

Vergaderjaar 2022–2023

24 587

Justitiële Inrichtingen

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 921

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over:

- Intensief toezicht justitiële jeugdinrichtingen
- Stand van zaken RJJ-locatie Horsterveen
- Capaciteitsuitbreiding justitiële jeugdinrichtingen
- Eindrapport Monitor kleinschalige voorzieningen justitiële jeugd

1. Algemeen

Met het programma Vrijheidsbeneming op Maat (VOM) wordt sinds 2019 gewerkt aan een nieuw stelsel voor vrijheidsbeneming van jongeren. Hierbij wordt ingezet op het meer bieden van maatwerk in behandeling, beveiliging en nazorg.

Er zijn nu twee modaliteiten van vrijheidsbeneming:

- de hoogbeveiligde justitiële jeugdinrichting (JJI) met een orthopedagogisch leefklimaat waar jongeren met complexe problematiek en zwaardere straffen behandeld kunnen worden, en;
- de laagbeveiligde kleinschalige voorzieningen justitiële jeugd (KVJJ) voor kort verblijf van vaak preventief gehechte jongeren, die gemotiveerd zijn om hun leven te veranderen. Het netwerk van de jongere kan in stand blijven; positieve elementen als school, werk en sociale contacten blijven behouden of worden versterkt.¹

Deze modaliteiten vullen elkaar op deze manier aan en hebben ieder een eigen werkwijze en doelgroep. Inmiddels zijn er vijf KVJJ's operationeel en heb ik de monitor over hun functioneren ontvangen. Daarnaast staan de JJI's al geruime tijd onder druk, wat er onder andere toe heeft geleid dat de JJI's de afgelopen twee jaar onder intensief toezicht door de inspecties hebben gestaan. In de volgende paragrafen ga ik hier nader op in.

¹ De KVJJ kan ook worden ingezet wanneer een jongere jeugddetentie uitzit of in de laatste fase van zijn PIJ-maatregel zit.

In dit licht wordt hard gewerkt aan de verdere implementatie van VOM, waarbij ook wordt gekeken naar wat nodig is om in de behandeling meer maatwerk te kunnen bieden. Hiervoor doet de Academische Werkplaats Risico Jeugd onderzoek naar de kenmerken van jongeren die in een JJI verblijven. Mede aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek, waarvan ik de uitkomsten eind 2024 verwacht, zal verder gekeken worden in hoeverre de behandeling en het verblijf van de JJI aangepast moet worden. In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek, kijk ik met DJI wat op korte termijn aan ontwikkeling nodig is om de JJI's te ondersteunen.

2. Intensief toezicht JJI's

Tijdens de periode van twee jaar intensief toezicht, sinds 7 juli 2021, beoordeelden de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: de inspecties) regelmatig de noodzaak om het intensieve toezicht op de JJI's voort te zetten.

Begin dit jaar heb ik de volgende nieuwe maatregelen aangekondigd.

- Het temporiseren van uitbreiding JJI Teylingereind. Rijks-JJI (RJJI) Horsterveen zou langer open blijven, maar na een lekkage is het gebouw niet meer te gebruiken, waardoor jongeren zijn overgeplaatst naar Justitieel Complex (JC) Zeist; zie verder hierna.
- Waar nodig de inzet van een alternatief dagprogramma.
- Het plaatsen van jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in een huis van bewaring.²

Na de meest recente toezichtsactiviteiten hebben de inspecties besloten het intensieve toezicht op de JJI's te beëindigen; de brief waarin de inspecties dit aankondigen heb ik u onlangs aangeboden.³ De inspecties doen dit om twee redenen. Ten eerste vinden zij dat met de interventies die mijn ambtsvoorganger en ik ingezet hebben, de door de inspecties gevraagde kwaliteitsslag in gang is gezet. Ten tweede zal de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) monitoren hoe de aanvullende maatregelen in de praktijk voor jongeren uitpakken en zal ik de Tweede Kamer periodiek informeren over de uitkomsten van deze monitoring.

Hoewel de inspecties beoordelen dat het intensief toezicht kan worden beëindigd, zeggen zij ook dat niet dat alle geconstateerde problemen zijn opgelost. Ten aanzien van onderstaande onderwerpen hebben de inspecties een aantal zorgen waarvoor zij aandacht vragen.

2.1 Aandachtspunten inspecties

Capaciteitsbehoefte justitiële jeugd

De inspecties roepen mij op om spoedig te voldoen aan de dringende behoefte aan beschikbare hoog beveiligde (JJI-)plekken en zorg te dragen voor een passende (wijze van) financiering.

Alternatief dagprogramma

De inspecties stelden op verschillende momenten tijdens het intensieve toezicht vast dat het dagprogramma was afgeschaald, waardoor niet aan wettelijke normen werd voldaan. Dat het alternatief dagprogramma als ultimatum remedium wordt ingezet, vooruitlopend op de aangekondigde wijzigingen van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), kunnen de inspecties als noodgreep vanwege personeelstekorten volgen. Echter,

² Kamerstuk 28 741, nr. 53, Kamerstuk 24 587, nr. 881 en Kamerstukken 24 587 en 28 741, nr. 914

³ Kamerstuk 24 587, nr. 919

het volgen van een dagprogramma dat voldoet aan de minimale wettelijke vereisten is in het belang van de ontwikkeling en behandeling van de jongeren. De inspecties blijven het tijdelijke karakter van deze noodmaatregel daarom monitoren.

Arbeidsomstandigheden

De inspecties realiseren zich dat het vinden van kwalitatief goed personeel, vanwege de huidige krapte op de arbeidsmarkt, een uitdaging is. Personeelsverloop en inzet van externe inhuur brengt risico's met zich, zoals het niet goed kennen van de jongeren. Daarom blijven de inspecties ook de arbeidsomstandigheden binnen de JJI's nauwlettend volgen.

Sluiting RJJJ Horsterveen en overplaatsing jongeren naar JC Zeist

Onlangs is besloten om de locatie Horsterveen van de RJJJ per 1 september 2023 te sluiten en de jongeren op een huis van bewaring-afdeling binnen JC Zeist samen te plaatsen. De inspecties vinden dit zeer zorgelijk, omdat het plaatsen van jongvolwassenen in een huis van bewaring een onwenselijke maatregel is die inbreuk maakt op de (rechts)positie van justitiële jongeren en strijdig is met de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht.

2.2 Beleidsreactie

Ik vind het bemoedigend dat de inspecties hebben besloten om het intensief toezicht op te heffen. Het laat zien dat ik, samen met DJI en het personeel van de JJI's, stappen heb gezet om de kwaliteit van het verblijf in de JJI's op het gewenste niveau te krijgen. Tegelijkertijd zijn we er nog niet. De inspecties vragen aandacht voor een aantal onderwerpen, waarop ik hierna reageer.

Daarnaast is het besluit van de inspecties om het intensief toezicht op te heffen mede tot stand gekomen doordat DJI zal monitoren hoe de reeds genomen aanvullende maatregelen voor jongeren uitpakken en ik de Tweede Kamer periodiek informeer over de uitkomsten van deze monitoring. Dit blijf ik doen en ik informeer uw Kamer in maart 2024 opnieuw over de JJI's en de aanvullende maatregelen.

Alternatief dagprogramma

Ik heb uw Kamer onlangs geïnformeerd over de voortgang van de werving van personeel en het alternatieve dagprogramma.⁴ Dat is nog steeds de actuele situatie.

Sluiting tijdelijke RJJJ-locatie Horsterveen

Op 22 juni 2023 is door noodweer een grote lekkage aan het dak van de tijdelijke RJJJ-locatie Horsterveen ontstaan. De schade was dusdanig groot dat de locatie onbruikbaar is geworden. De daar verblijvende jongeren en het personeel van de RJJJ werden daarom sinds 23 juni 2023 tijdelijk gehuisvest in JC Zeist, zoals ik u in mijn brief van 5 juli 2023 liet weten.⁵ Ik ben blij dat DJI deze snelle noodoplossing wist te realiseren. Tegelijkertijd kondigde ik al aan dat DJI zocht naar een meer geschikte oplossing. Het uitgangspunt was dat de locatie moest kunnen voldoen aan de eisen van de Bij. Daarbij valt te denken aan faciliteiten zoals ruimtes voor onderwijs en sport en kleinschalige afdelingen, maar ook het

⁴ Kamerstukken 24 587 en 28 741, nr. 914.

⁵ Kamerstukken 24 587 en 28 741, nr. 914.

kunnen scheiden van volwassenen en jongeren. Een dergelijke locatie is niet op korte termijn beschikbaar binnen DJI.

Omdat de afdeling in Zeist onvoldoende kon voldoen aan de uitgangspunten van de Bjj, er onvoldoende JJI-personeel beschikbaar was en het gevangeniswezen zelf plaatsingsdruk ervaart, heb ik besloten om de noodlocatie van RJJJ Horsterveen in Zeist per 1 september 2023 te sluiten. Hierdoor verblijven de jongvolwassenen die in JC Zeist op de afdeling van RJJJ-locatie Horsterveen verbleven, sinds 28 augustus 2023 in het huis van bewaring (HvB) in Zeist. Plaatsing in een HvB is een onwenselijke situatie, maar helaas onvermijdelijk. Dit is echter een tijdelijke situatie, omdat ik de JJI-capaciteit ga uitbreiden. Dit licht ik verder toe in de volgende paragraaf.

Bij een tekort aan plekken in de JJI's kunnen jongvolwassen verdachten die onder het jeugdstrafrecht vallen, in een HvB worden geplaatst.⁶ Vanwege de oplopende druk op de capaciteit wordt deze bevoegdheid al ingezet door DJI.⁷ Ondanks de wettelijke mogelijkheid hiertoe heeft uw Kamer eerder zorgen geuit over het plaatsen van jongvolwassen verdachten vanuit het jeugdstrafrecht in een HvB.⁸ Om hieraan tegemoet te komen worden jongvolwassen verdachten zo veel mogelijk gezamenlijk op een eigen afdeling in het HvB geplaatst en worden activiteiten gescheiden gehouden van volwassenen⁹. Daarbij wordt in het dagprogramma en de begeleiding zo veel als mogelijk rekening gehouden met de specifieke behoeften van deze doelgroep. Naast deze voorwaarden blijven de eerder toegezegde randvoorwaarden van toepassing, namelijk:

- alleen jongvolwassenen die ouder zijn dan 18, met een preventieve hechtenis en bij wie de Officier van Justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen worden in een HvB geplaatst;
- jongvolwassenen met een specialistische zorgbehoefte (en bij wie de Officier van Justitie voornemens is om het jeugdstrafrecht toe te passen) worden *niet* in een HvB geplaatst, en;
- als de preventieve hechtenis wordt omgezet in een jeugddetentie of PIJ-maatregel of als de capaciteit van de JJI dit toelaat, wordt een in een HvB geplaatste jongvolwassene naar een JJI overgeplaatst.

Op 6 september 2023 verbleven er in totaal 14 jongvolwassen verdachten in een HvB. Het wegvallen van Horsterveen leidt ertoe dat op korte termijn het capaciteitstekort in de JJI's groter wordt en er vaker jongvolwassen in een HvB worden geplaatst. De noodzaak om spoedig tot extra JJI-capaciteit te komen, is hierdoor groter geworden.

Capaciteitsuitbreiding JJI's

Ik heb uw Kamer onlangs geïnformeerd over de PMJ-ramingen (prognosemodel justitiële ketens) tot en met 2028.¹⁰ Daaruit blijkt dat de capaciteitsbehoefte van de JJI's met gemiddeld 1% per jaar toeneemt, omdat zowel het aantal jeugddetenties als de gemiddelde duur van jeugddetenties en het aantal PIJ-maatregelen (plaatsing in een inrichting voor jongeren) toenemen. Mede gelet op deze toename in capaciteitsbehoefte, de recente calamiteit in RJJJ Horsterveen en de veranderde doelgroep van de JJI's is door DJI onderzocht wat de mogelijkheden zijn

⁶ Conform art. 9, lid 2, sub h Pbw

⁷ Kamerstuk 24 587, nr. 881.

⁸ Kamerstuk 24 587, nr. 892.

⁹ In Zeist is door omzetting van 24 ISD (Inrichting Stelselmatige Dader) plekken extra capaciteit gecreëerd voor jongvolwassenen (HvB).

¹⁰ Kamerstuk 24 587, nr. 900.

om meer JJI-plaatsen te creëren.¹¹ Daarbij heeft DJI gekeken naar bestaande gebouwelijke capaciteit, omdat dit de snelste manier is om extra capaciteit in te zetten.

Uit het onderzoek van DJI is één geschikte locatie naar voren gekomen, te weten penitentiare inrichting (PI) Klein Bankenbosch in Veenhuizen. Omdat deze locatie oorspronkelijk een JJI was, is deze locatie in gebouwelijk opzicht nog steeds geschikt om als JJI te fungeren en kan de locatie relatief snel herbestemd worden.¹²

Gelet op bovenstaande overwegingen, heb ik ingestemd met het voorstel van DJI om PI Klein Bankenbosch te herbestemmen. Dat betekent dat van de huidige 100 GW-plekken (gevangeniswezen) maximaal 70 JJI-plekken worden gecreëerd. Klein Bankenbosch staat op hetzelfde terrein als PI Veenhuizen, locatie Norgerhaven, maar betreft een vrijstaande aparte inrichting. De volwassenen en jongeren zullen volledig gescheiden dagprogramma's volgen, maar kunnen elkaar mogelijk zien op weg naar activiteiten. Met begeleiding en afspraken over aanvangstijden van het programma wordt direct contact tot een minimum beperkt.

Er zal alles aan gedaan worden om zo snel mogelijk de locatie gereed te krijgen, maar desondanks verwacht ik dat JJI Klein Bankenbosch niet eerder dan in het tweede kwartaal van 2024 gefaseerd in gebruik kan worden genomen. De snelheid hiervan is afhankelijk van beschikbaarheid van geschikt personeel en het kunnen verplaatsen van de afdelingen van het gevangeniswezen die nu in Klein Bankenbosch zijn gevestigd. Wanneer de herbestemming van Klein Bankenbosch én de reeds geplande uitbreiding bij JJI Teylingereind zijn voltooid, zullen de JJI's kunnen voldoen aan de capacitaire opgave. In maart 2024 informeer ik uw Kamer over de vorderingen van de herbestemming van Klein Bankenbosch en over de ontwikkeling van Teylingereind.

Financiering

De herbestemming van Klein Bankenbosch leidt tot circa € 10 miljoen meerkosten. Dekking hiervoor is gevonden door omzetting van de 100 GW-plekken naar maximaal 70 JJI-plekken op deze locatie en vrijval van gelden bij overige forensische zorg. De financiële gevolgen zijn meerjarig verwerkt in de Ontwerpbegroting Justitie en Veiligheid 2024.

3. Eindrapport Monitor KVJJ en vervolg

Omdat de KVJJ's een relatief nieuwe voorziening zijn binnen het jeugdstrafrecht, heeft DJI een monitor laten uitvoeren naar alle KVJJ's. Sinds de start van de pilot KVJJ heeft Rebel Strong Society de monitoring voor haar rekening genomen. Aangezien er tot halverwege 2022 sprake was van een lage instroom in de KVJJ's, konden er onvoldoende conclusies worden getrokken over de doelgroep. Daarom is in aanvulling op voornoemde monitoring een separate opdracht uitgeschreven om te komen tot een beschrijving van de potentiële doelgroep. Deze twee opdrachten hebben geleid tot het gezamenlijke *Eindrapport Monitor Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd* (hierna:

¹¹ Kamerstukken 24 587 en 28 741, nr. 914.

¹² In 2019 liet het aantal jongeren dat in aanraking kwam met het strafrecht al enkele jaren een dalende trend zien. Ook liet de PMJ-raming tot en met 2024 een daling zien wat betreft de benodigde hoogbeveiligde JJI-capaciteit. Mijn ambtsvoorganger heeft daarom in 2019 besloten om JJI Via Het Keerpunt en JJI Het Poortje Juvaid te sluiten. Daarna is JJI Het Poortje Juvaid herbestemd tot GW-capaciteit, te weten PI Klein Bankenbosch. (Kamerstuk 24 587, nr. 900 en Kamerstuk 28 741, nr. 53).

eindrapport), dat ik uw Kamer hierbij doe toekomen. Hierna volgt mijn beleidsreactie op het eindrapport. Tevens kom ik de toezegging na die ik tijdens het commissiedebat justitiële jeugd op 31 mei 2023 heb gedaan om uw Kamer te informeren over de bezettingscijfers van de KVJJ's.¹³

Conclusies eindrapport

- Gedurende de monitoringsperiode van ruim twee jaar verbleven in totaal 231 jongeren in de KVJJ's. De KVJJJ maakt een van haar belangrijkste doelstellingen – continuering van beschermende factoren – in de meeste gevallen waar.
- De KVJJ, en vooral de keten waar de KVJJ deel van uitmaakt, zijn in doorontwikkeling. Er is nog geen stadium van volwassenheid bereikt. Deze monitor is dan ook geen verslag van een detentievorm die «af» is. Optimalisaties in het werkproces zijn mogelijk en voor een deel al ingezet.
- De KVJJ's hebben toegevoegde waarde in het stelsel van vrijheidsbenaming voor jeugd, primair voor de «lichtere» doelgroep voorlopig gehechten. Deze groep vormt de basisbezetting voor de KVJJ's. Daarnaast kan de KVJJ de behoefte aan regionale uitstroomvoorzieningen voor jongeren met een PIJ-maatregel invullen. Dit vraagt wel een flinke inspanning van zowel de JJI's als de KVJJ om een zorgvuldige overdracht en maatwerktraject voor deze doelgroep in te zetten. De KVJJ's bedienen een andere doelgroep dan de JJI's en deze modaliteit kan niet als vervangende JJI-capaciteit worden beschouwd. De KVJJ's zijn een aanvulling op het palet aan vrijheidsbenaming, waarmee meer maatwerk mogelijk is.
- Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de mix van een korte verblijfsduur (of hoge omloopsnelheid), beperkte invloed van de KVJJ op de instroom en de volatiliteit van de instroom effect hebben op de bezettingsgraad.
- De KVJJ leent zich beter voor grootstedelijke locaties. Een zekere mate van concentratie van jongeren in een klein werkgebied is nodig om én voldoende instroom te genereren én recht te doen aan het principe van nabijheid tot beschermende factoren (ouders/verzorgers, school, vrije tijd etc.). De KVJJ's in de regio Noord en Zuid kennen hierdoor extra uitdagingen. Het includeren van dagbesteding en vervoer in het concept van de KVJJ en een krimp van 8 naar 6 bedden zijn voor die twee locaties denkbare optimalisaties.

Bezetting van de KVJJ's

Er zijn vijf KVJJ's: in Amsterdam, Rijnmond (Krimpen aan den IJssel), Haaglanden, Noord (stad Groningen) en Zuid (Venlo). De eerste KVJJ (Amsterdam) is in 2016 geopend. Zuid en Noord volgden respectievelijk in 2020 en 2021 en de KVJJ's in Rotterdam en Den Haag in 2022. Elke KVJJ biedt plek aan maximaal acht jongeren. De monitor van de KVJJ's beslaat de periode januari 2021 tot en met januari 2023. De KVJJ's kenden in die periode een lage bezetting. Om een zo volledig mogelijk beeld van (de ontwikkeling van) de KVJJ's te schetsen, voeg ik onderstaande cijfers toe, over de periode maart 2023 tot en met juli 2023.

	mrt'23	apr'23	mei'23	jun'23	jul'23
KVJJ Amsterdam	73%	39%	58%	70%	37%
KVJJ Zuid	38%	22%	4%	18%	24%
KVJJ Noord	57%	43%	50%	51%	56%
KVJJ Rijnmond	51%	55%	65%	66%	52%

¹³ Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 105

	mrt'23	apr'23	mei'23	jun'23	jul'23
KVJJ Den Haag	57%	78%	67%	70%	65%
totaal	55%	47%	49%	55%	47%

Ik vind het belangrijk dat de capaciteit van de KVJJ's in verhouding staat tot de omvang van de doelgroep die voor deze laagbeveiligde modaliteit geschikt is. De monitor laat zien dat de bezetting van jongeren in de KVJJ's in 2022 laag was. Uit cijfers van DJI blijkt dat in 2023 de bezetting van alle KVJJ's is toegenomen. Echter, er is nog steeds sprake van overcapaciteit. Zoals ik uw Kamer eerder al informeerde, is uitbreiding van de KVJJ's nu dan ook niet aan de orde.

Beleidsreactie

Het eindrapport van de monitor laat zien dat de KVJJ's een aanvulling zijn op het palet aan vrijheidsbeneming, waarmee meer maatwerk mogelijk is. Ketenpartners zoals het Openbaar Ministerie, de (jeugd)reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming onderstrepen dat. Dat vind ik een mooi resultaat.

Het eindrapport laat verder zien dat de KVJJ zich beter leent voor grootstedelijke locaties. De onderzoekers verwachten, ook in het meest positieve scenario, dat de bezetting van KVJJ Noord en KVJJ Zuid de komende jaren laag zal blijven. Echter, om de volgende redenen kies ik er op dit moment voor om de volledige KVJJ-capaciteit te behouden:

- De KVJJ's zijn nog volop in ontwikkeling en hebben volgens de planning van VOM nog een jaar de tijd om deze door te zetten. Daarbij is al geconcludeerd dat ze een aanvulling zijn binnen het palet van vrijheidsbeneming.
- De vijf KVJJ's hebben grotendeels een landelijke dekking. Ik vind het belangrijk dat dit behouden blijft. De KVJJ biedt namelijk voordelen als het behouden of kunnen opbouwen van beschermende factoren in het leven van een jongere.
- KVJJ Noord had in de periode maart 2023 tot en met juli 2023 een hogere gemiddelde bezetting dan wat men zou verwachten op basis van het eindrapport. Daarom zou het niet passend zijn om de capaciteit van KVJJ Noord nu te verkleinen. Ik wil eerst afwachten of de hogere bezetting gelijk blijft en liever nog, doorzet.
- De instroom van KVJJ Zuid zou verhoogd kunnen worden door de huidige locatie (Venlo) te heroverwegen. Ik heb aan DJI gevraagd om dit nader te onderzoeken, en informeer uw Kamer hier in maart 2024 nader over.
- Ondanks de (te verwachten) lagere bezetting geeft het eindrapport nu geen aanleiding om KVJJ Noord en/of KVJJ Zuid helemaal te sluiten. Het verlagen van de capaciteit van acht naar zes plekken voor die KVJJ's resulteert daarbij bij DJI in een zeer geringe besparing en pas ik daarom niet toe.

De KVJJ's zijn een belangrijke stap in het leveren van maatwerk aan jongeren. Het komende jaar zullen de KVJJ's verder doorontwikkeld worden. Daarbij is een belangrijke vervolgstap inzichtelijk te maken hoe *effectief* het verblijf in een KVJJ is, in termen van bijvoorbeeld het bevorderen van beschermende factoren. Ik zal aan het WODC vragen om het verblijf in de KVJJ's nader te onderzoeken. Ook blijf ik de bezetting in de KVJJ's nauwlettend volgen en zal ik een verantwoorde bezettingsnorm formuleren, zodat omvang en doelgroep zich tot elkaar verhouden.

Aan de hand van deze gegevens zal ik opnieuw beoordelen of de KVJJ's een geschikte voorzieningen zijn in het justitiële jeugdlandschap. Ik zal uw Kamer begin 2025 hiervan op de hoogte stellen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind