

Vergaderjaar 2009–2010

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 386

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2010

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg over justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) van 18 maart jongstleden (kamerstuk 24 587, nr. 383) en in antwoord op het verzoek van uw Kamer zoals verwoord in de motie Van Velzen¹, informeer ik uw Kamer in deze brief over de mogelijkheden om JJI's voor alternatieve doelgroepen in te zetten. Tevens ga ik in op het verzoek van 15 april² van de vaste commissie voor Justitie inzake het uitdelen van belangstellingsregistratieformulieren.

Ik begin met een korte schets van de capaciteitsproblematiek van de sector JJI en het overleg dat ik daarover met uw Kamer heb gevoerd. Vervolgens licht ik de financiële kaders toe en schets ik in algemene zin de voorlopige resultaten van mijn verkenning van alternatieven. Tot slot geef ik aan welke stappen ik verder zal zetten. In de bijlage bij deze brief ga ik specifiek in op de alternatieve bestemmingen die ik in de achterliggende periode heb onderzocht.

Achtergrond

Op 12 maart jongstleden informeerde ik u over de grote onderbezetting van de JJI's³. Tegen de achtergrond van een daling van het aantal ernstige delicten gepleegd door jeugdigen en de overgang van civielrechtelijk geplaatsten naar de gesloten jeugdzorg is de actuele behoefte aan JJI-capaciteit veel kleiner dan de beschikbare capaciteit⁴. Recente ramingen van het WODC laten zien dat de benodigde JJI-capaciteit de komende jaren verder zal dalen, waarmee het capaciteitoverschot zal oplopen tot zo'n 800 plaatsen in 2013⁵.

Deze grote en structurele leegstand heeft negatieve kwalitatieve en financiële gevolgen. Vanuit dat perspectief liet ik u in genoemde brief weten dat ik de leegstand wil concentreren in drie inrichtingen, waarmee die inrichtingen tijdelijk buiten gebruik worden gesteld. In een toekomstplan JJI's zullen later dit jaar meer structurele voorstellen

¹ TK 2009–2010, 24 587, nr. 382.

² Uw kenmerk: 24587–384/2010D18797

³ TK 2009–2010, 24 587, nr. 379.

⁴ Zie ook het recent verschenen memorandum (2010–1) van het WODC: *Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in verandering*.

⁵ In de bijlage van mijn brief van 12 maart 2010 is hierover uitgebreidere informatie opgenomen.

worden opgenomen om capaciteit en behoefte met elkaar in overeenstemming te brengen.

In het Algemeen Overleg op 18 maart jongstleden heeft uw Kamer duidelijk kenbaar gemaakt dat de mogelijkheden om de desbetreffende JJI's op alternatieve wijze in te zetten – bijvoorbeeld voor een andere, vergelijkbare doelgroep – nader onderzocht moeten worden voordat inrichtingen (tijdelijk) buiten gebruik worden gesteld. Ook in de voortzetting op 31 maart 2010 van dat Algemeen Overleg en in de motie Van Velzen benadrukte de Kamer het belang van verder onderzoek naar alternatieven. Beschikbare capaciteit en (personele) expertise zouden zo immers optimaal kunnen worden benut. Ik heb destijds aangegeven dat die mogelijkheden voor alternatieve benutting van de JJI's inderdaad belangrijk zijn, door mij reeds worden verkend en besproken zijn met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister voor Jeugd en Gezin.

Financiële kaders

Het in stand houden van grote en structurele onderbezetting¹ van JJI-capaciteit – een plaats in een JJI is begroot op zo'n 180 duizend euro per jaar – is financieel gezien niet verantwoord en onhoudbaar. Onderbezetting leidt in het lopende jaar reeds tot kortingen op de JJI-begroting. Zonder maatregelen zal dat tot een tekort leiden. Daarbij komt dat – mede in het licht van de grote druk op de overheidsfinanciën – het geheel van tekorten en meevallers binnen de Justitiebegroting moet worden opgevangen. Middelen die besteed worden aan capaciteit (in de JJI's) die structureel niet wordt gebruikt, zijn niet beschikbaar voor tekorten elders op de Justitiebegroting. Handhaving van dergelijke bestedingen kan er uiteindelijk toe leiden dat verbeteringen elders binnen het domein waar ik als minister van Justitie voor verantwoordelijk ben – bijvoorbeeld op het gebied van Modernisering Gevangeniswezen of de (brand)veiligheid van penitentiaire inrichtingen – in de knel komen.

Een en ander betekent ook dat ik geen structurele middelen kan overdragen aan andere departementen, bijvoorbeeld wanneer een JJI zou kunnen worden ingezet als voorziening voor licht verstandelijk gehandicaptenzorg (LVG) of als voorziening voor gesloten jeugdzorg. In dat geval zal respectievelijk onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS of de minister voor Jeugd en Gezin in de financiering van een dergelijke voorziening moeten worden voorzien.

Alternatieve bestemmingen

Zoals met uw Kamer afgesproken, heb ik de afgelopen periode verschillende alternatieven verkend, waaronder vanzelfsprekend ook de suggesties die door uw Kamer zijn aangedragen. Ik heb daarbij 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 mijn verkenning gezien de complexiteit ervan «werk in uitvoering» is en de komende periode nodig is om tot verdere concretisering te komen.

Ik heb een aantal ontwikkelingen te melden, die in de bijlage bij deze brief nader worden toegelicht. Wat betreft de verschillende locaties is de stand van zaken op dit moment als volgt:

¹ De bezettingsgraad van de JJI's op 1 april was ongeveer 60%.

– *Rentray Rekken*

LSG-Rentray Rekken heeft concreet afspraken gemaakt over de inzet van 48 plaatsen voor LVG-jongeren en jongvolwassenen zonder strafrechtelijke maatregel en vallend onder financiering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Daarnaast zijn LSG-Rentray en Trajectum, een forensische instelling voor gehandicaptenzorg, voornemens volgende week een intentieovereenkomst te tekenen tot verregaande samenwerking voor de behandeling van sterk gedragsgestoorde LVG-jeugdigen, -jongvolwassenen en -volwassenen. Trajectum heeft aangegeven hiervoor capaciteit te realiseren op de locatie Rekken. Hiermee heeft Rekken een eerste stap gezet in de overgang van JJI naar een LVG-behandelinstelling.

– *De Doggershoek*

Met het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is intensief overlegd over de mogelijkheden om DJI-capaciteit over te nemen. Het COA heeft concrete behoefte aan gebouwelijke capaciteit. De opvang van asielzoekers is echter veel minder personeelsintensief, en biedt derhalve minder perspectief voor het huidige JJI-personeel in de betrokken locaties.

Een mogelijk interessanter alternatief ligt op het terrein van de forensische zorg. Ik laat momenteel de capaciteitsbehoefte aan forensisch psychiatrische zorg nader onderzoeken. Dat betreft een gecompliceerd onderzoek, waarvan ik in de loop van mei de resultaten verwacht. Indien er een concrete capaciteitsbehoefte is, kan bestaande JJI-capaciteit daarin mogelijk een rol spelen door gebruik van die capaciteit als randvoorwaarde te stellen voor offertes van GGZ-instellingen die forensische zorg willen leveren.

– *Den Hey-Acker Vught*

Ik heb een haalbaarheidsanalyse laten doen naar de suggestie om jongvolwassenen in Den Hey Acker (locatie Vught) te plaatsen. Gezien de noodzakelijke bezuinigingen van vele tientallen miljoenen euro's waar DJI voor staat, is dat plan financieel onhaalbaar. Een JJI-plaats kost per jaar circa 100 duizend euro meer dan een plaats in het gevangeniswezen. Bovendien past het plan niet in de persoonsgerichte aanpak die ik ook in het kader van Modernisering Gevangeniswezen voorsta. Verder zou het noodzaken tot het sluiten van GW-capaciteit elders in de regio. Vanwege de bijzondere locatie van deze JJI – binnen de muren van PI Vught – heb ik DJI gevraagd nadere voorstellen uit te werken voor de alternatieve benutting van deze locatie, zo mogelijk met behoud van werkgelegenheid voor het personeel.

Met betrekking tot de door u genoemde alternatieven verder nog het volgende:

- De minister van VWS laat op dit moment heel specifiek de aard en omvang van de wachtlijsten in de LVG-zorg in kaart brengen. Eventuele (boven)regionale knelpunten komen daarbij in beeld. Binnen twee maanden zijn de resultaten van de wachtlijstinventarisatie bekend.
- De minister voor Jeugd en Gezin geeft aan dat voor de gesloten jeugdzorg geen extra capaciteit nodig is. Wel is er ruimte voor regionale afspraken over de invulling van (een deel van de) vacatures in de gesloten jeugdzorg door JJI-personeel.
- Beslissingen over JJI's hebben ook gevolgen voor de scholen die aan alle JJI's zijn verbonden. Ook met de scholen is daarom in de afgelopen weken gesproken. Vanuit het perspectief van de scholen verdient het de voorkeur om allereerst na te gaan of een alternatieve bestemming voor de doelgroep jeugd mogelijk is. In dat geval is er direct onderwijs beschikbaar en wordt voorkomen dat de school

gesloten moet worden. Met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is afgesproken dat de scholen zullen worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar alternatieve bestemmingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de betrokken scholen.

Vervolgstappen

De komende maanden ga ik verder met het onderzoeken van alternatieve bestemmingen. Waar concrete, perspectiefrijke stappen mogelijk zijn voor locaties en/of personeel, zal ik die vanzelfsprekend zetten.

Om voorzienbare personeelstekorten in andere JJI's of instellingen voor gesloten jeugdzorg op te vangen, zal ik met de GOR JJI nadere afspraken maken over het (tijdelijk) elders kunnen detacheren van boventallig personeel van de verschillende locaties. Deze mogelijkheid geldt onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat in alle JJI's voldoende personeel beschikbaar blijft om de daar geplaatste jongeren te begeleiden en behandelen. Ook de plaatsing van nieuwe pupillen gebeurt onverkort volgens het thans geldende plaatsingsbeleid. Met de tijdelijke inzet elders blijft het personeel beschikbaar voor de JJI's en wordt zo veel mogelijk voorkomen dat extern geworven moet worden voor de vervulling van deze vacatures.

Ik word daarin gesteund door de GOR JJI, waarmee constructief overleg wordt gevoerd, zoals mij ook via de motie Van Velzen is verzocht. Ook de GOR JJI stelt zich op het standpunt dat tijdelijke inzet van JJI-personeel voor werkzaamheden op andere locaties de voorkeur geniet boven externe werving van nieuw personeel.

Wat het verzoek van de vaste commissie voor Justitie inzake het verstrekken van belangstellingsregistratieformulieren betreft kan ik u meedelen dat deze formulieren na 29 maart 2010 niet meer zijn uitgereikt.

Ik werk de komende maanden verder aan het toekomstplan voor de JJI's en zal het uw Kamer deze zomer doen toekomen. Dat plan zal concrete voorstellen bevatten om de beschikbare capaciteit fasegewijs in lijn te brengen met de capaciteitsbehoefte. Reële mogelijkheden tot alternatief gebruik van een of meerdere JJI's zullen daarin worden betrokken, evenals voorstellen van de GOR JJI over de wijze waarop de beschikbare JJI-capaciteit moet worden verkleind. Vanzelfsprekend zal ook een uitvoerig personeelsplan deel uitmaken van het toekomstplan.

Uw Kamer vraagt mij in de motie Van Velzen verder om geen (mogelijke) tijdelijke sluiting door te voeren in deze regeerperiode. Ik leid – mede gezien hetgeen door de Kamer naar voren is gebracht in de plenaire voortzetting van het Algemeen Overleg op 31 maart – hieruit af dat buitengebruikstelling van JJI's niet aan de orde dient te zijn totdat een meeromvattend toekomstplan is opgesteld en met uw Kamer besproken, tenzij een concrete alternatieve bestemming gerealiseerd kan worden waarvoor wijziging van de JJI-bestemming nodig is. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer daarover dan informeren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

BIJLAGE – OVERZICHT VAN ALTERNATIEVEN

Licht verstandelijk gehandicaptenzorg (LVG)

LSG-Rentray Rekken: van JJI naar LVG-behandelinstelling

LSG-Rentray Rekken voert op dit moment gesprekken met regionale zorgkantoren en collega-zorgaanbieders over de inzet van hun expertise op het gebied van LVG-zorg. Met de behandeling van deze doelgroep, die goed vergelijkbaar is met de huidige behandeling, blijft de expertise en infrastructuur van Rekken nodig.

Inmiddels heeft LSG-Rentray Rekken concreet afspraken gemaakt over de inzet van 48 plaatsen voor de LVG-jongeren en jongvolwassenen zonder strafrechtelijke maatregel en vallend onder financiering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Daarnaast zijn LSG-Rentray en Trajectum, een forensische instelling voor gehandicaptenzorg, voornemens volgende week een intentieovereenkomst te tekenen tot verregaande samenwerking voor de behandeling van sterk gedragsgestoorde LVG-jeugdigen, -jongvolwassenen en -volwassenen. Trajectum heeft aangegeven hiervoor capaciteit te realiseren op de locatie Rekken.

De komende weken werkt LSG-Rentray aan de verdere uitwerking van de plannen. Hiermee heeft Rekken een eerste stap gezet in de overgang van JJI naar een LVG-behandelinstelling. Samen met LSG-Rentray zie ik voldoende basis om een doorstart voor locatie Rekken te realiseren.

Wachtlijsten LVG

De minister van VWS heeft in 2009 onder meer een kwartiermaker aangesteld voor de wachtlijsten in de LVG-zorg. Uit diens rapport *Van cijfers naar mensen*¹ blijkt dat die wachtlijsten er zijn, maar dat zorgkantoren en zorgaanbieders onvoldoende zicht hebben op de concrete zorgvragers achter de cijfers. De aard van de wachtlijsten is onduidelijk. De belangrijkste aanbeveling van de kwartiermaker is om regionaal de wachtlijsten heel specifiek in kaart te brengen, om zaak voor zaak te bekijken en vast te stellen welke zorg er nodig en beschikbaar is. De minister van VWS zal de Kamer hierover binnenkort informeren in een brief over de toegankelijkheid van de AWBZ.

Onder regie van VWS is deze «wachtljstinventarisatie» momenteel gaande. Regionaal worden de wachtljsten in kaart gebracht, zodat de wachtenden concreet «een gezicht» krijgen. De uitkomsten van deze inventarisatie zijn waarschijnlijk in de loop van juni 2010 beschikbaar.

Gesteld dat ook na opschoning van de wachtljsten regionaal nog een behoefte aan intramurale LVG-capaciteit is, dan is dat allereerst zaak van zorgkantoren en zorgaanbieders in de regio. Zorgkantoren hebben de ruimte en de verantwoordelijkheid om te voorzien in de benodigde capaciteit. De minister van VWS kan niet capaciteit specifiek toewijzen danwel een zorgaanbieder aanwijzen.

COA

Met het COA is intensief overlegd over de mogelijkheden om DJI-capaciteit, zowel van gevangeniswezen als justitiële jeugdinstellingen, over te nemen. Naast de vraag of DJI-locaties geschikt zijn of geschikt te maken zijn voor de opvang van (minderjarige) vreemdelingen, is van

¹ Van Beek (2010), *Van cijfers naar mensen. De hardnekkige wachtlijst in de zorg voor Lvg-jeugd in de Awbz.*

groot belang of de overdracht eveneens zal kunnen leiden tot overname van medewerkers.

De eerste verkenningen hebben uitgewezen dat er bij het COA wel concrete behoefte bestaat aan capaciteit, maar dat slechts een zeer klein deel van de medewerkers van een eventueel over te dragen inrichting van DJI in aanmerking kan komen voor een werkplek bij het COA. Dit komt doordat de personeelsratio bij het COA (en haar contractpartners) aanzienlijk lager ligt dan bij DJI en de kwaliteit van de functies beperkt vergelijkbaar zijn.

In het toekomstplan JJI zullen deze afwegingen – wel mogelijkheden voor gebouwelijke overdracht, zeer beperkte mogelijkheden voor huidig JJI-personeel – worden meegenomen.

Forensische zorg

Vanuit de regio Noord-Holland/Den Helder is actief meegedacht over een alternatieve bestemming voor JJI De Doggershoek. In dat kader is onder ander overleg gevoerd met een gedeputeerde van de provincie Noord-Holland en de burgemeester van Den Helder. Ook De Doggershoek zelf heeft een continuïteitsplan ontwikkeld.

Ik onderzoek momenteel de behoefte aan forensische zorg, specifiek forensische, klinisch psychiatrische (FPK) zorg¹. Dat betreft een gecompliceerd onderzoek, waarvan ik in de loop van mei de resultaten verwacht. In het geval van een concrete capaciteitsbehoefte zal er volgens Europese regels een aanbesteding moeten volgen om in de behoefte aan dergelijke capaciteit te voorzien. Ik onderzoek of in het kader van een dergelijke aanbesteding de voorwaarde kan worden gesteld dat gebruik moet worden gemaakt van de locatie – en mogelijk ook een deel van het personeel – van JJI De Doggershoek.

Gevangeniswezen: opvang jongvolwassenen (JOVO)

Door de school van Den Hey Acker – locatie Vught is een plan ingediend om op die locatie jongvolwassenen (18–23 jr) op te vangen. Door het (tijdelijk) herbestemmen van de capaciteit van deze locatie ten behoeve van jongvolwassenen binnen gevangeniswezen zou de expertise van de JJI-medewerkers behouden blijven en ingezet worden voor een doelgroep die mogelijk in het verlengde ligt van JJI-populatie.

Ik heb het bewuste plan zorgvuldig bekeken en de haalbaarheid ervan laten analyseren. Mijn conclusie is dat het financieel niet realiseerbaar is, omdat relatief dure JJI-capaciteit wordt ingezet in plaats van GW-capaciteit (een verschil van circa 100 duizend euro per plaats per jaar). Gezien de financiële problematiek van DJI ontbreken daarvoor de middelen.

Bovendien zou het betekenen dat elders binnen GW extra gesneden moet worden in gebouwelijke en personele capaciteit. Daarbij komt dat een dergelijke aanpak zich moeilijk verdraagt met de persoonsgerichte aanpak die ik de afgelopen jaren breed binnen de sanctietoepassing heb ingezet, en die ook een belangrijk aspect vormt van Modernisering Gevangeniswezen. Daarbinnen wordt maatwerk geleverd waarin rekening gehouden wordt met alle relevante criminogene factoren.

¹ In breder verband heb ik daarover met uw Kamer gesproken in het Algemeen Overleg modernisering gevangeniswezen van 7 april jongstleden.

Vanwege de bijzondere locatie van deze JJI – binnen de muren van Pl Vught – heb ik DJI gevraagd nadere voorstellen uit te werken voor de alternatieve benutting van deze locatie, zo mogelijk met behoud van werkgelegenheid voor het personeel.

Gesloten Jeugdzorg

De minister voor Jeugd en Gezin heeft in zijn brief¹ van 9 maart 2010 over de stand van zaken in de gesloten jeugdzorg aangegeven geen extra capaciteit nodig te hebben. Dat heeft hij in het Algemeen Overleg van 17 maart jongstleden over gesloten jeugdzorg nog eens bevestigd. Aan de stijgende behoefte wordt tegemoet gekomen door het actief bevorderen van het zo kort mogelijk gesloten plaatsen van jongeren. In genoemde brief stelt hij: «uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat het aantal plaatsen voor de gesloten jeugdzorg omlaag gaat terwijl er meer jeugdigen geholpen kunnen worden doordat de duur die de jeugdigen in geslotenheid doorbrengen omlaag gaat. Aan de behoefte van het WODC (1881 plaatsen in 2013) wordt dan tegemoet gekomen doordat via zorgtrajecten een groot deel van de behandeling in een open setting geboden wordt. Door de kortere periode van geslotenheid kan zo de totale vraag worden opgevangen».

Ik ben nog in overleg met de minister voor Jeugd en Gezin over een mogelijke verlenging van het tijdelijk gebruik door Jeugd en Gezin van locatie 't Anker van Jongerenhuis Harreveld als voorziening voor gesloten jeugdzorg. Ook wordt onderzocht of de reeds in aanbouw zijnde uitbreiding van JJI Teylingereind gebruikt kan worden als tijdelijke voorziening.

Verder is op landelijk en regionaal niveau afstemming over vacatures bij voorzieningen voor gesloten jeugdzorg. Vanuit de gesloten jeugdzorg is nauw contact met de JJI's. Waar nodig en mogelijk worden afspraken gemaakt over invulling van (een deel van de) vacatures door JJI-personeel. Zo zijn er door Transferium Jeugdzorg afspraken gemaakt met JJI De Doggershoek in het kader van de werving van personeel voor de nieuwbouw in Heerhugowaard, waar mogelijk nog 10 á 15 vacatures door JJI-medewerkers vervuld kunnen worden. De getalsmatige beperking heeft te maken met het streven van de gesloten jeugdzorg naar een mix van medewerkers met verschillende achtergronden.

¹ TK 2009–2010, 31 839, nr. 47.