



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Capaciteitsplan

Justitiële Jeugdinrichtingen

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 2 | De stand van zaken: capaciteit en behoefte uit evenwicht | 5 |
| 2.1 | Prognose | 5 |
| 2.2 | Beschikbare capaciteit | 7 |
| 2.3 | Overschot aan capaciteit | 7 |
| 3 | Een hernieuwd capaciteitsevenwicht in de JJI's | 11 |
| 3.1 | Flexibel capaciteitsmanagement | 11 |
| 3.2 | Uitgangspunten | 12 |
| 3.3 | Capaciteitsverdeling | 14 |
| 3.4 | Consequenties van de voorgestelde maatregelen | 17 |
| 4 | Personele gevolgen | 25 |
| 4.1 | Inleiding | 25 |
| 4.2 | Personele gevolgen | 25 |
| 4.3 | Uitgangspunten personeelsaanpak | 29 |
| 4.4 | Personeelsaanpak op hoofdlijnen | 30 |
| 5 | Financiële consequenties | 33 |
| | Managementsamenvatting | 35 |
| | Bijlagen | 37 |
| | Bijlage 1 – Uitkomsten prognose benodigde JJI-capaciteit | 37 |
| | Bijlage 2 - Landelijke bestemmingen | 38 |
| | Bijlage 3 - Benodigde capaciteit en landelijke bestemmingen per arrondissement | 41 |
| | Bijlage 4 – Alternatieve bestemmingen | 43 |
| | Bijlage 5 - Begrippenlijst | 46 |
| | Afkortingen | 48 |

1 Inleiding

Sinds de tweede helft van 2009 kampen de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) met toenemende leegstand. In de eerste acht maanden van 2010 stonden gemiddeld meer dan 500 van de 1.240 beschikbare plaatsen leeg. De prognoses van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) maken duidelijk dat de leegstand de komende jaren nog verder zal toenemen. De onderbezetting en de verwachting dat deze bij ongewijzigd beleid nog verder zal toenemen, zetten de kwaliteit van de behandeling en begeleiding in de JJI's en de financiële houdbaarheid van de sector onder grote druk.

Dit capaciteitsplan JJI beschrijft de maatregelen die in de gegeven omstandigheden nodig zijn om de beschikbare capaciteit weer in evenwicht te brengen met de capaciteitsbehoefte. Daarmee wordt de grootschalige en structurele onderbezetting tot een verantwoord niveau teruggebracht om effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te kunnen blijven verzekeren.

Achtergronden van lage bezetting

De lage bezetting is ontstaan door een daling van de strafrechtelijke instroom in de JJI's. Sinds 2005 is de instroom van preventief gehechte jeugdigen, jeugdigen met jeugddetentie en jeugdigen met een PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) geleidelijk maar zeker afgenomen. Omdat de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit in dezelfde periode (na 2005) zeer sterk is gestegen, heeft de dalende instroom van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen lange tijd weinig gevolgen gehad voor de bezettingsgraad in de JJI's. Pas sinds in de tweede helft van 2009 de feitelijke scheiding van 'straf' en 'civiel' in een stroomversnelling raakte, nam de bezettingsgraad in de JJI's snel af tot op het huidige niveau van minder dan 60%.

De daling van de strafrechtelijke instroom heeft te maken met een aantal, deels samenhangende ontwikkelingen. Allereerst is sprake van een verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit waarbij het aandeel ernstige delicten in de geregistreerde jeugdcriminaliteit de laatste jaren fors is afgenomen. Daarnaast bestaat er bij de organisaties in de jeugdstrafrechtketen een voorkeur voor zorg en behandeling boven opsluiten in het kader van jeugddetentie of een PIJ-maatregel. Vrijheidsbeneming wordt binnen de jeugdstrafrechtketen veelal gezien als ultimum remedium, dit mede onder invloed van de toegenomen mogelijkheden voor een effectieve, persoonsgerichte aanpak van jeugdige delinquenten, zonder hen hiervoor – langdurig – te hoeven opsluiten. De nazorg is sterk verbeterd en de (jeugd)reclassering is verder geprofessionaliseerd. Ook zijn de afgelopen jaren veel effectieve gedragsinterventies ontwikkeld en is een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen gerealiseerd. Daarbij functioneren ook de gedragsbeïnvloedende maatregel en intensieve op het (gezins)systeem gerichte interventies nadrukkelijk als alternatief voor jeugddetentie of een PIJ-maatregel. Ook de instellingen voor gesloten jeugdzorg vormen sinds 2008 een belangrijk alternatief voor plaatsing in een JJI.

Leegstand: kwaliteit onder druk

Na zeer kritische rapporten in 2007 van de gezamenlijke inspecties en de Algemene Rekenkamer is een omvangrijk en intensief verbetertraject in en door de sector JJI ingezet. Dat heeft tot veel verbetering in de begeleiding en behandeling van JJI-jeugdigen geleid. Recent constateerden de gezamenlijke inspecties dat de inrichtingen in 2010 beschikken over de voorwaarden om een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden: de opvoeding van de jeugdigen staat meer centraal, psychische stoornissen en gedragsproblemen worden beter behandeld, de professionalisering van het personeel zet zich voort en agressie wordt beter beheerst.¹

¹ Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*.

Tegelijk constateren de inspecties dat de leegstand een risico vormt voor de kwaliteit van behandeling en begeleiding in de JJI's. Door de structurele onderbezetting ontstaat onder andere het risico dat bepaalde groepsgerichte gedragsinterventies niet of pas veel later in de behandeling kunnen worden toegepast. Daarnaast staat het vaststellen van de effectiviteit van bestaande interventies door wetenschappelijk onderzoek en het behoud van licenties om interventies toe te passen onder druk, evenals een effectieve toepassing van YOUTURN. Ook het onderwijsaanbod verschaalt omdat bij kleine aantallen jeugdigen per inrichting er minder leerlijnen in het onderwijs kunnen worden aangeboden. Voor het personeel van de JJI's heeft voortdurende leegstand en onzekerheid over het voortbestaan van de inrichting een negatief, demotiverend effect. Bovendien bestaat het risico dat bij voortdurende onderbezetting juist hoogopgeleide medewerkers elders emplooi zoeken.

Maatregelen zijn onvermijdelijk

Om de kwaliteit van behandeling en begeleiding van de JJI-jeugdigen op peil te houden en verantwoord om te gaan met de schaarse collectieve middelen – zeker gezien de huidige druk op de overheidsfinanciën – is het niet verantwoord om structureel ongebruikte plaatsen op de huidige grote schaal operationeel te houden. De direct inzetbare capaciteit moet daarom fors worden verkleind.

Dat is pijnlijk voor de inrichtingen en de daaraan verbonden scholen die de afgelopen jaren hard hebben gewerkt om een beter behandelklimaat te realiseren, voor de medewerkers van de JJI's die onzeker zijn over hun toekomst bij de JJI's en ook voor gemeenten waar inrichtingen buiten gebruik worden gesteld, met negatieve consequenties voor de werkgelegenheid. De maatregelen zijn echter nodig om blijvend een effectieve tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in de JJI's te kunnen waarborgen.

Daarbij is het wel zaak om de beschikbare capaciteit 'met beleid' te verminderen, opdat voldoende flexibiliteit behouden blijft om in te kunnen spelen op beleidsmatige ontwikkelingen in de toekomst en op onverwacht sterke fluctuaties in de capaciteitsbehoefte. In dit capaciteitsplan is beschreven op welke manier die flexibiliteit gerealiseerd kan worden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige stand van zaken met betrekking tot de JJI-capaciteit toegelicht en de omvang en consequenties van de onderbezetting beschreven.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 toegelicht hoe de JJI-capaciteit die beschikbaar moet blijven, is verdeeld over de inrichtingen op grond van nader toegelichte uitgangspunten en overwegingen. Er wordt beschreven welke inrichtingen buiten gebruik zullen worden gesteld en wanneer dit zal plaatsvinden.

In hoofdstuk 4 worden de gevolgen voor het JJI-personeel in kaart gebracht. Ook wordt uiteengezet welke aanpak is gekozen om personeel zo optimaal mogelijk van werk naar werk te begeleiden. In hoofdstuk 5 worden de financiële gevolgen beschreven. Tot slot volgt de managementsamenvatting.

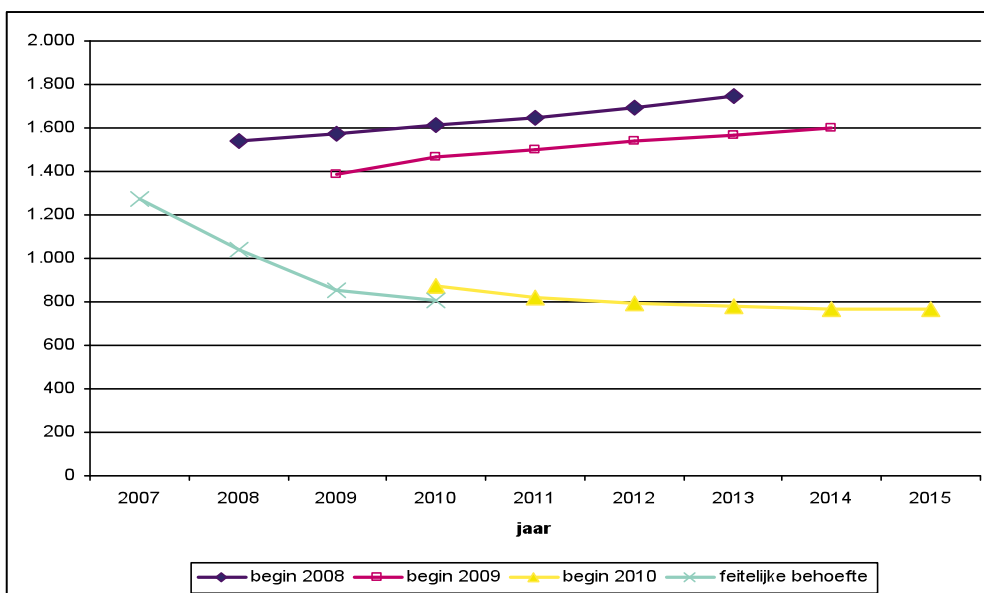
2 De stand van zaken: capaciteit en behoefte uit evenwicht

2.1 Prognose

De behoefte aan JJI-capaciteit wordt jaarlijks geactualiseerd met behulp van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Waar de prognoses jaren achtereenvolgende een stijgende trend in de behoefte aan strafrechtelijke JJI-capaciteit lieten zien, toont de meest recente raming² een duidelijke trendbreuk. Zo gaat de prognose van begin 2009 nog uit van een groeiende behoefte van 1.500 plaatsen in 2011 tot 1.600 plaatsen in 2014 en verder. Volgens de nieuwste prognose van begin 2010 ligt de behoefte op een veel lager niveau dan eerder geraamd en zal de behoefte de komende jaren bovendien verder dalen van gemiddeld 823 plaatsen in 2011 naar 764 plaatsen in 2015 en verder (zie figuur 1).

Los van de gewijzigde trend (dalend in plaats van stijgend) ligt de meest recente prognose ook op een veel lager niveau dan de voorgaande. Dat komt vooral omdat in de recente raming de meest actuele informatie over de feitelijke behoefte is meegewogen, terwijl dat in de eerdere raming niet het geval was. In de raming van begin 2010 is de dalende instroom van na 2005 (zowel voor preventieve hechtenis, jeugddetentie als PIJ-maatregel) dan ook beter verwerkt dan in de voorgaande raming.

Figuur 1: benodigde strafrechtelijke capaciteit volgens de prognoses van begin 2008, begin 2009 en begin 2010 en feitelijk vastgestelde behoefte aan JJI-capaciteit (2007 - 2010)³



² Moolenaar, D.E.G. (red.) (2010), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*. WODC: Den Haag.

³ Omdat het jaar 2010 nog loopt, is de feitelijk vastgestelde behoefte voor 2010 gebaseerd op bezettings- en wachtlijstgegevens over de tweede helft van 2009 en de eerste helft van 2010.

Een nadere analyse van de feitelijke (strafrechtelijke) bezetting van de JJI's in de afgelopen jaren en van de (verwachte) ontwikkeling van het aantal opgelegde PIJ-maatregelen ondersteunt de plausibiliteit van de meest recente prognose (zie bijlage 1). Dit valt ook op te maken uit figuur 1, waarin te zien is dat de prognose van begin 2010 aansluit op de ontwikkeling van de feitelijk vastgestelde behoefte aan JJI-capaciteit in de afgelopen jaren. Met andere woorden, de meest recente PMJ-cijfers stroken met de ontwikkeling in de praktijk van de feitelijke capaciteitsbehoefte.

Tabel 1 toont de geraamde behoefte aan JJI-capaciteit volgens de meest recente prognose. Genoemd aantal plaatsen is inclusief een capaciteitsmarge van 13,8% voor piekopvang, frictieleegstand en capaciteit die tijdelijk onttrokken is in verband met bijvoorbeeld onderhoud, reparatie of bestemmingswijziging.

Tabel 1: geraamde behoefte aan JJI-capaciteit volgens de prognose van begin 2010

| Jaar | aantal plaatsen |
|------|-----------------|
| 2010 | 876 |
| 2011 | 823 |
| 2012 | 792 |
| 2013 | 777 |
| 2014 | 770 |
| 2015 | 764 |

Het WODC heeft recentelijk onderzoek gedaan naar de achtergronden en oorzaken van de dalende instroom in de JJI's. Uit het onderzoek komt een aantal, deels samenhangende ontwikkelingen naar voren.⁴ Er is ondermeer sprake van een verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit waarbij het aandeel van ernstige delicten, zoals diefstal met geweld, levensdelicten en seksuele delicten, in de geregistreerde jeugdcriminaliteit de laatste jaren fors is afgenomen.

Daarnaast bestaat er onder de justitie-ketenpartners een voorkeur voor zorg en behandeling boven opsluiten in het kader van jeugddetentie of een PIJ-maatregel. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden toegenomen voor een effectieve, persoongerichte aanpak van jeugdige delinquenten, zonder hen hiervoor – langdurig – te hoeven opsluiten. De nazorg (ook na een korte preventieve hechtenis) is sterk verbeterd en de jeugdreclassering is verder geprofessionaliseerd. Tevens zijn effectieve gedragsinterventies ontwikkeld en is een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen gerealiseerd.

Ook de gedragsbeïnvloedende maatregel en intensieve op het (gezins)systeem gerichte interventies, zoals Multi System Therapy (MST) en Functional Family Therapy (FFT) functioneren daarbij nadrukkelijk als alternatief voor jeugddetentie of een PIJ-maatregel. Een ander belangrijk alternatief wordt geboden door instellingen voor gesloten jeugdzorg. Het WODC zal binnenkort een onderzoek starten naar de mate waarin sprake is van een 'wisselwerking' tussen PIJ/jeugddetentie enerzijds en gesloten jeugdzorg/alternatieve sancties anderzijds.

⁴ Sonnenschein, A., Moolenaar, D.E.G., Smit, P.R., & Laan, A. M. van der (2010). Memorandum: Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinstellingen in verandering. WODC: Den Haag; Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2009-2010, 24 587 nr. 386.

2.2 Beschikbare capaciteit

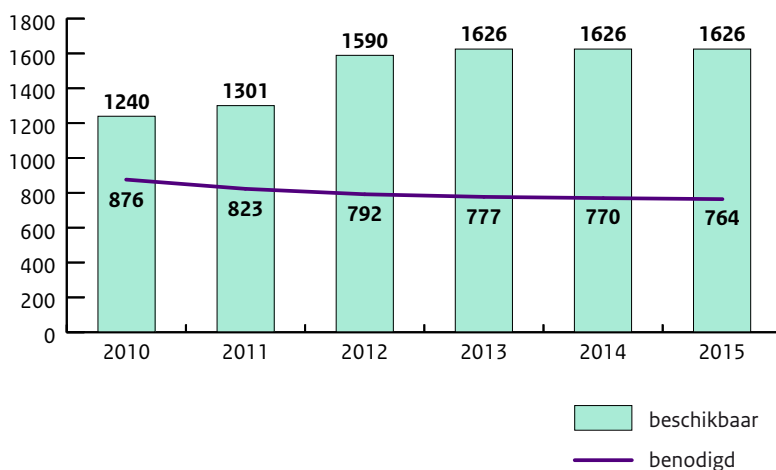
De sector JJI beschikt in 2010 over een gemiddelde capaciteit van 1.240 plaatsen verdeeld over elf inrichtingen (in totaal vijftien locaties). Twee JJI-locaties – Avenier-'t Anker te Harreveld en de Heuvelrug-Overberg te Amerongen – zijn voor de duur van twee jaar (tot en met 2011) aangewezen als gesloten jeugdzorginstelling. Vanaf 2012 komen deze locaties weer beschikbaar voor DJI en worden daarmee toegevoegd aan de strafrechtelijke JJI-capaciteit.

Daarnaast is in 2009 gestart met de uitbreiding van JJI Teylingereind met 144 plaatsen (verwachte oplevering: medio 2011), wordt het laatste deel van de verbouwing van JJI Amsterbaken opgeleverd (verwachte oplevering: eind 2011) en vindt bij JJI De Doggershoek een uitbreiding plaats met 20 beperkt beveiligde plaatsen. De bouwwerkzaamheden bij deze inrichtingen bevinden zich in een fase waarin het stopzetten van de bouw zeer hoge kosten met zich meebrengt. Door deze ontwikkelingen groeit de capaciteit van de sector JJI, bij ongewijzigd beleid, naar 1.626 plaatsen in 2013 en verder.⁵

2.3 Overschot aan capaciteit

In figuur 2 is de behoefte volgens de meest recente prognose afgezet tegen de beschikbare capaciteit in de komende jaren. Bij ongewijzigd beleid groeit het verwachte overschot aan capaciteit van circa 480 plaatsen in 2011 naar circa 850 plaatsen in 2013 en verder.

Figuur 2: beschikbare JJI-capaciteit versus benodigde capaciteit



⁵ Deze 1.626 plaatsen zijn inclusief de voorgenomen uitbreiding van 16 BBI-plaatsen in de locatie Heuvelrug Eikenstein. Hiervoor zijn nog geen juridisch afdwingbare verplichtingen aangegaan.

De grote omvang van het capaciteitsoverschot legt een groot beslag op de overheidsfinanciën. Het in stand houden van deze situatie kost structureel ongeveer € 100 miljoen per jaar.

Het grote capaciteitsoverschot heeft bovendien nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering in de inrichtingen. De verbetermaatregelen die in de afgelopen jaren in de JJI's zijn gerealiseerd, moeten worden geborgd en verder worden doorgezet. Door de structurele leegstand ontstaat het risico dat bepaalde groepsgerichte gedragsinterventies niet of pas veel later in de behandeling kunnen worden toegepast omdat er op dat moment onvoldoende jeugdigen in aanmerking komen voor de desbetreffende interventie.

Daarnaast staat het vaststellen van de effectiviteit van bestaande interventies door wetenschappelijk onderzoek en het behoud van licenties om interventies toe te passen onder druk als gevolg van de onderbezetting.

Ook een effectieve toepassing van de basismethodiek YOUTURN wordt bedreigd door de grote onderbezetting. Een lage bezetting op de groepen leidt verder tot minder (onderlinge) groepsdynamiek voor de jeugdigen en te weinig werk en uitdaging voor in het bijzonder de groepsleiding. Dit kan leiden tot een verminderde arbeidstevredenheid met als risico dat het behandelklimaat onder druk komt te staan.

Tabel 2 toont de gemiddelde bezetting van de JJI's in de eerste acht maanden van 2010. Van de totale JJI-capaciteit is gemiddeld 58% bezet. In de maand september was de gemiddelde bezettingsgraad 52%.

Tabel 2: capaciteit en gemiddelde bezetting per JJI (januari – augustus 2010)⁶

| JJI/locatie | capaciteit | bezettingsgraad |
|--------------------------|--------------|-----------------|
| Doggershoek | 120 | 42% |
| Amsterbaken | 50 | 66% |
| Teylingereind | 86 | 83% |
| Hartelborgt ⁶ | 140 | 70% |
| Den Hey-Acker-Breda | 122 | 50% |
| Den Hey-Acker-Vught | 76 | 52% |
| Hunnerberg-Nijmegen | 78 | 50% |
| Hunnerberg-Maasberg | 64 | 57% |
| Keerpunt | 68 | 59% |
| Heuvelrug-Eikenstein | 88 | 62% |
| Juvoid | 68 | 57% |
| Avenier-Kolkemate | 70 | 78% |
| Rentray-Lelystad | 102 | 59% |
| Rentray-Rekken | 108 | 41% |
| totaal | 1.240 | 58% |

Bron: Tulp-JJI

⁶ Vanwege het geringe aantal plaatsen in Rotterdam (26) en de relatief kleine afstand tussen Rotterdam en Spijkenisse, worden beide locaties van de Hartelborgt in dit capaciteitsplan samengenomen tot één inrichting c.q. locatie.

De uitvoering van de wettelijke taken van de JJI's is arbeidsintensief. Voor elke (bezette) plaats is gemiddeld 2,1 fte aan personeel nodig om begeleiding en behandeling volgens de geldende kwaliteitseisen te kunnen bieden. De daling in de benodigde capaciteit leidt dan ook onvermijdelijk tot de situatie dat een belangrijk deel van het personeel niet kan worden ingezet op de eigen taken. De terugloop in de benodigde capaciteit heeft ook directe gevolgen voor de bezetting van de aan de inrichtingen verbonden scholen en de daarmee samenhangende inzet van docenten.

Bij een natuurlijk verloop van circa 8% per jaar zal een nieuwe balans tussen bezetting en personele capaciteit vele jaren vergen (naar verwachting vijf tot tien jaar). Deze termijn is onverantwoord lang voor zowel medewerkers als organisatie. Het is dus noodzakelijk het boventallige personeel op een actieve manier van werk naar werk te begeleiden.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten die zijn gehanteerd om de capaciteitsbehoefte en de beschikbare capaciteit met elkaar in evenwicht te brengen. Daarbij is het belangrijk om voldoende flexibel te blijven, zodat wijzigingen in de behoefte niet opnieuw tot een capaciteitsprobleem leiden.

3 Een hernieuwd capaciteitsevenwicht in de JJI's

De komende jaren moet de operationele JJI-capaciteit, gelet op de behoefte aan strafrechtelijke capaciteit worden teruggebracht van ruim 1.600 plaatsen tot ongeveer 800 plaatsen. Het verminderen van de direct inzetbare capaciteit zal niet rigoureuus, maar gefaseerd moeten gebeuren, waarbij een groot deel van de JJI-capaciteit die niet nodig is, wordt aangehouden en niet definitief wordt afgestoten. Dat maakt flexibel en schept de ruimte om JJI-locaties en -personeel in te kunnen zetten voor eventuele alternatieve bestemmingen. Tevens biedt het de mogelijkheid om in de toekomst in te kunnen spelen op (beleidsmatige) ontwikkelingen die om inzet van JJI-capaciteit vragen.

Op basis van ervaring uit het verleden is het verder wenselijk om ruimte te hebben om een op termijn weer groeiende behoefte te kunnen opvangen. Daarvoor is enerzijds een goede marge van direct inzetbare capaciteit nodig zodat pieken in de instroom niet tot capaciteitsproblemen leiden. Bovendien is het zaak om 'reservecapaciteit' aan te houden die redelijk snel weer in gebruik kan worden genomen in het geval de instroom onverwacht sterk toeneemt.

In het vorige hoofdstuk is meerjarig de landelijke behoefte afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Om te bepalen hoe de benodigde capaciteit over de JJI's wordt verdeeld en in het verlengde daarvan te bepalen welke inrichtingen buiten gebruik worden gesteld, zijn in dit hoofdstuk de uitgangspunten en keuzes geformuleerd.

3.1 Flexibel capaciteitsmanagement

De feitelijke behoefte aan JJI-capaciteit heeft de afgelopen decennia een ontwikkeling van stijgen en dalen laten zien. De beschikbare capaciteit moet voldoende flexibel zijn ingericht om te kunnen inspelen op fluctuaties in de behoefte. Hiertoe staan de volgende middelen ter beschikking:

Capaciteitsmarge van 13,8%

Bij de toedeling van capaciteit aan de inrichtingen wordt rekening gehouden met eventueel extra benodigde plaatsen, onder meer om pieken in de instroom te kunnen opvangen. Deze capaciteitsmarge komt bovenop de verwachte gemiddelde bezetting van de JJI's.⁷ Zo is de capaciteitsbehoefte volgens PMJ van 876 plaatsen voor 2010 opgebouwd uit een netto behoefte van 770 plaatsen en een capaciteitsmarge van 106 plaatsen. De raming voor 2015 bedraagt 764 plaatsen en is ook inclusief een marge van 13,8%.

Reservecapaciteit binnen operationele inrichtingen

In operationele inrichtingen worden groepen buiten gebruik gesteld. Deze capaciteit is dus fysiek aanwezig, maar er is geen personeel voor aangesteld. De reservecapaciteit kan binnen een termijn van naar verwachting circa zes maanden weer operationeel worden gemaakt bij een aantrekkelijke vraag. Dit vergt aanzienlijk minder tijd dan het operationeel maken van geheel buiten gebruik gestelde inrichtingen.

Buiten gebruik stellen inrichtingen/locaties

Vanwege de omvang van het capaciteitsoverschot is het onvermijdelijk om gehele inrichtingen of locaties buiten gebruik te stellen. Deze inrichtingen worden niet direct afgestoten, maar voorlopig aangehouden zodat het mogelijk blijft deze inrichtingen in te zetten voor alternatieve bestemmingen op het moment dat

⁷ Vanwege de fluctuaties in de opeenvolgende PMJ-ramingen en het streven om – ook binnen een relatief kleine sector – een regionaal gespreid, gedifferentieerd aanbod van begeleiding en behandeling in stand te houden, is besloten om de capaciteitsmarge voor strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in de JJI's in de prognose te verhogen van 10% tot 13,8%. Deze capaciteitsmarge is direct inzetbaar.

zich daartoe een concrete gelegenheid voordoet. Ook kunnen de inrichtingen weer ingezet worden als JJI-capaciteit indien de behoefte op lange termijn sterk toeneemt, al dan niet als gevolg van beleidsmatige ontwikkelingen. Om een leegstaande JJI weer in gebruik te nemen is een periode van een jaar nodig om onder andere personeel aan te trekken, teams samen te stellen en onderwijs te organiseren.

3.2 Uitgangspunten

Voor de 800 plaatsen die worden gehandhaafd om in de capaciteitsbehoefte te voorzien, moet worden bepaald op welke locaties ze worden gerealiseerd. Hieronder zijn de uitgangspunten geformuleerd die bij die verdeling zijn gehanteerd.

Regionale plaatsing

Voor een goede aansluiting op de ketenpartners – onder meer nodig voor het organiseren van nazorg - en het betrekken van het netwerk van de jeugdigen (ouderparticipatie) is het van groot belang dat de jeugdige zo dicht mogelijk bij zijn woonplaats wordt geplaatst. Ook voor een optimale beschikbaarheid van preventief gehechte jeugdigen voor de rechtsgang is regionale plaatsing belangrijk. Daarom is de regionale behoefte als belangrijkste uitgangspunt bij de toedeling van JJI-capaciteit genomen.

Het arrondissement waarin een JJI gelegen is en/of arrondissementen in de directe nabijheid van een JJI worden in principe aan de desbetreffende inrichting of locatie toegewezen (zie verder paragraaf 3.3).

Handhaven landelijke bestemmingen

Op dit moment beschikt de sector JJI over de volgende landelijke bestemmingen:⁸

- FOBA (voor jeugdigen met een ernstige psychiatrische crisis);
- VIC (ernstige langdurige psychiatrische problematiek);
- Ernstige zedenproblematiek;
- ITA (groepsongeschikte PIJ'ers);
- Forensische observatie (ForCa);
- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv);
- Licht verstandelijk gehandicapten (LVG);
- Meisjes;
- Zelfmolders/arrestanten.

De landelijke bestemmingen zijn ontwikkeld vanwege de aard van de problematiek van de jeugdigen en de daarvoor benodigde expertise dan wel vanwege de (relatief) kleine aantallen jeugdigen die het betreft. Voor een aantal landelijke bestemmingen zijn bovendien specifieke gebouwelijke voorzieningen getroffen of is lokaal specifieke expertise opgebouwd.

Ook bij de huidige lagere capaciteitsbehoefte bestaat er binnen de JJI's onverkort behoefte aan deze differentiatie. Op dit moment zijn 376 plaatsen beschikbaar voor landelijke bestemmingen. Die capaciteit dient op basis van de reële behoefte neerwaarts te worden bijgesteld tot circa 200 plaatsen. De belangrijkste wijzigingen betreffen de plaatsen voor LVG'ers en voor amv'ers. Ten aanzien van amv'ers is de verwachting dat nieuw beleid leidt tot een aanzienlijk lagere behoefte.⁹ Het benodigde aantal plaatsen voor de overige landelijke bestemmingen is geraamd op basis van strafrechtelijke bezettingsgegevens van het afgelopen anderhalf jaar (zie tabel A in bijlage 3).

⁸ Zie bijlage 2 voor een meer uitgebreide beschrijving van de landelijke bestemmingen.

⁹ Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2009-2010, 27 062 nr. 65.

De FOBA, VIC, zeden, ITA en forensische observatie worden in de bestaande inrichtingen/locaties gehandhaafd, vanwege de opgebouwde expertise en/of specifieke gebouwelijke voorzieningen. Amv'ers blijven in principe in JJI de Hunnerberg vanwege het daar ontwikkelde, op terugkeer naar het land van herkomst gerichte programma en het speciaal opgeleide personeel. De capaciteit voor LVG'ers, meisjes en zelfmelders/arrestanten wordt opnieuw verdeeld in dit capaciteitsplan, waarbij voor LVG'ers geldt dat deze plaatsen bij voorkeur op locaties dienen te worden gerealiseerd die deze doelgroep al in behandeling hebben. Voor meisjes en zelfmelders/arrestanten is geen specifieke expertise nodig, al dient het onderwijs-/dagprogramma aan de doelgroep te worden aangepast.¹⁰ Veel inrichtingen hadden meisjes 'in huis' voor de scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen. Zelfmelders en arrestanten zijn de afgelopen jaren in diverse inrichtingen ondergebracht geweest. Beide bestemmingen kunnen dus in principe in verschillende JJI's worden ondergebracht.¹¹

Naast de regionale behoefte en de landelijke bestemmingen zijn er nog andere factoren die een rol hebben gespeeld bij de afweging om inrichtingen of locaties buiten gebruik te stellen dan wel operationeel te houden.

Huisvestingsaspecten

In de algemene beeldvorming worden de JJI's dikwijls aangeduid als jeugdgevangenissen of instellingen voor jeugd-tbs'ers. Dit imago wordt mede bepaald door het sterke accent op de zichtbare beveiliging (muren en penitentiaire hekwerken) en de situering van sommige inrichtingen (op het terrein of binnen de beveiligingsring van een penitentiaire inrichting voor volwassenen). Dergelijke inrichtingen passen minder goed in het gewenste beeld van de JJI als aanbieder van justitiële jeugdzorg. Ook inrichtingen waar op korte/middellange termijn fors in moet worden geïnvesteerd, hebben niet de voorkeur. Investerings in bestaande capaciteit, die op grond van de regionale behoefte niet (direct) zal worden benut, zullen tot nader order worden uitgesteld. Deze capaciteit zal buiten gebruik worden gesteld.

Beperkt Beveiligde Inrichtingen (BBI)

Door de overgang van een aantal JJI's naar de gesloten jeugdzorg, sluit de beschikbare BBI-capaciteit niet aan bij de regionale behoefte aan BBI-capaciteit. Het bijbouwen van beperkt beveiligde plaatsen is vanuit financieel/bedrijfsmatig oogpunt niet haalbaar.¹² Het verlaten van het zuivere BBI-concept (dat wil zeggen met een separate gebouwelijke voorziening) is voor de middellange termijn dan ook niet te vermijden. Er blijft weliswaar BBI-capaciteit beschikbaar, maar deze heeft zeker geen landelijke dekking. Dit betekent dat de meeste inrichtingen programmatische oplossingen zullen gaan moeten toepassen, zoals een pasjessysteem, om een beperkt beveiligd regime binnen een normaal beveiligd gebouw te realiseren.

Mogelijkheid tot alternatief gebruik inrichting/locatie

De mogelijkheid tot alternatief gebruik van een (deel van een) inrichting of locatie is een relevante factor bij de afweging om capaciteit buiten gebruik te stellen. Alternatieven waarbij de werkgelegenheid van het JJI-personeel in belangrijke mate verzekerd kan blijven, hebben daarbij de voorkeur.

¹⁰ Bij deze landelijke bestemmingen is geen sprake van bijzondere problematiek. Meisjes volgen doorgaans andere vakopleidingen dan jongens. Zelfmelders en arrestanten verblijven in de regel maar kort – twee tot drie weken – in een JJI, zijn doorgaans ouder en weinig gemotiveerd om deel te nemen aan de aangeboden dagprogramma's. Het onderwijs voor deze groep bestaat veelal uit kortdurende trainingen en cursussen.

¹¹ Zij het dat zelfmelders conform de afspraak met het Openbaar Ministerie in een beperkt beveiligd regiem worden ondergebracht.

¹² Het bijbouwen van beperkt beveiligde capaciteit zou bovendien de leegstand in de resterende, normaal beveiligde capaciteit vergroten.

Overige factoren

Naast bovenstaande uitgangspunten en factoren zijn er vanzelfsprekend andere denkbaar, zoals kwaliteit, omvang of de aanwezigheid van andere (jeugdzorg) voorzieningen.

De kwaliteit van de JJI's kan momenteel niet worden gebruikt als onderscheidend criterium in het capaciteitsplan. Enerzijds omdat er op dit moment geen inrichtingen zijn die naar het oordeel van de gezamenlijke inspecties onder de maat presteren. Anderzijds omdat er geen algemeen geldende en bruikbare norm beschikbaar is om te kunnen bepalen wanneer een inrichting wel of niet (meer) in staat is om kwaliteit te kunnen leveren. Hoewel JJI-locaties een zekere omvang en bezetting moeten hebben om het vereiste kwaliteitsniveau duurzaam te kunnen handhaven, is er geen duidelijk omslagpunt aan te wijzen waar beneden de kwaliteit van het primaire proces niet langer geborgd kan worden.¹³ Zo is de situatie voor een inrichting of locatie waar bijvoorbeeld ook gesloten jeugdzorg wordt geboden, wezenlijk anders dan voor een JJI waar alleen justitiële taken worden uitgevoerd. In het eerste geval kan de vereiste kwaliteit (ontwikkelen en in stand houden van effectieve gedragsinterventies, organisatie van onderwijs, etc.) beter geborgd worden door het uitwisselen van expertise en samenwerking tussen de verschillende segmenten dan in het geval er geen directe samenwerkingsverbanden aanwezig zijn.

Met de operationele inrichtingen, waarbij de geprognosticeerde bezetting van een locatie lager is dan 60 plaatsen, zal bezien worden op welke wijze de kwaliteit van de uitvoering kan worden verzekerd. De GOR-JJI stelt dat de maatregelen om de capaciteit te reduceren niet mogen leiden tot sluiting van een volledige rijksinrichting. Ook hanteert de GOR-JJI in plaats van de arrondissementale indeling een indeling in vijf regio's (Noord, Midden, West, Zuid en Zuid-West). Bij dit voorstel is eenzelfde "postcodecheck" uitgevoerd als bij de toedeling van capaciteit in dit capaciteitsplan (zie paragraaf 3.3). Vanuit het belang van de behandeling en begeleiding van de jeugdigen is een dergelijke meer grofmazige indeling onwenselijk. De door de GOR-JJI gehanteerde regio-indeling leidt ertoe dat er meer jeugdigen op grotere afstand van hun woonplaats worden geplaatst.

In het capaciteitsplan is geen onderscheid gemaakt tussen rijks- en particuliere inrichtingen. Een dergelijk onderscheid zou te zeer afbreuk doen aan de kwalitatieve overwegingen (in het bijzonder regionale plaatsing) die zijn gehanteerd om capaciteitsbehoefte en beschikbare capaciteit met elkaar in overeenstemming te brengen.

De beschikbaarheid van andere vormen van (jeugd)zorg in of bij een inrichting of locatie wordt vanuit het oogpunt van samenwerking en schaalgrootte wenselijk geacht, maar vormt evenmin uitgangspunt bij de gemaakte keuzes in het plan. Hetzelfde geldt voor de omvang van een inrichting of locatie. Hoewel het aantal plaatsen per JJI van invloed is op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is ook dit aspect als zodanig niet meegewogen in keuzes om inrichtingen of locaties wel of niet (deels) buiten gebruik te stellen. Wel zal nader moeten worden onderzocht of de schaalgrootte van de rijksinrichtingen kan worden geoptimaliseerd door rijksinrichtingen samen te voegen.

3.3 Capaciteitsverdeling

In paragraaf 2.3 is aangegeven dat van de beschikbare 1.626 plaatsen naar verwachting 764 plaatsen (in 2015) nodig zullen zijn, inclusief 13,8% capaciteitsmarge. Dit betekent een structurele overcapaciteit van 862 plaatsen. Figuur 3 toont de huidige locaties en beschikbare plaatsen.

¹³ Door de algemeen directeuren van de JJI's is aangegeven dat een bezetting van minimaal ongeveer 60 plaatsen noodzakelijk is voor het behoud van de kwaliteit.

Figuur 3: overzicht JJI's indien er geen capaciteit buiten gebruik wordt gesteld (situatie 2012 e.v.)



Om iets meer ruimte in te bouwen voor een – nu nog onvoorziene – stijging van de behoefte is als vertrekpunt voor de capaciteitsverdeling, uitgegaan van een benodigde capaciteit van 800 plaatsen. Daarvan zijn circa 200 plaatsen nodig voor de landelijke bestemmingen (zie tabel A van bijlage 3) en 600 plaatsen voor reguliere capaciteit.

Aan de hand van bezettingsgegevens over de afgelopen jaren is als eerste stap het aantal reguliere plaatsen verdeeld over de arrondissementen en zijn alle JJI-locaties voorlopig gekoppeld aan (een of meer) arrondissementen (zie tabel B van bijlage 3).¹⁴ Op deze wijze is een indicatie verkregen van de regionale functie van elke JJI. Om daarover meer zekerheid te krijgen, is vervolgens gekeken naar de afstand tussen de woonplaats van jeugdigen en de dichtstbijzijnde JJI. Aan de hand van de postcode van de woonplaats

¹⁴ Hierbij is de bestaande regio-indeling van 2005 losgelaten en zijn de arrondissementen opnieuw op basis van geografische ligging aan JJI's toegewezen.

van de (strafrechtelijke) jeugdigen en die van de JJI's is vastgesteld in welke JJI de jeugdigen zouden worden geplaatst indien uitsluitend wordt gekeken naar de kortste afstand. In ongeveer 86% van de gevallen blijkt die benadering overeen te komen met de gehanteerde arrondissementale verdeling. Omdat de belangrijkste partners in de jeugdstrafrechtketen arrondissementaal zijn georganiseerd, is bij de vervolgstappen uitgegaan van de geraamde behoefte op basis van het arrondissement van herkomst. In 90% van de gevallen komt het arrondissement van herkomst overeen met het arrondissement van vervolging.

Tabel 3 toont de geschatte behoefte aan reguliere capaciteit per arrondissement; Hieruit blijkt dat de behoefte aan reguliere capaciteit het grootst is in het westen van het land. Zo zijn de regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag verantwoordelijk voor 40% van de totale behoefte aan reguliere capaciteit. Uit de regio's Friesland (arrondissement Leeuwarden), Groningen en Drenthe (arrondissement Assen) komt slechts 8% van de behoefte.

Tabel 3: geraamde behoefte aan reguliere capaciteit per arrondissement.

| arrondissement | aandeel in totale behoefte aan reguliere capaciteit | |
|-----------------|--|-------------|
| | in % | aantal plts |
| s-Hertogenbosch | 4,8% | 29 |
| Breda | 6,0% | 36 |
| Maastricht | 2,9% | 17 |
| Roermond | 2,4% | 14 |
| Arnhem | 4,4% | 26 |
| Zutphen | 5,2% | 31 |
| Zwolle | 5,8% | 35 |
| Almelo | 4,5% | 27 |
| s-Gravenhage | 13,2% | 79 |
| Rotterdam | 13,7% | 82 |
| Dordrecht | 3,3% | 20 |
| Middelburg | 2,0% | 12 |
| Amsterdam | 13,1% | 79 |
| Alkmaar | 3,4% | 20 |
| Haarlem | 3,8% | 23 |
| Utrecht | 3,8% | 23 |
| Leeuwarden | 3,0% | 18 |
| Groningen | 3,0% | 18 |
| Assen | 1,8% | 11 |
| totaal | 100,0% | 600 |

* Door afronding op één decimaal telt de som niet precies op tot 100,0%

Vervolgens is de capaciteit van de landelijke bestemmingen¹⁵, voor zover deze gehandhaafd blijft bij de huidige locaties/inrichtingen, toegevoegd aan de reguliere behoefte en is vervolgens de verwachte bezetting voor elke JJI vastgesteld. Bij zeven van de 17 locaties is sprake van een dusdanig (grote) bezetting dat buitengebruikstelling daarvan ten koste zou gaan van het uitgangspunt van regionale plaatsing. De overige negen inrichtingen of locaties hebben een relatief beperktere regionale functie, omdat zij een “klein” arrondissement bedienen of vanwege de nabijheid van andere JJI's in hetzelfde verzorgingsgebied. De keuze voor de buitengebruik te stellen inrichtingen is ten slotte bepaald door te kijken naar de bezetting van de JJI's in eenzelfde verzorgingsgebied, de positionering van deze JJI's (centraal of meer excentrisch) binnen een arrondissement en de gebouwelijke uitstraling.

Om de bezetting van de operationele JJI's verder te optimaliseren, is de nog niet toebedeelde capaciteit voor landelijke bestemmingen (LVG, meisjes en zelfmelders/arrestanten) zoveel mogelijk toegewezen aan inrichtingen of locaties met een relatief geringere bezetting. Daarbij is het belang van het zoveel mogelijk behouden van de opgebouwde expertise eveneens betrokken.

3.4 Consequenties van de voorgestelde maatregelen

De maatregelen om operationele JJI-capaciteit te verminderen hebben voor inrichtingen/locaties directe gevolgen. Onderstaand worden per locatie de gemaakte keuzes toegelicht ten aanzien van buiten gebruik stellen, dan wel operationeel houden.

Buiten gebruik te stellen inrichtingen/locaties

Den Hey-Acker-Vught (76 plaatsen)

Gezien de ligging (op relatief korte afstand van Den Hey-Acker-Breda) heeft de locatie Vught een beperkte regionale functie voor de jeugdigen uit het arrondissement Den Bosch. Indien een deel van het arrondissement Breda tot het verzorgingsgebied van de locatie Vught zou worden gerekend, blijft de behoefte in verhouding tot de beschikbare capaciteit alsnog ongunstig. In Den Hey-Acker-Vught zijn geen landelijke bestemmingen ondergebracht. Daar komt bij dat deze locatie gelegen is op het terrein van de PI Vught met een sterk penitentiaire uitstraling. Om deze redenen wordt Den Hey-Acker-Vught buiten gebruik gesteld per 1 maart 2011. Jeugdigen uit het arrondissement Den Bosch worden geplaatst in c.q. verdeeld tussen Den Hey-Acker-Breda en De Hunnerberg.

De Hunnerberg-Maasberg (64 plaatsen)

Gelet op de kleine afstand van deze locatie tot de Hunnerberg-Nijmegen heeft de Hunnerberg-Maasberg een beperkte regionale functie (arrondissement Roermond). Tevens ligt de Maasberg op het terrein van PI Maashegge. Door de sluiting van de PI Maashegge in 2011 zullen op korte termijn aanzienlijke verbouwkosten gemaakt moeten worden.¹⁶ Het aantal amv'ers is niet voldoende om de Maasberg operationeel te houden. Vanuit regionaal oogpunt is er geen behoefte aan strafrechtelijke capaciteit in de Hunnerberg-Maasberg.

¹⁵ De behoefte aan landelijke bestemmingen is aangepast op basis van het feitelijk verwachte gebruik (zie paragraaf 3.2).

¹⁶ De kosten van het loskoppelen van PI Maashegge volgens het programma van eisen voor een JJI – noodzakelijk in verband met de geplande sluiting van de PI - zijn becijferd op ruim € 5 mln. De capaciteit van de Hunnerberg-Maasberg is bovendien niet toereikend om het verzorgingsgebied bij buitengebruikstelling van de Hunnerberg-Nijmegen te kunnen bedienen.

Om deze redenen wordt de Hunnerberg-Maasberg buiten gebruik gesteld per 1 maart 2011. Het arrondissement Roermond wordt verdeeld tussen de Hunnerberg-Nijmegen en het Keerpunt. De benodigde capaciteit voor amv'ers kan in de Hunnerberg-Nijmegen worden ondergebracht, waardoor de expertise van de Hunnerberg voor deze specifieke doelgroep kan worden behouden.

De Doggershoek (140 plaatsen)

Gelet op de ligging voorziet De Doggerhoek in de behoefte van het arrondissement Alkmaar (naar schatting gemiddeld 20 plaatsen). De Doggershoek heeft op dit moment geen landelijke bestemming. Ook in het geval de arrondissementen Haarlem en Leeuwarden deels tot het verzorgingsgebied van deze inrichting gerekend zouden worden, zal de bezetting onder de 30% blijven. De Doggershoek zal daarom in zijn geheel buiten gebruik worden gesteld per 1 maart 2011. Het arrondissement Alkmaar kan worden bediend door Teylingereind en Rentray-Lelystad.¹⁷

Avenier-'t Anker (96 plaatsen)

Gelet op de geografische ligging voorziet Avenier-'t Anker voor een deel in de behoefte van het arrondissement Zutphen (naar schatting gemiddeld 16 plaatsen). Het andere deel van het arrondissement Zutphen wordt bediend door Avenier-Kolkemate, dat een minder excentrische ligging heeft. Avenier-'t Anker heeft expertise in huis voor de landelijke bestemming ernstige seksuele problematiek. Deze expertise is echter ook in voldoende mate voorhanden in Den Hey-Acker-Breda. Om deze redenen wordt Avenier-'t Anker na afloop van de verhuurperiode aan Jeugd en Gezin begin 2012 buiten gebruik gesteld. Avenier-Kolkemate bedient dan de arrondissementen Almelo en Zutphen.

Rentray-Rekken (108 plaatsen)

Gelet op de geografische ligging voorziet Rentray-Rekken voor een deel in de behoefte van het arrondissement Almelo (gemiddeld 13 plaatsen). Rentray-Rekken heeft de landelijke bestemming LVG-VIC (18 plaatsen). Er is een beperkte regionale behoefte voor Rentray-Rekken. Ook het aantal benodigde plaatsen LVG-VIC leidt niet tot voldoende bezetting. Om deze reden wordt deze locatie buiten gebruik gesteld per 1 januari 2011. Om gebruik te kunnen blijven maken van de binnen Rentray aanwezige expertise aangaande LVG-VIC wordt deze landelijke bestemming naar Rentray-Lelystad verplaatst.

Heuvelrug-Overberg (58 plaatsen)

Gelet op de geografische ligging voorziet de Heuvelrug-Overberg voor een deel in de behoefte van het arrondissement Utrecht (gemiddeld 12 plaatsen). Het overige deel van het arrondissement Utrecht wordt door de Heuvelrug-Eikenstein bediend. Vanuit arrondissementale behoefte dient een keuze gemaakt te worden tussen locatie Eikenstein en locatie Overberg van de Heuvelrug. De locatie Overberg ligt minder centraal binnen het arrondissement. Bovendien brengen jeugdigen een groot deel van hun verblijf in een JJI in geslotenheid door, terwijl de locatie Overberg beschikt over drie normaal beveiligde en vier beperkt beveiligde groepen. Indien ervoor gekozen zou worden om de locatie Overberg operationeel te houden en de locatie Eikenstein buiten gebruik te stellen, zou er in het arrondissement Utrecht een tekort aan normaal beveiligde capaciteit ontstaan en een overschot aan beperkt beveiligde capaciteit. Dit zou tot gevolg hebben dat jeugdigen niet in de nabijheid van hun woonplaats geplaatst kunnen worden en/of dat er (beperkt beveiligde) capaciteit leeg blijft staan. Alles afwegende wordt er voor gekozen om de locatie Overberg van JJI de Heuvelrug – na afloop van de verhuurperiode aan Jeugd en Gezin - begin 2012 buiten gebruik te stellen.

¹⁷ Amsterbaken ligt weliswaar dichterbij, maar is naar verwachting nagenoeg gevuld met jeugdigen uit het arrondissement Amsterdam.

Teylingereind (118 plaatsen nieuwbouw)

Door de uitbreiding van JJI Teylingereind met 144 plaatsen wordt de capaciteit van deze inrichting meer dan verdubbeld. Het bestaande gebouw van Teylingereind voorziet niet in de totale behoefte vanuit de arrondissementen Den Haag, Haarlem en Alkmaar en voor forensische observatie (120 plaatsen). Daarom wordt er van uitgegaan dat een beperkt deel van de nieuwbouw in gebruik genomen moet worden naast het bestaande gebouw van Teylingereind om te kunnen voorzien in de totale behoefte. De resterende capaciteit van de nieuwbouw – 118 plaatsen – wordt niet in gebruik genomen bij oplevering medio 2011 (hiervoor hoeft ook geen personeel te worden geworven). Met deze keuze wordt recht gedaan aan het principe van regionale plaatsing (met betrekking tot reguliere capaciteit), terwijl tegelijkertijd de personele problematiek binnen de sector niet wordt vergroot omdat het personeel voor de uitbreiding nog moet worden geworven. Met VWS zijn afspraken gemaakt over de inzet van 48 plaatsen van de nieuwbouw van Teylingereind voor de capaciteitsbehoefte voor gesloten jeugdzorg in de regio Zuid-West.

Heuvelrug-Eikenstein (16 plaatsen)

Gelet op het forse overschot aan capaciteit wordt vooralsnog afgezien van de realisatie van 16 beperkt beveiligde plaatsen in de voormalige dienstwoningen van Eikenstein.

Na het buiten gebruik stellen van bovengenoemde inrichtingen beschikken de overgebleven JJI's gezamenlijk nog over 950 plaatsen. Het capaciteitsplan gaat echter uit van een behoefte aan 800 plaatsen. In de inrichtingen die operationeel blijven, worden de resterende 150 plaatsen aangemerkt als reservecapaciteit.

Operationele capaciteit en reservecapaciteit

Per 1 januari 2012 worden binnen de operationele inrichtingen, met uitzondering van Amsterbaken en Teylingereind, groepen als reservecapaciteit aangemerkt.

De Heuvelrug-Eikenstein (40 plaatsen reserve)

De Heuvelrug locatie Eikenstein bedient het arrondissement Utrecht en kan gezien de ligging in het land een overloopfunctie vervullen voor de JJI's Amsterbaken en (deels) Hunnerberg-Nijmegen. Teneinde de bezetting te optimaliseren is ervoor gekozen twee groepen van acht plaatsen voor meisjes en een groep van tien plaatsen voor arrestanten aan deze locatie toe te voegen. De totale operationele capaciteit van de inrichting komt daarmee op 48 plaatsen. De overige 40 plaatsen worden aangewezen als reservecapaciteit.¹⁸

Den Hey-Acker-Breda (30 plaatsen reserve)

Den Hey-Acker-Breda ligt midden in het arrondissement Breda en heeft wat afstand/reistijd betreft ook een regionale functie voor Zeeland (het arrondissement Middelburg). Op deze locatie zijn momenteel de landelijke bestemmingen ernstige seksuele problematiek en ITA ondergebracht. Daarvoor is expertise (en een bijbehorend netwerk) opgebouwd en zijn gebouwelijke aanpassingen gepleegd. Deze locatie voorziet in een duidelijke behoefte. Teneinde de bezetting te optimaliseren ligt het voor de hand om de capaciteit voor zelfmelders, conform afspraak met het Openbaar Ministerie, te handhaven in één van de beperkt beveiligde groepen van Den Hey-Acker-Breda. Omdat de beschikbare capaciteit groter is dan de geraamde behoefte aan regionale en landelijke plaatsen, worden 30 van de 134 plaatsen aangemerkt als reservecapaciteit.

¹⁸ De 16 beperkt beveiligde plaatsen die volgens plan in de dienstwoningen bij Eikenstein zouden worden gerealiseerd, worden niet gerealiseerd en maken deel uit van de buiten gebruik te stellen JJI-capaciteit.

De Hunnerberg-Nijmegen (8 plaatsen reserve)

Locatie Nijmegen van de Hunnerberg (centraal gelegen in Nijmegen) voorziet in de regionale behoefte van het arrondissement Arnhem, de oostelijke helft van het arrondissement Den Bosch- na de buitengebruikstelling van Den Hey-Acker-Vught en de Hunnerberg-Maasberg - en de bovenste helft van het arrondissement Roermond. Teneinde de bezetting van deze locatie te optimaliseren worden in de Hunnerberg-Nijmegen, net als nu, capaciteit voor meisjes (twee groepen van acht plaatsen) en tien plaatsen voor amv'ers gerealiseerd (na buitengebruikstelling van de Hunnerberg-Maasberg). De totale operationele capaciteit komt daarmee uit op 72 plaatsen. De resterende acht plaatsen in de inrichting worden aangewezen als reservecapaciteit.

Het Keerpunt (28 plaatsen reserve)

Het Keerpunt heeft een regionale functie voor jeugdigen uit het arrondissement Maastricht en een deel van Roermond - gelet op de ligging ten opzichte van andere JJI's. Voor jeugdigen uit deze regio zijn naar schatting 24 reguliere plaatsen nodig.¹⁹ Dit aantal is te klein om de kwaliteit van het primaire proces te kunnen handhaven. Twee van de in totaal zes benodigde groepen voor LVG-ers worden daarom aan het Keerpunt toegedeeld. Daardoor wordt een operationele capaciteit gecreëerd van 40 plaatsen. De toedeling van LVG-capaciteit aan het Keerpunt sluit aan bij het streven naar spreiding van capaciteit over het land. Daarbij is betrokken dat het Keerpunt sinds begin 2010 over twee LVG-behandelgroepen voor jongens beschikt. Gezien de beperkte omvang van ongeveer 40 plaatsen is overwogen een andere JJI-locatie de behoefte van Zuid-Limburg te laten verzorgen. Daarvan is afgezien, gelet op de grote afstanden die dan moeten worden overbrugd. Binnen het Keerpunt worden 28 plaatsen aangewezen als reservecapaciteit.

De Hartelborgt (10 plaatsen reserve)

De Hartelborgt is aangewezen als inrichting voor jeugdigen uit de arrondissementen Rotterdam en Dordrecht en voor jeugdigen met ernstige (acute) psychiatrische problematiek. De inrichting beschikt over de noodzakelijke expertise en het netwerk met betrekking tot de landelijke bestemmingen FOBA en VIC. Bovendien zijn in het gebouw speciale voorzieningen voor deze doelgroep aangebracht (kleinere afdelingen, extra observatie- en separatuurruimten). De operationele capaciteit in de Hartelborgt bedraagt 134 plaatsen. Dat betekent dat er tien plaatsen worden aangewezen als reservecapaciteit.

Avenier-Kolkemate (4 plaatsen reserve)

De locatie Kolkemate is centraal gelegen in het arrondissement Zutphen. In deze locatie is bovendien één van de twee ITA's ondergebracht. Voor het bedienen van de arrondissementen Zutphen en Almelo moet een keuze worden gemaakt tussen Avenier-'t Anker, Avenier-Kolkemate en Rentray-Rekken. Gelet op reisafstand, de meer centrale ligging van Avenier-Kolkemate en de aanwezige expertise en de aanpassingen in het gebouw ten behoeve van de ITA ligt het operationeel houden van de locatie Avenier-Kolkemate het meest voor de hand. Vier plaatsen binnen de inrichting zullen worden aangewezen als reservecapaciteit.

Rentray-Lelystad (20 plaatsen reserve)

Rentray-Lelystad heeft een regionale functie voor het arrondissement Zwolle. Daarnaast wordt de landelijke bestemming LVG-VIC vanuit Rekken naar Lelystad verhuisd (18 plaatsen). Om de bezetting van de inrichting te optimaliseren en vanwege de expertise op het gebied van de behandeling van LVG'ers worden de twee LVG-groepen voor jongens aan de locatie Lelystad toebedeeld. De operationele capaciteit komt hiermee op

¹⁹ Bij het aantal van 24 is uitgegaan van een gelijke verdeling van de benodigde capaciteit voor jongens uit het arrondissement Roermond tussen het Keerpunt en de Hunnerberg-Nijmegen (elk zeven plaatsen). Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de gemiddelde afstand tussen de woonplaats van de jeugdigen en de inrichting.

78 plaatsen. Uitgaande van een totale capaciteit van 98 plaatsen worden 20 plaatsen in de locatie Lelystad aangewezen als reservecapaciteit.

Juvaid (10 plaatsen reserve)

Juvaid is gelegen op het terrein van een penitentiaire inrichting, maar heeft een belangrijke regionale functie voor de drie noordelijke arrondissementen. In deze regio is behoefte aan, naar schatting, gemiddeld 47 reguliere plaatsen. Vanuit het oogpunt van kwaliteit en spreiding van LVG jeugdigen worden, net als bij het Keerpunt, twee LVG-groepen met acht plaatsen voor jongens aan de capaciteit van Juvaid toegevoegd. Tien van de 72 plaatsen van Juvaid worden aangewezen als reservecapaciteit. De operationele capaciteit bedraagt 62 plaatsen.

Amsterbaken

Gelet op de geraamde behoefte aan reguliere capaciteit in het arrondissement Amsterdam mag verwacht worden dat Amsterbaken geheel gevuld zal zijn met jeugdigen uit Amsterdam. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de bezetting van de beperkt beveiligde groepen in de komende tijd nog aantrekt.

Teylingereind

Zoals eerder aangegeven, voorziet het bestaande gebouw van Teylingereind (92 plekken) niet in de totale behoefte vanuit de arrondissementen Den Haag, Haarlem en een deel van Alkmaar en voor forensische observatie (120 plaatsen). Daarom wordt er van uitgegaan dat een beperkt deel van de nieuwbouw in gebruik genomen moet worden, naast het bestaande gebouw van Teylingereind, om te kunnen voorzien in de totale behoefte.

Totaaloverzicht

In tabel 4 staan de te behouden en de buiten gebruik te stellen capaciteit onder elkaar. Het onderste deel van de tabel vermeldt de buiten gebruik te stellen JJI's. Het bovenste deel van de tabel geeft het aantal benodigde plaatsen met een reguliere of een landelijke bestemming aan waarin de te behouden JJI's naar verwachting zullen voorzien.²⁰ Ook staat de totale beschikbare capaciteit per inrichting of locatie vermeld, uitgesplitst naar operationele capaciteit en reservecapaciteit.

Bij de capaciteit van de operationele inrichtingen of locaties is er van uitgegaan dat 60% van de reguliere plaatsen bestaat uit groepen van (maximaal) tien jeugdigen en 40% uit groepen van acht jeugdigen.²¹ Bij enkele inrichtingen komt de operationele capaciteit hierdoor één of twee plaatsen lager uit dan de geraamde behoefte. Omdat de behoeftecijfers inclusief een marge voor piekopvang zijn, zal dit doorgaans geen gevolgen hebben voor (de mogelijkheid tot) regionale plaatsing.

²⁰ De herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij de huidige 19 arrondissementen worden vervangen door 11 regio's, heeft naar verwachting geen ingrijpende gevolgen voor de regionale functie van de te behouden JJI's.

²¹ Bij de toedeling van capaciteit in 2010 is nog uitgegaan van 40% kortverblijf (opvang) en 60% langverblijf (behandel), conform de prognoseuitkomsten van begin 2009. Uit bezettingsgegevens over de eerste acht maanden van 2010 blijkt echter dat de verhouding 60% kortverblijf- 40% langverblijf het meest recht doet aan de werkelijke behoefte. Ook volgens de meest recente prognose is 60% van de benodigde JJI-capaciteit bestemd voor jeugdigen met voorlopige hechtenis en jeugddetentie – die doorgaans kort in een JJI verblijven – en 40% voor PIJ'ers. Deze nieuwe verhouding is toegepast op de capaciteit in 2012 e.v. en verklaart voor een belangrijk deel de verschillen in aantallen plaatsen per JJI tussen bijvoorbeeld tabel 2 en tabel 4.

Tabel 4: benodigde en beschikbare capaciteit per JJI na buitengebruikstelling van inrichtingen/locaties/groepen²²

| inrichting | behoefte | | | capaciteit | | |
|---|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
| | regionaal | land.best. | totaal | totaal | operationeel | reserve |
| Te behouden capaciteit | | | | | | |
| Den Hey-Acker-Breda (Breda, Middelburg, Den Bosch (½)) | 62 | 42 | 104 | 134 | 104 | 30 |
| Keerpunt (Maastricht, Roermond (½)) | 24 | 16 | 40 | 68 | 40 | 28 |
| Hunnerberg- Nijmegen (Arnhem, Den Bosch (½), Roermond (½)) | 48 | 26 | 74 | 80 | 72 | 8 |
| Amsterbaken (Amsterdam) | 79 | | 79 | 80 | 80 | - |
| Teylingereind – oudbouw (Den Haag, Haarlem, Alkmaar (½)) | | | | 92 | 92 | - |
| Teylingereind – nieuwbouw ²³ (Den Haag, Haarlem, Alkmaar (½)) | 112 | 8 | 120 | 26 | 26 | - |
| Hartelborgt (Rotterdam, Dordrecht) | 102 | 25 | 127 | 144 | 134 | 10 |
| Avenier-Kolkemate (Zutphen, Almelo) | 58 | 8 | 66 | 68 | 64 | 4 |
| Juvoid (Leeuwarden, Groningen, Assen) | 47 | 16 | 63 | 72 | 62 | 10 |
| Heuvelrug-Eikenstein (Utrecht) (Utrecht) | 23 | 26 | 49 | 88 | 48 | 40 |
| Rentray-Lelystad (Zwolle, Alkmaar (½)) | 45 | 34 | 79 | 98 | 78 | 20 |
| totaal | 600 | 201 | 801 | 950 | 800 | 150 |
| Buiten gebruik te stellen inrichtingen/locaties | | | | | | |
| Den Hey-Acker- Vught | | | - | 76 | | 76 |
| Hunnerberg-Maasberg | | | - | 64 | | 64 |
| Doggershoek | | | - | 140 | | 140 |
| Teylingereind – nieuwbouw | | | - | 118 | | 118 |
| Avenier-'t Anker | | | - | 96 | | 96 |
| Rentray-Rekken | | | - | 108 | | 108 |
| Heuvelrug-Overberg | | | - | 58 | | 58 |
| Heuvelrug-Eikenstein (BBI) | | | - | 16 | | 16 |
| totaal | | | | 676 | | 676 |

²² De behoefte is inclusief een capaciteitsmarge van 13,8 %.

²³ Het grootste deel van de nieuwbouw van Teylingereind wordt buiten gebruik gesteld (118 plaatsen). Een beperkt deel van de nieuwbouw wordt in gebruik genomen naast het bestaande gebouw van Teylingereind (totaal 118 plaatsen operationeel).

Figuur 4 toont de verdeling van de operationele JJI-capaciteit over het land na buitengebruikstelling van capaciteit, situatie vanaf tweede helft 2012

Figuur 4: overzicht JJI's na buitengebruikstelling van operationele capaciteit:



4 Personele gevolgen

4.1 Inleiding

Voor elke (bezette) plaats in een JJI is gemiddeld 2,1 fte aan personeel nodig om begeleiding en behandeling volgens de geldende kwaliteitseisen te kunnen bieden. De daling in de benodigde capaciteit leidt dan ook tot het boventallig worden van een deel van het personeel. De optie om meer medewerkers dan gebruikelijk op een groep jeugdigen te plaatsen heeft ongewenste gevolgen voor de kwaliteit van de begeleiding, los van de kostenstijging per plaats die het zou betekenen.

De terugloop in de benodigde capaciteit heeft ook directe gevolgen voor de bezetting van de aan de inrichtingen verbonden scholen en de daarmee samenhangende inzet van docenten.

Op basis van de gemiddelde uitstroom (gemiddeld 8%) zal pas na vele jaren een nieuwe balans ontstaan tussen bezetting en personele capaciteit. Dit is onverantwoord lang voor zowel de medewerkers als voor de organisatie. Het is dus noodzakelijk het boventallige personeel op een actieve manier van werk naar werk te gaan begeleiden.

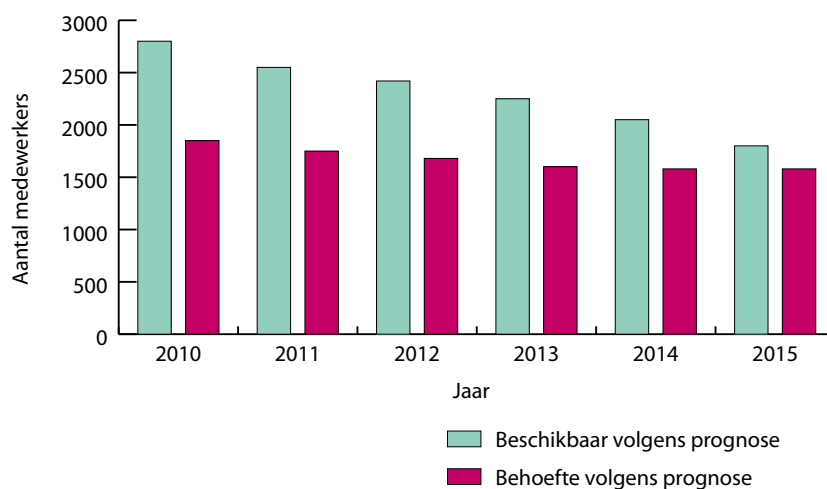
4.2 Personele gevolgen

Landelijk beeld

Volgens de recente prognose zal de capaciteitsbehoefte voor de komende jaren circa 800 plaatsen zijn. Om deze plaatsen volledig operationeel te hebben is circa 1.680 fte aan personeel nodig. Hierbij wordt uitgegaan van een normbezetting van 2,1 fte per operationele plaats. De werkelijke personeelsbezetting van de JJI's bedraagt per 1 juli 2010 2.780 fte. Dit betekent dat op termijn circa 1.100 fte aan personeel boventallig zal raken. De concrete vertaalslag naar aantallen medewerkers wordt gemaakt bij de uitwerking naar de individuele inrichtingen.

In onderstaande figuur is de personele behoefte in fte bij de JJI's overeenkomstig de huidige capaciteitsraming afgezet tegen de beschikbare personele capaciteit, waarbij rekening is gehouden met het handhaven van een algehele vacaturestop en een gemiddelde uitstroom van 8% per jaar.

Figuur 5: Beschikbare en benodigde fte's bij de JJI's



De tabel geeft een bruto samenvattend en meerjarig beeld. Als gevolg van de gemiddelde uitstroom zal de feitelijke boventalligheid per jaar kleiner worden. De JJI's Avenier 't Anker en Heuvelrug locatie Overberg (samen 283 fte's) zijn tot 1 januari 2012 overgedragen als inrichtingen voor gesloten jeugdzorg aan voormalig Jeugd en Gezin. Omdat deze in 2012 terugkomen als JJI-capaciteit inclusief personeel worden ze meegeteld in de beschikbare personele capaciteit.

Hiernaast moet ook de personele capaciteit van de aan de JJI's verbonden scholen in overeenstemming worden gebracht met het aantal leerlingen van de scholen. Dat geldt in het bijzonder voor de inrichtingen die buiten gebruik worden gesteld.

Regionaal beeld

In totaal worden 979 medewerkers (923 fte) geraakt door de voorstellen in het capaciteitsplan voor het buiten gebruik stellen van een aantal inrichtingen en locaties:

Rijksinrichtingen (peildatum 1 juli 2010: 635 medewerkers, 591 fte):

- De Doggershoek (271 medewerkers; 248 fte)
- De Hunnerberg locatie de Maasberg (112 medewerkers; 106 fte)
- De Heuvelrug locatie Overberg (144 medewerkers; 138 fte)
- Den Hey-Acker locatie Vught (108 medewerkers; 99 fte)

Particuliere inrichtingen (peildatum 1 april 2010: 344 medewerkers, 332 fte):

- Rentray locatie Rekken (ca 194 medewerkers; 187 fte)
- Avenier 't Anker (ca 150 medewerkers; 145 fte)

Figuur 6: Landkaart JJI's met personele krimp in aantallen medewerkers door buiten gebruik stellen van inrichting of locatie. Aantallen op basis van peildata 1 april (particuliere inrichtingen) en 1 juli 2010 (rijksinrichtingen). Cijfers voor 't Anker op basis van Jaarplan 2010.



Voor een deel heeft het buiten gebruik stellen van capaciteit geen personele effecten waar het om uitbreidingen gaat van de huidige capaciteit, die nog niet in gebruik zijn genomen en waarvoor dus nog geen personeel is aangenomen. Het hierbij om de Heuvelrug locatie Eikenstein (16 plaatsen) en Teylingereind (118 plaatsen; nieuwbouw).

Voor het buiten gebruik stellen van capaciteit binnen de resterende inrichtingen is het personele effect moeilijker exact te bepalen. Immers, alleen de direct executieve taken komen bij het afstoten van deze capaciteit te vervallen. De overhead en andere ondersteunende taken zullen verhoudingsgewijs minder afnemen omdat de locatie wel operationeel blijft. De personele boventalligheid is naar verwachting:

- Rijksinrichtingen: totaal circa 131 fte
- Particuliere inrichtingen: totaal circa 85 fte

De precieze effecten op het personeelsbestand zullen per inrichting nader uitgewerkt moeten worden.

Samenvattend beeld

In totaal wordt circa 1.140 fte boventallig:

- 923 fte als gevolg van het buiten gebruik stellen van gehele inrichtingen of gehele locaties:
 - Rijksinrichtingen: 591 fte (635 medewerkers)
 - Particuliere inrichtingen: 332 fte (344 medewerkers)
- circa 216 fte als gevolg van het buiten gebruik stellen van plaatsen binnen inrichtingen die operationeel blijven:
 - Rijksinrichtingen circa 131 fte
 - Particuliere inrichtingen circa 85 fte

Het gaat hierbij om een samenvattend beeld. De feitelijke omvang van het aantal medewerkers dat boventallig wordt, kan in enige mate van dit beeld afwijken. Dit heeft enerzijds te maken met het hanteren van peildata en het gebruiken van aannames bij de berekening van het buiten gebruik stellen van plekken in operationele inrichtingen. Anderzijds kan als gevolg van een mogelijke herbestemming van een locatie, bijvoorbeeld in het geval van Rentray Rekken, een deel van het personeel behouden blijven en zal de boventalligheid daarmee afnemen.

Effecten op de scholen

Ook de personele capaciteit van de aan de JJI's verbonden scholen zal in overeenstemming moeten worden gebracht met het aantal leerlingen van de scholen. Dat geldt in het bijzonder voor de inrichtingen die buiten gebruik worden gesteld. Het gaat daarbij om in totaal circa 100 fte aan onderwijsgevend personeel.

Arbeidsmarktanalyse

In samenwerking met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een arbeidsmarktanalyse uitgevoerd. Deze geeft inzicht in de arbeidsmarktkansen van JJI-medewerkers.

Algemene conclusie is dat voor het executief personeel (groepsleiders, behandelaars) de arbeidsmarktkansen relatief gunstig zijn. Hoewel in absolute zin de sector niet meer groeit, blijft in de zorgsector een grote vervangingsbehoefte aanwezig. Voor het beveiligingspersoneel lijken de arbeidsmarktkansen ook relatief gunstig. Voor het niet executief personeel (facilitair, administratief, financieel) zijn de arbeidsmarktkansen minder gunstig.

In de onderwijssector blijft er een vervangingsvraag doordat veel leerkrachten (vervroegd) met pensioen gaan (SER advies 2006/4). Vooral in het voortgezet onderwijs is sprake van een oplopend tekort. In het primair onderwijs is sprake van een wankel evenwicht tussen vraag en aanbod en een klein tekort aan leraren vanaf 2011. De arbeidsmarkt vraag concentreert zich vooral in het westen.

Het gaat hier om een gemiddeld landelijk beeld. Per regio zijn (grote) verschillen mogelijk. Deze worden in samenwerking met het UWV verder in beeld gebracht.

4.3 Uitgangspunten personeelsaanpak

Vanuit goed werkgeverschap wordt gekozen voor een snelle, maar gecontroleerde uitstroom van het boventallige personeel. Snelheid is essentieel om ervoor te zorgen dat de medewerkers op zo kort mogelijke termijn nieuw perspectief krijgen en daarmee hun kansen op ander werk actief kunnen benutten. De uitstroom dient echter niet ten koste te gaan van de kwaliteit die aan de jeugdigen wordt geboden. Daarom dient tijdens de uitstroom een balans gevonden te worden tussen de belangen van de medewerkers enerzijds en kwaliteit van de uitvoering en flexibiliteit in de personele bezetting anderzijds.

Voor de personeelsaanpak zijn de volgende uitgangspunten gekozen:

Behoud van kwaliteit

De personeelsaanpak dient de bereikte en nog te bereiken resultaten op het gebied van opleidingsniveau en behandelkwaliteit te waarborgen.

In 2007 zijn voor de vijf rijksinrichtingen drie nieuwe functieprofielen voor de groepsleiderfuncties opgesteld en door de medezeggenschap goedgekeurd. De wijziging in het functielandschap betreft het invoeren van de functies groepsleider (nieuwe stijl), pedagogisch medewerker en senior pedagogisch medewerker in de verhouding 2-5-2 per team. Voor de laatste twee functies is een relevant hbo-diploma vereist, met daarnaast eventueel aanvullende scholing indien het de functie van senior pedagogisch medewerker betreft. Bij de afzonderlijke particuliere inrichtingen lopen soortgelijke trajecten, eveneens met als doel het functielandschap van de inrichtingen ondersteunend te laten zijn aan de kwaliteitsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen.

Uitgangspunt is dat een doelstelling van 75% hbo-opgeleid personeel vanaf 2014 kan zijn gerealiseerd. Op dit moment volgen sectorbreed (rijks en particuliere inrichtingen) circa 360 medewerkers een hbo-opleiding. Daarnaast volgen nog eens ruim 100 medewerkers een mbo-opleiding. De huidige ontwikkelingen ten aanzien van de leegstand en de daaraan verbonden personele gevolgen zijn van invloed op de realisatie van de doelstelling van 75%, omdat vanwege de boventaligheid geen werving plaats kan vinden op hbo-niveau bij natuurlijk verloop. Inzet is de doelstellingen ten aanzien van het vergroten van de kwaliteit te handhaven.

Versterken van mobiliteit

Uitstroom uit de JJI-sector (rijks- en particuliere inrichtingen) is gezien de grootte van het vraagstuk onvermijdelijk. Bij het oplossen van boventaligheid ligt de prioriteit bij het vinden van een alternatief binnen de regio waarbij de kennis van de medewerkers zoveel mogelijk behouden blijft voor de jeugd- of zorgsector. Het gaat daarbij zowel om alternatieven binnen de eigen organisatie (een andere JJI in de regio), als bij andere sectoren binnen DJI (GW, DForZo) of aanpalende sectoren zoals de jeugd- en zorgketen (reclassering, instellingen voor gesloten jeugdzorg (GJZ), (jeugd)LVG of (jeugd) GGz, etc.). Bij het realiseren van deze alternatieven wordt gebruikt gemaakt van de voorzieningen uit het Sociaal Flankerend Beleid (Rijk) of Sociaal Plan (particuliere sector). Met VWS zijn afspraken gemaakt over de mobiliteit van JJI-medewerkers in relatie tot vacatures bij de (gesloten) jeugdzorg.

Snel, zorgvuldig en eenduidig

De personele boventalligheid moet op een verantwoorde manier zo snel mogelijk worden afgebouwd. Dat is niet alleen in het belang van de kwaliteit in de uitvoering, maar ook vanuit het perspectief van goed werkgeverschap. Daarom is het nodig dat bij het buiten gebruik stellen van capaciteit een juiste maatvoering en fasering worden gehanteerd. Bovendien is een eenduidige aanpak voor alle betrokken rijksinrichtingen van belang, inclusief het toekennen van faciliteiten en het toepassen van arrangementen. De particuliere inrichtingen maken eigenstandig afspraken over een te hanteren Sociaal Plan met hun sociale partners.

4.4 Personeelsaanpak op hoofdlijnen

In de aanpak moet onderscheid gemaakt worden tussen de rijksinrichtingen (waar DJI de rol van werkgever heeft), particuliere inrichtingen (waar DJI de rol van subsidiegever en financier heeft) en de scholen verbonden aan de inrichtingen (OC&W/gemeenten als financier).

Rijksinrichtingen

DJI wil blijven investeren in de medewerkers als het grootste kapitaal van de organisatie. Kernpunt van het personeelsbeleid van DJI is het versterken en verbreden van de inzetbaarheid van de medewerkers. De inzet van DJI is alles te doen om de medewerkers van werk naar werk te begeleiden en zoveel mogelijk gedwongen ontslag te voorkomen.

Gekozen is voor de aanpak: centraal waar het moet, decentraal waar het kan. Op centraal niveau worden voor de rijksinrichtingen afspraken gemaakt over de ter beschikking te stellen instrumenten uit het Sociaal Flankerend Beleid en het te volgen reorganisatieproces. Inzet is hierover na bekendmaking van het capaciteitsplan een convenant af te sluiten met de medezeggenschap en de vakbonden.

Op decentraal niveau vindt de mobiliteitsbegeleiding van de medewerkers plaats en worden afspraken gemaakt over de te volgen aanpak per medewerker. Elke medewerker krijgt passende voorzieningen ter beschikking. Samen met de leidinggevende en de personeelsadviseur en/of loopbaanadviseur kan de medewerker vervolgens keuzes maken die zo goed mogelijk aansluiten bij de individuele behoefte en omstandigheden. Dit resulteert in maatwerkafspraken per medewerker.

Op de buiten gebruik te stellen rijkslocaties zal een Bureau Mobiliteit worden ingericht. Dit bureau heeft als belangrijkste taak de bemiddeling van medewerkers op concrete vacatures binnen of buiten het Rijk voortvarend ter hand te nemen. Het Bureau Mobiliteit betreft een nieuwe opzet om op locatie maatwerk te bieden aan medewerkers, waarbij alle mogelijkheden tot begeleiding van werk naar werk worden geïntegreerd. Voordeel hiervan is dat er één loket voor de medewerkers ontstaat waar zij dagelijks terecht kunnen voor alle informatie en van waaruit alle faciliteiten worden georganiseerd om de medewerkers optimaal te begeleiden.

Per regio zullen mobiliteitspartners als UWV Werkbedrijf en Mobiliteitsorganisatie (MO) Rijk aansluiten op de mobiliteitsbureaus om zo op regionaal niveau het aanbod van medewerkers te matchen met de vraag.

Particuliere inrichtingen

Met de particuliere inrichtingen worden gesprekken gevoerd over de wijze waarop ze gecompenseerd worden als de financieringsrelatie door DJI wordt beëindigd. Belangrijk onderdeel hiervan zijn de afvloeiingskosten voor de betrokken medewerkers. De particuliere inrichtingen zijn werkgever voor hun mede-

werkers en daarom verantwoordelijk voor de afbouw van hun personele capaciteit. Er is hierbij geen directe rol weggelegd voor DJI. Wel stelt DJI als eis dat er alles aan wordt gedaan het personeel zo snel en zorgvuldig mogelijk te laten uitstromen. De afspraken met de particuliere inrichtingen moeten enerzijds ruimte bieden een sociaal beleid te realiseren en anderzijds voldoende stimulerend zijn de personele boventaligheid met vaart op te lossen.

Onderwijs

De scholen zijn evenals de particuliere inrichtingen, zelf verantwoordelijk voor hun personeelsbeleid. De financiering van de scholen loopt via het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en de gemeenten. Aan alle JJI's is een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4 (voor leerlingen met gedragsproblemen) verbonden. Wanneer wordt besloten een JJI buiten gebruik te stellen of een alternatieve bestemming te geven, heeft dat ook gevolgen voor de school. Inzet is een herbestemming voor de doelgroep jeugd. In dat geval is er direct onderwijs beschikbaar en wordt voorkomen dat de school gesloten moet worden.

Wanneer desondanks de instelling buiten gebruik wordt gesteld, betekent dat voor de school dat er een volledige afbouw van activiteiten plaats zal vinden. Per school moet in kaart worden gebracht wat de gevolgen zijn voor het personeel en hoe wordt omgegaan met de exploitatie van de JJI en de school, waaronder de gevolgen voor de huisvesting van de school. Met het ministerie van OC&W is afgesproken dat met de scholen en de desbetreffende gemeenten, waarbij dit aan de orde zal zijn, afspraken worden gemaakt over de consequenties voor het onderwijspersoneel en de kosten die gepaard gaan met de noodzakelijke maatregelen.

Samenwerking met mobiliteitspartners

Met het UWV Werkbedrijf zijn inmiddels afspraken gemaakt over de wijze waarop de mobiliteitsaanpak binnen de verschillende regio's wordt ondersteund. Daarnaast worden actief mogelijkheden benut om met partijen samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten; ofwel voor hun rol in het mobiliteitsproces (detacheerders en uitzendbureaus), ofwel voor hun rol in het opnemen van de JJI-medewerkers (jeugd- en of zorgwerkgevers die landelijk opereren). Daarnaast wordt het overleg geïntensiveerd op regionaal en lokaal niveau met instellingen in de buurt van de inrichtingen en die geïnteresseerd zijn in detachering of wellicht instroom van JJI-medewerkers.

Effectuering van de buitengebruikstelling

Per inrichting of locatie is een datum bepaald waarop deze buiten gebruik gesteld gaat worden. Er is hierbij zo goed mogelijk gezocht naar de balans tussen het creëren van tijd voor een zorgvuldige begeleiding van de geraakte medewerkers en het voorkomen van langdurige perioden van onzekerheid. Mocht het nodig zijn inrichtingen of locaties eerder, dan wel later buiten gebruik te stellen als gevolg van onvoorziene situaties, dan zal hiervoor tijdig (uiterlijk drie maanden voorafgaand aan het moment van de voorgenomen buitengebruikstelling) een besluit worden genomen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn in gevallen waarin de personele bezetting onder de kritieke grens komt om een locatie of inrichting te kunnen openhouden, of in het geval er een concreet alternatief voor gebouwen en/of medewerkers beschikbaar komt.

5 Financiële consequenties

De voorgestelde maatregelen hebben financiële consequenties. De huidige situatie leidt tot ineffectieve besteding van collectieve middelen, omdat het in stand houden van de huidige situatie zou leiden tot een jaarlijkse financiering van plaatsen die niet gebruikt worden. De voorgestelde maatregelen betreffen een behoudende variant, volgens welke het buiten gebruik stellen van circa 800 plaatsen (zie hoofdstuk 3.3) voornamelijk plaatsvindt zonder dat de gebouwen van inrichtingen of locaties definitief worden afgestoten. Deze (reserve-)capaciteit blijft beschikbaar als JJI-capaciteit, maar kan pas daadwerkelijk in gebruik worden genomen, als er voldoende personeel (JJI en scholen) beschikbaar is. Met deze aanpak wordt voorkomen dat op korte termijn omvangrijke extra kosten moeten worden gemaakt voor de afkoop van de huurverplichtingen c.q. aangegane leningen. Belangrijker nog is dat ruimte wordt gecreëerd om te zoeken naar alternatieve bestemmingen voor gebouwen en personeel en ook ruimte wordt gegeven voor beleidswijzigingen van het nieuwe Kabinet, die op termijn kunnen leiden tot een toename van de behoefte aan JJI-capaciteit.

De reductie van de operationele capaciteit levert een structurele besparing op, waarvan een beperkt deel wordt ingezet ter financiering van de kosten van het in stand houden van reservecapaciteit. Het aanhouden van reservecapaciteit vraagt een minimale personele bezetting (voor onder andere beveiliging en onderhoud) en doorbetaling van de huur- en kapitaallasten bij respectievelijk de rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen. In de beginjaren treden daarenboven echter hoge incidentele, onvermijdbare kosten op in verband met de afbouw van de personele boventaligheid bij de JJI's en de scholen van OC&W. De JJI-capaciteit en de scholen zullen gefaseerd in overeenstemming worden gebracht met de capaciteit die nodig is om alle strafrechtelijke pupillen op te vangen en te begeleiden conform de (kwaliteits-) normen die zijn gesteld. De incidentele kosten kunnen in 2011 niet geheel worden afgedekt met de vrijval van middelen. De budgettaire effecten van deze exercitie zullen in eerste instantie binnen de meerjarencijfers van DJI verwerkt worden. Daarbij is ook het bredere kader van het financiële perspectief van DJI van belang.

Managementsamenvatting

Dalende instroom

De JJI's hebben sinds eind 2009 te maken met forse leegstand. In de eerste acht maanden van 2010 stonden er meer dan 500 van de 1.240 beschikbare plaatsen leeg. Volgens de meest recente gegevens van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) zal het verschil tussen de beschikbare capaciteit en de capaciteitsbehoefte de komende jaren verder toenemen en vanaf 2013 ongeveer 850 plaatsen bedragen. Dit capaciteitsplan beschrijft de maatregelen die in de gegeven omstandigheden noodzakelijk zijn om de grootschalige leegstand in de JJI's terug te dringen. Het is financieel niet verantwoord om deze grote onderbezetting van plaatsen, die structureel van aard is, in stand te houden. De middelen die daarvoor momenteel worden ingezet zijn elders binnen het domein van Justitie hard nodig.

Daarbij komt dat grootschalige leegstand de kwaliteit van de behandeling en begeleiding van JJI-jeugdigen negatief beïnvloedt. De gezamenlijke inspecties constateerden recent nog dat de onderbezetting risicovol is. Daarom dient de JJI-capaciteit de komende jaren geleidelijk verminderd te worden, zodat deze meer in balans komt met de daadwerkelijke capaciteitsbehoefte.

Capaciteit verminderen

De capaciteit zal in een periode van twee jaar teruggebracht worden van 1.626 (bij ongewijzigd beleid in 2013) naar 950 plaatsen, waarvan 800 operationeel en 150 reserve. Dat is ruim voldoende voor de verwachte capaciteitsbehoefte op grond van de PMJ. Die is namelijk 764 plaatsen in 2015, waarin reeds een capaciteitsmarge is opgenomen van 13,8%.

Bij het stapsgewijs verminderen van de JJI-capaciteit tot een niveau dat meer in de lijn ligt met de behoefte is het onvermijdelijk dat een deel van de inrichtingen buiten gebruik wordt gesteld. Belangrijkste uitgangspunt bij de keuzes die daarin zijn gemaakt, is de regionale behoefte aan capaciteit. Voor de participatie van ouders en aansluiting op de ketenpartners – beide cruciaal voor een effectieve behandeling – en voor de beschikbaarheid van preventief gehechten voor de rechtsgang, is dat van groot belang. Daarbij blijven de landelijke bestemmingen gehandhaafd. Een deel van de landelijke bestemmingen blijft gehandhaafd in de inrichtingen of locaties waar ze nu georganiseerd zijn in verband met de gebouwelijke situatie en specifieke expertise. Andere landelijke bestemmingen – meisjes en LVG zelfmelders/arrestanten – worden opnieuw toebedeeld op basis van aanvullende criteria.

Het afbouwen van de direct inzetbare capaciteit zal niet rigoureuus, maar gefaseerd moeten gebeuren, waarbij een groot deel van de JJI-capaciteit die niet nodig is, wordt aangehouden en niet definitief wordt afgestoten. Dat maakt flexibel en schept de ruimte om JJI-locaties en JJI-personeel in te kunnen zetten voor eventuele alternatieve bestemmingen. Voor enkele locaties is reeds een concreet perspectief op een ander domein waarbij expertise en ervaring van het personeel kan worden ingezet. Voortdurende aandacht blijft nodig om mogelijkheden te verkennen en creatief naar oplossingen te zoeken voor de locaties waar op dit moment nog geen alternatieve bestemming voor gevonden is.

Met het aanhouden van locaties blijft ook flexibiliteit behouden om in de toekomst in te kunnen spelen op ontwikkelingen die nu nog ongewis zijn. De opgebouwde expertise van de JJI's om jonge delictplegers met complexe problematiek te behandelen en begeleiden kan mogelijk breder worden ingezet. Flexibiliteit is ook van belang om goed te kunnen reageren indien op (langere) termijn de capaciteitsbehoefte weer fors zou toenemen, al geven de recente PMJ-uitkomsten daartoe weinig aanleiding. Door tevens reservecapaciteit in te bouwen binnen de inrichtingen die operationeel blijven, is een ruime buffer aanwezig om toename van de behoefte op te kunnen vangen.

Herverdeling capaciteit: 800 operationeel, 150 reserve

Concreet leidt dit tot het voornemen in 2011 en 2012 zes locaties buiten gebruik te stellen. Het gaat om de volgende locaties:

- De Doggershoek (rijks);
- Den Hey-Acker, locatie Vught (rijks);
- De Hunnerberg, locatie De Maasberg (rijks);
- De Heuvelrug, locatie Overberg (rijks);
- Avenier, locatie 't Anker (particulier);
- Rentray, locatie Rekken (particulier);

Verder wordt het grootste gedeelte van de nieuwbouw van Teylingereind (118 plaatsen) niet in gebruik genomen als JJI-capaciteit. Met VWS zijn afspraken gemaakt over de inzet van 48 plaatsen van de nieuwbouw van Teylingereind voor de capaciteitsbehoefte voor gesloten jeugdzorg in de regio Zuid-West.

De inrichtingen die als JJI blijven functioneren beschikken in totaal over 950 plaatsen. 800 plaatsen daarvan zijn direct beschikbaar, 150 plaatsen worden aangemerkt als reservecapaciteit. Indien op termijn de instroom zou toenemen, dan zijn de reserveplaatsen binnen zes maanden inzetbaar.

Personele en financiële gevolgen

Het verminderen van de beschikbare capaciteit heeft een aanzienlijk effect op het aantal JJI-medewerkers dat nodig is. Het aantal personeelsleden zal sterk gereduceerd moeten worden om aansluiting te behouden met de capaciteitsbehoefte in de toekomst. Door het buiten gebruik stellen van JJI-capaciteit wordt in totaal circa 1.140 fte boventallig.

De terugloop in de benodigde capaciteit heeft ook directe gevolgen voor de bezetting van de aan de inrichtingen verbonden scholen en de daarmee samenhangende inzet van docenten. Daar waar geen herbestemming voor de scholen kan worden gevonden, zal in overleg met het ministerie van OC&W en de gemeenten de afbouw, inclusief de uitstroom van boventallig onderwijspersoneel, worden vormgegeven. Om langdurige onzekerheid te voorkomen verdient een snelle, maar gecontroleerde uitstroom van het boventallige JJI personeel de voorkeur. Inzet daarbij is de expertise en kwaliteit van het personeel te behouden voor de bredere (jeugd)zorgsector en de justitieketen. Met verschillende partijen worden afspraken gemaakt over de inzet van JJI-medewerkers bij vacatures elders in het jeugdzorg - en justitieveld. Er worden mobiliteitscentra opgericht op de te sluiten locaties, waar intensieve begeleiding en ondersteuning van medewerkers plaatsvindt naar nieuw werk.

De voorgestelde maatregelen hebben tevens financiële consequenties. De huidige situatie leidt tot ineffektieve besteding van collectieve middelen, omdat middelen die elders binnen het domein van Justitie hard nodig zijn, nu worden ingezet ter financiering van niet gebruikte plaatsen. Met de voorgestelde gefaseerde aanpak wordt voorkomen dat op korte termijn omvangrijke extra kosten moeten worden gemaakt voor de afkoop van de huurverplichtingen c.q. aangegane leningen. De reductie van de operationele capaciteit levert een structurele besparing op, die voor een beperkt deel wordt ingezet ter financiering van de kosten van het in stand houden van reservecapaciteit.

De afgelopen periode is actief gezocht naar alternatieve inzet van gebouwen en/of personeel van JJI's. Hierbij is primair gekeken naar bestemmingen voor zorg voor problematische jeugd, omdat dit het beste aansluit bij de expertise die binnen de JJI's aanwezig is. Daarnaast zijn ook de mogelijkheden verkend om de JJI's elders binnen het domein van Justitie in te zetten. In algemene zin geldt dat de zoektocht naar alternatieven een doorlopend proces is en de komende periode zal worden doorgezet. Waar concrete, perspectiefrijke kansen zich voordoen voor locaties en/of personeel, zullen die vanzelfsprekend benut worden.

Bijlagen

Bijlage 1 – Uitkomsten prognose benodigde JJI-capaciteit

De meest recente prognose laat een geleidelijk dalende behoefte zien aan JJI-capaciteit van gemiddeld 876 plaatsen in 2010 tot 764 plaatsen in 2015. De voorspelde daling in de behoefte komt overeen met de waargenomen trend in het aantal opgelegde straffen en maatregelen.

Het aantal nieuwe PIJ-maatregelen dat jaarlijks in een JJI ten uitvoer wordt gelegd, is gedaald van ruim 200 in 2005 tot iets meer dan 80 in 2009. Ook voor 2010 worden circa 80 nieuwe PIJ-maatregelen verwacht. Uitgaande van gemiddeld 80 nieuwe PIJ-maatregelen per jaar en een gemiddelde verblijfsduur van drie jaar in een JJI, zal het gemiddeld aantal PIJ'ers dat in een JJI verblijft in de komende jaren uitkomen op ongeveer 240 à 250.²⁴ Dit aantal komt overeen met de WODC-raming (excl. de capaciteitsmarge van 13,8%).

Voor voorlopig gehechte jeugdigen en jeugdigen met (vervangende) jeugddetentie zijn volgens de WODC-prognose in de komende jaren gemiddeld 460 tot 470 plaatsen nodig. Zonder de marge van 13,8% komt de geraamde behoefte uit op ongeveer 410 plaatsen per jaar. Dit aantal is nagenoeg gelijk aan het gemiddeld aantal preventief gehechte jeugdigen en tot jeugddetentie veroordeelde jeugdigen die in de eerste zes maanden van dit jaar in een JJI verbleven.

Ook de ontwikkeling van de feitelijk vastgestelde behoefte aan strafrechtelijke JJI-capaciteit bevestigt het beeld van de meest recente prognose. De capaciteit die achteraf gezien nodig was om alle jeugdigen met een voorlopige hechtenis, (vervangende) jeugddetentie of PIJ-maatregel in een bepaald jaar onverwijld te kunnen plaatsen²⁵, vertoont al enkele jaren een dalende trend die – uiteindelijk – aansluit bij het niveau van de raming volgens de prognose van begin 2010 (zie figuur 1 in paragraaf 2.1).

²⁴ Dit aantal van 240 à 250 PIJ'ers is inclusief jeugdigen die vanwege de aard van hun problematiek of de noodzakelijke specialistische behandeling in andere instelling dan een JJI verblijven (bijvoorbeeld in Hoeve Boschoord – voor sterk gedragsgestoorde LVG'ers – of in de Catamaran/GGz-Eindhoven of de Bascule – bij ernstige psychiatrische problematiek). Het gaat om gemiddeld 40 tot 50 PIJ'ers per maand.

²⁵ De feitelijke behoefte aan capaciteit wordt vastgesteld op basis van onder meer bezettings- en wachtlijstgegevens van de JJI's in een bepaald jaar.

Bijlage 2 - Landelijke bestemmingen

FOBA

De Forensische Observatie en Begeleiding Afdeling (FOBA) voor jeugdigen is een gesloten afdeling die hulp biedt aan jeugdigen die in een ernstige psychiatrische crisis verkeren en van wie de veiligheid in een JJI onvoldoende is te garanderen. Een verblijf op de FOBA draait om crisisinterventie en stabilisatie van de jeugdige voor wie een forensisch psychiatrische interventie is geïndiceerd. De begeleiding vindt plaats in een zeer gestructureerde omgeving en wordt geboden door middel van een maximaal gesloten en beveiligde opvang, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van psychiatrische en pedagogische expertise en interventies.

Very Intensive Care (VIC)

De VIC-doelgroep betreft jeugdigen met 'psychiatrische ziekten in engere zin', in comorbiditeit met (ernstige) gedragsstoornissen of persoonlijkheidsstoornissen in ontwikkeling. Deze jeugdigen kunnen (nog) niet worden opgenomen in de (forensische) jeugdpsychiatrie aangezien zij een hoge mate van beveiliging behoeven, veelal ongemotiveerd zijn voor behandeling dan wel een oppositionele gedragsstoornis hebben die behandeling in een GGz-voorziening in de weg staat. Een deel van de jeugdigen met VIC-problematiek is tevens licht verstandelijk gehandicapt (LVG).

Het gaat hier niet om jeugdigen met een acuut psychiatrisch toestandsbeeld (hiervoor is de FOBA bedoeld), maar om jeugdigen met chronisch psychiatrische problemen in combinatie met (zeer) ernstige gedragsproblemen en/of een licht verstandelijke handicap. De behandeling tijdens het verblijf is vooral gericht op het reduceren van (de symptomen van) de psychiatrische stoornis (stabilisatie) en het problematische gedrag en het aanleren van noodzakelijk geachte vaardigheden en gedrag (waaronder het vergroten van de zelf- en sociale redzaamheid).

Ernstige zedenproblematiek

De behandelgroepen voor jeugdigen met ernstige seksuele problematiek bieden specialistische groeps-therapeutische behandeling, gescheiden van andere groepen in de inrichting.

Bij de jeugdigen met ernstige seksuele kernproblematiek blijken de intrapsychische problemen, de gezinsproblemen, het isolement en de eerdere (zeden)delinquentie het meest op de voorgrond te treden. Deze dadergroep vraagt dan ook om een meer therapeutische aanpak waarbij de behandeling in de leefgroep een centrale rol vervult. Randvoorwaarde om die groepsgerichte behandeling vorm te kunnen geven, is het vestigen van een therapeutisch klimaat waarbinnen vervolgens individuele aandacht en behandeling kan worden gewaarborgd.

Individuele Trajectafdeling (ITA)

De ITA is een landelijke bestemming voor - veelal oudere - jongens met een PIJ-maatregel, die wegens hun gedrag niet in een reguliere JJI kunnen functioneren. Op de ITA worden de jeugdigen individueel benaderd en behandeld binnen een normaal beveiligde setting. Zij krijgen een individueel behandeltraject aangeboden dat primair is gericht op het verminderen van ongewenst gedrag. Na stabilisatie wordt een traject gestart dat zich vooral richt op resocialisatie.

Hoewel terugplaatsing op een reguliere leefgroep niet wordt uitgesloten, wordt er van uitgegaan dat de meeste jeugdigen op de ITA zullen (moeten) blijven. Om de plaatsing op de ITA, de behandelvoortgang en vervoltrajecten zo objectief mogelijk te kunnen beoordelen, is een belangrijke adviserende rol weggelegd voor de ingestelde ITA-commissie.

De ITA beoogt door middel van een veilige en gestructureerde omgeving en door middel van zorg op maat, het gewelds- dan wel het recidiverisico te verminderen, zowel in kwantiteit als in kwaliteit, en de persoonlijke ontwikkeling van de jeugdige te stimuleren.

Forensische observatie

Het Forensisch Consortium Adolescenten (ForCa) is een samenwerkingsverband van Justitiële Jeugdinstellingen, jeugd-GGz, Het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP) en wetenschappelijke instellingen. ForCA heeft als doelstellingen:

- verbetering van diagnostiek en (verlengde) behandeling van jeugdige verdachten die in aanmerking komen voor een PIJ-maatregel dan wel jeugdigen die al een PIJ-maatregel hebben op basis van diagnostische observatie;
- vergroting van de kennis en expertise over jeugdigen met een PIJ-maatregel en degenen die daarvoor in aanmerking komen, en – op termijn – passende en effectieve behandeling van de jeugdigen en grotere veiligheid binnen de JJI's respectievelijk minder recidive door en beter functioneren van de jeugdigen in de maatschappij.

Er zijn twee diagnostische observatieafdelingen in de justitiële jeugdinstelling Teylingereind opgericht:

- één voor jeugdige verdachten, over wie op verzoek van de rechter(-commissaris) een Pro Justitia rapportage wordt uitgebracht;
- één voor jeugdigen die al een PIJ-maatregel hebben, over wie - in een PIJ-verlengingszaak, op verzoek van OM/ZM - een verlengingsadvies dan wel - op verzoek van een behandelinstelling - een behandeladvies wordt uitgebracht.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)

De doelgroep bestaat uit jeugdigen die alleen, dat wil zeggen zonder meerderjarige bloed- of aanverwanten, naar Nederland gekomen zijn en van wie de asielaanvraag afgewezen is. Illegale en uitgeprocedeerde jeugdigen behoren eveneens tot de doelgroep. Allen wachten op (gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst. De jeugdigen worden in een JJI geplaatst voor hun eigen veiligheid, in verband met mensenhandel, dan wel om te voorkomen dat zij weglopen en in de illegaliteit terecht komen. De psychologische problematiek van deze jeugdigen kenmerkt zich vooral door aan depressie en posttraumatische stressstoornis gerelateerde symptomen. Veel van de jeugdigen zullen, vanwege verschillende redenen, niet vrijwillig terug willen keren naar het land van herkomst. Veruit de meeste amv'ers zijn jongens.

Licht verstandelijk gehandicapten (LVG)

Bij de categorie licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen wordt een onderscheid gemaakt tussen jeugdigen met een IQ onder de 70 en jeugdigen met een IQ tussen 70 en 80 à 85. Jeugdigen met een IQ onder de 70 worden in de verschillende classificatiesystemen, zoals de DSM IV, aangeduid als licht verstandelijk beperkt of licht verstandelijk gehandicapt. Naast een laag niveau van intellectueel functioneren wordt deze doelgroep gekenmerkt door een beperkte sociale redzaamheid.²⁶ Ook ernstige gedragsproblemen, psychiatrische problemen en/of middelengebruik komen veelvuldig voor. Door deze combinatie van factoren is speciale zorg en aangepast(e) onderwijs en arbeidstoeleiding nodig en dienen de jeugdigen op gespecialiseerde afdelingen voor LVG'ers te worden ondergebracht. Jeugdigen met een IQ tussen 70 en 85 vallen in de categorie 'zwakbegaafd'. Afhankelijk van hun sociaal-emotionele ontwikkeling, zelfredzaamheid en ontwikkelingspotentieel kunnen deze jeugdigen in een reguliere groep worden opgenomen of geplaatst in een bijzondere zorggroep of een groep met 'kwetsbare jeugdigen'. Een klein deel van hen zal vanwege hun (zeer) geringe zelfredzaamheid in de landelijke bestemming LVG opgenomen dienen te worden.

²⁶ Voor de classificatie LVG zijn beide aspecten van belang: een IQ onder de 70 en een beperkte sociale redzaamheid.

Meisjes

De Bjj stelt verplicht dat jongens en meisjes in opvanggroepen gescheiden worden ondergebracht (art. 12 Bjj). Voor behandelgroepen is dit niet verplicht. In de gewijzigde Bjj wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen opvang en behandelgroepen en dienen jongens en meisjes altijd gescheiden te worden (art. 9 gewijzigde Bjj). Binnen de reguliere meisjes-capaciteit worden ook meisjes die in vreemdelingenbewaring zijn genomen en vrouwelijke zelfmelders en arrestanten opgevangen.

Zelfmelders/arrestanten

Twee normaal beveiligde groepen van 10 plaatsen zijn aangewezen voor jongens met een lopend vonnis c.q. tegen wie een arrestatiebevel is uitgevaardigd. Het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen (LCA) verzorgt de planning van de oproepen en de arrestatiebevelen voor deze doelgroep, daarom dient het LCA te kunnen beschikken over geormerkte capaciteit voor (mannelijke) zelfmelders en arrestanten.

Bijlage 3 - Benodigde capaciteit en landelijke bestemmingen per arrondissement

Tabel A vermeldt de benodigde capaciteit van de landelijke bestemmingen en de inrichtingen of locaties waar deze plaatsen zijn of (bij voorkeur) worden gerealiseerd. In paragraaf 3.3 zijn uiteindelijk de laatste drie landelijke bestemmingen aan een aantal inrichtingen toegeedeeld.

| Tabel A: benodigde capaciteit landelijke bestemmingen | | |
|---|------------|--|
| Landelijke bestemming | plaatsen | inrichting |
| Foba | 10 | Hartelborgt, Spijkenisse |
| VIC | 15 | Hartelborgt, Spijkenisse |
| ITA | 16 | Den Hey-Acker-Breda, Avenier-Kolkemate |
| Zeden | 24 | Den Hey-Acker-Breda |
| LVG-VIC | 18 | Rentray-Lelystad |
| Forensische observatie | 8 | Teylingereind |
| Amv'ers ²⁷ | 10 | Hunnerberg-Maasberg |
| LVG (jongens) | 48 | nog te bepalen |
| Meisjes* | 32 | nog te bepalen |
| Zelfmelders/arrestanten | 20 | nog te bepalen |
| Totaal | 201 | |

* Van de benodigde capaciteit voor meisjes hebben drie plaatsen betrekking op LVG'ers.

²⁷ Gezien de huidige ontwikkelingen op het terrein van het vreemdelingenbeleid zijn naar schatting maximaal tien plaatsen nodig voor amv'ers. Er is voldoende (reserve)capaciteit beschikbaar om een eventuele toename in de instroom van amv'ers op te vangen.

Tabel B toont de voorlopige toedeling van arrondissementen aan de JJI's op basis van geografische ligging. De kolom "aandeel in totale behoefte aan reguliere capaciteit" vermeldt de geschatte behoefte per arrondissement, uitgaande van de woonplaats van de jeugdigen.

Tabel B: geraamde behoefte aan reguliere capaciteit per arrondissement en voorlopige toedeling van arrondissementen aan JJI's op basis van geografische ligging

| arrondissement | aandeel in totale behoefte | | inrichting/locatie |
|------------------|----------------------------------|-------------|--|
| | aan reguliere capaciteit in % | aantal plts | |
| 's-Hertogenbosch | 4,8% | 29 | Den Hey-Acker-Vught |
| Breda | 6,0% | 36 | Den Hey-Acker-Breda |
| Maastricht | 2,9% | 17 | Keerpunt |
| Roermond | 2,4% | 14 | Hunnerberg-Maasberg |
| Arnhem | 4,4% | 26 | Hunnerberg-Nijmegen |
| Zutphen | 5,2% | 31 | Avenier-Kolkemate, Avenier-'t Anker |
| Zwolle | 5,8% | 35 | Rentray-Lelystad |
| Almelo | 4,5% | 27 | Avenier-Kolkemate, Rentray-Rekken |
| 's-Gravenhage | 13,2% | 79 | Teylingereind |
| Rotterdam | 13,7% | 82 | Hartelborgt |
| Dordrecht | 3,3% | 20 | Hartelborgt |
| Middelburg | 2,0% | 12 | Den Hey-Acker-Breda |
| Amsterdam | 13,1% | 79 | Amsterbaken |
| Alkmaar | 3,4% | 20 | Doggershoek |
| Haarlem | 3,8% | 23 | Teylingereind |
| Utrecht | 3,8% | 23 | Heuvelrug-Eikenstein, Heuvelrug-Overberg |
| Leeuwarden | 3,0% | 18 | Juvoid |
| Groningen | 3,0% | 18 | Juvoid |
| Assen | 1,8% | 11 | Juvoid |
| totaal | 100,0% | 600 | |

Bijlage 4 – Alternatieve bestemmingen

Voor bijna iedere JJI zijn in het kader van de totstandkoming van het capaciteitsplan JJI alternatieven voor gebouw en/of personeel onderzocht.

Hierbij is primair gekeken naar bestemmingen die op het domein liggen van 'zorg voor jeugd', omdat dit het beste aansluit bij de expertise die binnen de JJI's aanwezig is. Daarnaast zijn ook de mogelijkheden verkend om de JJI's elders binnen het domein van Justitie in te zetten.

In algemene zin geldt dat de zoektocht naar alternatieve bestemmingen een doorlopend proces is, dat nog niet kan worden afgerond. Ook de komende periode zal het onderzoek naar alternatieven doorgaan. Waar concrete, perspectiefrijke kansen zich voordoen voor locaties en/of personeel, zullen die vanzelfsprekend benut worden.

| Inrichting | Toelichting | Perspectief |
|-------------------------|--|-----------------|
| Algemeen | Met het Ministerie van VWS is onderzocht of er mogelijkheden zijn voor inzet van JJI's op het terrein van (jeugd-)GGZ en (jeugd-)LVG zorg. Daarbij geldt dat regionale zorgaanbieders, in samenspraak met zorgkantoren/zorgverzekeraars, primair aan zet zijn om te voorzien in de regionale behoefte aan capaciteit. In Rekken heeft dat inmiddels tot een concreet perspectief op een "doorstart" van deze locatie als LVG-behandelinstelling geleid. | kansrijk |
| Algemeen | Onderzocht wordt of er mogelijkheden tot samenwerking zijn op het gebied van opleiding/uitwisseling van personeel met een jeugdinrichting in België | beperkt |
| Rentray - Rekken | Eerder dit jaar is door Rentray, in samenwerking met DJI, onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om de locatie Rekken om te vormen tot een instelling die zich richt op de opvang, begeleiding en behandeling van licht verstandelijk beperkten. Daarbij wordt ingezet op de volgende doelgroepen: <ul style="list-style-type: none"> • licht verstandelijke gehandicapte jeugdigen (12-23 jaar) met ernstige gedragsproblemen waarvan de zorg op grond van de AWBZ wordt verleend; • licht verstandelijke gehandicapte jongvolwassenen met ernstige gedragsproblemen met een justitiële achtergrond (in samenwerking met Trajectum, een contractpartij van DForZo); • een beperkt aantal PIJ-ers (max. 12) die zich in de laatste fase van de behandeling bevinden en waarvan de zorg op grond van de AWBZ wordt verleend (beslissing door de selectiefunctionaris o.b.v. artikel 77s lid 5 WvSr). Inmiddels zijn de nodige concrete stappen gezet die het mogelijk maken deze doelgroepen te bedienen en zijn verregaande afspraken gemaakt tussen Rentray en Trajectum over een samenwerkingsverband. Rentray en DJI werken op dit moment aan afspraken over de transitiefase van Rekken van JJI naar LVG-behandelinstelling. | kansrijk |

| | | |
|------------------------------------|---|----------------------|
| Den Hey-Acker - Vught | De Koraalgroep/Saltho Onderwijs heeft een plan opgesteld voor het realiseren van een bestemming voor jongvolwassen (JOVO) in Den Hey-Acker-Vught. Dit plan is niet haalbaar. Een JOVO-differentiatie binnen het gevangeniswezen creëren door middel van de inzet van JJI-methodiek leidt tot aanzienlijke extra kosten. Ook past het niet in de uitgezette lijn van het programma Modernisering Gevangeniswezen om het aantal differentiaties juist terug te brengen in plaats van uit te breiden. Verder heeft het samenbrengen van jongvolwassenen binnen een afdeling of een locatie enkele nadelen (bv. toename van agressie) die moeilijk te ondervangen zijn. | niet haalbaar |
| | Een mogelijkheid is om Den Hey-Acker-Vught te bestemmen als gevangenisruimte en onderdeel van de penitentiaire inrichting Vught. Dit betekent echter dat capaciteit elders binnen het gevangeniswezen dient te worden gesloten. | |
| | Omzetten in een bestemming voor het Gevangeniswezen (GW) met ondermeer tbs passanten en levenlanggestraften. Dit bleek niet opportuun gelet op kosten en de huidige overcapaciteit binnen GW. | niet haalbaar |
| | Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd met een samenwerkingsverband van vijf zorginstellingen en FPC's, (Centrum Maliebaan, Altrecht, GGZ Bouman, FPC Oostvaarderskliniek, FPC De Kijvelanden) over het opzetten van een Forensische Verslavingskliniek. Dit is niet haalbaar door alternatieve mogelijkheden binnen DforZo, alsmede hoge noodzakelijke verbouwkosten van Den Hey-Acker-Vught. | niet haalbaar |
| De Doggershoek - Den Helder | Bekeken is of in het kader van een aanbesteding voor forensische, klinisch psychiatrische (FPK) zorg de voorwaarde kan worden gesteld dat gebruik moet worden gemaakt van de locatie (en deel personeel) van de Doggershoek. Vanwege de voorziene daling in de behoefte aan FPK capaciteit zou de omvorming van de Doggershoek leiden tot overcapaciteit. | niet haalbaar |
| | Oriënterende gesprekken met Lijn 5: een onderdeel van Stichting de Opbouw over de mogelijkheid tot omvorming tot een instelling voor licht verstandelijk beperkten. Vertegenwoordigers Lijn 5 hebben een bezoek gebracht aan DGH. Inmiddels is duidelijk dat Lijn 5 alleen mogelijk interesse heeft voor een tijdelijk gebruik van een klein deel van de inrichting. | loopt |
| | Met GGZ Noord Holland Noord is gesproken over afname van 72 plekken in De Doggershoek. Dit bleek niet haalbaar, want GGZ heeft onvoldoende behoefte aan plaatsen. | niet haalbaar |
| Teylingereind - Sassenheim | Met VWS zijn afspraken gemaakt over de inzet van 48 plaatsen van de nieuwbouw van Teylingereind voor de capaciteitsbehoefte voor gesloten jeugdzorg in de regio Zuid-West. Teylingereind onderzoekt samen met Curium LUMC (GGZ) en de William Schikker Groep (LVG) of een deel van de nieuwbouw kan worden ingezet voor LVG-jongeren met ernstige gedragsproblematiek en psychiatrische stoornissen. | loopt |
| | Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd met een samenwerkingsverband van vijf zorginstellingen en FPC's, (Centrum Maliebaan, Altrecht, GGZ Bouman, FPC Oostvaarderskliniek, FPC De Kijvelanden) over het opzetten van een Forensische Verslavingskliniek. Niet haalbaar vanwege ongeschiktheid van het gebouw. | niet haalbaar |

| | | |
|---|--|-----------------|
| Avenier 't Anker - Harreveld | Uitleen aan Jeugd en Gezin is met een jaar verlengd tot 01-01-2012. Daarna komt de locatie definitief terug. Het gaat om 96 plaatsen JJI-capaciteit. | afgerond |
| De Hunnerberg -Overloon Maasberg | Er wordt onderzocht of De Maasberg kan worden ingezet als alternatief voor bewaring of als locatie voor beschermde opvang van AMV'ers. | loopt |
| De Heuvelrug -Overberg | Overberg is uitgeleend aan J&G tot 01-01-2012. Daarna komt de capaciteit definitief terug. Het gaat om 58 plaatsen JJI-capaciteit. | afgerond |

Bijlage 5 - Begrippenlijst

Beschikbare capaciteit

Het aantal feitelijk aanwezige plaatsen dat bestemd is voor detentie/bewaring, opvang en/of behandeling van justitiabelen inclusief reservecapaciteit en capaciteit die tijdelijk onttrokken is in verband met onderhoud, herstel, bestemmingswijzigingen en dergelijke.

Buiten gebruik gestelde capaciteit

Het aantal plaatsen dat buiten gebruik is gesteld in afwachting van mogelijke alternatieve aanwending, een eventuele sterke stijging van de vraag naar plaatsen dan wel definitieve afstoting. Voor buiten gebruik gestelde capaciteit is geen personeel beschikbaar.

Differentiaties

De capaciteit van de JJI's wordt gekenmerkt door een aantal belangrijke differentiaties. Naast het onderscheid kort- en langverblijf (onder de gewijzigde Bjj) is er sprake van verschillen in de mate van beveiliging (normaal beveiligd – beperkt beveiligd), zijn er aparte plaatsen voor jongens en meisjes en is er sprake van plaatsen met een reguliere bestemming – voor jeugdigen uit de regio – versus plaatsen die bestemd zijn voor specifieke doelgroepen die om een specialistische aanpak vragen of die bij elkaar worden geplaatst vanuit praktische overwegingen (kleine aantallen).

Gemiddelde uitstroom

De jaarlijkse uitstroom van medewerkers inclusief de leeftijdsgebonden uitstroom van medewerkers.

Kortverblijf en langverblijf

Alle jeugdigen die in een JJI worden geplaatst, stromen met de inwerkingtreding van de gewijzigde Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen (Bjj) in 2011 in op een kortverblijf groep van maximaal tien jeugdigen. Na gemiddeld drie maanden volgt overplaatsing naar een langverblijf groep van maximaal acht jeugdigen, ongeacht de verblijfstitel.²⁸

Deze fasering in het verblijf sluit aan bij de basismethodiek YOUTURN en leidt ertoe dat de heropvoeding en/of behandeling van jeugdigen sneller ter hand kan worden genomen en bewerkstelligt een betere spreiding van de capaciteit. Alle inrichtingen bieden heropvoeding en behandeling (met uitzondering van zeer specifieke behandelingen c.q. landelijke bestemmingen). Daarnaast leidt de aanwezigheid van behandeldeskundigen in alle inrichtingen tot het beter en sneller herkennen van gedrags- of psychiatrische problematiek bij jeugdigen die in voorlopige hechtenis zijn genomen of een (vervangende) jeugddetentie uitzitten.

Landelijke bestemmingen

Indien de omvang van een specifieke doelgroep te klein is om er in elke inrichting of locatie capaciteit voor aan te wijzen, wordt voor de doelgroep een zogenaamde landelijke bestemming aangewezen. Deze landelijke bestemming kan, afhankelijk van de omvang van de specifieke doelgroep, in één of meer inrichtingen of locaties worden gerealiseerd.

In de huidige Bjj hebben alleen de landelijke bestemmingen FOBA en VIC een wettelijke grondslag. Als de gewijzigde Bjj in werking treedt (naar verwachting begin 2011), krijgen ook de forensische observatie en de

²⁸ Indien vast staat of verwacht wordt dat de jeugdige de JJI kort na het verstrijken van de drie maanden zal verlaten, blijft overplaatsing naar een langverblijf groep uiteraard achterwege.

ITA een wettelijke basis. Bij deze vier landelijke bestemmingen spelen de aard van de problematiek en de benodigde specialistische bejegening en behandeling dan wel speciale expertise een rol. Dit geldt ook voor de bestemmingen LVG(-VIC), zeden en – in zekere zin – alleenstaande minderjarige vreemdelingen (waarvoor een aangepast dagprogramma is ontwikkeld en personeel speciaal is opgeleid). Bij meisjes spelen het geringe aantal (40 tot 50 plaatsen) en de noodzaak om ze gescheiden te houden van jongens een rol conform de huidige wetgeving. Bij zelfmelders en arrestanten gaat het eveneens om kleine aantallen (maximaal 20 plaatsen).

Normaal en Beperkt Beveiligde Inrichtingen

In de Bij wordt onderscheid gemaakt tussen normaal beveiligde capaciteit (NBI) en beperkt beveiligde capaciteit (BBI). De eerste soort is gesloten en wordt vanouds gebruikt voor (reguliere) voorlopige hechtenis, jeugddetentie en voor PIJ-ers in de eerste fase van de behandeling. De tweede soort is meer open en wordt gebruikt voor uitstroomtrajecten voor jeugdigen in de laatste fase van hun jeugddetentie of PIJ-maatregel. Daarnaast is een deel van de beperkt beveiligde capaciteit bestemd voor nachtdetentie en voor zelfmelders met een openstaande (vervangende) jeugddetentie. De verschillende regimes (van gesloten naar open naar STP/proefverlof) zijn van belang om de jeugdigen geleidelijk voor te bereiden op de uiteindelijke (volledige) invrijheidstelling.

Operationele capaciteit

Capaciteit die direct inzetbaar is, inclusief het benodigde personeel. Deze capaciteit voldoet volledig aan alle gestelde kwaliteits- en veiligheidseisen.

Regionale plaatsing

Onder regionale plaatsing wordt verstaan plaatsing in (de nabijheid van) het arrondissement waarin de jeugdige woonachtig is. Het arrondissement waarin een JJI gelegen is en/of arrondissementen in de directe nabijheid van een JJI worden in principe aan de desbetreffende inrichting of locatie toegewezen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag hoe groot de regionale functie van de JJI is: in hoeverre voorziet de JJI in de regionale behoefte aan plaatsen.

Belangrijk voordeel van een indeling naar arrondissement is dat een dergelijke benadering aansluit bij de wijze waarop een groot deel van de belangrijke (justitie)ketenpartners zijn georganiseerd. Bij de jeugdigen die in een JJI zijn geplaatst blijkt het arrondissement van woonplaats in gemiddeld 90% van de gevallen tevens het arrondissement van vervolging te zijn, wat bijdraagt aan een ongestoorde procesgang van voorlopig gehechte jeugdigen.


De gekozen indeling op basis van het arrondissement waarin de woonplaats van de jeugdige gelegen is, biedt vanzelfsprekend geen 100% garantie dat de jeugdige altijd zo dicht mogelijk c.q. op een zo kort mogelijke reisafstand van zijn woonplaats in JJI verblijft. Door de ligging van de woonplaats of van de inrichting in een arrondissement kan plaatsing in een andere inrichting, vanuit het perspectief van reisafstand of reistijd, meer voor de hand liggen.

Reservcapaciteit

Capaciteit die fysiek aanwezig is, maar waarvoor geen personeel aanwezig is. Reservcapaciteit kan binnen afzienbare termijn operationeel worden gemaakt.

Afkortingen

| | |
|---------|--|
| amv | alleenstaande minderjarige vreemdelingen |
| AWBZ | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten |
| BBI | Beperkt beveiligde inrichting |
| Bjj | Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen |
| COA | Centraal Orgaan Asielzoekers |
| DForZo | Directie Forensische Zorg |
| Fte | Fulltime-equivalent |
| FOBA | Forensische Observatie en Begeleiding Afdeling |
| ForCa | Forensisch Consortium Adolescenten |
| GGz | Geestelijke Gezondheidszorg |
| GJZ | Gesloten Jeugdzorg |
| GOR | Groepsondernemingsraad (Rijks-JJI's) |
| GW | Gevangeniswezen |
| ITA | Individuele Trajectafdeling |
| J&G | Programmaministerie voor Jeugd en Gezin |
| JJI | Justitiële Jeugdinrichtingen |
| LCA | Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen |
| LVG | Licht verstandelijk gehandicapt |
| MO Rijk | Mobiliteitsorganisatie Rijk |
| OC&W | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| PI | Penitentiaire Inrichting |
| PIJ | Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen |
| PMJ | Prognosemodel Justitiële Ketens |
| NBI | Normaal beveiligde capaciteit |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| VIC | Very Intensive Care |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |



Deze brochure is een uitgave van:

Sectordirectie Justitiële Jeugdinstellingen

Schedeldoekshaven 101 | 2511 EM Den Haag
Postbus 30132 | 2500 GC Den Haag
www.dji.nl

Projectnaam

Capaciteitsplan JJI

Bijlage

5

© Rijksoverheid | november 2010

