



Themaonderzoek Uitvoering verlofbeleid justitiële jeugdinrichtingen



Themaonderzoek

Uitvoering verlofbeleid justitiële jeugdinstellingen

Juni 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	15
1.2 Reikwijdte	15
1.3 Onderzoeksvraag	16
1.4 Toetsingskader	16
1.5 Methode	17
1.6 Tijdpad	18
1.7 Opbouw van het rapport	18
2 Bijdrage van verlof aan realisatie behandel-doelstellingen	20
2.1 Tabel 1: Bijdrage van verlof aan realisatie van behandel-doelstellingen	21
2.2 Toelichting	21
2.3 Oordeel	23
2.4 Aanbeveling aan DJI	24
3 Bijdrage verlofbeleid aan voorbereiding terugkeer in de samenleving	26
3.1 Tabel 2: Bijdrage verlof aan voorbereiding terugkeer in de samenleving	27
3.2 Toelichting	27
3.3 Oordeel	30
3.4 Aanbevelingen aan DJI	30
4 Het betrekken van jongere en sociaal systeem van de jongere bij de uitvoering verlofbeleid	32
4.1 Tabel 3: Het betrekken van de jongeren en zijn sociaal systeem	33
4.2 Toelichting	33
4.3 Conclusie en oordeel	35
4.4 Aanbevelingen aan DJI	36
5 Risico-identificatie bij besluitvorming over verlof-toekenning en voorbereiding van verlof	38
5.1 Tabel 4: Risico-identificatie bij toekenning en voorbereiding van verlof	39
5.2 Toelichting	39
5.3 Conclusie en oordeel	40
5.2 Aanbevelingen aan DJI	41

6	Risicobeheersing tijdens verlofsituaties	42
6.1	Tabel 5: Risicobeheersing tijdens verlofsituaties	43
6.2	Toelichting	43
6.3	Conclusie en oordeel	45
6.4	Aanbevelingen aan DJI	46
7	Dossiervorming en dossieroverdracht	48
7.1	Tabel 6: Dossiervorming en dossieroverdracht	49
7.2	Toelichting	49
7.3	Conclusie en oordeel	50
7.4	Aanbeveling aan DJI	50
8	Eindoordeel	52
8.1	Eindoordeel	53
8.2	Beoordeling van het verlofbeleid per inrichting	54
8.3	Toelichting	55
8.4	Aanbevelingen	55
9	Slotbeschouwing	58
9.1	Het belang van voortgaande professionalisering	59
9.2	De balans tussen aandacht voor procedures en voor inhoud	60
9.3	Spreiding van inrichtingen	60
9.4	Kwaliteit en borging	61
	Bijlage 1. De PIJ-populatie	62
	Bijlage 2. Toetsingskader	66
	Bijlage 3. Afkortingen	76
	Bijlage 4. Aanbevelingen	78
	Bijlage 5. Geografische ligging	82

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg hebben gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar het verlofbeleid in de justitiële jeugdinrichtingen.

Alle normaal beveiligde inrichtingen waar jongens in het kader van een pij-maatregel verblijven zijn in het onderzoek betrokken.

De centrale vraagstelling was of het verlofbeleid bijdraagt aan de opvoeding en behandeling van de betrokken jongeren, en of de risico's die aan verlof verbonden zijn worden onderkend en beheerst.

De inspecties kwalificeren in twee van de onderzochte inrichtingen het beleid en de uitvoering daarvan als goed, in zes gevallen als voldoende, en in drie inrichtingen als onvoldoende.

Naar aanleiding van het onderzoek bevelen de inspecties DJI en de inrichtingen vooral aan om gezamenlijk te zorgen voor betere randvoorwaarden voor de uitvoering van de pij-maatregel en om meer aandacht te schenken aan het verzamelen van informatie voor evaluatie en verbetering van het verlofbeleid.

Mr. W.F.G. Meurs
Hoofdinspecteur ISt

Mw. drs. J.F. de Vries
Hoofdinspecteur Ijz

Samenvatting

Dit rapport bevat de uitkomsten van een onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg naar de uitvoering van het verlofbeleid in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI).

De Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) van het ministerie van Justitie en de sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen (SD JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben de Inspecties verzocht om de uitvoering van het verlofbeleid in JJI te onderzoeken. De Inspecties hebben het onderzoek uitgevoerd in alle elf normaal beveiligde JJI's, waar jongens in het kader van een PIJ-maatregel voor behandeling verblijven.

De vraagstelling waarop het onderzoek is gebaseerd luidt: Draagt het verlofbeleid bij aan de opvoeding en behandeling van jongeren die in het kader van een PIJ-maatregel verblijven in een normaal beveiligde JJI, en worden risico's die aan verlof verbonden zijn onderkend en beheerst?

Het planmatig verlof binnen de PIJ-maatregel draagt naar het oordeel van de Inspecties nog onvoldoende bij aan het realiseren van behandelinstellingen en aan de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van de PIJ-jongeren. De Inspecties stellen vast dat de door de DJJ en de inrichtingen ontwikkelde procedures om de risico's van verlof voor de samenleving te beperken worden toegepast. Er worden echter door DJJ en de inrichtingen nog onvoldoende gegevens verzameld om vast te kunnen stellen of die procedures een effectieve bijdrage leveren aan de beheersing van die risico's.

De vraagstelling is uitgewerkt in zes deelvragen die hierna achtereenvolgens beantwoord worden.

- 1) Hebben de JJI geformaliseerd beleid over de plaats van verlof in de behandeling? En draagt de uitvoering van het verlofbeleid bij aan het behalen van de doelstellingen in de behandelplannen?

Over de bijdrage van verlof aan de realisatie van behandeldoelen oordelen de Inspecties dat niet alle inrichtingen erin slagen om het aan PIJ'ers toegekende verlof zo in te zetten dat het aantoonbaar bijdraagt aan het realiseren van behandeldoelen. De Inspecties vinden dat dat moet verbeteren. Daarvoor zijn mogelijkheden want een aantal inrichtingen weten het verlof wél goed te koppelen aan de gestelde behandeldoelen.

- 2) Hebben de JJI geformaliseerd beleid hoe verlof bijdraagt aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving? En draagt de uitvoering van het verlofbeleid bij aan de terugkeer van de jongere in de samenleving?

Over de bijdrage aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving oordelen de Inspecties dat bij de uitvoering van het verlofbeleid een aantal structurele knelpunten optreden, waardoor het verlof nog onvoldoende bijdraagt aan een goede voorbereiding van die terugkeer. De regionale spreiding van de beperkt beveiligde capaciteit, de plaatsing van veel PIJ-jongeren buiten de regio waarin ze terugkeren, en de geringe flexibiliteit van het gehanteerde verloftoetsingskader zijn naar de mening van de Inspecties belangrijke knelpunten, die moeten worden aangepakt. Daarnaast slagen niet alle inrichtingen erin om op systematische wijze bij te dragen aan onderhoud, opbouw en versterking van het sociaal netwerk van de jongere in de omgeving waarin hij terugkeert, of hebben ze daartoe nog onvoldoende beleid ontwikkeld.

- 3) Worden jongeren en het sociale systeem van de jongere actief betrokken bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van verlofsituaties?

De Inspecties vinden dat de inrichtingen de jongere, het sociaal systeem van de jongere, en instellingen (werkgevers, scholen, reclassering, hulpverleners, etc.) nog onvoldoende bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van verlofsituaties betrekken. De Inspecties zijn ook van mening dat inrichtingen nog te weinig hebben nagedacht en nog te weinig beleid hebben ontwikkeld om de jongere, zijn sociaal netwerk en instellingen effectief te kunnen betrekken bij behandeling en verlof.

De Inspecties vinden dat inrichtingen beter moeten vastleggen welke doelstellingen met verlof worden nagestreefd, en dat ze bij het verlof betrokkenen daarover beter moeten informeren. Jongeren worden onvoldoende uitgedaagd om verlof te benutten om te werken aan doelstellingen die in het kader van de behandeling zijn vastgelegd. In niet alle inrichtingen beschikken jongeren over een duidelijk ingevuld verlofprogramma, dat met hen en met alle andere bij het verlof betrokkenen goed is besproken. Sommige inrichtingen hebben nog geen beleid hoe ze ouders bij het verlof kunnen betrekken en ondersteunen, en laten de invulling over aan individuele functionarissen met hun onderscheiden opvattingen. Niet alle inrichtingen hebben in hun beleid vastgelegd met welke instellingen ze samenwerking behoeven om een antwoord te vinden op de specifieke problemen van de PIJ'ers.

- 4) Vindt er risico-identificatie plaats bij besluitvorming over verloftoekenning en bij voorbereiding van verlof?

De Inspecties vinden dat risico's die aan toekenning van verlof verbonden zijn binnen de jeugdinstellingen en tussen IJZ en de instellingen zorgvuldig worden afgewogen. De Inspecties zijn van mening dat inrichtingen en

DJI echter onvoldoende aandacht schenken aan het evalueren van de gebruikte instrumenten en procedures. Daardoor treedt er geen zichtbare verbetering op in de toepassing van het beleid.

- 5) Worden risico's die zich bij de uitvoering van het verlofbeleid voordoen voldoende beheerst, en wordt lering getrokken uit incidenten die zich tijdens verlof hebben voorgedaan?

De procedures en afspraken om incidenten tijdens verlof te beheersen functioneren naar de mening van de Inspecties overwegend toereikend. De Inspecties vinden het positief dat sommige inrichtingen lessen beginnen te trekken uit periodieke analyses van de incidenten die zich hebben voorgedaan.

Er zijn punten die beter kunnen. In niet alle inrichtingen is zichtbaar hoe ze de uitkomsten van risico-taxaties vertalen in op de gesignaleerde risico's toegespitste afspraken, controles en regels rond verlof. De Inspecties vinden het vreemd dat niet in alle inrichtingen duidelijke instructies aanwezig zijn hoe verlofbegeleiders moeten optreden en dat inrichtingen onderling afwijkende instructies hebben over het met geweld optreden ter voorkoming van onttrekking tijdens begeleid verlof.

Veel inrichtingen laten na om jongeren die met verlof gaan te voorzien van begrijpelijke en volledige informatie, die hen kan helpen om problemen tijdens verlof te voorkomen en op te lossen. De Inspecties vinden dat inrichtingen hier een eenvoudig hulpmiddel om de kans op het ontstaan van incidenten terug te dringen laten liggen.

- 6) Draagt dossiervorming in de inrichting bij aan continuïteit in behandeling en opvoeding van de jongeren?

De Inspecties vinden dat het dossierbeheer is in de meeste inrichtingen toereikend is georganiseerd om bij te kunnen dragen aan voortgang en continuïteit in de behandeling van de jongere. De Inspecties vinden dat de richtlijnen voor dossiervorming en de gebruikte systemen bij dossiervorming echter niet meer toereikend zijn om te garanderen dat alle relevante informatie over activiteiten van diverse functiegroepen ten aanzien van de jongere tijdig en op een efficiënte manier toegankelijk is voor alle betrokkenen.

In twee inrichtingen beoordelen de Inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan opvoeding en behandeling van jongeren als goed, omdat ze op alle onderzochte 22 indicatoren operationeel beleid hebben.

In zes inrichtingen beoordelen de inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan opvoeding en behandeling als voldoende, omdat ze op een beperkt

aantal indicatoren geen operationeel beleid hebben.

In drie inrichtingen beoordelen de Inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan opvoeding en behandeling als onvoldoende, omdat ze op vijf of meer indicatoren geen operationeel beleid hebben.

De verschillen in de beoordeling van het verlofbeleid per inrichting worden in hoofdzaak veroorzaakt door verschillen tussen inrichtingen op een beperkt aantal indicatoren: Is de relatie tussen de doelstellingen in het behandelplan en in het verlofplan zichtbaar? Wordt het Competentiemodel toegepast om het gedrag van jongeren te sturen? Draagt verlof bij aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van de jongere? Zijn ouders betrokken bij verloftoekenning, en worden ze zonedig ondersteund? Is er een duidelijk programma voor verlof? Zijn alle betrokkenen daarvan op de hoogte? Verschaffen verlofdocumenten duidelijkheid aan jongeren over voorwaarden, hulp en steun?

Naar aanleiding van het onderzoek bevelen de Inspecties DJI en de inrichtingen vooral aan om meer aandacht te schenken aan het verzamelen van informatie ten behoeve van evaluatie en de verbetering van het verlofbeleid en om de gehanteerde regels, beleidskaders en instrumenten periodiek te evalueren. Een overzicht met alle aanbevelingen is opgenomen in bijlage 4.

1

Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van een onderzoek naar de uitvoering van het verlofbeleid in de justitiële jeugdinrichtingen. Dit eerste hoofdstuk schetst de opzet van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Op verzoek van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) van het ministerie van Justitie en de sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen (SD JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben de Inspectie voor de Sanctietoepassing (IS) en de Inspectie jeugdzorg onderzoek verricht naar de uitvoering van het verlofbeleid van de justitiële jeugdinrichtingen (JJI). Het ontbrekend zicht op de wijze waarop inrichtingen de regels naleven is voor het ministerie van Justitie aanleiding geweest om dit onderwerp voor te stellen voor een themaonderzoek. DJI is vooral geïnteresseerd in de onttrekking tijdens verlof en hoe inrichtingen daar op reageren. Het thema werd voorgesteld voor onderzoek in 2006. De Inspecties hebben voorrang gegeven aan de uitvoering van het onderzoek “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen”, waardoor dit onderzoek eerst in 2008 is gestart. De Inspecties gaan ervan uit dat het verlofbeleid moet bijdragen aan de realisatie van doelstellingen uit behandelingsplannen van de jongere en aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving. De Inspecties richten het onderzoek op dit wat bredere uitgangspunt, en zullen de vragen van het Ministerie en van DJI binnen dat kader beantwoorden.

1.2 Reikwijdte

Het onderzoek is beperkt tot het planmatig verlof in het kader de maatregel van plaatsing van jongeren in een justitiële jeugdinrichting¹ (de PIJ-maatregel). Om die reden zijn alleen behandelingsinrichtingen voor jeugdigen in het onderzoek betrokken. De Inspecties onderzoeken vooral de eerste fase van de uitvoering van de PIJ-maatregel, en daarom zijn alleen behandelingsinrichtingen (of afdelingen) met een normaal beveiligingsniveau, waar de PIJ-behandeling start, in het onderzoek betrokken. Daarnaast is ervoor gekozen om geen afdelingen of inrichtingen waar

¹ De Maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is de zwaarste justitiële jeugdsanctie die aan jongeren tot 18 jaar kan worden opgelegd (behoudens toepassing van het jeugdstrafrecht op personen van 18 tot 21 jaar). De duur van de maatregel is 2 jaar. Verlenging tot maximaal 4 jaar is mogelijk in geval van een gewelds- of zedendelict. Indien tijdens het begaan van het delict bij de jongere een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond, kan de maatregel tot maximaal 6 jaar verlengd worden.

uitsluitend meisjes zijn ondergebracht te onderzoeken, omdat er slechts weinig meisjes een PIJ-maatregel ondergaan.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de elf normaal beveiligde justitiële behandelinrichtingen waar jongens in het kader van de PIJ-maatregel verblijven en die de bestemming ook in 2009 hebben. Ook afdelingen voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG'ers), voor zedendelinquenten en Individuele Trajectafdelingen (ITA's) en Very intensive Care-afdelingen (VIC's) waar PIJ-jongeren verblijven zijn in het onderzoek betrokken. Een beknopte beschrijving van de PIJ-populatie is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksvraag

De vraagstelling waarop het onderzoek is gebaseerd luidt:

Draagt het verlofbeleid bij aan de opvoeding en behandeling van jongeren die in het kader van een PIJ-maatregel verblijven in een normaal beveiligde JJI, en worden risico's die aan verlof verbonden zijn onderkend en beheerst?

De vraagstelling wordt door middel van de volgende deelvragen beantwoord:

- Hebben de JJI geformaliseerd beleid over de plaats van verlof in de behandeling? En draagt de uitvoering van het verlofbeleid bij aan het behalen van de doelstellingen in de behandelplannen?
- Hebben de JJI geformaliseerd beleid hoe verlof bijdraagt aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving? En draagt de uitvoering van het verlofbeleid bij aan de terugkeer van de jongere in de samenleving?
- Worden jongeren en het sociale systeem van de jongere actief betrokken bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van verlofsituaties?
- Vindt er risico-identificatie plaats bij besluitvorming over verloftoekenning en bij voorbereiding van verlof?
- Worden risico's die zich bij de uitvoering van het verlofbeleid voordoen voldoende beheerst, en wordt lering getrokken uit incidenten die zich tijdens verlof hebben voorgedaan?
- Draagt dossiervorming in de inrichting bij aan continuïteit in behandeling en opvoeding van de jongeren?

1.4 Toetsingskader

De Inspecties hebben in een toetsingskader de onderzoeksvragen vertaald in verwachtingen en daarvan afgeleide normen waaraan de uitvoering van het verlofbeleid moet voldoen. In een score per indicator maken de Inspecties concreet of een inrichting voldoet aan wat de Inspecties

verwachten en hoe de Inspecties oordelen. Het uitgewerkte toetsingskader met de gehanteerde scoreclassificaties is opgenomen in bijlage 2.

De Inspecties beoordelen per onderzochte indicator of een inrichting in beleid heeft vastgelegd hoe ze de norm, waarop de indicator betrekking heeft realiseert en of dat beleid operationeel is. Een inrichting scoort “afwezig” wanneer een inrichting op de onderzochte indicator geen beleid heeft vastgelegd. Een inrichting scoort “aanwezig”, wanneer een inrichting schriftelijk beleid heeft vastgelegd op de onderzochte indicator, óf wanneer er een vanzelfsprekende bij iedere betrokken medewerker bekende werkwijze is, maar niet vastgesteld kan worden of die werkwijze altijd gehanteerd wordt. Een inrichting scoort “operationeel” op een indicator wanneer tijdens het onderzoek uit dossiers, interviews en andere bronnen blijkt dat de schriftelijk vastgelegde werkwijze bij alle betrokkenen bekend is en altijd wordt gehanteerd. De score “operationeel” heeft een zekere bandbreedte. Als er op onderdelen kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij een oordeel, maar het totale beeld een score “operationeel” rechtvaardigt, is de score “operationeel” gehanteerd. De score “geborgd” wordt toegekend, wanneer de uitvoering van het beleid op handelingsniveau geborgd is door bij voorbeeld controles toe te passen, of taken binnen het proces door verschillende functionarissen uit te laten voeren, én wanneer tevens periodieke evaluaties en onderzoeksmethoden gehanteerd worden om na te gaan of het beoogde doel bereikt wordt en of het beleid verbeterd kan worden.

De Inspecties vinden dat inrichtingen in beginsel op alle onderzochte indicatoren tenminste een score “operationeel” moeten behalen. De Inspecties beseffen dat afzonderlijke inrichtingen op niet alle indicatoren een score “geborgd” kunnen realiseren, omdat het beleid op een aantal indicatoren op landelijk niveau tot in detail is voorgeschreven en besluiten over wijziging van het beleid op landelijk niveau genomen moeten worden. De Inspecties verwachten op die punten een inrichtingsoverstijgende evaluatie van het gevoerde beleid.

1.5 Methode

Bronnen

Beleidsdocumenten van de inrichtingen (protocollen, procesbeschrijvingen en instructies daaronder begrepen), cliëntendossiers en gesprekken met medewerkers van justitiële inrichtingen en jongeren zijn als bronnen gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De beleidsdocumenten zijn voorafgaand aan het onderzoek op locatie opgevraagd. Het

dossieronderzoek en de gesprekken met medewerkers zijn in de inrichtingen uitgevoerd. Voorafgaand aan het dossieronderzoek zijn per inrichting kenmerken van de PIJ-jongeren verzameld, zoals leeftijd, verloffase waarin ze verkeren, duur PIJ-maatregel, lengte van het PIJ-restant en het verloop van de uitvoering van de maatregel. Die gegevens zijn gebruikt om een gevarieerde dossierselectie te maken. Het uitgangspunt voor die selectie vormde de populatie, die op 1 juli 2008 in de inrichting verbleef. In alle inrichtingen zijn tien tot vijftien dossiers onderzocht. Over een aantal vraagpunten hebben de Inspecties na uitvoering van de onderzoeken in de inrichtingen overlegd met medewerkers van de SD JJI.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg. Het Protocol voor de Werkwijze van de ISt was leidend voor de uitvoering van het onderzoek.

Per inrichting hebben de Inspecties de bevindingen uit het onderzoek in een rapportage verwerkt, waaraan een beoordeling is toegevoegd. De deelrapporten waarin per inrichting verslag wordt gedaan van de uitkomsten van het onderzoek zijn voor wederhoor aan de inrichtingen voorgelegd. Deze deelrapporten zijn als bijlage bij het dit rapport gevoegd.

De staatssecretaris van Justitie ontvangt de gebundelde rapportages, waaraan de Inspecties hun eindoordeel en aanbevelingen voor DJI en de staatssecretaris zullen toevoegen.

1.6 Tijdpad

Het inspectieonderzoek is op 1 juli 2008 aangekondigd aan alle locaties. De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode van september 2008 tot en met januari 2009. De conceptrapportage over het onderzoek is op 26 mei 2009 voor wederhoor voorgelegd aan de SD JJI. De wederhoorreactie is ontvangen op 8 juni 2009. Op 15 juni 2009 is het rapport vervolgens vastgesteld door de hoofdinspecteurs van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

1.7 Opbouw van het rapport

De Inspecties beantwoorden de deelvragen die bij het onderzoek gehanteerd zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 7. In elke van de hoofdstukken zijn de scores per inrichting op de onderzochte indicatoren gepresenteerd en toegelicht. In hoofdstuk 8 beantwoorden de Inspecties de centrale

vraagstelling van het onderzoek met daarbij overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 9 bevat een slotbeschouwing, over enkele relevante thema's, die verband houden met het onderzoek. Het rapport wordt voorafgegaan door een voorwoord en een samenvatting. Bij dit rapport verschijnt een aparte bundel met bijlagen, waarin de deelrapporten per inrichting zijn opgenomen.

2

Bijdrage van verlof aan realisatie behandel- doelstellingen

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de JJI geformaliseerd beleid hebben over de plaats van verlof in de behandeling. En of de uitvoering van het verlof beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen in de behandelplannen. De vraag wordt onderzocht door na te gaan of de inrichtingen voldoen aan een aantal afzonderlijke indicatoren. Die indicatoren staan in tabel 1 en worden vervolgens toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel en aanbevelingen van de Inspecties.

2.1 Tabel 1: Bijdrage van verlof aan realisatie van behandel doelstellingen

Indicatoren	Rentray Lelystad	Rentray Rekken	Doggershoek	Het Keerpunt	Hey-Acker	De Hartelborgt	Teylingereind	Harreveld	Overberg	De Veenpoort	De Sprengen
Er is een zichtbare relatie tussen doelstellingen in het behandelplan en in het verlofplan	+	+	+	+	+	+		+			
De basismethodiek wordt toegepast om het gedrag van jongeren bij verlof te sturen	+	+	+	+		+		+		+	
Behandelaars en groepsleiding zijn betrokken bij overleg en besluitvorming over en evaluatie van verlof	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
De verantwoordelijkheid voor het advies tot verlofverlening is duidelijk	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Continuïteit van zorg, behandeling en opvoeding na incidenten wordt bewaakt	+	+	+	+	++	+	+	+	+	+	+

+ = operationeel

++ = geborgd

2.2 Toelichting

Relatie behandelplan en verlofplan

In alle inrichtingen is in het beleid vastgelegd dat verlof moet bijdragen aan het realiseren van behandel doelen. Maar vier inrichtingen voldoen in de praktijk niet aan die norm. Dat leidt tot verschillen in hoe inrichtingen het verlof organiseren en hoe jongeren verlof beleven.

In sommige inrichtingen zijn jongeren doordrongen zijn van het feit dat ze tijdens verlof moeten werken aan het realiseren van doelstellingen die in het kader van de behandeling zijn geformuleerd, terwijl in andere inrichtingen jongeren verlof vooral ervaren als een recht, of als iets louter plezierigs. In sommige inrichtingen doorlopen jongeren en mentor uit de groepsleiding voorafgaand aan ieder verlofmoment een intensief interactieproces,

waarop een gedragswetenschapper toeziet. In dat proces worden uiteindelijk realistische - en voor de jongere begrijpelijke - verlofdoelen geformuleerd en vastgelegd. Het bereiken van die doelen wordt getoetst in schriftelijke en mondelinge evaluaties. In andere inrichtingen vindt een dergelijk proces niet plaats, of wordt het niet zichtbaar doordat de inrichting het onvoldoende vastlegt.

Methodische hantering van toekennen vrijheden

Hoewel alle inrichtingen het gedachtegoed van het Competentiemodel kennen, zetten ze deze methodiek niet altijd in bij het verlof. Een aantal inrichtingen wacht op de invoering van de nieuwe basismethodiek YOUTURN², waarmee in 2009 in alle inrichtingen een begin gemaakt wordt. Ook zijn er inrichtingen waar vooral gelet op de termijnen uit het verlof-toetsingskader en waar weinig aandacht is voor het vertoonde gedrag.

Betrokkenheid behandelaars en groepsleiders bij verlofbesluiten

In bijna alle inrichtingen zijn behandelaars en groepsleiding betrokken bij georganiseerde multidisciplinaire besluitvorming over toekenning van verlof en evaluatie van het verloop van verlof. Daarmee voldoen ze aan een belangrijke procedurele voorwaarde voor het maken van een goede koppeling tussen behandel- en opvoedingsdoelen en verlofdoelen. Echter slechts enkele inrichtingen zijn er in geslaagd hun visie en beleid om te zetten in heldere taak- en bevoegdheidsverdelingen, en in praktische protocollen en formulieren die jongeren stimuleren om de verlofdoelen te verbinden aan de behandeldoelen. Dit zorgt voor een intensieve interactie hierover met de groepsleiding en bevordert een systematische evaluatie van verlofsituaties. In een aantal inrichtingen is het nog te sterk afhankelijk van de wijze waarop individuele personeelsleden hun rol invullen of een jongere tijdens verlof werkt aan concrete behandeldoelen.

Verantwoordelijkheid voor het besluit over het verlofadvies

In alle inrichtingen is duidelijk welke functionaris het verlofadvies toetst en verantwoordelijkheid neemt voor het indienen van het verlofadvies. Minder duidelijk is hóe de verantwoordelijke de verlofvoorstellen toetst. Opvattingen en overwegingen die de tot vaststelling en doorzending van het advies bevoegde functionaris hanteert bij zijn beslissing, worden niet altijd expliciet gemaakt. In enkele inrichtingen organiseert de behandel-directeur

² De basismethodiek YOUTURN is een integratie en uitbreiding van het Sociaal Competentie Model en EQUIP. Kenmerkend zijn de geprotocolleerde instroomfase met screeningsinstrumenten, de aandacht voor ouderparticipatie, het veiliger maken van het leefklimaat met behulp van groepsbijeenkomsten, frequente gesprekken tussen mentor en jongere over het gedrag op de groep en meetbare leerdoelen.

casusbesprekingen met de gedragsdeskundigen, om eenduidigheid in de afweging van alle aspecten van de verloftoekenning te bevorderen. De Afdeling Individuele Jeugdzaken (IJZ) van DJI verstrekt de verlofmachtigingen. De sturing die IJZ uitoefent richt zich niet op de inhoudelijke kwaliteit van verlofaanvragen, maar op de vraag of voldaan wordt aan de formele voorwaarden en op de aanwezigheid van de juiste documenten. Tot nu toe heeft IJZ nog nooit een verlofaanvraag door onafhankelijke deskundigen te laten verifiëren of een contra-expertise ingezet, hoewel die mogelijkheid daartoe in het toetsingskader verlot strafrechtelijke jeugdigen³ is opgenomen. Inrichtingen overleggen veelvuldig met IJZ over verlofaanvragen.

Continuïteit in behandeling en opvoeding na verlofincidenten

Incidenten die zich tijdens verlof hebben voorgedaan, zoals een onttrekking, vormen in beginsel geen belemmering om de behandeling en de opvoeding van de jongere in de inrichting voort te zetten. Alle inrichtingen maken zorgvuldige afwegingen of de behandeling na ernstige incidenten kan worden voortgezet.

Inrichtingen zien de incidenten die jongeren veroorzaken (onttrekkingen, het niet nakomen van afspraken, het terugvallen in “oud” gedrag) als niet altijd vermijdbaar, gezien de ontwikkelingsfase en de problematiek van de jongere. De overtuiging is dat jongeren kunnen leren van incidenten, en dat incidenten ook een positief effect kunnen hebben op het verloop van de behandeling.

2.3 Oordeel

Niet alle inrichtingen slagen erin om het aan PIJ'ers toegekende verlof zo in te zetten dat het aantoonbaar bijdraagt aan het realiseren van behandeldoelen. De Inspecties vinden dat dat moet verbeteren. Daarvoor zijn mogelijkheden want een aantal inrichtingen weten het verlof wél goed te koppelen aan de gestelde behandeldoelen.

De koppeling tussen behandeldoelen en de doelen die tijdens verlof worden nagestreefd wordt niet in alle inrichtingen duidelijk gelegd. En een aantal inrichtingen maakt onvoldoende gebruik van het Sociale Competentiemodel om het gedrag van jongeren te sturen ten behoeve van verlof. Daarnaast dragen multidisciplinair overleg en wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld rond toekenning en uitvoering van verlof niet in alle in alle inrichtingen voldoende bij aan de kwaliteit van de

³ Het Toetsingskader verlot strafrechtelijk jeugdigen is ingevoerd in februari 2006

besluitvorming over verlof. Omdat IJZ de inhoudelijke kwaliteit van de verlofaanvragen en de kwaliteit van de evaluaties maar op een beperkt aantal aspecten toetst laten sommige inrichtingen zich bij de verantwoording van de uitvoering van hun verlofbeleid vooral leiden door de punten waarop IJZ wel actief toeziet.

2.4 Aanbeveling aan DJI

Zorg ervoor dat naast de kwaliteit van het proces ook de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming over verlof geborgd wordt, zodat het planmatig verlof in alle inrichtingen bijdraagt aan realisatie van behandel- en opvoedingsdoelen.

3

Bijdrage verlofbeleid aan
voorbereiding terugkeer in
de samenleving

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de JJI geformaliseerd beleid hebben hoe verlof bijdraagt aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving en of de uitvoering van het verlofbeleid daar waar mogelijk aan bijdraagt. De vraag wordt onderzocht door na te gaan of de inrichtingen voldoen aan een aantal afzonderlijke indicatoren. Die indicatoren staan in tabel 2 en worden vervolgens toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel en aanbevelingen van de Inspecties.

3.1 Tabel 2: Bijdrage verlof aan voorbereiding terugkeer in de samenleving

Indicatoren	Rentray Lelystad	Rentray Rekken	Doggershoek	Het Keerpunt	De Hey-Acker	De Hartelborgt	Teylingereind	Harreveld	Overberg	De Veenpoort	De Sprengen
De wettelijke toegestane verlofvormen worden opeenvolgend gehanteerd en bevorderen de terugkeer van de jongere in de samenleving	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Verlof draagt bij aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van de jongere	+	+	+		+		+	+			
Jongeren beschikken tijdens verlof over passend verblijf, verzorging en voldoende middelen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
	+ = operationeel			++ = geborgd							

3.2 Toelichting

Opeenvolgende hantering verlofvormen

Alle inrichtingen hanteren de fasegewijze opbouw van het planmatig verlof die in het toetsingskader strafrechtelijk verlof is voorgeschreven. Na een fase van begeleid eendaags verlof volgt een fase van eendaags onbegeleid verlof, en die fase kan gevolgd worden door meerdaags onbegeleid verlof. Alle inrichtingen nemen de behandeltermijn die aan een eerste verlof vooraf moet gaan en die afhankelijk is van ernst delict en aard problematiek van de jongere in acht. Als de inrichtingen die termijnen en te volgen stappen overigens in een enkel geval over het hoofd zien, of onvoldoende duidelijk en overtuigend beargumenteren waarom in een bepaald geval afgeweken moet worden van deze regels, volgt altijd een terechtwijzing of verzoek om nadere toelichting van IJZ, die de verlofmachtigingen verstrekt. Alle inrichtingen zien verlof als een belangrijk middel om terugkeer in de samenleving voor te bereiden. Ze vinden dat jongeren de gelegenheid

moeten krijgen om aangeleerde vaardigheden buiten de inrichting te oefenen en het contact met personen in de omgeving waarin ze terugkeren geleidelijk op te bouwen. Zowel de tijdens verlof opgedane positieve als de negatieve ervaringen worden als functioneel beschouwd binnen het proces van behandeling en opvoeding.

Inrichtingen maken in wisselende mate gebruik van de mogelijkheid om jongeren die met meerdaags verlof gaan over te plaatsen naar een beperkt beveiligde inrichting. Er zijn inrichtingen die vanuit de gesloten fase direct doorplaatsen naar proefverlof. Er is ook een inrichting die over zowel gesloten als beperkt beveiligde afdelingen beschikt, die jongeren zo snel mogelijk - na enkele verlofmomenten in de omgeving van de inrichting – overplaatst naar een beperkt beveiligde inrichting. Die inrichting beschouwt het verblijf in de gesloten inrichting als een fase, waarin nog niet gewerkt hoeft te worden aan voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Inrichtingen proberen maatwerkoplossingen te vinden voor het over- en doorplaatsen van individuele jongeren. Ze hanteren het verloftoetsingskader daarbij op een verschillende manier. De begrensde duur van de PIJ-maatregel draagt eraan bij dat niet alle PIJ-jongeren in een beperkt beveiligde inrichting en aansluiten in een STP geplaatst worden of met proefverlof gaan.

Het feit dat toekenning van de verschillende verlofvormen in het verlofbeleidskader strak en eenduidig is geregeld oogst waardering in de inrichtingen, maar er zijn ook kritische kanttekeningen bij geplaatst. De waardering betreft het feit dat het kader duidelijkheid verschaft aan jongeren, en toekenning van verlof afhankelijk stelt van duidelijke voorwaarden, waaraan de jongeren naar het oordeel van de inrichting moeten voldoen. Jongeren weten ook wat ze op het spel zetten, wanneer ze zich niet aan voorwaarden houden.

Inrichtingsfunctionarissen hebben kritiek op het feit dat de verlofmachtigingen nooit meer dan enkele verlofmomenten per maand toestaan. Dit bemoeilijkt het gelijktijdig werken aan verschillende behandeldoelstellingen en vertraagt soms de behandeling. Inrichtingsfunctionarissen vinden ook de stap tussen onbegeleid meerdaags verlof, waarbinnen jongeren maximaal vier nachten per maand verblijf buiten de inrichtingen is toegestaan, en een plaatsing in een open voorziening in de samenleving of in de thuissituatie als een te grote stap om in één keer te zetten. Ze vinden als in een late fase trajectmatig aan terugkeer in de samenleving gewerkt wordt ook dat het verloftraject onnodig bureaucratisch en weinig slagvaardig is doordat iedere wijziging in het verloftraject via een aanvulling op de bestaande verlofaanvraag moet verlopen. Het toetsingskader strafrechtelijk

verlof biedt vooral in die fase te weinig mogelijkheden voor individueel maatwerk.

Bijdrage van verlof aan onderhoud en opbouw sociaal netwerk

Inrichtingen hebben nog weinig visie en beleid ontwikkeld met betrekking tot de vraag hoe verlof kan worden ingezet om bij te dragen aan onderhoud en ontwikkeling van het sociaal netwerk van de jongere. In een aantal inrichtingen krijgt die opdracht vooral vorm door de activiteiten van de individuele trajectbegeleider (itb'er). In de meeste inrichtingen wordt vooral aandacht gegeven aan het herstel van contact met de thuissituatie. Een voorwaarde daarvoor is dat het lukt ouders/opvoeders bij het verloop van de behandeling te betrekken.

Sommige inrichtingen zien alleen zin in deelname van jongeren aan sportverenigingen of andere activiteiten buiten de inrichting, wanneer deze activiteiten kunnen worden voortgezet in de omgeving waarin de jongere zal terugkeren, omdat het vermogen van deze doelgroep om nieuwe contacten aan te gaan en vriendschappen op te bouwen meestal niet sterk ontwikkeld is. ("Wat is de zin van voetballen in een team in Assen, als je na de maatregel weer in Delfzijl gaat wonen?").

Er zijn enkele inrichtingen die samen met partners als gemeenten, onderwijsinstellingen, woningcorporaties in de eigen (grootstedelijke) regio trajecten opzetten voor jongeren die terugkeren om hen door te leiden naar opleiding, baan, huisvesting. In enkele inrichtingen is de verwachting uitgesproken dat de instelling van het trajectberaad per september 2008 tot verbetering van de trajectmatige aanpak en de nazorg zal leiden.

Omdat in alle inrichtingen naast PIJ-jongeren uit de eigen regio ook PIJ-jongeren uit andere delen van het land verblijven, zijn de mogelijkheden van de inrichtingen om middels verlof bij te dragen aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk voor een deel van hun populatie beperkt.

Materiële basiscondities bij verlof

Wanneer jongeren met verlof gaan, beschikken ze over voldoende middelen om te reizen, te eten en is altijd vastgelegd waar ze moeten verblijven. De inrichtingen hebben daarvoor vaste regels, die in nauw overleg met de jongere nader worden ingevuld. Jongeren beschikken daardoor tijdens verlof altijd over identiteitspapieren, zo nodig een mobiele telefoon en/of medicatie. De medewerkers van de inrichtingen houden rekening met de kwetsbaarheid van (bij voorbeeld) LVG-jongeren bij het uitwerken van de afspraken. De meeste inrichtingen beschikken over informatie over en houden contact met de thuissituatie van de jongere, wanneer hij daar zijn verlof doorbrengt.

3.3 Oordeel

Uit de scores blijkt dat de stapsgewijze opbouw die in het verlofbeleidskader is vastgelegd wel gehanteerd wordt, maar dat bij de toepassing een aantal structurele knelpunten optreden. Daardoor draagt het verlofbeleid in het kader van de PIJ-maatregel naar het oordeel van de Inspecties nog onvoldoende bij aan een goede voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving.

Daarnaast slagen niet alle inrichtingen erin om op systematische wijze bij te dragen aan onderhoud, opbouw en versterking van het sociaal netwerk van de jongere in de omgeving waarin hij terugkeert, of hebben ze daartoe nog onvoldoende beleid ontwikkeld.

Jongeren verblijven niet altijd in inrichtingen in de regio waarnaar ze terugkeren. Daarnaast zijn de beperkt beveiligde plaatsen niet overal in het land beschikbaar. Ook belemmert het toetsingskader soms het voortvarend werken aan behandeldoelstellingen. Dat inrichtingen parallel aan de formele aanvraag procedure soms druk met IJZ moeten communiceren, draagt niet bij aan een efficiënte afhandeling van verlofaanvragen. En de beperkte duur van de PIJ- maatregel beperkt de mogelijkheid om de verschillende verlostappen met jongeren te zetten. Tenslotte wordt te weinig onderzoek gedaan naar resultaten en knelpunten in het verlofbeleid om het te kunnen verbeteren.

3.4 Aanbevelingen aan DJI

Evalueer structureel samen met de inrichtingen het functioneren van het toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen zodat er betere randvoorwaarden ontstaan voor een gefaseerde uitvoering van de PIJ-maatregel.

Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderwerpen:

- Onderzoek welke factoren eraan bijdragen dat PIJ-trajecten wel of niet verlopen volgens het ideaaltypische model van plaatsing in gesloten, beperkt beveiligde inrichting en proefverlof of STP.
- Onderzoek de regionale spreiding van gesloten en beperkt beveiligde capaciteit mede in het licht van de toekomstige capaciteitsbehoefte.
- Onderzoek hoeveel jongeren hun PIJ-maatregel wel of niet ondergaan in de regio waarin ze terugkeren, en welke factoren regionale plaatsing van jongeren belemmeren en bevorderen.
- Onderzoek de mogelijkheid om verlofmachtigingen te verstrekken die meer ruimte bieden aan inrichtingen om in individuele gevallen verlofvorm, -duur en -frequentie te variëren, zodat optimaal kan worden bijgedragen aan het realiseren van behandeldoelen en aan de voorberei-

ding van de terugkeer van de jongere in de samenleving.

Ontwikkel een visie op de plaats van de normaal beveiligde en de beperkt beveiligde jeugdinstellingen in het behandeltraject van PIJ-jongeren. Bezie hoe de spanning verminderd kan worden tussen de behoefte aan maatwerktrajecten in het kader van de individuele behandeling van PIJ-jongeren, en de wens en de noodzaak om regeltoepassing, toezicht, inzet van controlemiddelen in de normaal beveiligde instellingen eenduidig te organiseren.

4

Het betrekken van jongere en sociaal systeem van de jongere bij de uitvoering verlobbeleid

betrekken bij het verlof. De inrichtingen geven daarbij ook aan dat ze niet voor alle jongeren in elke fase van de behandeling contact met het gezinssysteem gewenst achten. In de meeste inrichtingen gaan ouders en soms ook andere personen uit het familienetwerk steeds meer deelnemen aan de periodieke behandelplanbesprekingen en worden zo betrokken bij behandeling en verlof.

De middelen die de inrichtingen inzetten om het contact met de ouders op te bouwen verschillen: om de relatie met de inrichting op te bouwen worden ouders soms uitgenodigd om kennis te maken met de inrichting, worden ouderavonden of oudermiddagen georganiseerd of brengen verschillende soorten functionarissen met soms verschillende opdrachten en opvattingen van hun rol kennismakingsbezoeken in de thuissituatie. De coach of mentor van de jongere heeft meestal een rol in het contact met de thuissituatie wanneer de jongere ook thuis verblijft tijdens verlof. Hij bereidt de ouders daarop voor, neemt deel aan begeleide bezoeken in de thuissituatie, maakt afspraken met de ouders over wat er tijdens verlof wel en niet mag en belt regelmatig om te horen hoe de verlofsituaties zijn verlopen. In veel inrichtingen vullen coaches deze rol op zeer verschillende wijze in. In enkele inrichtingen zijn ouders op meer formele wijze betrokken doordat ze het verlofcontract mede ondertekenen of bijdragen aan schriftelijke evaluaties van het verlof. Er zijn enkele inrichtingen die de interventie Functional Family Therapy (FFT) inzetten om jongere en ouders te ondersteunen bij het zoeken van een manier om functioneel met elkaar om te gaan, wanneer de jongere met proefverlof of wegens beëindiging PIJ-maatregel terugkeert in de samenleving. Er is geen systematisch onderzoek naar de effectiviteit van het beleid om ouders te betrekken bij de behandeling van de jongeren.

Het betrekken van instellingen die bij verlof of nazorg betrokken zijn

Inrichtingen noemen verschillende instellingen en externe functionarissen die bij verlof of nazorg betrokken zijn. Er zijn enkele inrichtingen die beleidsafspraken hebben gemaakt, b.v. dat de reclassering vanaf een half jaar voordat het proefverlof ingaat deelneemt aan de individuele behandelplanbespreking, of die afspraken hebben gemaakt over de deelname van de gezinsvoogd van het Bureau Jeugdzorg aan de behandelplanbesprekingen, waarbij dat ook consequent gebeurt.

In veel inrichtingen wordt de individuele trajectbegeleider (itb'er) ingezet in de contacten met instellingen die van buitenaf bij de begeleiding van de

jongere betrokken zijn. Die functie wordt vaak ingevuld zoals in Workwise⁴ is bedoeld, waarin de itb'er zich in een laatste fase van het verblijf in de inrichting belast met het begeleiden van de jongere naar scholing buiten, naar werk, naar huisvesting en naar vrijetijdsbesteding. Functionarissen die de trajectbegeleiding uitvoeren nemen vaak deel aan diverse overleggen op gemeentelijk niveau, in de Veiligheidshuizen, en aan het netwerk- en trajectberaad onder regie van de Raad voor de Kinderbescherming.

Programma tijdens verlof

In de helft van de inrichtingen blijkt uit de opbouw van het verlofprogramma dat verlof gebruikt wordt om te werken aan doelstellingen uit het behandelplan. Dat blijkt uit de wijze waarop de jongere het verlofdoel of verlofdoelen koppelt aan activiteiten in het verlofprogramma, uit de wijze waarop de coach of mentor daarop stuurt en zijn oordeel op dit punt vastlegt. Ook blijkt het uit het gemotiveerde standpunt dat de gedragsdeskundige vastlegt. Uit de verlofevaluaties van de jongere (of van de begeleider) blijkt dat de vraag of de verlofdoelen bereikt zijn centraal staat in de schriftelijke verantwoording over het verlof en in verslagen van gesprekken. De overige inrichtingen documenteren de verlofplanning en evaluatie onvoldoende, benutten de voorgeschreven schriftelijke formats onvoldoende, kijken in de verslaglegging onvoldoende systematisch terug op het verloop van het verlof en het bereiken van verlofdoelen.

4.3 Conclusie en oordeel

De inrichtingen betrekken de jongere, het sociaal systeem van de jongere, en instellingen (werkgevers, scholen, reclassering, hulpverleners, etc.) nog onvoldoende bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van verlofsituaties. De Inspecties zijn van mening dat inrichtingen nog te weinig hebben nagedacht en nog te weinig beleid hebben ontwikkeld om de jongere, zijn sociaal netwerk en instellingen effectief te kunnen betrekken bij behandeling en verlof.

De Inspecties vinden dat inrichtingen beter moeten vastleggen welke doelstellingen met verlof worden nagestreefd, en dat ze bij het verlof betrokkenen daarover beter moeten informeren. Jongeren zijn overwegend wel goed geïnformeerd, maar worden onvoldoende uitgedaagd om verlof te

⁴ WORKWISE is een samenwerkingsverband van de JJI en enkele JeugdzorgPlus-instellingen, waarbinnen de methodiek van de individuele trajectbegeleiding gehanteerd wordt om jongeren naar een passende baan of beroepsopleiding te begeleiden.

benutten om te werken aan doelstellingen die in het kader van de behandeling zijn vastgelegd. In niet alle inrichtingen beschikken jongeren over een duidelijk ingevuld verlofprogramma, dat met hen en met alle andere bij het verlof betrokkenen goed is besproken.

Sommige inrichtingen hebben nog geen beleid hoe ze ouders bij het verlof kunnen betrekken en ondersteunen, en laten de invulling over aan individuele functionarissen met hun onderscheiden opvattingen. Dat geldt ook voor het betrekken van instellingen van buiten. Niet alle inrichtingen hebben in hun beleid vastgelegd met welke instellingen ze samenwerking behoeven om een antwoord te vinden op de specifieke problemen van de PIJ'ers. De itb'er is nog geen duidelijk uitgekristalliseerde functie met een eenduidig takenpakket.

4.4 Aanbevelingen aan DJI

Bevorder en bewaak dat de inrichtingen het beleid om jongeren, het sociale systeem van de jongeren en relevante instellingen te betrekken bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van verlof verder versterken.

Onderzoek welke factoren het betrekken van ouders bij de behandeling en het verlof van jongeren bevorderen en belemmeren.

Leg de inhoudelijke voorwaarden vast waaraan een verlofprogramma moet voldoen.

5

Risico-identificatie bij
besluitvorming over
verloftoekenning en
voorbereiding van verlof

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de onderzochte JJI geformaliseerd beleid hebben om risico's die aan verlof van jongeren verbonden zijn goed te onderzoeken en bij besluitvorming over verlof en voorbereiding van verlofsituaties en in hoeverre dat beleid operationeel is. De vraag wordt onderzocht door na te gaan of de inrichtingen voldoen aan een aantal afzonderlijke indicatoren. Die indicatoren staan tabel 4 gepresenteerd en worden vervolgens toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel en aanbevelingen van de Inspecties.

5.1 Tabel 4: Risico-identificatie bij toekenning en voorbereiding van verlof

Indicatoren	Rentray Lelystad	Rentray Rekken	Doggershoek	Het Keerpunt	De Hey-Acker	De Hartelborgt	Teylingereind	Harreveld	Overberg	Veenpoort	De Sprengen
Risicotaxatieinstrumenten worden op consistente wijze gehanteerd	++	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Jongeren worden overeenkomstig de ernst delict en de en problematiek in de juiste categorie ingedeeld	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Er wordt systematisch aandacht geschonken aan het gedrag van jongeren voorafgaand aan verlof	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+

+ = operationeel

++ = geborgd

5.2 Toelichting

Gebruik *risicotaxatie-instrumenten* bij besluitvorming over verlof De Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY)⁵ wordt in alle jeugdinstellingen gehanteerd en door daartoe opgeleide gedragsdeskundigen afgenomen. Alle inrichtingen sturen bij iedere nieuwe aanvraag voor een verlofmachtiging een geactualiseerde versie van de SAVRY op, maar vullen die zo nodig aan met een klinisch oordeel. Enkele instellingen gebruiken de uitkomsten van de SAVRY ook bij het vaststellen van regels en afspraken rond verlofmomenten. In verschillende instellingen evalueert de

⁵ De SAVRY is een risicotaxatie- en hanteringsinstrument dat bedoeld is als hulpmiddel voor professionele beoordelaars bij het inschatten van (en het doen van uitspraken over) het geweldsrisico van jongeren. De SAVRY is in 2006 ingevoerd en speelt op verschillende momenten tijdens het verblijf van de jongere een rol: bij het opstellen en evalueren van het behandelplan, bij besluitvorming over verlof, bij voorstellen voor doorplaatsing naar een beperkt beveiligde inrichting of plaatsing in een scholings- en trainingsprogramma, en bij adviezen voor verlenging van de PIJ-maatregel.

eindverantwoordelijke voor de behandeling de uitvoering van de SAVRY samen met de gedragsdeskundigen. Enkele inrichtingen gebruiken daarnaast delictanalyses om delictrisico's in te schatten. In sommige inrichtingen bestaat twijfel of de SAVRY voor alle groepen PIJ'ers gevalideerde uitkomsten oplevert. Eén inrichting onderzoekt periodiek welke door de SAVRY in beeld gebrachte risicofactoren kunnen worden verbonden met incidenten die hebben plaatsgevonden. In enkele inrichtingen leeft de vraag of de het gebruik van de uitkomsten van dit instrument gebruikt kunnen en mogen worden buiten de setting van de JJI.

Indeling in de juiste risicocategorie

Het in te dienen format bij aanvragen verlofmachtigingen dwingt de inrichtingen om aan te geven tot welke categorie jongeren de betreffende jongere behoort. De besluitnemende instantie (IJZ) staat open voor overleg over situaties waarin de inrichting wil afwijken van het verloftoetsingskader.

Aandacht voor gedrag jongeren voorafgaand aan verlof

In alle inrichtingen zoeken dagelijkse begeleiders van de jongere vanzelfsprekend overleg met gedragswetenschappers of lijnfunctionarissen wanneer ze gedrag observeren dat een goed verloop van het verlof in de weg kan staan. In enkele inrichtingen is in een procedure vastgelegd dat voorafgaand aan een verlofmoment een toetsingsformulier wordt ingevuld. In één inrichting wordt die screening in het teamoverleg uitgevoerd. In een andere inrichting is het gebruik van het formulier wel voorgeschreven, maar werden deze formulieren feitelijk niet ingevuld. Regelmatig worden er in inrichtingen reeds geplande verloven van jongeren ingetrokken of uitgesteld. Ondanks dat blijkt bij evaluaties na incidenten toch vaak dat aanwijzingen in het gedrag van de jongere over het hoofd gezien zijn.

5.3 Conclusie en oordeel

De Inspecties vinden dat risico's die aan toekenning van verlof verbonden zijn binnen de jeugdinstellingen en tussen IJZ en de instellingen zorgvuldig worden afgewogen. De inspecties vinden dat instellingen en DJI onvoldoende aandacht schenken aan het evalueren van de gebruikte instrumenten en procedures. Daardoor treedt er geen zichtbare verbetering op in de toepassing van het beleid, en worden vragen en problemen die instellingen ervaren niet opgelost.

5.2 Aanbeveling aan DJI

Onderzoek en evalueer samen met de inrichtingen het gebruik van de SAVRY en ga na hoe het gebruik van risicotaxatie-instrumenten beter kan bijdragen aan het verminderen van de kans op ernstige incidenten.

6

Risicobeheersing tijdens verlofsituaties

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of JJI de risico's die zich bij de uitvoering van het verlofbeleid voordoen voldoende kunnen beheersen, en of ze lering trekken uit incidenten die zich tijdens verlof hebben voorgedaan. De vraag wordt onderzocht door na te gaan of de inrichtingen voldoen aan een aantal afzonderlijke indicatoren. Die indicatoren staan in tabel 5 en worden vervolgens toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel en aanbevelingen van de Inspecties.

6.1 Tabel 5: Risicobeheersing tijdens verlosituaties

Indicatoren	Rentry Lelystad	Rentry Rekken	Doggershoek	Het Keerpunt	De Hey-Acker	De Hartelborgt	Teylingereind	Harreveld	Overberg	Veenpoort	De Sprengen
Inzet van toezicht- en controlemiddelen is op basis van risicotaxatie en bekend bij jongere	+	+	+			+	+	+	+	+	+
Openbaar Ministerie, politie en slachtoffers zijn indien nodig geïnformeerd	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Incidenten worden gerapporteerd, onderzocht, geëvalueerd en besproken met de jongere	++	+	+	+	++	+	+	+	+	+	+
Intrekking of vervallen verlofmachtigingen gebeurt overeenkomstig wettelijke bepalingen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verlofdocumenten verschaffen duidelijkheid aan jongeren over voorwaarden, hulp en steun	+	+		+		+				+	

+ = operationeel

++ = geborgd

6.2 Toelichting

Inzet van toezicht- en controlemiddelen

Alle inrichtingen hanteren standaardafspraken over toezicht, controles en voorwaarden waaraan jongeren zich moeten houden. Controles op drugs- en alcoholgebruik na verlof zijn gangbaar. Tijdstippen van vertrek en terugkeer en plaatsen waar de jongere mag verblijven zijn altijd vastgelegd. Ook wordt altijd afgesproken of, wanneer en hoe de jongere tijdens verlof contact heeft met de inrichting, of andersom. Niet alle inrichtingen leggen die afspreken op een eenduidige manier in een verlofcontract vast. Ook leggen inrichting niet altijd duidelijk vast of en hoe de uitkomsten van een risicotaxatie de afspraken en regels over toezicht en controle beïnvloeden. Groepsleiding of gedragsdeskundigen informeren jongeren ook mondeling over de afspraken en regels.

Er zijn verschillen tussen inrichtingen in de wijze waarop de rol van de verlofbegeleider wordt ingevuld. In sommige inrichtingen is geen instructie voor verlofbegeleiders beschikbaar hoe bij voorbeeld op te treden in de thuissituatie van de jongere. Ook gebeurt het dat een inrichting per situatie afweegt af welke functionaris beschikbaar, bereid en toegerust is om een bepaald verlof te begeleiden.

In sommige inrichtingen zijn personeelsleden geïnstrueerd om dreigende onttrekking van jongeren zo nodig door fysiek ingrijpen te voorkomen. Andere inrichtingen verbieden hun personeelsleden uitdrukkelijk om fysiek in te grijpen, en daar mogen personeelsleden jongeren die dreigen zich te onttrekken aan de begeleiding alleen waarschuwen voor de gevolgen.

Tijdig informeren van politie/OM/slachtoffers

De aanwezigheid van een executie-indicator is voor alle inrichtingen bepalend voor de vraag of ze het Openbaar Ministerie (OM) moeten betrekken en informeren over toekenning van verlof aan PIJ-jongere. De meeste inrichtingen maken geen eigen afweging over het informeren van slachtoffers, omdat het OM en DJI sinds 2006 afspraken⁶ gemaakt hebben over het op verzoek van slachtoffers informeren van betrokkenen. De inrichtingen weten niet of en hoe het OM slachtoffers informeert. In een enkele inrichting maken de behandelaars samen met de jongere eigen afwegingen over het informeren van slachtoffers. Soms legt de inrichting contact met slachtoffers in het kader van herstelbemiddeling. Soms verbieden inrichtingen jongeren om tijdens verlof in bepaalde gebieden te komen vanwege het risico van maatschappelijke onrust of onvoorziene contacten met slachtoffers. De inrichting informeert de lokale politie wordt altijd over verlof van zedendelinquenten, en ook wel bij ernstige delicten.

Melding, registratie en onderzoek van incidenten tijdens verlof

Alle inrichtingen melden onttrekkingen volgens de regels die daarover sinds 2008 gelden⁷ bij het Landelijk Meldpunt van de Koninklijke Landelijke Politie Diensten (KLPD). Over de hantering van die regeling heeft DJI in 2009 na evaluatie een aangepaste instructie opgesteld.

Inrichtingen evalueren ernstige incidenten altijd en stellen daarover rapportages op. In enkele inrichtingen zijn aanzetten gevonden voor een database over incidenten en is een begin gemaakt met een periodieke

⁶ Sinds 1 januari 2006 bestaat er een Informatiepunt in Arnhem, dat op hun verzoek slachtoffers informeert over de bewegingsvrijheid van minderjarige daders. Het OM en DJI hebben nadere afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling.

⁷ Sinds 2008 gelden nieuwe regels voor de melding van ongeoorloofde afwezigheid van justitiabelen. Daaraan verbonden is een protocol informatieoverdracht tussen ketenpartners. Per 1 januari 2009 is een bijgewerkte Instructie Melding Bijzonder Voorval DJI, Justitiële Jeugdinstellingen ingevoerd.

evaluatie over de aard en voorkomen van allerlei soorten incidenten en ongewenste gebeurtenissen.

Vervallen of intrekken verlofmachtiging

In alle inrichtingen is de wijze waarop verlofmachtigen opgeschort, ingetrokken of vervallen verklaard wanneer zich ernstige incidenten hebben voorgedaan in overeenstemming met de wettelijke voorschriften.

Inrichtingen informeren IJZ altijd, maar klagen soms dat ze er niet in slagen de het verlangen naar informatie van IJZ in voldoende mate te bevredigen.

Verstrekken verlofdocument aan verlofgangers

Alle inrichtingen verstrekken verlofdocumenten aan jongeren, maar in de helft van de inrichtingen is die informatie meestal beperkt tot wat in wet- en regelgeving is bepaald en wordt onvoldoende rekening gehouden met het belang dat de jongere kan hebben bij meer specifieke informatie, zoals de voorwaarden en de mogelijkheden voor hulp en steun tijdens verlof. De informatie is ook vaak in juridische en niet toegankelijke formuleringen vastgelegd. Er zijn ook inrichtingen die helder geformuleerde verlofcontracten, tijdschema's en regels en afspraken meegeven aan jongeren die met verlof gaan.

6.3 Conclusie en oordeel

De procedures en afspraken om incidenten tijdens verlof te beheersen functioneren naar de mening van de Inspecties overwegend toereikend. En de voorgeschreven regels worden nageleefd. De Inspecties vinden het positief dat sommige inrichtingen lessen beginnen te trekken uit periodieke analyses van de incidenten die zich hebben voorgedaan, en dat de Meldingsprocedure Onttrekkingen na een jaar te zijn gebruikt is geëvalueerd en aangepast.

Er zijn punten die beter kunnen. In niet alle inrichtingen is zichtbaar hoe ze de uitkomsten van risico-taxaties vertalen in op de gesignaleerde risico's toegespitste afspraken, controles en regels rond verlof. De Inspecties vinden het vreemd dat niet in alle inrichtingen duidelijke instructies aanwezig zijn hoe verlofbegeleiders moeten optreden en dat inrichtingen onderling afwijkende instructies hebben over het al dan niet met geweld optreden ter voorkoming van onttrekking aan de maatregel tijdens begeleid verlof. De wijze waarop de landelijke afspraken tussen DJI en OM functioneren over het informeren van slachtoffers laat naar de mening van de Inspecties nog teveel ruimte voor het ontstaan van verschillende aanpakken in inrichtingen, waardoor misverstanden kunnen ontstaan.

Veel inrichtingen laten na om jongeren die met verlof gaan te voorzien van

begrijpelijke en volledige informatie, die hen kan helpen om problemen tijdens verlof te voorkomen en op te lossen. De Inspecties vinden dat inrichtingen hier een eenvoudig hulpmiddel om de kans op het ontstaan van incidenten terug te dringen laten liggen.

6.4 Aanbevelingen aan DJI

Pas de geweldsinstructie aan zodat duidelijk is of personeelsleden geweld mogen toepassen om onttrekking van jongeren aan de begeleiding te voorkomen en bevorder een eenduidiger invulling van de rol van verlofbegeleiders.

Evalueer samen met het OM en de inrichtingen of de procedures om slachtoffers te informeren over het verlof van daders toereikend functioneren.

Ontwikkel samen met de inrichtingen een systeem om incidenten te onderzoeken en te evalueren, waardoor duidelijk wordt welke factoren een rol spelen bij het ontstaan van incidenten.

7

Dossiervorming en dossieroverdracht

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de onderzochte JJI geformaliseerd beleid hebben over dossiervorming en -overdracht, of geautoriseerde personen altijd toegang hebben tot alle relevante informatie over de jongere, of bij overplaatsing van de jongere direct informatie kan worden overgedragen, zodat de voortgang en continuïteit in de behandeling wordt bevorderd. De vraag wordt onderzocht door na te gaan of de inrichtingen voldoen aan een aantal afzonderlijke indicatoren. Die indicatoren staan in tabel 6 en worden vervolgens toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel en aanbevelingen van de inspecties.

7.1 Tabel 6: Dossiervorming en dossieroverdracht

Indicatoren	Rentray Lelystad	Rentray Rekken	Doggershoek	Het Keerpunt	De Hey-Acker	De Hartelborgt	Teylingereind	Harreveld	Overberg	Veenpoort	De Sprengen
Dossiers zijn altijd volledig bijgehouden en toegankelijk voor geautoriseerde functionarissen	+	+	+	+			+	+		+	
Relevante informatie wordt tijdig aan vervolginrichtingen overgedragen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

==
 + = operationeel
 ++ = geborgd

7.2 Toelichting

Dossierbeheer

Alle inrichtingen houden op de jongerenadministratie fysieke dossiers bij. De inhoud van die dossiers is gebaseerd op wettelijke bepalingen en daarop gebaseerde werkinstructies. De medewerkers van de jongerenadministratie trachten te bereiken dat alle informatie die uiteindelijk in het dossier moet komen daarin ook terecht komt. Ook geven administratieve medewerkers signalen af wanneer rapportage of verlofaanvragen moeten worden opgesteld. In niet alle inrichtingen leidt dat ertoe dat alle relevante documenten onmiddellijk na vaststelling in het dossier worden opgenomen. Jongeren hebben op verzoek en onder begeleiding inzage in hun dossier.

Verschillende functiegroepen maken werkaantekeningen, gedragsrapportages en dagrapportages in het kader van de behandeling van de jongeren. Daardoor werken sommige inrichtingen in feite wel met vier verschillende dossiers. In een enkele inrichting is in een protocol vastgelegd met welke functionarissen informatie met betrekking tot het verlof altijd wordt

gedeeld. Er is ook een inrichting waarin alle inhoudelijke stukken over jongeren zoals behandelplannen en verlofaanvragen, digitaal beschikbaar zijn met autorisaties per functiegroep.

In verschillende inrichtingen zijn initiatieven om digitale informatiesystemen te ontwikkelen, waarin de veelsoortige informatie die over jongeren wordt vastgelegd, wordt verzameld en toegankelijke gemaakt wordt voor medewerkers die daartoe geautoriseerd zijn.

Overdracht dossiers

Bij overplaatsing worden dossiers aangevuld en geschoond en per post verzonden naar de volgende inrichting. Sommige inrichtingen doen dat aangetekend. Veel inrichtingen geven aan dat ze trachten te zorgen voor een “warme” overdracht, door op functieniveau telefonisch contact op te nemen en relevante informatie te verstrekken en toelichting te geven.

7.3 Conclusie en oordeel

De Inspecties vinden dat het dossierbeheer is in de meeste inrichtingen toereikend is georganiseerd om bij te kunnen dragen aan voortgang en continuïteit in de behandeling van de jongere. De Inspecties vinden dat de richtlijnen voor dossiervorming en de gebruikte systemen bij dossiervorming echter niet meer toereikend zijn om te garanderen dat alle relevante informatie over activiteiten van diverse functiegroepen ten aanzien van de jongere tijdig en op een efficiënte manier toegankelijk is voor alle betrokkenen. Dat afzonderlijke inrichtingen ervoor kiezen om eigen digitale systemen te ontwerpen om dit probleem op te lossen vormt een risico voor de eenheid in dossiervorming en voor de continuïteit in de behandeling bij overplaatsingen van jongeren tussen inrichtingen.

7.4 Aanbeveling aan DJI

Stel opnieuw vast welke documenten, die de behandeling van PIJ-jongeren betreffen, moeten worden opgenomen in het dossier van de jongeren. Vertaal de eisen die aan het jongerendossier gesteld worden in een programma van eisen voor een landelijk uniform digitaal informatiesysteem. Geef leiding aan de ontwikkeling van zo'n systeem.

8

Eindoordeel

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraagstelling waarmee het onderzoek startte. Die luidde als volgt: Draagt het verlofbeleid bij aan de opvoeding en behandeling van jongeren die in het kader van een PIJ-maatregel verblijven in een normaal beveiligde JJI, en worden risico's die aan verlof verbonden zijn onderkend en beheerst?

De vraag wordt beantwoord in een eindoordeel. Vervolgens maakt tabel 7 zichtbaar hoe de Inspecties de uitvoering van het verlofbeleid door de afzonderlijke inrichtingen beoordelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen met een algemeen karakter.

8.1 Eindoordeel

Het planmatig verlof binnen de PIJ-maatregel draagt naar het oordeel van de Inspecties nog onvoldoende bij aan het realiseren van behandel doelstellingen en aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving van de PIJ-jongere. Dat komt doordat een aantal inrichtingen er niet altijd in slaagt om behandel doelen te vertalen in verlofdoelstellingen en activiteiten waaraan jongeren tijdens verlof moeten werken. Dat komt ook doordat niet alle inrichtingen dat proces van vertaling van behandel doelstellingen in activiteiten en evaluatie van verlof in voldoende mate sturen en volgen.

Het beleid van de inrichtingen om verlof in te zetten om ouders en opvoeders op constructieve wijze te betrekken bij de behandeling van de jongere en om verlof te gebruiken om jongeren te helpen een sociaal netwerk op te bouwen in de omgeving waarin zij terugkeren, is nog onvoldoende uitgewerkt.

Er zijn ook structurele knelpunten die een goede inzet van het planmatig verlof in het kader van de behandeling bemoeilijken. De regionale spreiding van de beperkt beveiligde capaciteit, de plaatsing van veel PIJ-jongeren buiten de regio waarin ze terugkeren, en de geringe flexibiliteit van het gehanteerde verlofvoetsingskader zijn naar de mening van de Inspecties belangrijke knelpunten, die moeten worden aangepakt. Voor veel inrichtingen is het moeilijk om ervoor te zorgen dat alle relevante informatie over de jongere en over het verlof van de jongere goed toegankelijk is voor alle betrokkenen.

Er zijn landelijk en in de inrichtingen procedures ontwikkeld om de risico's van verlof voor de veiligheid van de samenleving te beperken. Die procedures worden ook toegepast en nageleefd. De Inspecties spreken hun verbazing erover uit dat er geen gegevens verzameld worden op basis waarvan kan worden vastgesteld of die procedures een effectieve bijdrage leveren aan de beheersing van die risico's. Daarnaast zijn er niet in alle inrichtingen duidelijke procedures voor verlofbegeleiding en voor de

toepassing van geweld tijdens verlof.

DJI zou daarom vooral aan onderzoek, evaluatie en borging van het beleid en de regels die de uitvoering van de PIJ-maatregel bepalen meer aandacht moeten geven.

8.2 Beoordeling van het verlofbeleid per inrichting

De Inspecties zijn van oordeel dat inrichtingen in beginsel op alle onderzochte indicatoren een score “operationeel” moeten behalen. Daarvan is het volgende beoordelingsschema afgeleid:

Inrichtingen die op alle 22 indicatoren (tenminste) operationeel scoren, worden als goed gekwalificeerd. De prestatie van inrichtingen die op tenminste 17 van de 22 indicatoren operationeel scoren worden beoordeeld als voldoende. Wanneer inrichtingen op minder dan 17 indicatoren operationeel scoren, wordt hun presteren op het terrein van het verlofbeleid als onvoldoende beoordeeld.

Tabel 7: Beoordeling van het verlofbeleid per inrichting

Goed
Rentray Lelystad
Rentray Rekken
Voldoende
Doggershoek
Het Keerpunt
De Hey-Acker
Hartelborgt
Teylingereind
Harreveld
Onvoldoende
Overberg
De Veenpoort
De Sprengen

In twee inrichtingen beoordelen de Inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan opvoeding en behandeling van jongeren als goed, omdat ze op alle onderzochte indicatoren operationeel beleid hebben.

In zes inrichtingen beoordelen de inspecties de bijdrage van het verlofbeleid aan opvoeding en behandeling als voldoende, omdat ze op een beperkt aantal indicatoren geen operationeel beleid hebben.

In drie inrichtingen beoordeelt de Inspectie de bijdrage van het verlofbeleid

aan opvoeding en behandeling als onvoldoende, omdat ze op vijf of meer indicatoren geen operationeel beleid hebben.

8.3 Toelichting

De verschillen in de beoordeling van het verlofbeleid per inrichting worden in hoofdzaak veroorzaakt door verschillen tussen inrichtingen op een beperkt aantal indicatoren:

- Is de relatie tussen de doelstellingen in het behandelplan en in het verlofplan zichtbaar?
- Wordt het Competentiemodel toegepast om het gedrag van jongeren te sturen?
- Draagt verlof bij aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van de jongere?
- Zijn ouders betrokken bij verloftoekenning, en worden ze zonodig ondersteund?
- Is er een duidelijk programma voor verlof? Zijn alle betrokkenen daarvan op de hoogte?
- Verschaffen verlofdocumenten duidelijkheid aan jongeren over voorwaarden, hulp en steun?

De verschillen zijn daarmee vooral herleidbaar tot verschillen in deskundigheid en professionaliteit van de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van het verlofbeleid, en tot verschillen in hoe ze hun dagelijks werk uitvoeren en hoe ze daarbij met elkaar samenwerken. Denk hierbij het professionaliteit van de verschillende functionarissen, aan de positionering van gedragsdeskundigen, aan het functioneren van een duale managementstructuur, aan de kwaliteit van de communicatie en het overleg tussen gedragsdeskundigen, groepsleiders en itb'ers, aan het vermogen van groepsleiders om samen met jongeren concrete werkdoelen te formuleren, en om het verlofsituaties te evalueren, en aan het vermogen om vanuit de vraagstelling en de problemen van de jongere te denken.

8.4 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de JJI

Verbeter beleid en uitvoering van het verlofbeleid op indicatoren die nog geen operationele score hebben gekregen

Pak vooral het tekort aan aandacht voor evaluatie, onderzoek en borging van het verlofbeleid aan, waar nodig samen met andere inrichtingen of het hoofdkantoor.

Aanbevelingen aan DJI

Bevorder een heldere taakverdeling tussen functionarissen die bij de uitvoering van het verlobbeleid betrokken zijn, zorg voor eenduidige functieprofielen.

Bevorder en bewaak een eenduidige hantering en borging van de uitvoering van de basismethodiek YOUTURN en het traject Workwise in de JJI. Initieer daartoe periodieke evaluaties en audits en maak gebruik van wetenschappelijk onderzoek.

Bevorder samenwerking en kennisdeling tussen JJI's onderling en tussen voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en JJI's.

9 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk maken de Inspecties naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek nog enkele beschouwende opmerkingen. De opmerkingen hebben betrekking op de thema's professionalisering, op de balans tussen aandacht voor procedure en inhoud, en op de regionale spreiding van inrichtingen en op borging van de kwaliteit.

9.1 Het belang van voortgaande professionalisering

De JJI's zijn met elkaar verbonden in een professionaliseringsproces. Dit wordt in de inrichtingen zichtbaar door de voorgenomen vermindering van de groepsgrootte, in verhoging van het aantal gedragsdeskundigen, door het op hbo-niveau brengen van groepsleidersfunctie en invoering van functiedifferentiatie binnen de groepsleiding, en door de invoering van de gemeenschappelijke basismethodiek YOUTURN en het traject WorkWise. Dat proces is ingezet om de veiligheid van de jongeren met ernstige problemen die samen worden geplaatst in JJI's beter te kunnen waarborgen en om de jongeren beter te kunnen behandelen. Dat proces is nog lang niet afgerond.

De PIJ-maatregel wordt opgelegd aan jongeren bij wie het plegen van zware delict(en) vaak verbonden is met ernstige psychische of persoonlijkheidsproblemen. De eisen die aan begeleiders en behandelaars gesteld worden zijn hoog, en dat geldt ook voor de organisaties waarbinnen de begeleiders en behandelaars werken. Die organisaties moeten medewerkers de gelegenheid geven zich door systematische reflectie samen met anderen te bezinnen op hun werkwijze en zich te blijven professionaliseren.

Het toekennen van verlof aan PIJ-jongeren is een belangrijk proces binnen de behandeling. Verlof is nodig om jongeren buiten de inrichting voor de behandeling relevante ervaringen te laten opdoen, en om hen daaruit lering te laten trekken.

Om verlof beter te laten bijdragen aan het realiseren van behandeldoelen is het nodig dat het ingezette professionaliseringsproces verder wordt voortgezet. Maar het is ook nodig dat DJI kritisch blijft onderzoeken of dat professionaliseringsproces in alle inrichtingen het beoogde resultaat heeft, en of de verschillende verbetermaatregelen daaraan in voldoende mate bijdragen.

9.2 De balans tussen aandacht voor procedures en voor inhoud

De taakverdeling tussen de inrichtingen en IJZ brengt met zich mee dat er in het besluitvormingsproces over verlof veel aandacht is voor formele en procedurele aspecten van de verlofboekening. Dat kan ertoe leiden dat de inhoudelijke kwaliteit van verlofplannen minder aandacht krijgt. De gedetailleerde regelgeving, die frequentie en duur van verlof sterk beperkt, beperkt soms de mogelijkheid om verlof effectief in te zetten in het kader van de behandeling.

Uit dit onderzoek blijkt dat inrichtingen overwegend voldoende aandacht hebben voor de procedures en voorwaarden, maar dat lang niet alle inrichtingen thans in staat zijn om verlof als onderdeel van de behandeling goed vorm te geven.

In de voorbije jaren heeft het zwaartepunt in het landelijke beleid gelegen in aanscherping van procedures. Dat komt tot uitdrukking in het toetsingskader verlof stafrechtelijke jeugdigen, maar ook in de regels rond melding van incidenten en onttrekkingen. Het zwaartepunt bij verdere verbeteracties moet naar de mening van de Inspecties gelegd worden bij het beter benutten van verlof als onderdeel van de behandeling van de jongere. Dat stelt hogere eisen aan de kwaliteit van de interne besluitvorming over verlofprogramma's, aan de vormgeving, uitvoering en evaluatie van verlofprogramma's en van de rolinvulling van bij verlof betrokken medewerkers.

9.3 Spreiding van inrichtingen

De PIJ-maatregel wordt over het land verspreid over veertien inrichtingen met nog meer locaties ten uitvoer gelegd. Doordat niet overal beperkt beveiligde inrichtingen beschikbaar zijn en het traject dat PIJ-jongeren doorlopen regelmatig door incidenten doorkruist wordt, kan slechts een deel van hen zich in inrichtingen in de regio waarin ze terugkeren voorbereiden op die terugkeer.

De inrichtingen die de PIJ-maatregel ten uitvoer leggen kennen ook nog verschillende differentiaties (VIC, LVG, ITA, zeden, en reguliere afdelingen). DJI en de inrichtingen moeten zich de vraag stellen hoe aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een effectief verlofbeleid (regionale tenuitvoerlegging, een goede verhouding tussen normaal en beperkt beveiligde inrichtingen, een verloftoetsingskader dat het efficiënt werken aan behandeldoelen bevordert) het best kan worden voldaan.

9.4 Kwaliteit en borging

De JJI's hebben de kwaliteit van hun handelen met betrekking tot verlof nog onvoldoende geborgd. Dat geldt ook voor het hele systeem van de uitvoering van de PIJ-maatregel. Het systematisch evalueren van omstandigheden die de effectiviteit van de behandeling beïnvloeden én van incidenten, die de behandeling kunnen doorkruisen, kan tot verbetering van het behandelbeleid en de risicobeheersing leiden. Er worden op dit moment nog onvoldoende gegevens worden verzameld om te kunnen beoordelen of met de huidige instrumenten en voorschriften het risicomanagement rond verlof toereikend is ingevuld of dat de uitvoering kan worden verbeterd. Daardoor blijft het risico bestaan dat incidenten de aanleiding kunnen vormen voor invoering van nieuwe regels en procedures, die niet bijdragen aan een vermindering van het aantal ernstige incidenten.

Bijlage 1

De PIJ-populatie

Door de rechter opgelegde PIJ-maatregelen

2005	216
2006	174
2007	139
2008	94

Lopende PIJ-maatregelen

ultimo 2005	607
ultimo 2006	596
ultimo 2007	566
juli 2008	500

Het aantal opgelegde PIJ-maatregelen loopt al drie jaar sterk terug. Het aantal lopende PIJ-maatregelen zal in de komende jaren sterk afnemen, ook als zich een stabilisatie of stijging in de opgelegde PIJ-maatregelen zal voordoen.

Fase tenuitvoerlegging maatregel PIJ populatie juli 2008

In onderstaand overzicht wordt duidelijk dat 10 % van de PIJ-populatie op 1 juli 2008 in een opvanginrichting verbleef. Die wachten daar op de mogelijkheid om opgenomen te worden in een behandelinrichting. 60 % van de PIJ'ers verbleef in een normaal beveiligde inrichting, 16 % verbleef in een beperkt beveiligde inrichting, en 14 % was in een scholings- en traingsprogramma geplaatst (STP) of met proefverlof.

	Totaal	Jongen	Meisje
In opvanginrichting	50	48	2
In behandelinrichting (normaal beveiligd)	302	281	21
In behandelinrichting (beperkt beveiligd)	80	76	4
In STP/proefverlof	68	65	3
Totaal	500	470	30

De onderzochte doelgroep

Van de 281 jongens, die op 1 juli 2008 in normaal beveiligde afdelingen inrichtingen waren opgenomen, verbleven er 248 in inrichtingen, die in het onderzoek zijn betrokken. De overigen verbleven in Den Engh. Deze inrichting was niet in het onderzoek betrokken.

Deze 248 jongeren waren als volgt over de diverse (typen) inrichtingen verdeeld

Doggershoek	23
Harreveld	18
Hartelborgt	21
Hey-Acker	30
Keerpunt	16
Overberg	16
Veenpoort	16
Rentray Lelystad	32
Rentray Rekken	37
De Sprengen	27
Teylingereind	12
Totaal	248

Reguliere afdelingen	133
Individuele Trajectafdelingen	9
Zedenafdelingen	24
Licht Verstandelijk Gehandicapten	46
Very Intensive Care Afdelingen	36
Totaal	248

Leeftijdsopbouw onderzochte populatie

14	1
15	8
16	15
17	40
18	47
19	57
20	46
21	24
22	5
23	4
24	1
Totaal	248

Bijlage 2

Toetsingskader

Uitvoering verlofbeleid justitiële jeugdinrichtingen. Toelichting op scoreclassificaties per indicator

IJZ

De uitvoering van het verlofbeleid draagt bij aan realisatie van in het kader van de behandelings- en handelingsplannen geformuleerde doelstellingen.

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid waarin de relatie tussen verlof- en behandelplan is aangegeven.	De inrichting heeft schriftelijk beleid m.b.t. relatie tussen behandelplan en verlofplan (Toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen).	Het dossier maakt per verloffase zichtbaar hoe de behandeling verloopt, wat de respons is van de jongere, zodat het gefaseerd uit te voeren verlofbeleid logisch en consistent in de tenuitvoerlegging van de maatregel past.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.	
Methodische hantering van toekenning vrijheden	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid op welke wijze de toekenning van vrijheden methodisch wordt onderbouwd.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe verlof kan worden ingezet om het gedrag jongeren te sturen.	Jongeren en medewerkers zijn op de hoogte van het beleid hoe verlof kan worden ingezet om het gedrag van jongeren te sturen. Het beleid wordt consequent en in overeenstemming met de eisen van basismethodiek gehanteerd.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Betrokkenheid behandelaars en groepsleiding bij besluitvorming over verlof	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid op welke wijze behandelaars en groeps-eiding bij besluitvorming betrokken zijn.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe behandelaars en groepsleiding betrokken worden bij de besluitvorming over verlof, waarin multidisciplinair overleg en een inhoudelijke professionele toets een plaats heeft (Toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen).	Uit het dossier van de jongere blijkt dat behan-delaars en groepsleiding zijn betrokken bij de besluitvorming over verlof, en dat multidisciplinair overleg en een professioneel inhoudelijk toets plaatsvinden. Bij evaluatie van het verloop van het verlof zijn behandelaars en groepsleiding betrokken.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. De inrichting evalueert en onderzoekt systematisch het proces van toekenning verlof.

Verantwoordelijkheid voor het besluit over het verlofadvies	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid wie verantwoordelijk is voor besluiten over verlofadviezen	De inrichting heeft schriftelijk vastgelegd beleid wie verantwoordelijk is voor het advies tot verlofverlening en hoe bij verschil van opvatting besluitvorming plaatsvindt.	Uit het dossier wordt duidelijk wie verantwoordelijkheid neemt voor het advies tot verlofverlening.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. De inrichting evalueert en onderzoekt systematisch het proces van verloftoekenning.
Continuïteit in behandeling en opvoeding na verlofincidenten	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van continuïteit van behandeling en opvoeding na eventuele verlofincidenten.	De inrichting heeft schriftelijk beleid dat erop gericht is om overplaatsing van jongeren en negatieve effecten voor de continuïteit van zorg, behandeling en opvoeding na verlofincidenten te voorkomen.	Uit het dossier blijkt hoe de continuïteit van zorg, behandeling en opvoeding wordt gerealiseerd na verlofincidenten.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

ISt

De uitvoering van het verlofbeleid draagt bij aan de voorbereiding op de terugkeer van de jongere in de samenleving

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Aansluiting verlossituaties op fasering PIJ-maatregel	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van de aansluiting van verlof-situaties op fasering PIJ-maatregel.	De inrichting heeft schriftelijk beleid met betrekking tot de aansluiting tussen toekenning van verlofmodaliteiten en voorbereiding van over-plaatsing naar minder beveiligde inrichtingen of (vervolg) voorzieningen. (toetsingkader verlof strafrechtelijke jeugdigen).	Uit het dossier blijkt dat eendaags onbegeleid verlof altijd een voorbereiding is op plaatsing naar een beperkt beveiligde behandelafdeling en dat veelvuldig verleend meerdaags verlof altijd een voorbereiding is op STP-/Proefverlof of beëindiging PIJ.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Passende vervolgplaatsen zijn voldoende beschikbaar. Als vervolgvoorzieningen niet beschikbaar zijn heeft de inrichting een actieve en aantoon-bare rol in de totstand-koming ervan. De inrichting onderzoekt en evalueert periodiek de effectiviteit van haar rol en stelt op grond daarvan het beleid bij.
Bijdrage van verlof aan onderhoud en opbouw sociaal netwerk	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid waarin is vastgelegd hoe verlof kan bijdragen aan onderhoud en opbouw van het sociaal netwerk.	In schriftelijk beleid van de inrichting is vastgelegd op welke wijze verlof bijdraagt aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van jongeren buiten de inrichting.	Uit het dossier blijkt hoe verleend verlof bijdraagt aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van jongeren buiten de inrichting.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Aandacht voor materiële basiscondities bij verlofsituaties	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van materiële basiscondities tijdens verlof.	De inrichting heeft schriftelijk vastgelegd beleid m.b.t. de verzorging van jongeren, reiskosten, verblijf tijdens verlof.	Uit het dossier blijkt dat de jongere tijdens verlof kon beschikken over pas-send verblijf, verzorging voldoende middelen.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

I/JZ

Jongeren en het sociaal systeem van de jongeren zijn actief betrokken bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van verlofsituaties

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Informereren van jongeren over voorwaarden die aan verlofverlening verbonden zijn.	De inrichting heeft geen schriftelijk beleid m.b.t. het informeren van jongeren over rechten en plichten die aan verlof-verlening verbonden zijn.	De inrichting heeft schriftelijk beleid om jongeren te informeren over rechten en plichten, waaronder over voorwaarden die aan verlofverlening verbonden zijn.	Jongeren zijn op de hoogte van de regels en procedures en de voorwaarden die aan verlof-verlening verbonden zijn.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. De effecten van het informeren van jongeren worden onderzocht en geëvalueerd en de werk-wijze en te hanteren mid-delen worden verbeterd.
Ondersteuning van ouders /opvoeders die de jongeren tijdens verlof begeleiden.	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid gericht op ondersteuning van ouders-/opvoeders die de jongeren tijdens verlof begeleiden.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe ouders/opvoeders betrokken worden bij verlofverlening, hoe ze geïnformeerd worden over hun rol bij het verlof, en hoe ze daarbij zo nodig ondersteund worden.	Uit het dossier blijkt dat ouders op de hoogte zijn van hun rol bij het verlof en dat ze in staat zijn deze (zonodig met steun van de inrichting) uit te voeren.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Informereren en betrekken instellingen/externe functionarissen die (nu) bij de vormgeving van verlofsituaties of (in de toekomst) bij de terugkeer van de jongere een rol hebben.	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid met betrekking tot het betrekken van relevante externe functionarissen en instellingen bij verlofsituaties.	De inrichting heeft schriftelijk beleid over het informeren en betrekken van relevante externe functionarissen en instellingen bij verlofsituaties.	Uit het dossier blijkt dat relevante instellingen en functionarissen betrokken zijn.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Programma tijdens verlof	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid t.a.v. inhoud en vormgeving van het programma tijdens het verlof.	De inrichting heeft schriftelijk beleid met betrekking tot het vormgeven en vastleggen van programma van de jongere tijdens verlof.	Uit het dossier blijkt dat de jongeren tijdens verlof beschikken over een duidelijk programma dat met hen en andere bij de uitvoering betrokkenen is gecommuniceerd.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

ISt

Er vindt risico-identificatie plaats bij besluitvorming over verloftoekenning en voorbereiding van verlof

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Gebruik risicotaxatieinstrumenten bij het beslissen over toekenning van verlof.	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid m.b.t. gebruik van risicotaxatieinstrumenten.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe de Savry en andere risicotaxatieinstrumenten worden ingezet in het kader van verlofbeslissingen om in Biji art. 31, lid 2 genoemde risico's te beheersen.	Uit het dossier blijkt dat risicotaxatieinstrumenten op geplande en consistente wijze gehanteerd worden in het kader van de toekenning of afwijzing van verlofaanvragen, en dat risico's zorgvuldig worden afgewogen.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Inzichten uit onderzoek naar factoren die een risico vormen voor een goed verloop van het verlof, en uitkomsten van onderzoeken naar incidenten worden verwerkt in het beleid.
Hantering toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen.	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid waarin het toetsingskader verlof een plaats heeft.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe categorisering van PIJ-jongeren plaatsvindt en hoe wettelijk vastgelegde termijnen met betrekking tot toekenning van verlof worden gehanteerd.	Uit het dossier blijkt dat jongeren in de juiste categorie zijn geplaatst, en conform de regels die daaruit voortvloeien worden behandeld. Wettelijke termijnen worden gehandhaafd.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Aandacht voor gedrag van jongeren voorafgaand aan uitvoering verlof	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid t.a.v. signalen voorafgaand aan verlof.	Er is schriftelijk vastgelegd beleid gericht op het signaleren van bijzondere gedragingen van jongeren voorafgaand aan verlof.	Medewerkers staan in nauw contact met jongeren die in afwachting zijn van een verlof en signaleren en communiceren eventuele risico's m.b.t. reeds toegekende verloven en leggen deze vast.	De uitvoering is op handelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

ISt

Risico's tijdens verlofsituaties worden beheerst

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Afspraken over toezicht en controle om risico's tijdens verlofsituaties te beheersen	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid t.a.v. inzet van toezicht- en controlemiddelen.	De inrichting heeft schriftelijk beleid m.b.t. inzet van toezicht- en controlemiddelen (begeleiding, afspraken die de bewe-gingsvrijheid beperken, tussentijdse contacten met de thuissituatie of met de jongere).	Uit het dossier blijkt dat inzet van toezicht- en controlemiddelen plaats-vindt op basis van een risicotaxatie en besproken wordt met de jongere.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
(Tijdig) informeren van politie/OM/slachtoffers bij toekennen verlof	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid t.a.v. het (tijdig) informeren van politie/ OM/ slachtoffers bij verlofbewegingen.	De inrichting heeft beleid om in voorkomende gevallen, politie/OM of slachtoffers te (doen) informeren over verlof-bewegingen van jongeren.	Uit het dossier blijkt dat OM, politie en slachtoffers zo nodig zijn geïnfor-meerd en dat het OM wordt betrokken bij de besluitvorming over verlof wanneer een executie-indicator is afgegeven.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Melding, registratie en onderzoek van incidenten tijdens verlof	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van melding, registratie en onderzoek van incidenten.	De inrichting heeft een beleid om ongewenste gebeurtenissen en inci-denten tijdens verlof te melden, te registreren en te onderzoeken. Het beleid sluit aan bij de Regeling melding bijzondere voorvallen.	Uit het dossier blijkt dat Incidenten worden onder-zocht, gerapporteerd en besproken met de jong-eren en dat de gevolgen voor toekomstige verlof-situaties worden bepaald.	De uitvoering is op han-delingsniveau geborgd. Ernstige incidenten wor-den volgens een schrif-telijk vastgelegde werk-wijze onderzocht. Onderzoek, analyse en evaluatie van verlof-incidenten leiden tot aanpassing van het verlofbeleid.

Vervallen of intrekken verlofmachtiging	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid t.a.v. het vervallen of intrekken van de verlofmachtiging.	In schriftelijk beleid van de inrichting is vastgelegd dat verlofmachtigingen vervallen/ingetrokken worden bij verdenking van het plegen van een misdrijf, het niet nakomen van afspraken zodat er van een ongestoord verloop van het verlof geen sprake is en onttrekking.	Uit het dossier blijkt dat het vervallen van de verlofmachtiging bij verdenking van het plegen van een misdrijf, het niet na-komen van afspraken (geen ongestoord verloop van het verlof) en onttrekking altijd plaatsvindt en op eenduidige wijze wordt gecommuniceerd naar de jongere.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Verstrekken verlof-document aan verlofganger	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid met betrekking tot de verstrekking van verlofdocumenten aan jongeren.	De inrichting heeft schriftelijk beleid met betrekking tot de verstrekking van verlofdocumenten aan jongeren.	Iedere jongere die buiten de inrichting verblijft beschikt over een verlofdocument. Het verlofdocument verschaft de jongere duidelijkheid over de voorwaarden waaraan hij zich moet houden en hoe hij een beroep kan doen op hulp en steun tijdens verlof en bevat tevens informatie voor personen of instellingen waarmee de jongeren functioneel contact heeft tijdens het verlof.	De uitvoering is op handdelingsniveau geborgd. Het verlofbeleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

IJZ

Dossievorming en informatieoverdracht bij overplaatsing of vertrek draagt bij aan continuïteit in behandeling en opvoeding.

Indicator	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Dossierbeheer	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van dossiervorming over jongeren.	De inrichting heeft schriftelijk beleid met betrekking tot de dossiervorming over jongeren.	Dossiers zijn altijd volledig bijgehouden, en toegankelijk voor bij de jongeren betrokken functionarissen.	De uitvoering is op handlingsniveau geborgd. Het beleid met betrekking tot de dossiervorming wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
Overdracht dossiers	De inrichting heeft geen schriftelijk vastgelegd beleid dossieroverdracht over jongeren.	De inrichting heeft schriftelijk beleid hoe informatie en dossiers aan een vervolginrichting of -instelling wordt overgedragen.	Relevante informatie uit het dossier over de jongere wordt tijdig aan vervolginrichtingen overgedragen.	De uitvoering is op handlingsniveau geborgd. Het beleid met betrekking tot overdracht van informatie wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

Bijlage 3

Afkortingen

Afkortingen

DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
IJZ	Individuele Jeugd Zaken
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
ITA	Individuele Traject Afdeling
Itb'er	Individuele trajectbegeleider
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting(en)
KLDP	Korps Landelijke Politie Diensten
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten
OM	Openbaar Ministerie
PIJ	Plaatsing In Jeugdinrichting
SAVRY	Structured Assessment of Violence Risk in Youth
SD JJI	Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen
STP	Scholings- en Trainingsprogramma
VIC	Very Intensive Care-afdeling

Bijlage 4

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan DJI

Zorg ervoor dat naast de kwaliteit van het proces ook de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming over verlof geborgd wordt, zodat het planmatig verlof in alle inrichtingen bijdraagt aan realisatie van behandel- en opvoedingsdoelen.

Evalueer structureel samen met de inrichtingen het functioneren van het toetsingskader verlof strafrechtelijke jeugdigen zodat er betere randvoorwaarden ontstaan voor een gefaseerde uitvoering van de PIJ-maatregel. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderwerpen:

- Onderzoek welke factoren eraan bijdragen dat PIJ-trajecten wel of niet verlopen volgens het ideaaltypische model van plaatsing in gesloten, beperkt beveiligde inrichting en proefverlof of STP.
- Onderzoek de regionale spreiding van gesloten en beperkt beveiligde capaciteit mede in het licht van de toekomstige capaciteitsbehoefte.
- Onderzoek hoeveel jongeren hun PIJ-maatregel wel of niet ondergaan in de regio waarin ze terugkeren, en welke factoren regionale plaatsing van jongeren belemmeren en bevorderen.
- Onderzoek de mogelijkheid om verlofmachtigingen te verstrekken die meer ruimte bieden aan inrichtingen om in individuele gevallen verlofvorm, -duur en -frequentie te variëren, zodat optimaal kan worden bijgedragen aan het realiseren van behandeldoelen en aan de voorbereiding van de terugkeer van de jongere in de samenleving.

Ontwikkel een visie op de plaats van de normaal beveiligde en de beperkt beveiligde jeugdinstellingen in het behandeltraject van PIJ-jongeren. Bezie hoe de spanning verminderd kan worden tussen de behoefte aan maatwerktrajecten in het kader van de individuele behandeling van PIJ-jongeren, en de wens en de noodzaak om regeltoepassing, toezicht, inzet van controlemiddelen in de normaal beveiligde inrichtingen eenduidig te organiseren.

Bevorder en bewaak dat de inrichtingen het beleid om jongeren, het sociale systeem van de jongeren en relevante instellingen te betrekken bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van verlof verder versterken.

Onderzoek welke factoren het betrekken van ouders bij de behandeling en het verlof van jongeren bevorderen en belemmeren.

Leg de inhoudelijke voorwaarden vast waaraan een verlofprogramma moet voldoen.

Pas de geweldsinstructie aan zodat duidelijk is of personeelsleden geweld mogen toepassen om onttrekking van jongeren aan de begeleiding te

voorkomen en bevorder een eenduidiger invulling van de rol van verlofbegeleiders.

Evalueer samen met het OM en de inrichtingen of de procedures om slachtoffers te informeren over het verlof van daders toereikend functioneren.

Ontwikkel samen met de inrichtingen een systeem om incidenten te onderzoeken en te evalueren, waardoor duidelijk wordt welke factoren een rol spelen bij het ontstaan van incidenten.

Onderzoek en evalueer samen met de inrichtingen het gebruik van de SAVRY en ga na hoe het gebruik van risicotaxatie-instrumenten beter kan bijdragen aan het verminderen van de kans op ernstige incidenten.

Bevorder een heldere taakverdeling tussen functionarissen die bij de uitvoering van het verlofbeleid betrokken zijn, zorg voor eenduidige functieprofielen.

Bevorder en bewaak een eenduidige hantering en borging van de uitvoering van de basismethodiek YOUTURN en het traject Workwise in de JJI. Initieer daartoe periodieke evaluaties en audits en maak gebruik van wetenschappelijk onderzoek.

Bevorder samenwerking en kennisdeling tussen JJI's onderling en tussen voorzieningen voor gesloten jeugdzorg en JJI's.

Aanbevelingen aan de JJI

Verbeter beleid en uitvoering van het verlofbeleid op indicatoren die nog geen operationele score hebben gekregen

Pak vooral het tekort aan aandacht voor evaluatie, onderzoek en borging van het verlofbeleid aan, waar nodig samen met andere inrichtingen of het hoofdkantoor.

Bijlage 5

Geografische ligging



Missie IJz

“De inspectie houdt onafhankelijk toezicht op de jeugdzorg, daarbij richten we ons vooral op de veilige ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is doorslaggevend voor ons handelen.

De inspectie signaleert waar de grootste risico's zitten en brengt die onder de aandacht van de instellingen en de overheid.

Onze aanbevelingen zijn niet vrijblijvend. Wij volgen actief of ons toezicht tot effect leidt.”

Missie ISt

“De ISt ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.

De ISt adviseert de minister van Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheid en houding.”

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie jeugdzorg
Ministerie van Jeugd en Gezin
Sint Jacobstraat 16 | 3511 BS Utrecht
Postbus 483 | 3500 AL Utrecht
www.inspectiejeugdzorg.nl

Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

© Rijksoverheid | Juni 2009 | Publicatie-nr. 0906 13722