

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
T.a.v. de Minister voor Rechtsbescherming dhr. F.M. Weerwind  
Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen  
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Leiden, 22 mei 2023

Betreft: Inhoudelijke beleidsreactie op voortgang intensief toezicht jji's

Geachte heer Weerwind,

Het NJCM reageert met deze brief op de door u bij brief van 2 februari 2023 aangekondigde maatregelen ten aanzien van de justitiële jeugdinstellingen (jji's).<sup>1</sup> Samengevat kondigt u daarin een "alternatief dagprogramma" voor de jji's aan met een minimum van 62 uur per week aan activiteiten op de groep. Daarnaast geeft u aan dat het meer zal gaan vóórkomen dat adolescenten aan wie de officier van justitie van plan is een jeugdsanctie op te leggen, preventief worden gehecht in een huis van bewaring.

Het NJCM stelt de volgende twee knelpunten vast:

- De door u gekozen oplossing met het "alternatieve dagprogramma" is onrechtmatig, aangezien het in strijd is met het wettelijke minimum van 77 uur per week zoals vastgelegd in artikel 22 van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen (Bjj). Daarnaast is het niet in het belang van de betreffende jongeren en dient het uiteindelijk de veiligheid van de samenleving als geheel niet.
- Het preventief hechten van adolescenten in een huis van bewaring is tegengesteld aan de doelen van het adolescentenstrafrecht. Doorgaans krijgen deze adolescenten een straf opgelegd die gelijk is aan het voorarrest, wat betekent dat zij feitelijk hun hele straf in een penitentiaire inrichting uitzitten. Deze adolescenten krijgen daarmee niet de passende behandeling in een jji die zij wel nodig hebben en dat is niet in het belang van de veiligheid van onze maatschappij als zodanig.

Het NJCM roept u als Minister voor Rechtsbescherming daarom op om af te zien van het "alternatieve dagprogramma" in de jji's en per direct een einde te maken aan het plaatsen van adolescenten in een huis van bewaring.

Hieronder gaat het NJCM in op de aanleiding voor uw beleidsreactie en geeft zij de achtergrond van zowel de genoemde beleidsmaatregel als de reactie van het NJCM op deze twee punten weer.

### **1. Aanleiding: kritische grens uitvoering jeugdstrafrecht volgens gezamenlijke inspecties bereikt**

Op 2 februari 2023 informeerde u de Tweede Kamer onder meer over de aanvullende maatregelen die u treft voor de jji's.<sup>2</sup> Aanleiding voor het treffen van deze aanvullende maatregelen was het advies van de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: gezamenlijke inspecties) op 10 november 2022.<sup>3</sup> Al vijf jaar spreken de gezamenlijke inspecties hun zorgen uit over de kwaliteit van de taakuitvoering en de veiligheid in de jji's. Vanwege die zorgen houden zij intensief toezicht op deze instellingen. De bevindingen van de gezamenlijke inspecties leidden eind 2022 tot de conclusie dat de kritische grens voor het goed uitvoeren van het jeugdstrafrecht volgens hen is bereikt.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 881.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 881.

<sup>3</sup> [Inspecties: Rem op plaatsingen in JJI's | Nieuwsbericht | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

De gezamenlijke inspecties stellen vast dat Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de jji's hun maatschappelijke opdracht onder de huidige omstandigheden niet kunnen uitvoeren. Vanwege de huidige arbeidsmarktkrapte ontbreekt het aan flexibiliteit en slagkracht om blijvend aan de wettelijke vereisten te kunnen voldoen en de noodzakelijke ontwikkelopgave te bewerkstelligen.

Binnen de geboden steunmaatregelen ontbreekt, volgens de gezamenlijke inspecties, het perspectief dat het stelsel van de jji's nodig heeft om binnen afzienbare tijd de noodzakelijke kwaliteitsslagen binnen de huidige arbeidsmarkt en wettelijke kaders te kunnen maken. Deze situatie bestaat al geruime tijd. Het voorgaande roept volgens de gezamenlijke inspecties de vraag op naar de legitimiteit van overheidsbemoeienis bij justitiële jeugdigen in een jji. Zij roepen u daarom op direct in te grijpen en te zorgen voor een verantwoord verblijf in de jji's conform de Bjj.

Ten eerste stellen de gezamenlijke inspecties voor om enkel nog tot plaatsing van een jeugdige in een jji over te gaan indien de jji een verantwoord verblijf en passende behandeling kan garanderen. Dit houdt volgens de gezamenlijke inspecties in dat enkel tot plaatsing kan worden overgegaan als er - in ieder geval - een passend dagprogramma wordt geboden dat voldoet aan de minimale wettelijke vereisten van de Bjj. Ten tweede roepen de gezamenlijke inspecties u op, te komen tot een weerbaar en veerkrachtig stelstel van jji's. Zij doelen daarbij op bijgestelde afspraken op het gebied van capaciteit inclusief een passende (wijze van) financiering. Tot slot constateren de gezamenlijke inspecties dat de jji's in de zomerperiode van 2022 tot afschaling van het dagprogramma zijn overgegaan, waarmee zij niet meer voldeden aan de wettelijke eisen en waarbij zij eigenstandig de waarborgen hebben bepaald. De gezamenlijke inspecties adviseren nadrukkelijk om dergelijke keuzes aan de Tweede Kamer te melden en pleiten voor het tijdig en open communiceren over aanwezige dilemma's en te maken keuzes in de uitvoering, zeker wanneer die het wettelijk kader raken.

Bij brieven van 10 november 2022 en 2 februari 2023 geeft u aan welke maatregelen u treft voor de jji's.<sup>4</sup> Het gaat grofweg om drie maatregelen:

1. Per direct: het temporiseren van uitbreiding jji Teylingereind, Rijks jji Horsterveen blijft langer open;
2. a. Per april 2023: Dagprogramma voor jongeren onder het wettelijk minimumaantal uren zoals opgenomen in de Bjj;  
b. Op termijn: wijziging van de Bjj door het verlagen van het wettelijk minimumaantal uren aan groepsactiviteiten;
3. Uitbreiding van plaatsing van jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in een huis van bewaring in plaats van een jji.

Dat de uitbreiding van jji Teylingereind later plaatsvindt waardoor er voor Teylingereind tijd is om geschikt personeel te werven (maatregel 1), is positief. Echter, het vooruitlopen op een wetwijziging zonder de wet aan te passen zoals in maatregel 2a wordt voorgesteld is in strijd met het legaliteitsbeginsel en daarmee onrechtmatig. Daarnaast kan niet worden gezegd dat het meer op kamer plaatsen van jongeren in een jji en het preventief hechten van jongeren in een huis van bewaring, die volgens de officier van justitie in een jji thuishoren (maatregel 3), in het belang van deze jongeren is. Op deze punten (maatregelen 2a en 3) wordt hieronder ingegaan.

## **2.1 Inkorten dagprogramma onder het wettelijk minimum (maatregel 2)**

U schrijft in uw brief dat met ingang van april 2023 in de jji's een "alternatief dagprogramma" wordt aangeboden met een minimum van 62 uur per week aan activiteiten op de groep. Een deel van het dagprogramma zal individueel op de kamer van jeugdige worden aangeboden. Daarbij wordt gedacht aan het maken van huiswerk, het studeren voor een theorie-examen of fitness. Reden hiervoor zou zijn dat sprake is van een veranderde doelgroep in de jji's. Sommige jongeren zouden niet gebaat zijn bij het huidige programma van een minimumaantal van 77 uur aan groepsactiviteiten omdat dit te veel prikkels zou geven.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 876 en 881.

Daarnaast zou maatwerk binnen de Bjj nu niet goed mogelijk zijn en is er soms noodzaak het dagprogramma in generieke zin aan te passen. U bent van plan om jongeren voor de gemiste uren aan groepsactiviteiten te compenseren.<sup>5</sup>

## 2.2 Reactie NJCM

Het NJCM stelt voorop dat het onrechtmatig is om jongeren tot 15 uur per week meer op hun kamer te plaatsen dan wettelijk toegestaan. De Bjj is (nog) niet aangepast en kent momenteel als minimumaantal 77 uur per week (zie artikel 22 Bjj) aan gemeenschappelijke activiteiten op de groep. Een dagprogramma met een minimum van 62 uur per week aan activiteiten op de groep is daarom in strijd met het legaliteitsbeginsel. Uw intentie om jongeren te compenseren en het feit dat u de Tweede Kamer daarover heeft geïnformeerd neemt niet weg dat deze maatregel onrechtmatig is. U kunt de Bjj op dit punt aanpassen, hetgeen wij overigens onwenselijk achten, maar totdat die wet door het parlement is aangenomen hebben jongeren recht op een programma van minimaal 77 uur.

Daarnaast ontbreekt de wetenschappelijke onderbouwing van het standpunt dat het “alternatieve dagprogramma” in het belang van de jeugdige is. Niet duidelijk is hoe groot de groep jongeren is die niet gebaat zou zijn bij het huidige wettelijke minimum omdat het te veel prikkels zou geven en waarom de Bjj onvoldoende ruimte biedt om maatwerk te leveren.<sup>6</sup> Het NJCM wijst op de mogelijkheden die de Bjj nu al geeft om een aangepast dagprogramma aan te bieden als de jongere in kwestie bijvoorbeeld extra individuele begeleiding nodig heeft of om de jongere een maatregel op te leggen als daar aanleiding toe bestaat. Gelet op de kwetsbaarheid van jongeren die in een jji verblijven, is het juist van belang te investeren in heropvoeding met het oog op hun terugkeer in de samenleving.

Feitelijk moet worden geconstateerd dat jongeren door dit “alternatieve dagprogramma” veel meer op hun kamer zullen zitten. Het NJCM heeft de indruk dat vanwege personeelstekorten gekozen wordt voor handelen in strijd met de Bjj. Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogische doelstelling en heeft daarmee vooral tot doel jongeren te heropvoeden. Het is vanuit pedagogisch perspectief bijzonder schrijnend dat jongeren die vastzitten om gestraft en heropgevoed te worden voor het overtreden van de wet niet krijgen waar zij recht op hebben. Het NJCM wijst erop dat alle jongeren en hun families die door deze maatregel dreigen te worden geraakt, daarvoor een (civiele) procedure bij de rechter kunnen aanspannen voor onrechtmatig overheidshandelen.

Hoe zeer het ontbreken van voldoende gekwalificeerd personeel ook een probleem is, is het NJCM van oordeel dat moet worden gezocht naar andere oplossingen die beter aansluiten bij de behoeften en vaardigheden van deze doelgroep, het doel van het jeugdstrafrecht en de uitgangspunten zoals neergelegd in artikel 37 en 40 van het IVRK.

## 3.1 Preventief hechten adolescenten in een huis van bewaring (maatregel 3)

In uw beleidsreactie geeft u verder aan dat het meer zal gaan vóórkomen dat adolescenten aan wie de officier van justitie van plan is een jeugdsanctie op te leggen, preventief worden gehecht in een huis van bewaring. Sinds 2014 is het mogelijk om adolescenten tussen de 18 en 23 jaar een sanctie uit het jeugdstrafrecht op te leggen, indien daartoe gelet op de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, aanleiding bestaat.<sup>7</sup> Dit wordt het adolescentenstrafrecht genoemd. Het gaat doorgaans om jongeren waarbij de ontwikkeling achterloopt.

<sup>5</sup> Zoals blijkt uit de beslisnota over kamerbrief met aanvullende maatregelen JJI's, reactie op brief AWRJ en stand van zaken d.d. 2 februari 2023, zie:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D04099&did=2023D04099>

<sup>6</sup> Ook het interdepartementaal beleidsonderzoek “Werken aan effectievere detentie van jeugdigen” van oktober 2022 bevat weliswaar de stelling dat hier sprake van zou zijn, maar mist wetenschappelijke onderbouwing van die stelling. Een onderzoek zou duidelijk kunnen maken hoe groot deze groep is, wat de oorzaak zou kunnen zijn van het te veel prikkels en maakt ook dat kan worden beoordeeld welke oplossing daar het beste bij past.

<sup>7</sup> Artikel 77c Wetboek van Strafrecht.

Gelet hierop is de verwachting dat zij (meer) baat hebben bij een pedagogische sanctie uit het jeugdstrafrecht in een jji dan bij kale detentie in penitentiaire inrichting, omdat men minder recidive verwacht na behandeling in een jji.

### 3.2 Reactie NJCM

Het NJCM stelt vast dat het preventief hechten van deze adolescenten in een huis van bewaring tegengesteld is aan de doelen van het adolescentenstrafrecht. Doorgaans krijgen deze adolescenten een straf opgelegd die gelijk is aan het voorarrest, wat betekent dat zij feitelijk hun hele straf in een penitentiaire inrichting uitzitten. Deze adolescenten krijgen daarmee niet de passende behandeling in een jji waar zij recht op hebben en die zij nodig hebben. Dat is niet in het belang van de betreffende adolescenten en evenmin in het belang van de veiligheid van onze maatschappij. Uit de openbaar gemaakte beslisnota bij uw beleidsreactie blijkt dat er op het moment van schrijven ongeveer 20 van deze adolescenten preventief worden gehecht in een penitentiaire inrichting en dat uw Ministerie verwacht dat dit aantal kan oplopen naar 60.<sup>8</sup> Dat is een aanzienlijke groep.

Het NJCM roept u in het belang van de veiligheid van de betreffende adolescenten én van de maatschappij op aan deze handelswijze per direct een einde te maken.

### 4. Conclusie NJCM

Het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel in jji's is een reëel probleem. Het NJCM stelt echter vast dat de door u gekozen oplossing met het "alternatieve dagprogramma" onrechtmatig is, niet in het belang van de betreffende jongeren en uiteindelijk de veiligheid van de samenleving als geheel niet ten goede komt. Het NJCM verzoekt u, als Minister voor Rechtsbescherming, daarom te stoppen met het "alternatieve dagprogramma" en het plaatsen van jongvolwassenen met een adolescentenstrafrecht-indicatie in huizen van bewaring.

Het NJCM vraagt u daarnaast om verder te onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de wet zijn om de kwaliteit binnen de jji's op peil te houden en de kinderen en jongeren die er verblijven de behandeling te geven die zij nodig hebben. Daarnaast zouden de Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd voor sommige jongeren uit jji's een alternatieve plek kunnen bieden waar zij de benodigde heropvoeding en begeleiding krijgen, wat de kans op veilige herintegratie vergroot. Tot slot merken wij op dat inspraak en participatie van de jongeren om wie het gaat hierbij van groot belang is. Laat hen meepraten over wat er anders en beter kan in de jji's met het oog op de toekomst van de jongeren in relatie tot de capaciteitsproblemen in de jji's. Jongeren hebben hier recht op (zie artikel 12 IVRK).

Wij danken u voor uw aandacht en houden ons beschikbaar voor een nadere toelichting op deze brief.

Hoogachtend,



J. M. Steijns

Monique Steijns  
Voorzitter NJCM

<sup>8</sup> Beslisnota over kamerbrief met aanvullende maatregelen JJI's, reactie op brief AWRJ en stand van zaken d.d. 2 februari 2023, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D04099&did=2023D04099>.