



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
De minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. F. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Intensief toezicht JJI's

Ons kenmerk

4849515

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

Datum 5 september 2023
Onderwerp Beëindiging intensief toezicht justitiële jeugdinrichtingen, wel extra
aandacht voor de ontstane problematiek door sluiting RJJJ Horsterveen

Geachte heer Weerwind,

Op 7 juli 2021¹, ruim twee jaar geleden, besloten de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspecties) het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen (hierna: de JJI's)² en de bijbehorende scholen te intensiveren. Het intensieve toezicht was gericht op de knelpunten in het JJI-stelsel. Dit intensieve toezicht was primair gericht op de werking van het stelsel waarbinnen de JJI's vallen en te nemen maatregelen daarin door uw ambtsvoorganger. Dit deden de inspecties vanwege hun ernstige zorgen over het nijpende capaciteits- en personeelstekort in de JJI's en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Over de voortgang hebben de inspecties u in oktober 2021³, maart 2022⁴ en november 2022⁵ geïnformeerd. In de laatste brief constateerden de inspecties dat de door uw ambtsvoorganger getroffen maatregelen om tot acute en structurele verbeteringen in de capaciteit en personele bezetting van JJI's te komen, onvoldoende effect hadden. Hierdoor lukte het de JJI's in onvoldoende mate om de urgente en noodzakelijke kwaliteitsslag te maken, waardoor een passende behandeling en een verantwoord verblijf voor jongeren in de JJI's uitbleef. De inspecties riepen u daarom op om direct in te grijpen. In uw Kamerbrief van 10 november 2022⁶ onderschrijft u de noodzaak om op korte termijn de druk op de JJI's te verlichten, u besloot om aanvullende maatregelen te nemen. Met deze brief informeren de inspecties u over hun besluit om het intensieve toezicht per heden te beëindigen.

¹ [Brief inspecties aan DJI-verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's, 7 juli 2021.](#)

² [Artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.](#)

³ [Brief Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's en scholen, 28 oktober 2021.](#)

⁴ [Voortgangsbrief intensief toezicht JJI's, 10 maart 2022.](#)

⁵ [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's, 10 november 2022.](#)

⁶ [Kamerbrief met reactie op voortgangsbrief intensief toezicht JJI's, 10 november 2022.](#)

Ook geven de inspecties u enkele aandachtspunten mee. Hieronder leest u eerst de overwegingen voor de beëindiging van het intensief toezicht, vervolgens de bevindingen van het intensief toezicht en afsluitend leest u over de wijze waarop de inspecties het toezicht vervolgen.

Overwegingen beëindiging intensief toezicht

Tijdens de periode van twee jaar intensief toezicht beoordeelden de inspecties regelmatig de noodzaak om het intensieve toezicht voort te zetten. Op basis van de bevindingen en aangekondigde maatregelen uit de meest recente toezichtsactiviteiten hebben de inspecties besloten het intensieve toezicht op de JJI's te beëindigen. De inspecties doen dit om de volgende twee redenen:

1. Met de interventies die u en uw ambtsvoorganger minister Dekker ingezet hebben, is de door de inspecties gevraagde kwaliteitsslag in gang gezet.

De ingezette interventies bestaan uit het realiseren van een steunpakket en het treffen van (aanvullende) maatregelen.⁷ Deze aanvullende maatregelen zijn gericht op het op orde brengen van de bezetting van het personeel op de leefgroepen, om zodoende de kwaliteit weer op peil te brengen. Het gaat hierbij om: het langer openhouden van de tijdelijke locatie RJJJ Horsterveen⁸, het temporiseren⁹ van de uitbreiding van JJI Teylingereind, de normaanpassing van twee naar drie groepsleiders op de leefgroep, de maximale inzet van 30 inhuurkrachten, het alternatieve dagprogramma en het plaatsen van jongvolwassenen die ouder zijn dan 18 met een preventieve hechtenis in een penitentiaire inrichting.

2. Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) zal monitoren hoe de aanvullende maatregelen in de praktijk voor jongeren uitpakken en u informeert de Tweede Kamer periodiek over de uitkomsten van deze monitoring.¹⁰

Met de uitkomsten van deze monitoring hebben de partners in de jeugdstrafrechtketen, zoals het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, zicht op de wijze waarop de uitvoering van de opgelegde straf of maatregel in de praktijk plaatsvindt en kunnen hierdoor hierop anticiperen. De inspecties moedigen u aan om tijdig en open te blijven communiceren over aanwezige dilemma's en te maken keuzes in de uitvoering.¹¹

⁷ [Kamerbrief over voortgang intensief toezicht JJI's, 28 oktober 2021](#), [Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#) en de [Beslisnota bij Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#).

⁸ Vanwege waterschade in juni 2023 zijn de jongeren overgeplaatst naar Justitieel Complex Zeist.

⁹ Door het temporiseren is er meer tijd voor de werving van personeel voor de uitbreiding en wordt de druk op Teylingereind verlicht. Hierdoor wordt er rust op de werkvloer gecreëerd, wat ten goede zou moeten komen aan de jongeren.

¹⁰ [Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#) en de [Beslisnota bij Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#).

¹¹ Naar aanleiding van onder andere de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering en het rapport '[Klem tussen balie en beleid](#)' van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, is er veel aandacht voor het functioneren van de uitvoerende instanties.

De inspecties constateren dat uw aanvullende interventies de JJI's het perspectief bieden om de noodzakelijke rust en ruimte te creëren om tot verbetering van de taakuitvoering te kunnen komen en (verdere) uitval van medewerkers tegen te gaan. De inspecties volgen de uitwerking van deze maatregelen.

Bevindingen en aandachtspunten uit het intensief toezicht

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

Capaciteitsbehoefte justitiële jeugd

De inspecties riepen u eerder op om zorg te dragen voor een weerbaar en veerkrachtig stelsel voor justitiële jeugdigen.¹² Op die manier kunnen fluctuaties in de bezetting opgevangen worden en kunnen de JJI's blijven voldoen aan de geldende normen en uitgangspunten voor jeugddetentie en Plaatsingen in een Inrichting voor Jeugdigen, de zogenaamde PIJ-maatregel (hierna: PIJ), waardoor jongeren hun straf of maatregel kunnen volbrengen op een groep waar het maximumaantal jongeren niet overschreden wordt. In uw kamerbrief van 2 februari 2023¹³ gaf u aan de PMJ-ramingen¹⁴ te betrekken in de afweging over het continueren van de aanvullende maatregelen. Deze PMJ-ramingen bieden een prognose van de totale capaciteitsbehoefte voor justitiële jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen. De inspecties missen in deze PMJ-ramingen echter een differentiatie naar hoog (JJI) en laag (KVJJ) beveiligde plekken. Door reeds geplande en gestarte, noodzakelijke verbouwingen en aanpassingen in diverse JJI's, treedt direct capaciteitsverlies op van hoog beveiligde JJI-plekken. In uw voortgangsbrief van 5 juli 2023 gaf u aan dat DJI onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om meer JJI-plekken te creëren.¹⁵ Redenen die u hiervoor noemt zijn:

- de sluiting van de RJJI-locatie Horsterveen vanwege waterschade;
- de veranderende doelgroep die in de JJI's verblijft;
- de toename van de capaciteitsbehoefte JJI's met gemiddeld 1% per jaar vanwege het toenemende aantal jeugddetenties, de duur van de jeugddetenties en het aantal PIJ-maatregelen.

De plotselinge noodgedwongen evacuatie van jongeren uit de locatie RJJI Horsterveen in juni 2023 naar Justitieel Complex Zeist (hierna: JC Zeist) en de brandbrief van de CvT RJJI Horsterveen van 1 augustus 2023, onderstreept de noodzaak en de urgentie om meer (over)capaciteit in het stelsel te borgen, zodat

¹² [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's, 10 november 2022](#), [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's, 7 juli 2021](#) en [Bevindingen monitor personele bezetting en veranderende doelgroep JJI's en scholen, 15 januari 2021](#).

¹³ [Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#) en de [Beslisnota bij Kamerbrief over maatregelen naar aanleiding van IBO Jeugdcriminaliteit, 2 februari 2023](#).

¹⁴ Het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. Voor de JJI's biedt het model een prognose van het aantal benodigde plekken voor justitiële jeugd, zie voor de meest recente PMJ-ramingen de [Kamerbrief PMJ-ramingen tot en met 2028, 15 juni 2023](#).

¹⁵ [Verzamelbrief justitiële jeugd, 5 juli 2023](#) en de [Beslisnota bij Verzamelbrief over justitiële jeugd, 5 juli 2023](#).

plaatsingsproblemen voorkomen worden.¹⁶ In de voortgangsbrief van 5 juli 2023 gaf u aan dat u de Tweede Kamer in september 2023 informeert over de onderzochte mogelijkheden.¹⁷ De inspecties roepen u 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 normen¹⁸ werd voldaan.¹⁹ Hierbij bepaalden de JJI's eigenstandig de waarborgen, terwijl dergelijke keuzes alleen democratisch gelegitimeerd zijn indien zij door de Tweede Kamer genomen worden. Dat het alternatief dagprogramma als ultimatum remedium wordt ingezet, vooruitlopend op de aangekondigde wijzigingen van de Bjj, kunnen de inspecties als noodgreep vanwege personeelstekorten volgen. Echter, in het licht van het IVRK en de Bjj is dit onwenselijk omdat de wettelijke norm van 77 uur deelname aan groepsactiviteiten -als ondergrens- wordt bijgesteld naar 62 uur per week en daarmee de rechten van de jongeren worden ingeperkt. 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 volgen.

Arbeidsomstandigheden

De arbeidsomstandigheden van het personeel in de JJI's blijven een aandachtspunt. De inspecties realiseren zich dat het vinden van kwalitatief goed personeel, vanwege de huidige krapte op de arbeidsmarkt, een uitdaging is. Het personeelsverloop (zeker in combinatie met) en het bestaande risico op stijging van het ziekteverzuim vorm(t)en risico's voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting en daarmee samenhangend voor de werkdruk. Daarnaast brengt de inzet van inhuurkrachten en externe inhuur van (onervaren) personeel voor invaldiensten veiligheidsrisico's met zich mee. Deze groep medewerkers kent de jongeren niet en is niet (voldoende) op de hoogte van hun problematiek, wat kan leiden tot een hoger risico op geweldsincidenten. De inspecties blijven daarom de arbeidsomstandigheden binnen de JJI's nauwlettend volgen.

Sluiting RJJJ Horsterveen en overplaatsing jongeren naar JC Zeist

De CvT RJJJ Horsterveen luidt in haar brandbrief van 1 augustus 2023 de noodklok en gaf per brief aan per 1 september 2023 haar ontslag in te dienen. Hierna ontvingen de inspecties bericht van DJI dat besloten is RJJJ Horsterveen per 1 september 2023 te sluiten en de jongeren vanaf dan op één afdeling binnen JC Zeist samen te plaatsen. De Inspecties vinden dit een zeer onwenselijke en zorgelijke situatie. De afstand tussen wat de Pbw ten opzichte van de BJJ voor vereisten aan het regime stelt is groot. Eerder hebben de Inspecties DJI in hun brief 15 januari 2021 in overweging meegegeven nadere beleidsregels te formuleren waarin vermeld wordt welke minimale onderdelen van de BJJ worden geborgd en deze uitzonderingsclausule toegepast kan worden. Deze was ongeclausuleerd in tijd en wijze waarop de uitvoering plaats moest vinden.

¹⁶ Hierdoor was de locatie niet langer een veilig verblijf voor jongeren. De jongeren zijn om die reden naar Justitieel Complex Zeist geëvacueerd.

¹⁷ [Verzamelbrief justitiële jeugd, 5 juli 2023](#) en de [Beslisnota bij Verzamelbrief over justitiële jeugd, 5 juli 2023](#).

¹⁸ Zie artikel 22 van de Bjj.

¹⁹ [Brief Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's en scholen, 28 oktober 2021 en de Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's, 10 november 2022](#).

De inspecties hebben de minister hier in het verleden al eerder op geattendeerd.²⁰ Het regime binnen een huis van bewaring voldoet niet aan de detentie-eisen voor de vrijheidsbeneming van justitiële jongeren waarvan de OvJ voornemens is conform het jeugd- strafrecht af te doen. Bij de vrijheidsbeneming behoort het belang van de jeugdige voorop te staan. Op grond van de artikelen [3](#) en [40, lid 1 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind](#) (hierna: IVRK) en [artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen](#) (hierna: Bjj) heeft de justitiële jeugdige bij de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel recht op een wijze van behandeling, die geen afbreuk doet aan het gevoel van menselijke waardigheid en de eigenwaarde, die rekening houdt met leeftijd en gericht is op de voorbereiding op terugkeer in de samenleving. Dit betekent dat het zorg-, activiteiten- en onderwijsaanbod en de begeleiding van de jeugdige gericht moeten zijn op de ontwikkeling van de ingesloten justitiële jeugdige, hetgeen in een huis van bewaring niet het geval is. De inspecties maken zich ernstig zorgen over de sluiting van RJJJ Horsterveen en de gevolgen daarvan. Om die reden hebben de inspecties DJI gevraagd om actief meegenomen te worden in het plan van aanpak voor de samenplaatsing van de jongeren in JC Zeist en het tijdspad. Daarnaast hebben de inspecties bij DJI een inspectiebezoek aangekondigd om direct na opening van JC Zeist de situatie te beoordelen. Indien nodig zullen de inspecties naar aanleiding hiervan extra toezichtsactiviteiten inzetten.

Het vervolgtoezicht

De inspecties beëindigen per heden het intensief toezicht op de JJI's. De inspecties blijven vanzelfsprekend de druk op de capaciteit en de personele bezetting en de kwaliteit van de taakuitvoering en de samenwerking met de scholen nauwlettend volgen. Gezien de zorgelijke en urgente situatie die is ontstaan door de sluiting van RJJJ Horsterveen, voeren de inspecties gesprekken met DJI en is gevraagd om meegenomen te worden in het plan van aanpak van de samenplaatsing van de jongeren in JC Zeist. Ook volgt op korte termijn een inspectiebezoek aan deze locatie en zullen de inspecties vinger aan de pols houden waar het gaat om mogelijke gevolgen voor andere JJI's vanwege deze sluiting. De inspecties volgen de uitwerking van de door u gestelde aanvullende maatregelen. Indien nodig zullen de inspecties op diverse locaties toezichtsbezoeken afleggen om voldoende actueel geïnformeerd te zijn over de uitwerking van de maatregelen. Het uitgangspunt hierbij is dat JJI's op een passende wijze en in overeenstemming met nationale en internationale wet- en regelgeving invulling geven aan de vrijheidsbeneming van jongeren in een veilige en gezonde omgeving voor personeel en voor jongeren.

²⁰ [Bevindingen monitor personele bezetting en veranderende doelgroep JJI's en scholen, 15 januari 2021.](#)

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum

5 september 2023

Ons kenmerk

484951

Hoogachtend,
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid,
mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,
de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie,
namens deze,

H.C. Faber
*Hoofdinspecteur-directeur directie
Beschermen, Straffen en Handhaving*