Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota over aanbieding beleidsreactie op voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

## 1. Aanleiding

In juli 2021 hebben de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: inspecties) hun zorgen geuit over het capaciteits- en personeelstekort in de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) en de daarbij behorende scholen en de gevolgen voor de taakuitvoering. Hierop is het toezicht geïntensiveerd. In oktober 2021 is door uw ambtsvoorganger een stevig pakket met maatregelen ingezet voor de korte en middellange termijn om de (personele) capaciteitstekorten in de JJI's te verhelpen[1].

In maart 2022 constateerden de inspecties dat DJI en de JJI's zich enorm hard inspannen om het capaciteits- en personeelstekort en de gevolgen hiervan aan te pakken, dat de uitvoering van de aanvullende steunmaatregelen nog in volle gang was en dat het tijd nodig had om de effecten van deze maatregelen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zichtbaar te maken. U heeft in uw beleidsreactie aan de Tweede Kamer van 10 maart 2022 aangegeven het beeld dat de inspecties schetsen te herkennen. Daarbij gaf u aan dat hoewel u er vertrouwen in heeft dat we met de ingezette maatregelen goede stappen aan het zetten zijn, het nog enige tijd zal duren voordat de resultaten in den brede zichtbaar zijn[2].

De inspecties hebben een nieuwe voortgangsbrief over het intensief toezicht eind oktober onder embargo naar JenV en DJI gestuurd. Op 10 november publiceren de inspecties deze voortgangsbrief.

## 2. Geadviseerd besluit

Instemmen met aanbieding aan de Tweede Kamer van de voortgangsbrief van de inspecties en de beleidsreactie.

## 3. Kernpunten

De inspecties constateren dat ondanks alle inspanningen de kwaliteit van de taakuitvoering van de JJI's al geruime tijd niet op orde is. De door uw ambtsvoorganger getroffen maatregelen om tot acute en structurele verbeteringen in de capaciteit en personele bezetting van JJI's te komen, hebben tot op heden onvoldoende effect. Het lukt de JJI's hierdoor in onvoldoende mate

[1] Tweede Kamer, 2021/2022, 24 587, nr. 809.
[2] Tweede Kamer, 2021/2022, 28741 nr. 84.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

om de urgente en noodzakelijke kwaliteitsslag te maken waardoor een passende behandeling en een verantwoord verblijf van en voor de in de JJI's verblijvende jongeren uitblijft. In het jeugdstrafrecht is het buiten elke twijfel dat de speciale preventie voorop staat. Dit betekent dat de te ondergane straf bedoeld is voor het voorkomen van recidive, waarbij de straf moet worden benut als middel tot gedragsbeïnvloeding. Deze taak kunnen de JJI's momenteel onvoldoende uitvoeren, waardoor in de praktijk niet op passende wijze uitvoering gegeven wordt aan het rechterlijk oordeel. Voor de inspecties is een kritische grens bereikt. Zij roepen u en DJI tot de volgende acties op:

- *De inspecties roepen de minister op om nu in de keten in te grijpen*
- *Zorg voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel van Justitiële Jeugdinrichtingen*

## 4. Toelichting: aanbeveling 1 (ingrijpen in de keten)

Het inperken van de instroom (lees: het minder opleggen van straffen/maatregelen) is niet haalbaar, omdat:

- de rechter beslist over tenuitvoerlegging van straffen/maatregelen, daar kan niet op geïntervenieerd worden.
- er in het jeugdstrafrecht al uiterst terughoudend wordt omgegaan met het opleggen van voorlopige hechtenis en jeugddetentie. Als een justitiële jeugdige wordt geplaatst, zijn er doorgaans geen alternatieven voorhanden.
- Dit zou kunnen leiden tot een verplaatsingseffect naar het voorveld (jeugdhulp, GGZ) en dit is onwenselijk. Het voorveld is namelijk niet ingesteld op de zware doelgroep van de JJI's. Daarnaast kampt het voorveld met vergelijkbare personele tekorten.

<u>Eerder ingezette koers</u>

De structurele oplossing voor de huidige druk op de JJI's is meer personeel. Daarom zijn er eind 2021 door uw voorganger (structurele) maatregelen zijn genomen om de druk op de JJI's te verlichten:

- Extra capaciteit (40 plaatsen, al aangekondigd per brief op 20 september 2021)
- Extra ondersteunende personele capaciteit (door DV&O en extra inzet basispsychologen om te helpen bij screening en schriftelijke rapportages)
- Extra ondersteuning op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie om het verzuim terug te dringen
- Van twee naar drie groepsleiders alle leefgroepen

In bijlage 1 staat een nadere toelichting. Deze eerder genomen maatregelen lopen door. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de toeleiding naar de Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (hierna: KVJJ). De gemiddelde bezetting van de KVJJ's is momenteel ongeveer 30%. Een betere toeleiding naar de KVJJ's leidt tot beter maatwerk voor jongeren en kan tegelijkertijd bijdragen aan het verminderen van de druk op de JJI's. Echter is het verwachte effect beperkt: de totale capaciteit van de KVJJ's is (vergeleken met de JJI's) klein en jeugdigen verblijven gemiddeld genomen maar kort in een KVJJ.

<u>Aanvullende maatregelen</u>

Er zijn geen eenvoudige (aanvullende) oplossingen voorhanden. Om de druk op de JJI's op de korte termijn te verlichten (en daarmee ook een passende behandeling en een verantwoordverblijf voor justitiële jeugdigen beter mogelijk te maken) wordt u geadviseerd om door DJI enkele scenario's uit te laten werken.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

Dit vereist een nadere uitwerking en grondige doorberekening. De scenario's kunnen niet los van elkaar worden gezien. U wordt geadviseerd de Tweede Kamer uiterlijk in januari 2023 te informeren over de maatregelen die u treft.

*4.1 Alternatief dagprogramma*
Toelichting:

- In het kader van de stelselwijziging VOM, waarbij de groepsaanpak wordt vervangen door individueel maatwerk, wordt gewerkt aan een wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: Bjj), ook op het punt van de norm voor het dagprogramma. De wettelijke norm voor een dagprogramma is conform de Bjj op dit moment 77 uur aan groepsactiviteiten. In de concept wetswijziging wordt onder meer de verplichte 77 uur aan groepsactiviteiten flexibeler gemaakt: wanneer de specifieke behoefte van een jeugdige daarom vraagt, kan worden afgeweken. Dit hangt samen met de zwaarder geworden doelgroep. Een flexibel dagprogramma (wat naast groepsactiviteiten ook bestaat uit een individueel onderdeel op kamer) zorgt daarnaast voor verlichting op het personeel, omdat personeel dan flexibeler /efficiënter kan worden ingezet. Met deze maatregel wordt voorgesteld om vooruitlopend op de aanpassing van de wettelijke norm, afwijking in specifieke gevallen mogelijk te maken.
- In deze voortgangsbrief zijn de inspecties kritisch over het niet voldoen aan de urennorm: *De inspecties vrezen dat bij blijvende personeelstekorten in de toekomst vaker en laagdrempeliger besloten wordt om het dagprogramma tot onder de wettelijke norm af te schalen. De inspecties constateren dat er sprake is van een glijdende schaal, waarbij rechten van justitiële jeugdigen worden geschonden en waarbij er dus niet aan de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht wordt voldaan met alle gevolgen van dien.*

*4.2 Temporiseren van uitbreiding JJI Teylingereind, JJI Horsterveen langer openhouden*
Toelichting:

- JJI Horsterveen is een tijdelijke inrichting die geopend is om de druk op de overige JJI's te verminderen. Dit betreft tijdelijke capaciteit: wanneer de nieuwbouw in JJI Teylingereind aan het einde van 2023 volledig beschikbaar is, zal JJI Horsterveen worden gesloten. De personele tekorten zijn in JJI Teylingereind het grootst van alle inrichtingen. Tegelijkertijd is voor de toekomstige uitbreiding de werving van extra personeel nodig. Om op korte termijn de druk op JJI Teylingereind te verlichten, wordt de uitbreiding (verder) getemporiseerd en blijft JJI Horsterveen langer open.

*4.3 Plaatsen van justitiële jeugdigen ouder dan 18 met een preventieve hechtenis in een PI*
Toelichting:

- Bij gebrek aan passende JJI capaciteit kunnen (individuele) jeugdigen worden geplaatst in een PI. Met deze maatregel wordt een groep van 18+ jeugdigen waarbij de officier van justitie voornemens is ASR toe te passen in een PI geplaatst gedurende de fase van de preventieve hechtenis. Hier is een juridische basis voor in de Penitentiaire beginselenwet. De inspecties hebben zich hier eerder kritisch over uitgelaten.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

*4.4 Maatregelen om de druk op de JJI's op middellange en lange termijn te verlichten*
Daarnaast zijn er enkele maatregelen die pas op langere termijn de instroom naar de JJI's mogelijk zullen verminderen:

- *Preventie met gezag*. De met deze aanpak beoogde vermindering van ondermijning en jeugdcriminaliteit kan op de (hele) lange termijn bijdragen aan een afname van de instroom in de JJI's.
- *Alternatieven voor korte detentie*. De inspecties wijzen erop dat andere keuzes in de strafrechtketen mogelijk zijn om de druk op de JJI's te verlichten. I.h.k.v. (de beleidsvorming rondom) het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit (dat uiterlijk in januari 2023 de TK wordt verstuurd) wordt hier over nagedacht. Dit moet nog nader verkend worden. De vraag is echter hoeveel druk mogelijke alternatieven (zoals de inzet van een enkelband) van de JJI's kunnen weghalen, omdat jeugddetentie/preventieve hechtenis altijd als uiterste middel wordt ingezet.

## 5. Toelichting: aanbeveling 2 (weerbaar en veerkrachtig stelsel)
De inspecties pleiten voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel van justitiële jeugdinrichtingen, en roepen op om opnieuw tot bijgestelde afspraken te komen op het gebied van capaciteit. Op dit moment is er geen gebrek aan gebouwelijke capaciteit of financiële middelen. De huidige problemen worden veroorzaakt door een tekort aan personeel. U wordt geadviseerd om, wanneer de nieuwe PMJ-raming bekend is, opnieuw te kijken of de huidige capaciteit toereikend is. Voorts achten de inspecties het van belang dat wanneer in te voeren maatregelen tot een tijdelijke lagere bezetting van de JJI´s leidt, de financiering niet naar beneden wordt bijgesteld. Deze aanbeveling hangt sterk samen met de scenario's die DJI aan het uitwerken is. U wordt geadviseerd om, wanneer u de Tweede Kamer informeert over de aanvullende maatregelen die u treft, ook op dit punt nader in te gaan.

### 4.1 Politieke context
In oktober jl. zijn kamervragen gesteld door PvdA en D66 over o.a. de lage bezetting van de KVJJI's.

### 4.2 Financiële overwegingen
Voor het temporiseren van de uitbreiding van JJI Teylingereind en het langer openhouden van JJI Horsterveen, is financiële dekking.

### 4.3 Juridische overwegingen
De wettelijke norm voor het dagprogramma in de JJI volgt uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen[3]. Onder bepaalde omstandigheden kan deelname aan het dagprogramma beperkt worden[4].

Het plaatsen van justitiële jeugdigen met een preventieve hechtenis in een PI (als noodmaatregel) volgt uit de Penitentiaire Beginselenwet[5].

### 4.4 Krachtenveld

[3] Art. 22 Bjj.
[4] Art. 23, Bjj.
[5] Art. 9, tweede lid, aanhef en onder h Pbw.

Over de mogelijkheden om de instroom in de JJI's te beperken is contact geweest met het OM. Bij het uitwerken van de scenario's wordt de jeugdstrafrechtketen betrokken.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

### 4.8 Communicatie

De voortgangsbrief van het intensief toezicht wordt op 10 november 2022 openbaar gemaakt.

## 5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

*Standaard op te nemen*
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

## Bijlage 1 Eerder genomen maatregelen

Hieronder wordt de voorgeschiedenis geschetst: welke bevindingen deden de inspecties de afgelopen jaren, welke maatregelen zijn toen genomen en wat hebben die tot nu toe opgeleverd.

Begin 2019 was na een jarenlange daling van de jeugdcriminaliteit en de bezetting van de JJI's besloten om twee JJI's te sluiten. Bij het besluit tot sluiting van de twee JJI's was rekening gehouden met eventuele toekomstige stijgingen en was ruimte gehouden voor reservecapaciteit. De besparingen die deze afbouw van de overcapaciteit opleverde, maakten het mogelijk te investeren in een duurzaam stelsel van vrijheidsbeneming met meer maatwerk door gerichte screening en differentiatie in beveiligingsniveau en zorgintensiteit. Onder meer de veranderende en ouder wordende doelgroep was aanleiding tot deze wijziging. Met het programma vrijheidsbeneming op maat (VOM) wordt dit uitgewerkt.

Sinds eind 2019 is de behoefte aan JJI capaciteit weer toegenomen (PMJ najaar 2019). Om tegemoet te komen aan deze stijgende behoefte is gekozen om de oudbouw van Teylingereind niet af te stoten en een deel van de nieuwbouw van Teylingereind vervroegd in gebruik te nemen. Eind 2019 zijn tevens enkele weken jeugdigen geplaatst in PI Ter Peel als noodoplossing vanwege capaciteitsgebrek. Daarnaast is in 2020 en 2021 KVJJ capaciteit in gebruik genomen.

Op 5 maart 2021 brachten de inspecties een kritisch rapport uit: ze maakten zich zorgen over de structurele overbelasting van de capaciteit en het personeel van de JJI's en bijbehorende scholen en de gevolgen hiervan op het aanbod voor de jongeren alsmede de interne veiligheid. In september 2021 informeerde uw voorganger de TK over de oplopende capaciteitsbehoefte. Om veiligheid in de instellingen te garanderen en heenzendingen te vermijden, was het noodzakelijk dat de bestaande capaciteit tijdelijk werd uitgebreid en werd als tijdelijke oplossing RJII Horsterveen geopend. Eind oktober 2021 constateerden de inspecties dat aan de minimale eisen van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) bij in ieder geval Rijks JJI de Hunnerberg niet meer werd voldaan. Ook constateerden zij dat bij de door hen bezochte JJI's is gewerkt met verkorte dagprogramma's. Volgens de inspecties was onder meer sprake van versobering van de screening bij binnenkomst, rapportages die niet op orde waren en wachtlijsten voor therapieën. Ondanks de extra inzet van personeel en management van de JJI's ontbrak het voor de inspecties aan perspectief om voor eind 2021 aan de wettelijke vereisten van de Bjj te voldoen. Als reactie hierop nam uw voorganger een aantal maatregelen:

<u>Eerder genomen korte termijn maatregelen in 2021</u>

- *Extra capaciteit JJI Horsterveen* (40 plaatsen, al aangekondigd per brief op 20 september)
- *Extra ondersteunende personele capaciteit*: er kwam tijdelijke extra inzet van DV&O ter ondersteuning van het primaire proces voor alle Rijks JJI locaties. Omdat de druk ook bij de particuliere inrichtingen speelde, heeft uw voorganger DJI gevraagd ook deze JJI's te ondersteunen. Daarnaast heeft DJI in de zomer van 2021 tijdelijk twee basispsychologen aangesteld om te helpen bij screening en schriftelijke rapportages. Deze inzet is gecontinueerd.
- *Terugdringen verzuim*: extra ondersteuning op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie om het verzuim terug te dringen op alle JJI locaties. Deze inzet wordt gecontinueerd.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

Eerder genomen middellange termijn maatregelen in 2021

- *Van twee naar drie op een groep*: op elke groep in de JJI's gedurende dag een extra groepsleider op mbo-niveau. Er was per direct een gerichte arbeidsmarktcampagne gestart. Hierbij werd een versneld proces van solliciteren en selectie ingezet zodat nieuwe medewerkers zo snel mogelijk konden starten.
- *VOM*: door de druk op het personeel waren een aantal geplande activiteiten naar voren gehaald en werd continuïteit geboden. De inzet van aanvullende personele capaciteit was gefinancierd met het budget van VOM. Vanuit de RA-middelen wordt dit weer aangevuld. *Maatregelen strategisch personeelsplan*: DJI voerde een medewerkersonderzoek uit over bevlogenheid, betrokkenheid, werkdruk en veiligheid. De uitkomsten zijn gebruikt voor gerichte vervolgstappen. Voor de lange termijn werkt DJI aan loopbaanpaden, wat moet leiden tot duurzame en flexibele inzet van personeel, zodat bijvoorbeeld personeel van inrichtingen van het GW in de JJI's ingezet kan worden. Daarnaast bracht DJI de bonus voor het werven van een nieuwe collega onder de aandacht om werving door medewerkers te stimuleren.

Op 10 maart 2022 publiceerden de inspecties een voortgangsbrief over het intensief toezicht. De inspecties constateerden dat er vanaf juli 2021 ontzettend veel gebeurd is. De ingezette maatregelen gaven hoop op verbetering. Tegelijkertijd gaven de inspecties aan dat het tijd kost alvorens het effect daadwerkelijk zichtbaar werd. DJI en JJI's worden hierbij gehinderd door personele schaarste op de arbeidsmarkt en de beperkingen als gevolg van corona. De implementatie van de aanvullende steunmaatregelen was nog in volle gang en had tijd nodig. De inspecties hadden daarom besloten het intensief toezicht voor in ieder geval een half jaar te verlengen.

In uw reactie gaf u aan dat met de eerder aangekondigde maatregelen de volgende tussentijdse resultaten waren bereikt:

- RJJI Horsterveen was verder gefaseerd geopend, hierdoor was de gemiddelde bezetting in de inrichtingen gedaald.
- Per 1 november 2021 waren extra medewerkers van Dienst Vervoer & Ondersteuning en extra inhuur van gespecialiseerd personeel bij JJI's ingezet.
- De extra inzet van gedragswetenschappers werd gecontinueerd.
- Er was gestart met extra ondersteuning op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie.
- De werving van extra groepsleiders was van start gegaan en de verwachting was dat steeds meer groepen drie groepsleiders zouden hebben.
- Een aantal geplande activiteiten in de stelselwijziging Vrijheidsbeneming Op Maat (VOM) waren naar voren gehaald. Deze activiteiten dragen bij aan een verbetering van maatwerk en bieden zodoende ruimte en rust bij personeel.
- De wettelijke minimumeisen werden weer formeel gehaald.

In uw brief van 5 juli 2022 aan de TK heeft u aangekondigd dat er wordt nagedacht over een alternatieve invulling van een deel van het dagprogramma op de kamer, passend in het pedagogisch leefklimaat. Veiligheid van personeel, jongeren en bezoekers staan daarbij altijd voorop.

**Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

**Datum**
10 november 2022

**Ons kenmerk**
4296432

*Stand van zaken arbeidsmarktcampagne 3e lijn en huidige vacatures*
Vanaf november 2021 loopt een gerichte arbeidsmarktcampagne om de 3de lijn op de leefgroepen in de JJI´s te werven. Dit is een landelijke campagne met ruimte voor lokaal maatwerk. Er worden recruiters ingezet die kandidaten actief benaderen. De selectieprocedure is opgedeeld in verschillende fases, waarbij het uitgangspunt geldt dat er geen concessies worden gedaan in de kwaliteit van personeel. Een deel van de kandidaten komt niet door de selectie heen, en een deel trekt zich tijdens de procedure terug omdat ze ergens anders een baan hebben gevonden of bij nader inzien toch niet in een JJI willen werken. De resultaten tot nu toe:

- Sinds de start van de campagne zijn er ongeveer 3000 sollicitatiebrieven ontvangen; de campagne is dus zichtbaar.
- Op peildatum 20 oktober 2022 zijn er 106 nieuwe groepsleiders geworven.
- Op peildatum 20 oktober 2022 zitten er 240 kandidaten in het selectieproces.
- Het effect van deze nieuwe groepsleiders is onvoldoende, omdat e rook veel verloop is onder het huidige personeel.

Daarnaast hebben de Rijks JJI´s (De Hunnerberg, De Hartelborgt en Den Hey-Acker) op peildatum 8-11-2022 in 80 vacatures (niet alleen personeel op de groep).