



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Dienst Justitiële Inrichtingen
T.a.v. de hoofddirecteur mevr. J.P.M. Lazeroms
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl
Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Intensief toezicht JJI's

Ons kenmerk

3880082

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 10 maart 2022
Onderwerp Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's

Geachte mevrouw Lazeroms,

Op 7 juli 2021 spraken de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlandse Arbeidsinspectie en Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspecties) hun zorgen uit over het nijpende capaciteits- en personeelstekort in de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) en de daarbij behorende scholen en de gevolgen voor de taakuitvoering.¹ Vanwege de ernst van de zorgen zetten de inspecties een traject van intensief toezicht in voor de periode van in ieder geval een half jaar. In deze periode volgden zij de door DJI ingezette en te treffen maatregelen op het gebied van het capaciteits- en personeelstekort en het effect hiervan op de kwaliteit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

In deze voortgangsbrief staan de inspecties stil bij de ontwikkelingen en (aanvullende) maatregelen die ingezet zijn in de periode van het intensief toezicht en geven zij weer wat zij met het traject van intensief toezicht zullen doen.

De inspecties constateren dat er vanaf juli 2021 ontzettend veel gebeurd is. DJI en de JJI's hebben zich enorm hard ingespannen om het capaciteits- en personeelstekort en de gevolgen hiervan aan te pakken. Daarnaast heeft de minister voor Rechtsbescherming de ernst en urgentie van de beide tekorten erkend en hierop volgend twee interventies verricht. Sinds september 2021 is de tijdelijke RJJ Horsterveen operationeel en in oktober 2021 heeft de minister een stevig steunpakket toegezegd om daarmee de personele tekorten en de gevolgen hiervan voor de taakuitvoering aan te pakken. De inspecties zien dat DJI en JJI's voortvarend aan de slag zijn gegaan om deze aanvullende steunmaatregelen voor te bereiden en te implementeren. Het kost echter tijd alvorens het effect daadwerkelijk op de werkvloer zichtbaar wordt. Daarbij worden DJI en de JJI's gehinderd door het tijdsgewricht van personele schaarste op de arbeidsmarkt en de beperkingen als gevolg van corona.

¹ [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk JJI's.](#)

De implementatie van de aanvullende steunmaatregelen is dus nog in volle gang en heeft tijd nodig. Daarom hebben de inspecties besloten het intensief volgen van de door DJI ingezette maatregelen op het gebied van het capaciteits- en personeelstekort en het effect hiervan op de kwaliteit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk voor in ieder geval een half jaar te verlengen.

Hieronder lichten de inspecties nader toe hoe het intensief toezicht het afgelopen half jaar is verlopen en beschrijven zij de bevindingen die het besluit van de inspecties onderbouwen.

Verloop van het intensief toezicht

De inspecties hebben het afgelopen half jaar de door DJI ingezette acties op verschillende manieren gevolgd. Elke maand ontvingen de inspecties van DJI een overzicht per JJI over onder andere het aantal bezette bedden en het aantal ingezette overbedden², wachtlijsten voor specialistische afdelingen, de wachtlijst voor het aantal zelfmelders³, ziekteverzuim van het personeel en de in- en uitstroom van personeel. Daarnaast vond er elke maand een gesprek tussen de inspecties en DJI plaats waarin DJI toelichtte wat de stand van zaken was op de getroffen en nog te treffen maatregelen. Op 5 oktober 2021 ontvingen de inspecties een resultaatverslag van DJI waarin de stand van zaken ten aanzien van de ingezette maatregelen op het gebied van het personeel en de capaciteit beschreven stond.

Om zicht te krijgen op de capaciteits- en personeelstekorten en de gevolgen hiervan op de kwaliteit van de taakuitvoering brachten de inspecties op 22 juli 2021 een bezoek aan RijksJJI (hierna RJJJ) Den Hey-Acker en op 23 september 2021 aan Forensisch Centrum voor Jeugd Teylingereind. Daarnaast hebben de inspecties aanvullende gesprekken gevoerd met functionarissen van alle JJI's om de effecten van de maatregelen in de praktijk vast te stellen en hier een oordeel over te vormen. De inspecties hebben hierbij met justitiële jongeren gesproken en met medewerkers, onder wie groepsleiders, gedragswetenschappers, docenten, afdelingshoofden, bestuurders, leden van de (Centrale) Ondernemingsraad (hierna OR), van de Medezeggenschapsraad en van de Commissie van Toezicht (hierna CvT). Op 28 oktober 2021 hebben de inspecties een bezoek gebracht aan de tijdelijke JJI-locatie RJJJ Horsterveen om een eerste beeld op te halen van de mate waarin de locatie voldoet aan de Beginselenwet Justitiële Jeugd (hierna BJJ). Voor het voorjaar van 2022 staat een tweede bezoek gepland waarbij de inspecties zullen toetsen in hoeverre RJJJ Horsterveen aan de BJJ voldoet. Het onderwijs in RJJJ Horsterveen is per 1 januari 2022 gestart. De directie van de school heeft Inspectie van het Onderwijs enkele malen geïnformeerd over het traject dat de school doormaakte om het onderwijs voor te bereiden en op te starten.

In deze periode bleek dat er bij in ieder geval enkele door de inspecties onderzochte JJI's met verkorte dagprogramma's werd gewerkt en dat er in ieder geval bij één JJI niet meer aan de minimale wettelijke eisen van de BJJ werd

² Een overbed is een extra bed op een afdeling en behoort niet tot de standaard capaciteit. Het overbed wordt ingezet op het moment dat er meer jongeren zijn dan bedden.

³ Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis. [Zelfmelder | Justitiabelen | dji.nl](#).

voldaan. Deze constatering vonden de inspecties zeer zorgwekkend, temeer omdat er weinig perspectief was dat dit op korte termijn zou veranderen, ondanks dat het personeel en het management van de afzonderlijke JJI's en bijbehorende scholen hun uiterste best deden om binnen hun mogelijkheden tot de best passende oplossingen te komen. De inspecties gaven aan het van groot belang te vinden dat op de kortst mogelijke termijn randvoorwaarden zouden worden gecreëerd waardoor de JJI's weer uitvoering konden geven aan de wettelijke vereisten ten aanzien van het activiteitenprogramma, en op een dusdanige manier dat dit de justitiële jongeren én het personeel ten goede kwam. De inspecties publiceerden daarom op 28 oktober 2021 een signaalbrief hierover.⁴

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
10 maart 2022

Ons kenmerk
3880082

De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft hierop volgend op 28 oktober 2021 de ernst en urgentie van de door de inspecties benoemde knelpunten erkend en een maatregelenpakket aangekondigd⁵:

- Per 1 november 2021 worden extra medewerkers van Dienst Vervoer & Ondersteuning (hierna DV&O) binnen alle JJI's ingezet;
- De extra inzet van gedragswetenschappers wordt gecontinueerd;
- Er komt extra ondersteuning op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie;
- Voor de middellange termijn vindt er een uitbreiding van het aantal groepsleiders op iedere leefgroep van twee naar drie plaats. Er komt dus op elke groep bij alle JJI's een extra (mbo-geschoolde) medewerker bij. De werving is direct van start gegaan en de verwachting is dat de eerste nieuwe medewerkers in januari 2022 van start gaan.

Om zicht te krijgen op het effect van dit maatregelenpakket en de stand van zaken in de JJI's hebben de inspecties in november en december 2021 gesprekken gevoerd met de CvT's en de OR'en van alle JJI's.

Bevindingen

Uit de gesprekken met DJI, de CvT's en de OR'en blijkt dat DJI en de JJI's direct aan de slag zijn gegaan om de maatregelen voor te bereiden en uit te voeren. De inspecties constateren dat de medewerkers van de JJI's de door de minister aangekondigde maatregelen als erkenning zien van de ernst en urgentie van de knelpunten in capaciteit en personele bezetting. Dit biedt hen perspectief. De inspecties bemerken in de gesprekken echter ook dat er zorg is of de maatregelen op korte termijn inderdaad zullen helpen om de capaciteit en de personele bezetting te verbeteren.

DJI heeft extra recruiters ingezet en is gestart met een grote landelijke wervingscampagne, waarbij er inmiddels meerdere selectiedagen hebben plaatsgevonden om de extra medewerkers te werven. De arbeidsmarktproblematiek is echter al langere tijd groot, in zowel de zorg- als de jeugdsector, waardoor de werving van geschikt personeel moeilijk blijft en een lange adem vraagt.

Hieronder beschrijven de inspecties de bevindingen die ze hebben opgehaald in de gespreksronde met de CvT's en twee OR'en en gaan zij in op de stand van zaken in de praktijk aan de hand vier thema's: capaciteitstekort, personeelstekort, dagprogramma en interne veiligheid.

⁴ [Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's en scholen.](#)

⁵ [Kamerbrief over voortgang intensief toezicht JJI's.](#)

Capaciteitstekort

- De druk op de capaciteit is onverminderd hoog, er worden nog steeds structureel overbedden ingezet. Dit betekent dat er op dat moment een extra justitiële jongere op een afdeling zit, waar de afdeling niet op is ingericht;
- De opening van RJJJ Horsterveen lijkt de andere inrichtingen nog geen verlichting in de bedden capaciteit op te leveren. Momenteel zijn drie van de vijf leefgroepen geopend in RJJJ Horsterveen. In de door de inspecties gevoerde gesprekken vraagt men zich af of RJJJ Horsterveen over twee jaar wel gesloten kan worden als de instroom blijft toenemen zoals nu het geval is. De aanstaande gefaseerde uitbreiding van JJI Teylingereind in de zomer 2023 zal dan volgens hen onvoldoende zijn;
- De interne wachtlijsten voor langverblijfgroepen groeien. Dit betekent dat justitiële jongeren die op een langverblijfgroep horen, verblijven op een kortverblijf groep. DJI is met de JJI's in gesprek hoe ze hier een oplossing voor kunnen vinden. Het openen van extra langverblijfgroepen kan niet zomaar geregeld worden en vraagt tijd en een andere inzet van de JJI en het personeel. Per JJI wordt momenteel gekeken wat er mogelijk is;
- De externe wachtlijst met zelfmelders bestaat nog steeds en neemt sinds juli 2021 met kleine stapjes af. Op 1 februari 2022 bestond de wachtlijst nog uit 258 jongeren.

Personeelstekort

- Er zijn in de periode tot januari 2022 meer groepsleiders uitgestroomd dan dat er instroomden. In de gesprekken komt naar voren dat hierdoor de verhouding tussen ervaren en nieuwe medewerkers verandert. Dit levert onder medewerkers de angst op dat er onvoldoende deskundigheid bewaard blijft. Inmiddels lijkt dit wat te veranderen. In januari 2022 zijn er voor het eerst relatief meer groepsleiders ingestroomd dan dat er uitstroomden;
- Er worden inmiddels meer uitzendkrachten ingehuurd dan in juli 2021 het geval was. De inzet van uitzendkrachten verschilt per JJI, waarbij de ene instelling kiest voor een bovengrens aan uitzendkrachten per dag en de andere onbeperkt inhuurt;
- Het ziekteverzuim neemt nog steeds toe: er zijn veel langdurig zieken door de werkdruk en het werkklimaat en er is veel verzuim door het coronavirus (dan wel ziek, dan wel in quarantaine);
- De inzet van de extra medewerkers van DV&O heeft plaatsgevonden bij de vier RJJJ's, maar niet bij de twee particuliere JJI's. Uit de gesprekken met de RJJJ's blijkt dat zij geholpen zijn met de extra medewerkers van DV&O en dat dit ruimte geeft. Zij worden bijvoorbeeld ingezet om met justitiële jongeren van de ene naar de andere plek te lopen of als derde medewerker op een groep.

Dagprogramma

- De wettelijke minimum vereisten⁶ worden formeel gehaald, maar dit is zeer fragiel. Er hoeft weinig te gebeuren of een instelling zit onder de

⁶ Beginselenwet Justitiële Jeugd, artikel 22: In inrichtingen verblijven jeugdigen in groepen en nemen deel aan gemeenschappelijke activiteiten gedurende ten minste 7,7 uren per week waarvan ten minste acht en een half uren per dag. De jeugdigen houden zich gedurende de voor de nachtrust bestemde uren in hun kamer op, tenzij zij als onderdeel van het regime van de inrichting deelnemen aan meerdaagse activiteiten buiten de inrichting.

wettelijke vereisten. Door het personeelstekort en ziekteverzuim bij de inrichtingen worden er aangepaste diensten gedraaid, waardoor jongeren meer op hun kamer zitten en het schoolprogramma niet volledig door kan gaan. Ook als er lesuitval van school plaatsvindt, kunnen justitiële jongeren weer meer op hun kamer komen te zitten omdat er onvoldoende groepsleiders aanwezig zijn op de leefgroep. Per instelling verschillen de variaties die worden toegepast. Bijvoorbeeld een of meerdere vaste dagen per week een aangepast dagprogramma, waardoor justitiële jongeren standaard een avond in de week in hun kamer moeten verblijven.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Datum
10 maart 2022

Ons kenmerk
3880082

Interne veiligheid

- Er zijn volgens de CvT's en OR'en nog steeds veel incidenten en er is onrust onder de justitiële jongeren;
- Het ontbreekt aan structuur op groepen door de vele wisselingen in personeel en door de aanpassingen in dagprogramma's;
- Informatieoverdracht tussen medewerkers verloopt door werkdruk, aangepaste programma's, de inzet van uitzendkrachten en personeelwisselingen niet altijd goed waardoor het risico op incidenten toeneemt.

Conclusie

De bevindingen laten zien dat er het afgelopen half jaar enorm veel gebeurd is: door de minister voor Rechtsbescherming zijn forse investeringen gedaan en DJI en de JJI's zijn enorm hard en voortvarend met de aanvullende maatregelen aan de slag gegaan. De ingezette maatregelen bieden hoop op verbetering. Echter, dit zal, naar verwachting, pas over enige tijd merkbaar worden.

Omdat het effect van de ingezette maatregelen op dit moment nog onvoldoende in de praktijk zichtbaar is en er daardoor nog steeds sprake is van capaciteitstekort en personeelsproblemen, zetten de inspecties het intensief volgen van de door DJI ingezette maatregelen op het gebied van het capaciteits- en personeelstekort en het effect hiervan op de kwaliteit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk voor in ieder geval een half jaar voort.

Hoogachtend,
Namens de gezamenlijke inspecties,

H.C. Faber
Hoofdinspecteur-directeur