is er geen structureel overleg en gebeurt dit alleen incidenteel, afhankelijk van de individuele leraar of groepsleider. Het incidentele overleg gaat dan niet over de inhoudelijke begeleiding van de jongere, maar bijvoorbeeld over regelingen voor tandartsbezoek.

Een risico voor de continuïteit van het overleg vormt het grote verloop van personeel, zowel in de school als in de inrichting.

Bepalen beginsituatie jongeren

Hoewel de functie van de onderwijstrajectkaart bij de meeste scholen bekend is, blijkt er in de praktijk nog zeer wisselend gebruik van te worden gemaakt. Dit vertraagt soms de intakeprocedure van de school of vraagt veel eigen aanvullend onderzoek. In die gevallen is het bepalen van de beginsituatie kwetsbaar, omdat niet altijd snel de onderwijsgeschiedenis van de jongere in beeld kan worden gebracht. Schoolgegevens van voorgaande scholen ontbreken en er zijn grote verschillen in de intakeprocedure van de verschillende scholen. Voldoende capaciteit, in de vorm van een Commissie voor de begeleiding (CvB) en voor een intakeprocedure is niet in alle inrichtingen voorhanden. Bij jongeren in een opvanginrichting ligt soms de nadruk op het aanbieden van een dagprogramma en minder op de inhoud van het programma.

In Teylingereind is de score geborgd.

Volgen vorderingen en ontwikkeling leerlingen

Vorderingen en ontwikkeling worden weinig systematisch gevolgd. Enkele scholen hanteren een leerlingvolgsysteem waarin de onderwijsontwikkeling systematisch wordt gevolgd en vastgelegd. Bij de overige scholen is niet vast te stellen of jongeren zich volgens de verwachting ontwikkelen en of er bijstelling noodzakelijk is.

Leerinhouden/dagprogramma in relatie tot handelingsplan

Het onderwijs is doorgaans niet in overeenstemming met het handelingsplan.

Slechts enkele scholen zijn in staat een onderwijsprogramma te bieden dat in overeenstemming is met het handelingsplan van de jongere.

Bijna alle scholen nemen onvoldoende de beginsituatie en de mogelijkheden van de jongere als uitgangssituatie, maar gaan meer uit van het aanbod van de school en de daarbij behorende leerlijnen en opleidingstrajecten. Tevens speelt de grote onderwijsdiversiteit van de opgenomen jongeren een rol bij de beperkingen van het aanbod. Ook is het op veel scholen vanwege een onvoldoende functionerend leerlingvolgsysteem, niet mogelijk om het handelingsplan te richten op de individuele jongere.

Evaluatie uitvoering handelingsplan

Omdat veel scholen nog onvoldoende in staat zijn het onderwijs in te richten aan de hand van de individuele handelingsplannen, is een goede evaluatie niet mogelijk. Op veel plaatsen ontbreekt een – wettelijk verplichte - commissie van begeleiding (CvB), die hierbij ondersteunend kan zijn. Veel scholen leveren wel input aan het behandelplan van de jongeren, maar daarbij ligt het accent in veel gevallen op een beschrijving van de resultaten van het onderwijs. Ook zijn de aanwezige handelingsplannen niet duidelijk, zodat niet is vast te stellen of doelstellingen met leerlingen ook zijn behaald.

3.3.2. Behandeling

Tabel 3.7

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Heldring	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De visie op het voorkomen van psychiatrische stoornissen maakt onderdeel uit van het inrichtingsbeleid	√	√												
Er is een methode voor het herkennen en diagnosticeren van behandelbare psychiatrische stoornissen, deze maakt deel uit van het inrichtingsbeleid	√					√	√	√					√	√
Een intern en/of extern behandelaanbod voor behandelbare psychiatrische stoornissen maakt deel uit van het inrichtingsbeleid	√					√		√						
De visie op het uitvoeren van geprotocolleerde geneeskundige behandelingen onder dwang is bekend bij medewerkers en sturend voor hun handelen	√	√	√	√			√							
Er is behandeloverleg waar multidisciplinaire vaststelling van het medisch-psychiatrisch behandelbeleid structureel plaats vindt	√	√	√	√									√	√
De behandeling van PIJ'ers en civielrechtelijk geplaatste jongeren gebeurt op basis van een concreet uitgewerkt behandelplan. Het behalen van de doelen uit dit plan krijgen expliciet aandacht.	nvt ⁶	√	√	nvt ⁶		√	√		√		√	√		nvt ⁶

Visie op het vóórkomen van psychiatrische stoornissen

Dit punt is nauwelijks geëffectueerd.

Enkele inrichtingen hebben een uitgewerkte en bij medewerkers bekende visie op het vóórkomen van psychiatrische stoornissen bij jongeren waarbij de stoornis multidisciplinair wordt behandeld en de samenhang met het belang van veiligheid wordt onderkend.

Het management en de medewerkers van de andere inrichtingen hebben weliswaar in toenemende mate oog voor het vóórkomen van psychiatrische stoornissen in engere zin bij jongeren en de

betekenis hiervan binnen het orthopedagogische klimaat, maar dit is onvoldoende omgezet in geformaliseerd beleid, laat staan dat dit in de dagelijkse uitvoering consequent door medewerkers gehanteerd wordt.

Herkennen en diagnosticeren van behandelbare psychiatrische stoornissen

Dit heeft vaak geen prioriteit. Geen enkele inrichting heeft een, op een visie gebaseerde, gestandaardiseerde en op schrift uitgewerkte methodiek om psychiatrische symptomen in een vroeg stadium te signaleren en te diagnosticeren.

Wel zijn medewerkers in enkele inrichtingen in toenemende mate in staat af te wegen welke problematiek binnen de inrichting is te behandelen en voor welke problemen externe hulpverlening is aangewezen. Bij psychofarmacagebruik of een vermoeden van psychiatrische problematiek op andere gronden, vindt een psychiatrisch consult plaats. De kans op onderdiagnostiek wordt hiermee echter niet weggenomen wegens de veelal beperkte inzetbaarheid van een psychiater. In toenemende mate beschikken de inrichtingen over een psychomedisch overleg waarbij mogelijke psychopathologie kan worden besproken en een behandeling kan worden bepaald.

Bij de andere inrichtingen blijft de ontwikkeling van een eenduidige en professionele aanpak bij het signaleren en diagnosticeren van psychiatrische aandoeningen bij jongeren achter, hoewel de noodzaak steeds vaker wordt gezien. De beroepsbeoefenaren hanteren hun eigen methodiek. Hierdoor is er nog onvoldoende sprake van eenduidigheid en ontstaat bij afdelingsteams én bij de jongeren onduidelijkheid over de manier waarop het behandelingsproces gestalte moet krijgen. Daarnaast beschikt het afdelingspersoneel over te weinig expertise om psychiatrische stoornissen te herkennen. Door de ongestructureerde aandacht voor erkenning en diagnostiek krijgen gedragsproblemen die samenhangen met of voortkomen uit psychiatrische stoornissen niet altijd de juiste aandacht.

Intern en/of extern behandelbaar aanbod behandelbare psychiatrische stoornissen

Het behandelbaar aanbod voor jongeren met een psychiatrische stoornis is in alle inrichtingen summier en beperkt zich veelal tot psychofarmacotherapie. Het ontbreekt in de meeste inrichtingen aan een gespecialiseerd, individueel behandelbaar aanbod. Enkele inrichtingen hebben een operationele samenwerking met GGZ- en verslavingsinstellingen om jongeren te (laten) behandelen.

In een aantal inrichtingen hebben jongeren de mogelijkheid individuele of groepstherapie te volgen, maar geen enkele inrichting heeft zicht op de effectiviteit hiervan. Veelal is door het ontbreken van een uitgewerkte zorgvisie in het diagnostische en behandelings- en zorginhoudelijke aanbod van de inrichtingen weinig consistentie en systematiek herkenbaar.

Visie op het uitvoeren van geprotocolleerde geneeskundige behandelingen onder dwang

De inrichtingen hebben wel een dergelijke visie, deze is ook wel bekend, maar vaak niet vastgelegd. Alle inrichtingen volgen het beleid dat als een geneeskundige handeling onder dwang noodzakelijk is (bijna altijd betreft het onder dwang toedienen van medicatie), de betreffende jongere wordt

⁶ Deze indicator is voor deze inrichting niet van toepassing, omdat deze geen behandelinrichting is.

overgeplaatst naar één van de Forensische Observatie en Begeleidingsafdelingen (FOBA's). De inrichtingen beschikken over of zijn bekend met het protocol geneeskundige handelingen onder dwang volgens het model van DJI.

In alle inrichtingen ontbreekt een visie op de mogelijke rol die een geneeskundige handeling onder dwang kan spelen in de behandeling, de consequenties hiervan voor de jongere en zijn of haar omgeving en een visie op het subsidiariteits-, proportionaliteits- en doelmatigheidsbeginsel dat ook binnen de eigen inrichting bepalend kan zijn voor de noodzaak over te gaan op een gedwongen behandeling.

Multidisciplinaire vaststelling medisch-psychiatrisch behandelbeleid

In enkele gevallen is hiervan sprake. Bijvoorbeeld in één inrichting heeft een team van gedragsdeskundigen een stevige basis gelegd voor de ontwikkeling van een breed geschakeerd en professioneel aanbod van behandelactiviteiten. Men maakt goed gebruik van onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling door middel van reguliere intervisiebijeenkomsten van de gedragsdeskundigen /behandelcoördinatoren. Daarnaast heeft elke gedragsdeskundige een nauwe samenwerking opgebouwd met de groepsleiding van de groep(en) waaraan hij/zij is toebedeeld. Dit maakt dat de interdisciplinaire afstemming tussen gedragsdeskundigen en groepsleiding goed verloopt. Ook de informatie-uitwisseling met de medische dienst en de psychiater verloopt adequaat.

Maar in de helft van de inrichtingen vindt helemaal geen of beperkt multidisciplinair overleg plaats, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenoemd psychomedisch overleg, waarbij afstemming plaatsvindt tussen de medische dienst, de psychiater en de gedragswetenschappers met als doel de psychomedische zorg aan individuele jongeren te waarborgen en te coördineren. Als een dergelijk overleg wel aanwezig is, is niet in alle gevallen de psychiater hierbij betrokken.

Behandeling PIJ'ers en civielrechtelijk geplaatste jongeren op basis van behandelplan

De meeste behandelinrichtingen hebben de in te zetten behandeling uitgewerkt in concrete doelen en middelen, waarbij zij gebruik maken van vooraf verzamelde informatie (bijvoorbeeld Raadsrapporten, Pro Justitia rapportages en hulpverleningsplannen van Bureau Jeugdzorg, delictanalyse en risicotaxatie). Zij formuleren heldere plannen met meetbare doelen, waarbij de inrichting per doel aangeeft wanneer en hoe het doel bereikt moet worden. Ook betrekken zij de school, de jongeren (soms in de vorm van een eigen rapportage, "mijn eigen verhaal") en hun ouders/wettelijke vertegenwoordigers of het netwerk van de jongeren bij de besprekingen. Zij voeren de behandeling volgens plan uit en evalueren de behandeling. De groepsleiders bespreken frequent de ontwikkeling van de jongeren in een voortgangsoverleg met de behandelverantwoordelijke en het afdelingshoofd en passen zo nodig de behandelafspraken aan.

Enkele inrichtingen stellen niet (tijdig) behandelplannen op en evalueren de plannen niet of er is geen duidelijk beeld over hoe de behandeling moet worden vormgegeven, doordat de behandeldoelen zo zijn geformuleerd dat niet meetbaar is of zij gehaald zijn.

3.4. Deskundigheid van het personeel

Tabel 3.8

Indicatoren	De Hunnerberg	O.G. Helderling	Rentray Lelystad	Teylingereind	De Sprengen	Den Hey-Acker	Het Keerpunt	Het Poortje	De Doggershoek	De Hartelborgt	De Heuvelrug	Den Engh	Harreveld	JOC
De formatie van de gezondheidszorgfuncties voldoet aan de DJI adviesnorm	√													
De 7x24 uurs bereikbaarheid arts en psychiater functioneert en is schriftelijk vastgelegd	√*	√	√	√		√	√	√		√	√			
De kwaliteit en deskundigheid van het personeel in relatie tot de doelgroep is geregeld door het hanteren van objectieve selectieprocedures en doordat medewerkers hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen	√		√	√	√	√	√			√		√		
Het beleid voor de professionele ontwikkeling van de medewerkers voorziet in structurele ondersteuning van medewerkers bij de uitvoering van het werk. Er zijn inwerkprogramma's en interne opleidingen	√	√	√	√	√							√	√	
De medewerkers worden gestimuleerd of verplicht om gebruik te maken van het scholingsaanbod op gezondheidszorggebied		√	√										√	
Het handelen van medewerkers in relatie tot de behoefte van de doelgroep is gegarandeerd doordat zij volgens een vastgelegde methodiek werken en hun handelen aan kunnen passen aan de situatie	√	√	√	√	√	√	√					√*		

Formatie gezondheidszorgfuncties volgens DJI adviesnorm

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft in 2001 – niet verplichte – normen vastgesteld voor de gezondheidszorgfuncties in de JJI's: 1 fte arts op 192 jongeren, 1 fte verpleegkundige op 50 jongens en 1 fte verpleegkundige op 33,5 meisjes en 1 fte kinder- en jeugdpsychiater op 57,5 jeugdigen. Deze norm wordt in vrijwel geen enkele inrichting gehaald. Het aantal verpleegkundigen is de laatste jaren echter toegenomen en wordt over het algemeen als toereikend gezien. Ook het aantal uren huisartsenzorg wordt over het algemeen door de inrichtingen als voldoende ervaren. Er zijn geen meldingen bekend dat de kwaliteit van de medische zorg onder de maat is, omdat te weinig formatie voorhanden is.

In alle inrichtingen blijft de geringe omvang van de formatie psychiater kritiek. De beperkte beschikbaarheid op de arbeidsmarkt van kinder- en jeugdpsychiaters speelt hierbij een belangrijke rol.

7x24 uurs bereikbaarheid arts en psychiater

Alle inrichtingen hebben de 7x24 uurs bereikbaarheid van de huisarts geregeld en deze regeling functioneert over het algemeen goed, hoewel deze niet in alle gevallen schriftelijk is vastgelegd. De psychiaters verbonden aan de inrichting zijn veelal ook buiten de contracturen en buiten kantooruren oproepbaar of te consulteren. Bij ziekte en vakantie kan meestal een beroep worden

gedaan op de reguliere crisisdienst. Maar het lukt niet altijd om een samenwerkingsafspraken met de reguliere GGZ-instellingen te maken.

In De Hunnerberg is de score geborgd; hier is de bereikbaarheid effectief en procedureel zorgvuldig vastgelegd. Er zijn goede samenwerkingsafspraken met aanpalende instanties.

Kwaliteit en deskundigheid personeel in relatie tot doelgroep

Een kleine meerderheid van de inrichtingen voldoet hieraan. Zij selecteren hun medewerkers volgens objectieve procedures en stellen eisen aan de opleiding van de medewerkers. Deze inrichtingen zien soms ook kans meer gedragsdeskundigen aan te stellen en zij zorgen dat de medewerkers op de hoogte zijn van hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De inrichtingen die tekort schieten kennen personeelsschaarste; zij zetten stagiaires en uitzendkrachten in op de groep. Sommige inrichtingen noemen als handicap de lage inschaling van groepsleiders waardoor het moeilijk is om deskundig personeel te krijgen en te houden.

Beleid professionele ontwikkeling medewerkers

De helft van de inrichtingen ondersteunt zijn medewerkers structureel bij het uitvoeren van hun dagelijkse werk en maakt gebruik van inwerkprogramma's, interne opleidingen en andere ondersteuningsvormen. Sommige wijzen hun nieuwe medewerkers een mentor of coach toe en laten hen een inwerkprogramma volgen. Andere activiteiten zijn dat zij hun medewerkers regelmatig trainingen laten volgen, in functioneringsgesprekken vragen aan welke deskundigheidsbevordering zij behoefte hebben en hieraan zoveel mogelijk tegemoet komen. Sommige inrichtingen stimuleren hun medewerkers om een (interne) opleiding te volgen, sommige gebruiken persoonlijke ontwikkelingsplannen of creëren mogelijkheden voor interne loopbaanontwikkeling.

Andere inrichtingen hebben nog geen scholingsplan. Hier speelt vaak dat personeelstekort het werken aan deskundigheidsbevordering in de praktijk remt.

Scholingsaanbod gezondheidszorggebied

Over het algemeen ontbreekt het medewerkers aan een voldoende mate van deskundigheid op het terrein van psychiatrische, specialistische psychodiagnostische en psychotherapeutische kennis en vaardigheden. In het opleidingsbeleid van de JJl's wordt hieraan beperkt tegemoet gekomen.

Het scholingsbeleid op dit gebied blijft vaak achter voor de groepsleiding/pedagogisch medewerkers, maar ook voor gedragswetenschappers en verpleegkundigen.

Handelen medewerkers in relatie tot behoefte doelgroep

In ruim de helft van de inrichtingen handelen medewerkers volgens de vastgelegde methodiek en kunnen zij hun handelen aanpassen aan de eisen van de situatie. De inrichtingen die voldoen ondersteunen hun medewerkers door trainingen en teamoverleg. De leidinggevenden hebben zicht op hoe de groepsleiding functioneert en maken de methodiek onderwerp van gesprek tussen groepsleiders onderling en tussen groepsleiders, leidinggevenden en staf of in functioneringsgesprekken. Eén van deze inrichtingen, Den Engh heeft dit geborgd.

Andere inrichtingen werken niet volgens een vastgelegde methodiek. Meestal hebben zij de methodiek wel vastgelegd, maar schieten zij in de uitvoering tekort. Oorzaken hiervan liggen vaak in groot verloop onder het personeel of in onderlinge vrijblijvendheid bij het elkaar aanspreken. Ook door het onvoldoende regelen van inbreng van medewerkers die in contact staan met de groep of door onvoldoende aansturing door leidinggevenden ontstaan hier problemen.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg naar de justitiële inrichting Harreveld⁷, heeft de minister van Justitie gevraagd om een nader onderzoek naar de veiligheid binnen *alle* justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

In zijn brief aan de Tweede Kamer formuleerde de minister dit als volgt: "Omdat ik niet kan uitsluiten dat zich in andere justitiële jeugdinrichtingen vergelijkbare risico's voordoen, heb ik besloten de Inspectie Jeugdzorg [in samenwerking met andere inspecties] te vragen een onderzoek naar genoemde risico's te doen bij alle justitiële jeugdinrichtingen".⁸

Het inspectieonderzoek moet inzicht verschaffen in de veiligheid van de jeugdigen en het personeel in justitiële jeugdinrichtingen in Nederland.

Om de veiligheid in de justitiële jeugdinrichtingen vanuit verschillende gezichtspunten te toetsen, is het onderzoek uitgevoerd door de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. De Arbeidsinspectie heeft medewerking verleend door inbreng van kennis en ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek.

Definities

De inspecties hanteren het uitgangspunt dat het opsluiten in een beveiligde setting van jeugdigen met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, een risicovolle situatie is. In dit licht bezien is het de taak van de JJI om de risico's zoveel mogelijk het hoofd te bieden en hiermee de veiligheid van jeugdigen en medewerkers te waarborgen zodat begeleiding en behandeling kan plaatsvinden. Een veilig leef-, behandel- en werkklimaat binnen de JJI definiëren de inspecties als volgt:

- de jeugdigen vormen geen gevaar voor zichzelf, in termen van zelfbeschadiging en (poging tot) zelfdoding;
- de jeugdigen vormen geen gevaar voor elkaar, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag;
- de jeugdigen vormen geen gevaar voor het personeel, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag;
- het personeel vormt geen gevaar voor de jongeren, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Hoewel incidenten binnen JJI's niet uit te sluiten zijn, verwachten de inspecties dat de JJI's ernaar streven een zo veilig mogelijk leef-, behandel en werkklimaat te realiseren. Dit kunnen de inrichtingen doen door risicovolle situaties tot een minimum te beperken om zo de kans op veiligheid van

⁷ Onderzoek naar aanleiding van incidenten op Harreveld, mei 2006

⁸ Brief van minister Donner aan de Tweede Kamer (5421727/06/DJJ/23 mei 2006)

jeugdigen en personeel maximaal te verhogen. Wat risicovolle situaties zijn, hebben de inspecties op basis van een risicoanalyse en een literatuurstudie gedefinieerd. Zij onderscheiden vier risicogebieden, die in belangrijke mate bijdragen aan de (on)veiligheid binnen een JJI en de daaraan verbonden school. Het betreft de volgende gebieden:

- *Preventie en beheersing van agressie en geweld:* de JJI hanteert beleid gericht op preventie en beheersing van incidenten en omgang met agressie.
- *Bejegeningssklimaat:* de JJI bejegt de jeugdigen op zodanige wijze dat onveilige situaties zo min mogelijk ontstaan of worden uitgelokt.
- *Opvoeding en behandeling:* het verblijf in de JJI wordt aangewend voor de (her)opvoeding en behandeling van jeugdigen op basis van hun individuele behoeften en problematiek.
- *Deskundigheid van het personeel:* het personeel van de JJI beschikt over voldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen.

Onderzoeksvraag

De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt :

Voldoet de justitiële jeugdinrichting aan de taak om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen voor de jeugdigen en het personeel van de inrichting en de daaraan verbonden school?

De vraagstelling wordt door middel van de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- heeft de JJI geformaliseerd beleid gericht op het voorkomen en terugdringen van agressie en geweld en zo ja, in hoeverre is dit beleid operationeel?
- bejegt de JJI de jeugdigen op zodanige wijze dat onveilige situaties zo veel mogelijk worden uitgesloten?
- wordt het verblijf in de JJI aangewend voor de (her)opvoeding en behandeling van jeugdigen op basis van hun individuele behoeften en problematiek?
- beschikt de JJI over voldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen?

Wijze van beoordelen

De inspecties hebben in een toetsingskader voor elk van de vier risicogebieden criteria geformuleerd. De inrichting krijgt een score voor elke indicator. Hierin maken de inspecties concreet in hoeverre de inrichting voldoet aan de indicator, wat de inspecties verwachten en hoe de inspecties dit beoordelen (afwezig, aanwezig, operationeel, geborgd). Het toetsingskader staat in bijlage 2.

Voorafgaand aan het onderzoek is de aanpak van het onderzoek, inclusief het toetsingskader, besproken met de directeurs van de JJI's en de schooldirecties.

De inspecties hebben op basis van het toetsingskader beoordeeld óf en waar de inrichting risico heeft op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Als er sprake is van een risico is hieraan een waardering toegekend. Deze waardering varieert van laag, via matig, naar ernstig tot onaanvaardbaar en is afhankelijk van de mate waarin de inrichting op de onderscheiden risicogebieden op operationeel of geborgd niveau functioneert en de samenhang hiertussen.

Onderzochte inrichtingen

De inspecties hebben toezicht uitgevoerd in alle JJI's in Nederland. Bij JJI's die meerdere locaties hebben is door de inspectie één locatie bezocht.

Hieronder staat welke criteria de inspecties hebben gehanteerd bij de keuze en welke locaties van een inrichting zij hebben onderzocht.

Criteria voor het bepalen van de te bezoeken locaties

- grootte van de locatie / variatie binnen één locatie (bijvoorbeeld behandel- én opvanggroepen, meisjes én jongens; zo mogelijk *in ieder geval* een locatie met behandelgroepen);
- specifieke bestemming;
- risico's (bijvoorbeeld veel meldingen bij inspecties).

Overzicht keuze locatie per inrichting

Inrichting	Locatie	Motivatie
Den Engh	Den Dolder	grootste locatie
De Doggershoek	Den Helder	JJI heeft één locatie
Harreveld	't Anker, Harreveld	huidige onderzoek is mede hertoets nav incidentenonderzoek in 2006
De Hartelborgt	Spijkenisse	groter dan locatie Rotterdam, aanwezigheid FOBA
Den Hey-Acker	Breda	meer variatie dan locatie Vught
De Heuvelrug	Zeist	meer variatie dan locatie Amerongen
De Hunnerberg	Nijmegen	andere locatie is voor 'zelfmelders'
Jongeren Opvang Centrum	Amsterdam	JJI heeft één locatie
Het Keerpunt	Cadier en Keer	JJI heeft één locatie
OG Heldring	Zetten	JJI heeft één locatie
Het Poortje	Veenhuizen	risico's, veel meldingen
Rentray	Lelystad	nieuwste en grootste locatie
JPC De Sprengen	Zutphen	andere locatie is alleen beperkt beveiligd
Teylingereind	Sassenheim	JJI heeft één locatie

Uitvoering van het onderzoek

De inspecties hebben het onderzoek gezamenlijk uitgevoerd. Zij hebben beleidsdocumenten geanalyseerd en de inrichting twee dagen bezocht. Daar hebben zij cliëntendossiers getoetst en in ieder geval gesprekken gevoerd met de (school)directie, jongeren, groepsleiders,

beveiligingsmedewerkers, leerkrachten, gedragswetenschappers, de medische dienst, leidinggevenden en de Commissie van Toezicht en de commissie voor de begeleiding. De inspecties hebben ook observaties gedaan in de inrichting. Zij hebben daarna hun bevindingen geanalyseerd en beoordeeld.

Thema: preventie en beheersing agressie en geweld	
Criteria	Indicatoren
De inrichting neemt afdoende maatregelen om agressie en geweld te voorkómen	Veiligheid gebouw
	Inzicht in veiligheidsbeleving
	Inventarisatie veiligheidsrisico's
	Beleid preventie en beheersing incidenten
	Training medewerkers.
	Beleid ongewenste omgangsvormen
	Beleid integriteitsbreuken
De inrichting treedt adequaat op tegen agressie en geweld	Personele bezetting
	Melding, registratie en analyse van incidenten
	Alarmeringsprocedure.
	Samenwerking inrichting en school mbt incidenten
	Nazorg incidenten

Thema: bejegeningssklimaat	
Criteria	Indicatoren
De inrichting waarborgt de rechten van de jongeren	Informereren van jongeren
	Klachtprocedures, verzoek- of bezwaarschriften
	Hulp en rechtsbijstand
	Recht op medische / psychiatrische behandeling
	Visie op geprotocolleerd uitvoeren van separaties en isolaties
	Dagbesteding jongeren (onderwijs of anderszins)
De inrichting biedt de jongeren een voorspelbaar perspectief	Informatie jongeren over doel en perspectief verblijf
	Betrokkenheid jongeren bij verblijfs- / behandelplan.
	Betrokkenheid ouders / wettelijke vertegenwoordigers bij verblijfs- / behandelplan
	Informatie jongeren over doel en perspectief school
De inrichting gaat respectvol om met de jongeren	Bescherming privacy en persoonlijke levenssfeer
	Naleving gedragsregels / omgangsvormen
	Nemen / verantwoorden van sanctionerende en geweldsmaatregelen
	Besluitvorming / verantwoording van intrekken vrijheden

Thema: behandeling en opvoeding	
Criteria	Indicatoren
De inrichting stelt de opvoeding van de jongeren centraal	Aansluiting dagprogramma bij ontwikkelingsbehoeften
	Afstemming leefomgeving op ontwikkelingsbehoeften
	Samenstelling leefgroepen
	Samenstelling schoolgroepen
	Multidisciplinair overleg over begeleiding jongeren / leerlingen
	Bepalen beginsituatie leerlingen
	Volgen vorderingen en ontwikkeling leerlingen
	Leerinhouden / dagprogramma in relatie tot handelingsplan
Evaluatie uitvoering handelingsplan	
De inrichting behandelt jongeren met psychiatrische en gedragsproblematiek	Visie op het voorkomen van psychiatrische stoornissen
	Herkennen en diagnosticeren van behandelbare psychiatrische stoornissen
	Intern en / of extern behandel aanbod behandelbare psychiatrische stoornissen
	Visie op het uitvoeren van geprotocolleerde geneeskundige behandelingen onder dwang
	Multidisciplinaire vaststelling medisch-psychiatrisch beleid
	Behandeling PIJ'ers en civielrechtelijk geplaatste jongeren op basis van behandelplan

Thema: deskundigheid van het personeel	
Criteria	Indicatoren
De inrichting draagt zorg voor een professionele bedrijfscultuur	Formatie gezondheidszorgfuncties volgens DJI adviesnorm.
	7x24 uurs bereikbaarheid arts en psychiater
	Kwaliteit en deskundigheid personeel in relatie tot behoefte doelgroep
	Beleid professionele ontwikkeling medewerkers
	Scholingsaanbod gezondheidszorggebied
Handelen medewerkers in relatie tot behoefte doelgroep	

Bestemming JJI's (opvanginrichtingen en behandelinrichtingen)⁹

Er zijn op dit moment twee typen JJI's: opvang- en behandelinrichtingen.

In de *opvanginrichtingen* verblijven jeugdigen die:

- in voorlopige hechtenis zijn genomen,
- (vervangende) jeugddetentie opgelegd hebben gekregen,
- veroordeeld zijn tot de strafrechtelijke PIJ-maatregel, in afwachting van hun plaatsing in een behandelinrichting (PIJ-passanten),
- civielrechtelijk onder toezicht zijn gesteld en in een crisissituatie verklaren (crisisopvang),
- in vreemdelingenbewaring zijn genomen.

In de *behandelinrichtingen* verblijven jeugdigen die:

- veroordeeld zijn tot de strafrechtelijke PIJ-maatregel, of
- civielrechtelijk geplaatst zijn.

De behandelinrichtingen zijn bestemd voor de opvoeding en behandeling van jongeren die veroordeeld zijn tot de strafrechtelijke PIJ-maatregel.

Ook kunnen civielrechtelijk onder toezicht gestelde jeugdigen vanaf 12 jaar met ernstige gedragsproblematiek die niet binnen de provinciale jeugdzorg kan worden behandeld worden opgenomen. Dit kan alleen met een machtiging van de kinderrechter.

Eind 2006 zijn er 2750 plaatsen in de JJI's. Daarmee is in de laatste tien jaar de capaciteit met 1350 plaatsen toegenomen. Het aantal opvangplaatsen is met 710 toegenomen en het aantal behandelplaatsen met 640. De formele capaciteit van opvangplaatsen in 2006 is 1285, van behandelplaatsen 1470.

In de opvanginrichtingen zijn in 2006 4280 jongeren op strafrechtelijke en 1470 op niet strafrechtelijke titel aanwezig geweest. Wat betreft de behandelinrichtingen waren 800 jongeren op strafrechtelijke en 1600 jongeren op civielrechtelijke titel aanwezig.

Het verschil in aantallen aanwezigen tussen behandelinrichtingen en opvanginrichtingen komt in een aantal cijfers tot uiting. Opvanginrichtingen worden met name voor strafrechtelijke plaatsing gebruikt en behandelinrichtingen voor civielrechtelijke plaatsing. Eind 2006 verbleef in de opvanginrichtingen 44% op civielrechtelijke titel en 56% op strafrechtelijke titel. In de behandelinrichtingen verbleef 63% op civielrechtelijke en 37% (PIJ-maatregel) op strafrechtelijke titel. Uit deze gegevens blijkt dat strafrechtelijk geplaatsten veel korter in de opvang JJI's verblijven dan civielrechtelijk geplaatsten.

De populatie binnen de opvanginrichtingen bestaat eind 2006 voor 53% uit 16 en 17 jarigen en voor 14% uit 18 jarigen of ouder. Behandelinrichtingen kennen een populatie waarbij 47% 16 of 17 jaar is

⁹ Bron: Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen, 'Feiten in cijfers', URL: <http://www.dji.nl>

en 29% 18 jaar of ouder. Binnen de opvanginrichtingen is 78% van het mannelijke geslacht. Binnen behandelinrichtingen is dit percentage 67%.

Preventief gehechte jeugdigen werden in 2006 vooral opgenomen voor geweldsdelicten (72%) en vermogensdelicten (20%).

In 2006 werden 174 strafrechterlijke jeugdmaatregelen opgelegd. In 2005 waren dit er 216, een daling dus. Het aantal lopende strafrechterlijk jeugdmaatregelen in de JJI's neemt in de loop der jaren echter wel toe van 544 in 2002 tot 618 in 2006.

Jeugdstrafrecht en volwassenenstrafrecht

Er is in de wetgeving een scherpe scheiding tussen het volwassenenstrafrecht en het jeugdstrafrecht. Veel taken in de uitvoering van dat proces (opsporing, vervolging, berechting, executie) worden evenwel deels of geheel door dezelfde diensten ten uitvoer gelegd. Een aantal taken, waaronder de executie van vrijheidsbenemende maatregelen, worden door gespecialiseerde inrichtingen of functionarissen uitgevoerd.

De scheiding berust op het idee dat de ontwikkeling van jongeren naar volwassenheid, ook nadat ze delicten begaan hebben, zoveel mogelijk bevorderd en zo min mogelijk doorkruist moet worden en dat zij niet op dezelfde manier als volwassenen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gevolgen van hun daden.

De scheiding berust ook op het feit dat de doelstelling van de in de JJI tenuitvoergelegde straf of maatregel onderscheiden wordt van de aan volwassenen opgelegde straffen en maatregelen. In de JJI moet de jeugdige ook opgevoed en / of behandeld worden.

Dit leidt ertoe dat de delicten van jongeren overwegend lichter bestraft worden dan die van volwassenen en dat het proces met meer waarborgen is omkleed.

Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen en maatregelen worden volwassenen en jeugdigen op meer terreinen dan vroeger op gelijke voet behandeld.

Er is enige ruimte om jongeren in situaties waar dat geoorloofd lijkt als volwassenen te behandelen. Soms worden jongeren volgens het volwassenenstrafrecht berecht, waardoor hogere strafmaxima kunnen worden gehanteerd. Er wordt nagedacht of er aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn die het mogelijk maken om een lopende PIJ-maatregel bij het bereiken van de volwassenheid om te zetten in een TBS-maatregel. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft geadviseerd de duur van de PIJ-maatregel te verlengen. De RSJ denkt aan een wettelijke beperking van de maximale duur van de PIJ-maatregel tot tien of twaalf jaar (thans maximaal zes jaar).

De beveiligingsvoorzieningen van veel JJI's zijn op het niveau gebracht van de gesloten inrichtingen voor volwassenen.

Het verlofbeleid van de JJI is in het kader van een DJI-breed programma Penitentiaire Scherppte, min of meer gelijkgetrokken met dat van de TBS-inrichtingen, waar na ernstige incidenten, aanscherping plaatsvond.

Bezuinigingen op DJI zijn zowel in het volwassenen als in het jeugdircuit op min of meer overeenkomstige wijze uitgevoerd: beperking dagprogramma's en vorming van grotere groepen/verlaging van de ratio groepsleiders en jongeren. Er is na uitvoering van een pilot besloten om af te zien van een algemene toepassing van meerpersoonscelgebruik.

Er zijn ontwikkelingen om ouders/opvoeders meer te betrekken bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties voor jongeren en hen meer aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de gedragingen van hun kinderen.

Jeugdcriminaliteit en sancties

Uit registraties blijkt dat de laatste jaren het aantal delicten van jongeren vrij constant is, maar het aantal ernstige geweldsdelicten daarbinnen lijkt toe te nemen. Het aantal aangehouden jeugdige daders is toegenomen en ook het aantal opgelegde straffen en maatregelen. Die toename komt de laatste jaren vooral tot uitdrukking in de toename van Stop-, Halt-maatregelen, de taakstraffen en het aantal jongeren dat kortdurend preventief werd ingesloten. Hoewel er een verschuiving wordt geconstateerd naar zwaardere strafsoorten, komt dat bij jongeren niet tot uitdrukking in een toenemend aantal lange onvoorwaardelijke vrijheidsbenemingen (jeugddetentie langer dan een jaar en PIJ). Wel neemt de duur ervan toe. De toename van het aantal plaatsen dat benut werd voor insluiting van strafrechtelijk geplaatste jongeren bleef achter bij de aantallen strafzaken tegen jongeren.

Recidive

De recidivecijfers van jongeren die uitgestroomd zijn uit de JJI zijn hoog. Vier jaar na uitstroom is 70 % van de jongeren opnieuw met justitie in contact gekomen, 62 % wegens het plegen van een ernstig delict (strafdreiging meer dan vier jaar). Hoe meer eerdere justitiecontacten er geweest zijn hoe hoger het risico van recidive. Er is weinig verschil tussen het risico van recidive tussen strafrechtelijk en van civielrechtelijk geplaatste jongeren.¹⁰

De tweejaars algemene recidivecijfers van tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen veroordeelde jongeren die uitstroomden uit de JJI zijn tussen 1997 en 2003 afgenomen. Dat mag niet zonder meer worden uitgelegd als een positief resultaat voor de JJI's, omdat deze straf in de periode 1997 – 2003 steeds vaker werd toegepast. Wanneer gecorrigeerd wordt voor leeftijd dader, voor ernst delict en omvang strafrechtelijk verleden daalt de tweejaars algemene recidive bij tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeelde jongeren van 67,5 naar 57,7 %, terwijl de gecorrigeerde algemene recidive voor alle soorten van afdoening bij jongeren tezamen oploopt van 33,6 naar 37,9 %.¹¹ Het feit dat "lichtere" daders tegenwoordig tegenwoordig "zwaardere" sancties krijgen opgelegd, zou een verklaring kunnen vormen voor deze discrepantie.

¹⁰ B. Wartna, S. el Harbachi, A.M. van der Laan, WODC Jong Vast, januari (2005)

¹¹ B.S.J. Wartna & N. Tollenaar, WODC-recidivestudies, Recidive 1997- 2003 Ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders (2006)

Populatie van de JJI's

Citaten uit: Veiligheid en continuïteit van zorg in justitiële jeugdinstellingen (van der Laan et al.)¹²

“De realiteit in de JJI's is dat veel verschillende groepen kunnen worden onderscheiden. Genoemd worden: jongeren met (ernstige) psychiatrische stoornissen, zwakbegaafde jongeren, meisjes, implicaties van jongens én meisjes (co-educatie) en etnische/culturele groepen. Maar ook de PIJ-ers of de OTS-ers kunnen worden onderscheiden. Gesuggereerd wordt dat deze groepen een aparte, 'eigen' benadering en behandeling verdienen. Niet duidelijk is of dat gebeurt en al helemaal niet met welk resultaat. Overigens is er in de publicaties vanaf 2000 nauwelijks specifieke aandacht voor allochtone jongeren in JJI's, behalve dat er in statistische overzichten melding wordt gemaakt van oververtegenwoordiging van bepaalde groepen.¹³ Evenmin is er expliciete aandacht voor poli- en/of excessief middelengebruik of 'dubbeldiagnose'.¹⁴

Meisjes

In vergelijking met jongens verblijven meisjes voornamelijk op civielrechtelijke titel in JJI's. Daarin weerspiegelt zich dat de psychosociale en gedragsproblematiek van meisjes anders is dan wel anders geduid wordt dan die van jongens (Mertens et al., 1998; Bouw & Zutt, 2001). Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre dit noopt tot een andere, aangepaste wijze van behandeling en bejegening. De opvattingen daarover lijken verdeeld. Onderzoekers die zelfwaardering en authenticiteit van meisjes in JJI's hebben onderzocht, adviseren om in de behandeling expliciet aandacht te besteden aan verbetering van bepaalde competenties (van Pinxteren en Brugman, 2004). Zij stelden vast dat het niveau van zelfwaardering van meisjes in JJI's lager ligt dan bij meisjes in een Nederlandse, niet-delinquente normgroep van meisjes. Hetzelfde geldt voor de zelfevaluatie van competentiedomeinen 'gedrag en geweten', 'hechte vriendschap' en 'fysieke verschijning'.

Soortgelijke uitkomsten worden gerapporteerd in buitenlands onderzoek (Hazlett, 2002). Meisjes rapporteren meer wegloopgedrag en zijn vaker slachtoffer van seksueel en lichamelijk geweld. Verhoudingsgewijs meer meisjes melden meer problemen met boosheid en zijn om die reden meer geïnteresseerd in 'anger management' dan jongens. In dat opzicht lijkt een specifieke behandeling aangewezen.

Licht verstandelijk gehandicapten

Dossieronderzoek naar achtergronden en kenmerken van licht verstandelijk gehandicapten (LVG) om zo de prevalentie van deze groep jongeren in de JJI-populatie vast te stellen, bleek bemoeilijkt door het grote aantal verschillende diagnostische instrumenten dat wordt gebruikt en het ontbreken van IQ-scores in een vijfde van de dossiers (DJI, 2005). Over sociale redzaamheid was helemaal niets te vinden. Vermoed wordt dat 8% van de JJI-populatie op licht verstandelijk beperkt niveau (IQ beneden de 70) functioneert. Een kwart functioneert op zwakbegaafd niveau (IQ tussen den 70 en 85). Dat is veel meer dan bij de totale jeugdpopulatie. De meeste LVG-jongeren kampen met ernstige problemen

¹² Zie ook bijlage 5.

¹³ Amerikaans onderzoek laat zien dat jongeren uit minderheidsgroepen na detentie vaker recidiveren dan na verblijf in een behandelinstelling (Gordon et al., 2000). Bij blanke jongeren wordt dat verschil niet vastgesteld.

(excessief middelengebruik, psychopathologie, zelfbeschadiging). Daarmee heeft deze groep behoefte aan specifieke, op hun kenmerken en hulpvraag toegesneden zorgvoorzieningen. Het geschatte aantal LVG-jongeren komt uiteindelijk aardig overeen met het aantal voor LVG-jongeren aangewezen plaatsen in de JJI's. Overigens wordt – opmerkelijk genoeg - gevonden dat er op het gebied van de indicatiestelling voor LVG'ers geen consensus of richtlijnen bestaan met betrekking tot de vraag wanneer en met welke tests of schalen een eventuele lichte verstandelijke beperking dient te worden vastgesteld.

Psychiatrische stoornissen

Al heel lang wordt gewezen op het feit dat veel jongeren in JJI's te kampen hebben met psychiatrische stoornissen (Vreugdenhil, 2003; 2005). Gesteld wordt dat niet adequaat wordt geselecteerd voor de PIJ. Dit geldt ook voor jongens met internaliserende stoornissen, ADHD, psychotische symptomen en/of psychiatrische co-morbiditeit. Er zijn aanwijzingen dat behandelprogramma's, bestaande uit een combinatie van psychofarmacologische, gedragstherapeutische, en multi-systemische interventiestrategieën effectief zijn bij de gedragsgestoorde jeugdigen met of zonder psychiatrische co-morbiditeit. Omdat zeer veel ernstig delinquente jongens lijden aan psychiatrische stoornissen die behandeling behoeven, zou het jeugdstrafrechtstelsel nauw verweven moeten zijn met geestelijke gezondheidszorg voorzieningen. Alle tot jeugddetentie of een PIJ veroordeelde jongeren zouden psychiatrisch onderzocht moeten worden, ook zou voor hen een behandeltraject voor de lange termijn opgezet moeten worden. De mate van psychosociaal disfunctioneren moet bepaald worden aangezien deze belangrijk is voor de behandeling, niet zozeer de psychiatrische stoornis op zich. Het aanbieden van geïntegreerde behandelmodules met een vervolgentraject is mogelijk zowel klinisch als financieel het gunstigste scenario ter voorkoming van gewelddadige recidive. Om te kunnen onderzoeken of bepaalde psychiatrische stoornissen bij ernstig delinquente jeugdigen samenhangen met gewelddadige criminele recidive, is follow-up van de criminele carrières van de deelnemers nodig. In 2003 is 4% van de totale populatie jongeren in een JJI doorverwezen naar de jeugdforensische poliklinieken (Nievers & Kloosterman, 2004). Dit percentage is niet gelijk aan het aantal jongeren in JJI's dat lijdt aan een psychiatrische stoornis en bij wie jeugdpsychiatrische expertise gewenst is. Het bieden van juiste zorg aan deze jongeren staat of valt met een goede voordeurpolitiek. Alle jongeren zouden gescreend moeten worden en goede overdracht is eveneens van belang. Voor continuïteit van zorg is een nog betere afstemming en samenwerking met de ketenpartners noodzakelijk. Voorwaarden voor geslaagde samenwerking tussen JJI's en de kinder- en jeugdpsychiatrie zijn uniforme *screening*, heldere taakafbakening, creëren van betrokkenheid op alle niveaus, het uitdrukkelijk betrekken van groepsleiding, het inbouwen van systematische overleg- en evaluatiemomenten en regionalisering. ADHD wordt nog te weinig onderkend, terwijl het een eenvoudig en effectief te behandelen stoornis is (Vreugdenhil, 2005). De recidive zal dalen wanneer jongeren door behandeling beter planmatig kunnen denken en minder impulsief handelen. We moeten af van het idee dat behandeling van ernstig delinquente jeugdigen zo lang mogelijk binnen een gesloten instelling en binnen een bepaalde tijdsduur dient plaats te vinden, aldus de auteurs. Ook

¹⁴ Amerikaans onderzoek laat zien dat gericht onderzoek voor deze groep op basis van goede diagnostiek goede

benadrukken zij het belang van ruimere door- en terugplaatsingsmogelijkheden. De duur van behandeling zou tenslotte bepaald moeten worden door feitelijk gedrag en niet door duur van de straf.¹⁵

Jeugdige zedendelinquenten

Jonge zedendelinquenten zijn op een aantal gebieden te onderscheiden van niet-zedendelinquenten, maar op andere gebieden zijn er veel overeenkomsten (van Wijk, 2005). Na een uitvoerige beschrijving wordt geconcludeerd dat jeugdige zedendelinquenten een heterogene groep vormen. Vooral aanranders en verkrachters plegen ook andere, niet-zedendelicten (generalisten), terwijl kindmisbruikers zich veelal beperken tot zedenmisdrijven (specialisten). Etnische achtergrond is een belangrijk element binnen de groep zedendelinquenten. Allochtone jongeren zijn vooral te vinden in de groep generalisten, autochtone jongeren zijn oververtegenwoordigd bij specialisten. Implicaties hiervan zijn dat afhankelijk van het type pleger met zijn eigen ontwikkelingsachtergrond daarop een toegesneden bejegening/behandeling noodzakelijk is. Als speciaal aandachtspunt wordt genoemd: het voorkomen van pervasieve ontwikkelingsstoornis bij voornamelijk misbruikers van kinderen. Goede en zorgvuldige diagnostiek door getrainde professionals is noodzakelijk, evenals op maat gesneden behandelaanbod.

PIJ-jongeren

Een andere subgroep wordt gevormd door de jongeren die in het kader van een PIJ-maatregel in een JJI verblijven. Meer inzicht is wenselijk in achtergronden en kenmerken van jongeren bij wie een PIJ-maatregel geadviseerd en opgelegd is (Duits & Harkink, 2001). Geldt de PIJ als ultimum remedium? Voor juridisch kader en maatschappelijke veiligheid lijkt dit laatste buiten kijf te staan, maar het begrip 'ultimum remedium' wordt door de rechtbank ook gebruikt in behandel- of opvoedkundig kader. In dat geval is minder duidelijk of er wel sprake is van een 'remedium'. Het is onduidelijk of behandeling voor jeugdigen met een duidelijke psychopathie wel soelaas biedt. Het lijkt aangewezen om landelijk meer duidelijkheid en uniformiteit te verkrijgen over indicatie, effect en inhoudelijke toetsing van de verstrekende en kostbare PIJ-maatregel.

Een eerste bestudering van dossiers maakt duidelijk dat follow-up onderzoek van grote relevantie zou kunnen zijn voor het plaatsings-, behandel- en nazorgbeleid bij jeugdige delinquenten (van Domburgh, 2002). Zulk onderzoek wordt zeker haalbaar geacht, maar zal geruime tijd in beslag nemen. Dit wordt onderschreven door DJI (2002). Er ligt een schat aan gegevens in de reeds verzamelde PIJ-dossiers. Deze waardevolle informatie zou op een gestandaardiseerde wijze moeten worden vastgelegd in een elektronisch databestand. Dit kan van groot belang zijn voor beleid en onderzoek in de sector JJI. Onderzoek naar de hantering van de wettelijke criteria voor toepassing van een PIJ-maatregel en de vraag hoe het hulpverleningscriterium en het gevaarscriterium zich tot elkaar verhouden, maakt duidelijk dat vaak andere factoren dan de drie PIJ-criteria de doorslag lijken te geven bij het PIJ-

aanknopingspunten biedt voor effectieve behandeling van gedragsstoornissen (Rogers et al., 2004).

¹⁵ Een soortgelijk pleidooi is te vinden in een rapport van de Office of Child Advocate (2004). Zie ook Caldwell et al. (2006).

advies (Steven & van Marle, 2003). Dat zijn met name de justitiële achtergrond, de eerdere hulpverleningscontacten, de stoornis en het recidivegevaar. In slechts zes van de vijftien bestudeerde gevallen (het ging om een kleine steekproef) werd voldaan aan alle drie de criteria voor oplegging van de PIJ-maatregel. Het tweede criterium waaraan voldaan moet zijn wil een PIJ-maatregel geadviseerd kunnen worden ('het gevaarscriterium'), wordt vaak zeer slecht of niet omschreven door de gedragsdeskundige in de rapportage Pro Justitia. Hoewel de gedragsdeskundigen in bijna alle gevallen het derde criterium wel beschrijven ('het hulpverleningscriterium'), ontstaat de indruk dat de PIJ toch vaak wordt geadviseerd en opgelegd terwijl niet alle andere middelen zijn uitgeput. Het hulpverleningscriterium legt dus een groot gewicht in de schaal bij het adviseren van een PIJ-maatregel door gedragsdeskundigen.“

Eén van de uitgangspunten bij de voorbereiding van het onderzoek was dat het meervoudige inspectieonderzoek aansluit bij en voortbouwt op uitkomsten van eerder inspectieonderzoek. Een ander uitgangspunt bij de voorbereiding was dat bij de verdere invulling van het inspectieonderzoek rekening gehouden zou worden met de uitkomsten van wetenschappelijke en andere publicaties op het gebied van veiligheid, pedagogische zorg en behandeling in justitiële jeugdinrichtingen, in Nederland en elders.

Daartoe is het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam gevraagd het (internationale) wetenschappelijk onderzoek en het nationale inspectieonderzoek te inventariseren evenals andersoortige – inclusief journalistieke – publicaties. Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van Prof. Dr. P.H. van der Laan.

De uitkomsten van deze literatuurstudie, die is uitgevoerd in samenwerking met het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), zijn neergelegd in het rapport *“Veiligheid en continuïteit van zorg in justitiële jeugdinrichtingen. Een inventariserend literatuuronderzoek”*.¹⁶

De samenvatting van het rapport staat in deze bijlage. Aan het eind van dit stuk staan de onderzoekers ook kort stil bij de vraag in hoeverre de uitkomsten van deze literatuurverkenning licht werpen op de vraagstelling en uitgangspunten van het meervoudige inspectieonderzoek, zoals in het najaar van 2006 vastgelegd in het plan van aanpak.

Het gehele rapport is te downloaden via de websites van de inspecties: www.inspectiejeugdzorg.nl; www.inspectiesanctietoepassing.nl; www.igz.nl; www.onderwijsinspectie.nl.

¹⁶ Amsterdam / Leiden april 2007

“De (on)balans opgemaakt: samenvatting van de bevindingen

Op basis van een rondgang langs wetenschappelijke literatuur en andere publicaties maken we een voorlopige balans op van de situatie in de JJI's. [...] Die vragen concentreren zich op de voor de JJI's zo typerende spanning tussen pedagogische zorg en veiligheid en het voortdurend zoeken naar evenwicht.

Spanning tussen zorg en veiligheid

De spanning tussen zorg en veiligheid wordt momenteel in de JJI-sector sterk gevoeld, ook al komt dat op een enkele uitzondering na niet zo naar voren in (wetenschappelijk) onderzoek. Het zijn voornamelijk beschouwingen, opiniërende stukken, inspectierapporten en bijvoorbeeld de verslagen van toezichtbezoeken van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), die aan deze spanning refereren.

Aandacht voor de mogelijke tegenstelling tussen zorg en veiligheid is er vooral in perioden dat er bezuinigingen worden aangekondigd waarvan wordt vermoed dat die ten koste zullen gaan van de pedagogische zorg en het aspect van veiligheid (beveiliging) benadrukken. Ook in de discussie over de (on)wenselijkheid van samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijke jongeren is vanzelfsprekend veel aandacht uitgegaan naar veiligheidsaspecten en naar de mogelijke criminogene invloed die uitgaat van de JJI's en hun populatie. De kwestie speelde en speelt ook als naar aanleiding van ernstige incidenten in de TBS-sector de verloffregeling wordt aangepast en aangescherpt, en dit aangepaste verloffbeleid ook op minderjarigen met een PIJ-maatregel van toepassing wordt verklaard. Een ander voorbeeld, ten slotte, is de wachtlijstproblematiek, waarvan een van de consequenties is dat jongeren lang in opvanginrichtingen moeten blijven in afwachting van een plaats in een behandelinrichting. In de (wetenschappelijke) literatuur is hierover echter niets te vinden.

Wetenschappelijke aandacht voor de spanning zorg-veiligheid is niet helemaal afwezig. Met name in (Amerikaanse) literatuur is hierover het een en ander te vinden vanuit het perspectief van attitudes en percepties van stafleden. Die zijn meer of minder georiënteerd op zorg- of veiligheid, en dat blijkt betekenis te hebben voor de kwaliteit en uitkomsten van behandeling en verblijf in een inrichting. Aangenomen mag worden dat, met name in de jeugdinrichtingen, zowel de leiding als uitvoerende medewerkers vooral hechten aan zorg- en behandelaspecten. Het geldt minder voor medewerkers wiens taak het is toe te zien op beveiliging. Soms worden attitudes en opvattingen gezien vanuit het perspectief van arbeidssatisfactie. Hechten aan zorg blijkt te leiden tot meer bevrediging in het werk en vervolgens ook tot betere (behandel)resultaten bij de cliënten of gedetineerden.

We mogen concluderen dat er in de JJI's inderdaad een spanning wordt gevoeld tussen pedagogische zorg en veiligheid. Doorgaans luidt de opvatting dat die relatie uit balans is geraakt vanwege een van buitenaf opgelegde nadruk op veiligheid. Hoe de ideale balans er uitziet is niet duidelijk. Voor zover bekend heeft (wetenschappelijk) onderzoek zich met die vraag niet bezig gehouden.

Pedagogische zorg

In de literatuur krijgen pedagogische zorg en behandeling aanzienlijk meer aandacht dan veiligheid en beveiliging. In veel JJI's, en dan in het bijzonder de behandelinrichtingen, is er veel aandacht voor de pedagogische zorg en lijkt de aandacht de afgelopen jaren alleen maar te zijn toegenomen. In veel inrichtingen is men druk doende met het implementeren en volgen van allerhande behandelmethodieken, zoals het Competentiemodel, Equip e.d..

De keuze voor de ene of andere benadering lijkt soms toevallig tot stand te zijn gekomen. Er is niet altijd sprake van een duidelijke, zichtbare regie, niet van binnen en ook niet van buiten de inrichting. Soms richten methodieken zich op specifiek probleemgedrag van jongeren met als uitkomst speciale behandelingsvormen voor bijvoorbeeld jeugdige zedendelinquenten of meisjes. Dan weer gaat het primair om het bewerkstelligen van een inrichtingbrede (pedagogische) benadering of bejegening, waarin vooral een specifiek pedagogisch (behandel)klimaat centraal staat en men voor ogen heeft dat de inrichting in al zijn personeelsgeledingen op dezelfde manier jongeren benadert en bejegt. Of er werkelijk sprake is van grote variatie in behandelmethoden, zoals wel wordt gesuggereerd, is niet duidelijk. JJI's lijken hun eigen behandel filosofieën te hebben, maar of die ook verschillen in feitelijke uitwerking en toepassing van 'eigen' methodieken is de vraag. Bovendien is niet duidelijk in welke mate methodieken daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Voorts is het onbekend of en in welke mate de gang van zaken door de inrichtingen zelf of door anderen wordt gevolgd ('monitoring') en geëvalueerd op bereikte resultaten. De voor de uiteindelijke effectiviteit van een behandelmethode belangrijke voorwaarde dat de aanpak wordt uitgevoerd zoals bedoeld en voorgeschreven (programma-integriteit of *treatment adherence*), lijkt lang niet altijd te worden nagegaan. Hetzelfde geldt voor het betrekken van de directe sociale omgeving (ouders, familie, netwerk).

Het belang van onderwijs en nazorg wordt onderschreven, maar in hoeverre deze onderdelen integraal deel uitmaken van aanpak en behandeling, blijft onderbelicht. Hetzelfde geldt voor contacten en samenwerking met andere ketenpartners, maar ook voor *screening* en diagnostiek. We hebben het vermoeden dat voor al deze zaken meer aandacht is dan in het verleden en dat er bovendien gewerkt wordt aan de ontwikkeling van handzame, maar ook valide en betrouwbare instrumenten, maar of het *screenings*- en plaatsingsproces en later het door- of uitplaatsingsproces op orde zijn, moet worden betwijfeld. Dit heeft ongetwijfeld ook te maken met capaciteitsproblemen en uitgangspunten voor plaatsing, zoals regionaal plaatsen. Het maakt de infrastructuur van de JJI's ingewikkeld. Opgemerkt moet worden dat als er voor deze onderwerpen al onderzoeks aandacht is, dit zich meestal beperkt tot het signaleren van knelpunten. Diepgaande analyses en suggesties voor oplossingen zijn er nauwelijks.

Over de uitkomsten van verblijf (behandeling) in JJI's is wel het een en ander gepubliceerd. Algemene recidivegegevens schetsen geen rooskleurig beeld, maar daarbij moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst zijn de recidive-uitkomsten zoals die recentelijk zijn gepubliceerd feitelijk te 'grof' om als goede uitkomstmaat te kunnen fungeren. Als er alleen informatie is over al dan niet recidive op korte of lange termijn, maar niet over frequentie en snelheid van recidive of over aard en ernst van de recidive, en er bovendien niet gedifferentieerd wordt naar te onderscheiden groepen jongeren en/of inrichtingen, kunnen er geen conclusies aan verbonden worden. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat doorgaans eerdere justitiecontacten en dus een al langer lopende criminele carrière van jongeren de belangrijkste voorspellers zijn voor recidive. De bijdrage van verblijf en behandeling in een JJI is mede daarom onduidelijk. Zoals gezegd wordt in de rapportages over

uitkomsten nauwelijks gedifferentieerd naar een specifieke inrichting of behandelmethode. Waar dat wel gebeurt lijken de resultaten gering of moeten bij uitkomsten die wel positief zijn vraagtekens van methodologische aard worden geplaatst. Dit betekent dat vooralsnog niet gesproken kan worden van een *evidence-based* manier van werken in de JJI's.

Hoewel het aspect behandeling de afgelopen jaren misschien wel de meeste (wetenschappelijke) aandacht heeft gekregen, valt op dat de voor veel JJI's kenmerkende eigenschap 'geslotenheid' niet of nauwelijks aan de orde wordt gesteld. In hoeverre geslotenheid bepaalde eisen stelt aan behandelmethodiek en behandelaars of de effectiviteit beïnvloedt, is onbekend. Incidenteel is er aandacht voor het motiveren van jongeren voor behandeling, omdat dit gezien wordt als een belangrijke algemeen werkzame factor. Aangenomen mag worden dat die motivatie bij veel JJI-jongeren niet zonder meer aanwezig is. Soms is dat mede reden om jongeren, al is het maar tijdelijk, gesloten te plaatsen. Voor zover bekend is dit niet onderzocht bij uitsluitend jongeren in gesloten inrichtingen.

Een ander aspect dat verhoudingsgewijs veel onderzoeks aandacht krijgt is de aanwezigheid van bepaalde subgroepen van jongeren in de JJI's. Over sommige van die subgroepen is redelijk veel bekend, over andere nauwelijks. Er is met name onderzoeks aandacht (geweest) voor jongeren met psychiatrische problemen, voor meisjes, voor zedendelinquenten en ook voor PIJ-ers en OTS-ers. Het lijkt er op dat van zulke subgroepen beter bekend is wat hun specifieke kenmerken en achtergronden zijn. Daardoor bestaat ook een duidelijker beeld over wat er voor deze jongeren aan (aparte) voorzieningen en behandeling nodig is. Andere subgroepen moeten het met aanzienlijk minder aandacht doen, althans de afgelopen vijf tot tien jaar, zoals heel jonge kinderen, allochtone jongeren, jongeren met ernstige verslavingsproblematiek, jongeren in voorlopige hechtenis of met jeugd detentie. Hun aanwezigheid in de JJI's is wel met regelmaat geïnventariseerd, maar niet hun eventuele specifieke vragen en problemen. Niet uitgesloten mag worden dat ook deze jongeren speciale zorg en behandeling behoeven.

Veiligheid

Het aspect veiligheid en beveiliging krijgt veel minder onderzoeks aandacht. Afgezien van onderzoek naar meerpersoonskamer gebruik en naar samenplaatsing in JJI's van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren, in de marge waarvan veiligheidskwesaties aan de orde zijn gekomen, is het geen onderwerp van wetenschappelijke publicaties. In opiniërende stukken komt het wel zo nu en dan aan de orde. Doorgaans is dan de ondertoon kritisch.

Over een ander aan veiligheid gerelateerd onderwerp, het (sociale) klimaat in de inrichtingen, is in Nederland niet gepubliceerd. Er is wel enig buitenlands onderzoek, dat dit onderwerp vooral lijkt te benaderen vanuit het hiervoor reeds genoemde perspectief van attitudes en opvattingen van medewerkers en soms ook die van jongeren. Gesteld kan worden dat het sociale klimaat in een inrichting zich positief ontwikkelt als inrichtingen en medewerkers meer zorg-georiënteerd zijn. Er is wel enige informatie over geweld in JJI's. Zowel geweld tussen jongeren onderling als geweld gericht tegen medewerkers zou zijn toegenomen. Exacte gegevens ontbreken echter. Ook over maatregelen tegen jongeren (inclusief afzondering) is in de onderzoeksliteratuur niets te vinden. Hetzelfde geldt voor zaken als emotioneel welbevinden, gevoelens van angst en depressie, perceptie van veiligheid en incidenten in de sfeer van zelfbeschadiging en suïcide. Enkele buitenlandse beschouwingen suggereren dat in met name gesloten inrichtingen zulke zaken zich met regelmaat

voordoet. De Nederlandse onderzoeksliteratuur biedt hierover geen uitsluitel. We mogen aannemen dat het zich voordoet, maar weten niets over aard, mate en ernst ervan. Daardoor is ook niet bekend wat in termen van preventie en interventie is aangewezen. Juist omdat zich in de JJI's jongeren bevinden die vanwege hun problemen van psychosociale en psychiatrische aard en vanwege bijvoorbeeld ervaringen van (eerder) slachtofferschap, (extra) kwetsbaar zijn, verbaast dit gebrek aan onderzoeks aandacht.

De afgelopen jaren hebben rechtspositionele en andere juridische kwesties rond de JJI's relatief veel aandacht gekregen. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (BJJ) die is geëvalueerd en met, wederom, de samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren. Ook rond de PIJ en de toepassing van PIJ-criteria is het een en ander gepubliceerd.

Andere, niet alleen met het oog op veiligheid maar ook voor pedagogische zorg en behandeling, relevante onderwerpen als de optimale of ideale omvang, bouw, inrichting en ligging van een JJI, de grootte en samenstelling van een groep, de 'beste' behandel- of verblijfsduur, co-educatie enz., krijgen slechts zeer sporadisch aandacht. Onderzoek hiernaar is en wordt niet gedaan.

Organisatie en personeel

Enkele publicaties besteden aandacht aan de rol en betekenis van de organisatie en het personeel voor de gang van zaken in en kwaliteit van de JJI's. Er worden diverse mogelijke knelpunten gesignaleerd, zoals personeelstekort, opleiding en training, supervisie en intervisie, beloning, arbeidssatisfactie, ziekteverzuim personeelsverloop. We kunnen het belang van opvattingen, houding en bejegening van jongeren, ouders en collega's hieraan toevoegen. Aan wetenschappelijk onderzoek naar deze onderwerpen ontbreekt het vooralsnog.

Betekenis voor het meervoudig inspectieonderzoek

Ter afsluiting bekijken we in hoeverre de uitkomsten van de inventarisatie van de (wetenschappelijke) literatuur mede antwoord kunnen geven op vragen en aandachtspunten, zoals geformuleerd in het plan van aanpak van de gezamenlijke inspecties. Dat plan van aanpak is in het najaar van 2006 nader uitgewerkt en vastgesteld. Een veilig leef-, behandel- en werkklimaat in de JJI's wordt als volgt gedefinieerd:

- De jeugdigen vormen geen gevaar voor zichzelf, in termen van zelfbeschadiging en (poging tot) zelfdoding;
- De jeugdigen vormen geen gevaar voor elkaar, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag;
- De jeugdigen vormen geen gevaar voor het personeel, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag;
- Het personeel vormt geen gevaar voor de jongeren, in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag.

In het plan van aanpak worden ook vier risicogebieden of risicovolle situaties onderscheiden:

- Preventie en beheersing van agressie en geweld: de JJI hanteert beleid gericht op preventie en beheersing van incidenten en omgang met agressie;
- Bejegeningssklimaat: de JJI bejegt de jeugdigen op zodanige wijze dat onveilige situaties zo min mogelijk ontstaan of worden uitgelokt;

- Opvoeding en behandeling: het verblijf in de JJI wordt aangewend voor de (her)opvoeding en behandeling van jeugdigen op basis van hun individuele behoeften en problematiek;
- Deskundigheid van het personeel: het personeel van de JJI beschikt over voldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te waarborgen.

We moeten constateren dat in de (wetenschappelijke) literatuur en het onderzoek in de JJI's aan de meeste van deze aspecten weinig aandacht is geschonken. Uit de literatuur kan weliswaar worden opgemaakt dat het om belangrijke en ook relevante aspecten gaat, waarover 'tussen de regels door' gelezen kan worden dat er sprake is of kan zijn van bedreigingen. Anderzijds geeft diezelfde literatuur geen uitsluitel over omvang en ernst van die bedreigingen. Waar het de vier risicogebieden betreft, blijkt in Nederlandse publicaties verhoudingsgewijs nog de meeste aandacht te zijn voor opvoeding en behandeling (derde punt) en in de buitenlandse literatuur ook voor het laatste punt (deskundigheid personeel). Bejegening en preventie van agressie en geweld hebben in onderzoek niet of nauwelijks aandacht gekregen. Er kan op basis van de literatuur niet worden geconcludeerd dat nader onderzoek in een of meer van de in het plan van aanpak aangestipte risicogebieden minder aandacht zou behoeven. Zelfs waar het opvoeding en behandeling betreft, die verhoudingsgewijs veel onderzoeks-aandacht hebben gekregen, is er niettemin voldoende reden om zorgvuldig na te gaan in hoeverre er sprake is van daadwerkelijke implementatie van opvoedings- en behandelplannen en in het bijzonder ook in welke mate er wordt gedifferentieerd naar individuele vragen en behoeften.”