

Vergaderjaar 2009–2010

**24 587**

**Justitiële Inrichtingen**

**Nr. 379**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2010

In de brief van 2 november 2009 bij de tweede voortgangsrapportage «verbetermaatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen»<sup>1</sup> informeerde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie uw Kamer over de teruglopende behoefte aan strafrechtelijke capaciteit in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Zij kondigde daarin aan de achtergronden van de dalende capaciteitsbehoefte en de daaraan te verbinden consequenties nader te onderzoeken. Voorts is de Staatssecretaris tijdens de behandeling<sup>2</sup> van de voorgenomen wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) op 28 januari 2010 kort ingegaan op de dalende behoefte aan JJI-capaciteit onder verwijzing naar een verdere bespreking daarvan met de vaste commissie voor Justitie tijdens het algemeen overleg van 18 maart a.s. over de JJI's.

Inmiddels hebben de leden Bouwmeester en Heerts (beiden PvdA) schriftelijke vragen gesteld (ingezonden op 18 februari 2010) aan de Staatssecretaris van Justitie over leegstand in de JJI's. Daarnaast heeft de vaste commissie voor Justitie verzocht om een cijfermatig overzicht per JJI van leegstaande cellen en boventallig personeel ten behoeve van het algemeen overleg over de JJI's op 18 maart a.s.

Met deze brief (en de bijlage) beantwoord ik genoemde schriftelijke vragen en voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie. In de bijlage bij deze brief informeer ik u meer uitgebreid over de punten die ook onderstaand aan de orde komen:

- de dalende strafrechtelijke instroom in de JJI's;
- de oorzaken en achtergronden van die dalende instroom;
- de bezettingsgraad in de JJI's;
- de gevolgen van de leegstand voor het primaire proces en de verbetermaatregelen;
- de te nemen maatregelen;
- de personele aspecten.

<sup>1</sup> TK 2009–2010, nr. 24 587, nr. 366.

<sup>2</sup> Handelingen II 2009–2010, nr. 46, blz. 4389–4395 en nr. 48, blz. 4512–4524.

## **Dalende strafrechtelijke behoefte, stijgende civielrechtelijke behoefte**

Na 2005 is de instroom in de JJI's van preventief gehechte jongeren, jongeren met jeugddetentie en jongeren met een PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) geleidelijk gedaald.

Omdat de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit in dezelfde periode zeer sterk is gestegen, heeft de dalende instroom van strafrechtelijk geplaatste jongeren lange tijd weinig gevolgen gehad voor de bezettingsgraad in de JJI's. Sterker nog, de *stijging* van de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit hield gelijke tred met de *daling* van de behoefte aan strafrechtelijke capaciteit, waardoor de beschikbare JJI-capaciteit tot in 2009 nodig was om in de behoefte aan plekken te kunnen voorzien.

Pas sinds in de tweede helft van 2009 de feitelijke scheiding van «straf» en «civiel» in een stroomversnelling raakte – sinds juli 2009 zijn geen nieuwe jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel meer in de JJI's geplaatst – nam de bezettingsgraad in de JJI's snel af.

Alle civielrechtelijk geplaatsten zijn nu ondergebracht in de voorzieningen voor gesloten jeugdzorg die onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin vallen. Tegelijkertijd komt de dalende strafrechtelijke instroom scherp tot uiting in recente ramingen<sup>1</sup> van het WODC volgens het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Die laten een *trendbreuk* zien in de verwachte behoefte aan (strafrechtelijke) JJI-capaciteit. Waar de PMJ-cijfers in eerdere jaren nog een stijgende trend aangaven van de strafrechtelijke behoefte aan JJI-capaciteit, zo ligt de behoefte aan JJI-capaciteit volgens de nieuwste ramingen op een veel lager niveau dan voorheen en zal die behoefte de komende jaren ook nog verder dalen.

Een combinatie van een daling van de strafrechtelijke instroom in de JJI's en de scheiding van «straf» en «civiel» – waardoor civielrechtelijk geplaatsten niet meer in de JJI's maar in voorzieningen voor gesloten jeugdzorg worden geplaatst – heeft zo geleid tot een groeiende onderbezetting in de JJI's, ondanks de structurele overdracht van 1 030 plekken (waarvan 188 in geld) in de periode 2008–2010 en de tijdelijke overdracht (per 1 januari 2010) van twee extra inrichtingen (in totaal 151 plekken) naar Jeugd en Gezin, waarover de Minister voor Jeugd en Gezin u al eerder heeft geïnformeerd<sup>2</sup>.

## **Achtergronden van dalende strafrechtelijke behoefte**

Voordat ik nader inga op de omvang van de onderbezetting sta ik stil bij de achtergronden van de dalende strafrechtelijke instroom in de JJI's. Ik heb het WODC onlangs gevraagd de achtergronden en oorzaken van de dalende instroom in de JJI's helder in beeld te brengen op grond van de meest recente gegevens. Op zeer korte termijn zal dat onderzoek klaar zijn en zal ik het u doen toekomen. Zo mogelijk zal het WODC zijn bevindingen reeds vóór het algemeen overleg van 18 maart 2010 openbaar maken. Naar het zich nu laat aanzien wordt de dalende instroom in belangrijke mate verklaard door:

- Een verandering in de jeugdcriminaliteit: het aantal *ernstige* strafzaken is de afgelopen jaren gedaald, terwijl het aantal *minder ernstige* strafzaken in de periode 2005–2008 nog is gestegen. Zo is het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven rechtbankzaken «diefstal met geweld» bij minderjarige verdachten in die periode met circa 30% afgenomen, en geldt dat ook voor «misdrijven tegen het leven» en «verkrachting». Dat heeft er toe geleid dat het aantal jeugddetenties voor relatief zware delicten – zoals diefstal met geweld en levensdelicten – in volume is afgenomen.
- Structurele investeringen in de afgelopen jaren in een persoonsge-

<sup>1</sup> In de bijlage zijn de meest relevante gegevens inzake de ramingen opgenomen.

<sup>2</sup> TK 2009–2010, 29 815, nr. 200.

- richte en effectieve sanctietoepassing: door onder andere een sterke verbetering van de nazorg (ook na een korte preventieve hechtenis), professionalisering van de jeugdreclassering, versterking van de samenwerking in de jeugdstrafrechtketen en de realisatie van een landelijke dekking van veiligheidshuizen zijn er betere mogelijkheden dan voorheen om jongeren – zonder hen (langdurig) te hoeven opsluiten – stevig en gericht aan te pakken.
- De beschikbaarheid van concrete alternatieven voor jeugddetentie en PIJ in de vorm van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de inzet van intensieve, op het (gezins)systeem gerichte interventies en de nieuwe voorzieningen voor gesloten jeugdzorg. De daling van de strafrechtelijke instroom laat zich deels verklaren door de stijging van de civielrechtelijke gesloten plaatsingen waar ik bovenstaand al aan refereerde. Jeugdigen met complexe opvoedings-, gedrags- en/of delictproblematiek worden mogelijk vaker en eerder dan voorheen in civielrechtelijk kader behandeld.

De veranderingen in de jeugdcriminaliteit laten onverlet dat grote inzet nodig is en blijft om overlastgevend en crimineel gedrag aan te pakken. Het aantal ernstige zaken daalt weliswaar, maar het aantal «lichtere» zaken stijgt, zoals vernieling en rijden onder invloed. Ik blijf mij onverminderd inzetten – onder meer via het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit – om delictgedrag van jeugdigen (ernstig of minder ernstig) tegen te gaan.

### **Lage bezettingsgraad: maatregelen zijn nodig**

De bezettingsgraad in de JJI's is op dit moment gemiddeld zo'n 60%. Hierboven verwees ik reeds naar de meest recente ramingen van het WODC die laten zien dat het niet een kortstondige overcapaciteit betreft, maar dat het verschil tussen de *beschikbare* capaciteit en de *behoefte* aan capaciteit de komende jaren verder zal toenemen, oplopend van 360 plekken in 2010 tot meer dan 800 plekken in 2014.

Langdurige onderbezetting heeft gevolgen voor de kwaliteit van de begeleiding en behandeling van jongeren in de inrichtingen. De JJI's hebben de afgelopen periode die kwalitatieve gevolgen in kaart gebracht. De onderbezetting is dermate structureel en omvangrijk dat de grote verbeteringen die de afgelopen jaren in de JJI's zijn gerealiseerd, in gevaar komen wanneer de onderbezetting nog langer in deze mate voortduurt. Na de kritische inspectierapporten in 2007 is veel werk verzet om de kwaliteit van het werk in de JJI's te verbeteren. Die inzet is tot dusver succesvol geweest. Met de huidige lage bezettingsgraad echter staan het pedagogisch klimaat en een goede uitvoering van gedragsinterventies en onderwijs onder druk en dreigt een deel van het personeel gedemotiveerd te raken omdat er te weinig werk voorhanden is.

Ik neem daarom nu maatregelen om de kwaliteit van de behandeling in de JJI's te waarborgen. Ook vanuit financieel oogpunt is ingrijpen noodzakelijk. Gezien de grote druk op de overheidsfinanciën is het niet verantwoord om grootschalige overcapaciteit in stand te houden.

De belangrijkste maatregel is het concentreren van de leegstand in drie inrichtingen/locaties – waarmee zo'n 300 plekken buiten gebruik worden gesteld – waardoor de overige 11 locaties voldoende bezet zijn om een kwalitatief goede behandeling te realiseren. Het betreft een tijdelijke buitengebruikstelling, in afwachting van een meer definitief *toekomstplan JJI's* dat ik de komende maanden laat opstellen. Met de voorstellen in dat plan zal voor de toekomst (ook financieel) geborgd moeten worden dat de beschikbare capaciteit in evenwicht is met

de capacitaire behoefte en de sector JJI tevens in staat is om fluctuaties in die behoefte op te vangen.

Bovendien zal ik onderzoeken welke alternatieve bestemmingen voor de huidige JJI-locaties denkbaar en realiseerbaar zijn. Daarbij gaat het zowel om de inzet van fysieke locaties als om de inzet van personele expertise. In eerste instantie kan gedacht worden aan de inzet van JJI's als voorzieningen voor gesloten jeugdzorg. Mogelijk kunnen de inrichtingen die momenteel tijdelijk als voorziening voor gesloten jeugdzorg fungeren voor een langere periode of zelfs structureel daarvoor worden aangevend. Ook is het denkbaar dat JJI-locaties en de expertise van JJI-personeel elders binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen worden benut, of in het veld van gespecialiseerde (forensische) jeugdzorg kunnen worden ingezet. Ik zal de komende periode mede in het licht van de heroverwegingen vanuit een breed perspectief bezien wat de mogelijkheden en de onmogelijkheden zijn inzake alternatieve bestemmingen van JJI's.

### **Buitengebruikstelling van drie inrichtingen**

Op basis van de regionale behoefte aan JJI-capaciteit heb ik – na zorgvuldig overleg en in een zorgvuldig proces van voorbereiding met de JJI's – drie inrichtingen geselecteerd die in de komende periode buiten gebruik worden gesteld. Het gaat om:

- De Doggershoek in Den Helder (120 plekken);
- Rentray – locatie Rekken (108 plekken) en
- Den Hey Acker – locatie Vught (76 plekken).

Met inachtneming van de doelgroepen die momenteel in deze inrichtingen zijn geplaatst – in Den Helder en Vught vooral preventief gehechten, in Rekken met name PJJ-jongeren met verstandelijke beperkingen – wordt de komende maanden toegewerkt naar het leeg laten stromen van deze inrichtingen, zodat de bezettingsgraad in de andere inrichtingen zal stijgen naar gemiddeld 80%.

Voor de inrichtingen met vooral preventief gehechten – De Doggershoek en Den Hey Acker Vught – zal het proces van buitengebruikstelling relatief snel kunnen verlopen gezien de vaak korte verblijfsduur van preventief gehechten.

Voor de specifieke doelgroep die in Rekken is geplaatst, is meer tijd nodig om maatwerk te leveren in een proces van zorgvuldige afbouw. In dat proces wordt concreet onderzocht of de capaciteit en expertise van Rekken op het gebied van licht verstandelijk gehandicapte jongeren met ernstige gedragsproblemen, ingezet kan worden voor de sector licht verstandelijk gehandicaptenzorg, waar wachtlijsten zijn.

### **Personeel**

Ik realiseer mij terdege dat deze maatregel voor het personeel en het management van deze inrichtingen (in totaal zo'n 620 fte.) een hard gelag zal zijn. Mede dankzij hun inzet en betrokkenheid is de afgelopen jaren veel gerealiseerd. De positief getoonzette rapporten van de inspecties waarin de voortgang is getoetst van de verbetermaatregelen, hebben dat zichtbaar gemaakt.

Er is mij veel aan gelegen hen waar mogelijk (tijdelijk) in te zetten op terreinen waar hun expertise relevant en waardevol is: in andere JJI's, elders binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, bij de gesloten jeugdzorg en bij andere delen van het brede jeugdveld. Ik wees er al eerder op dat de mogelijkheden tot alternatieve bestemmingen voor locaties en perso-

neel zorgvuldig worden onderzocht. Al het mogelijke zal worden gedaan om het betrokken JJI-personeel op een zinvolle wijze in te zetten.

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

## ONDERBEZETTING JUSTITIËLE JEUGDINRICHTINGEN

12 maart 2010

Als gevolg van een dalende strafrechtelijke instroom in de justitiële jeugdinstellingen (JJI's) en de scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten is er sprake van een groeiende onderbezetting in de JJI's.

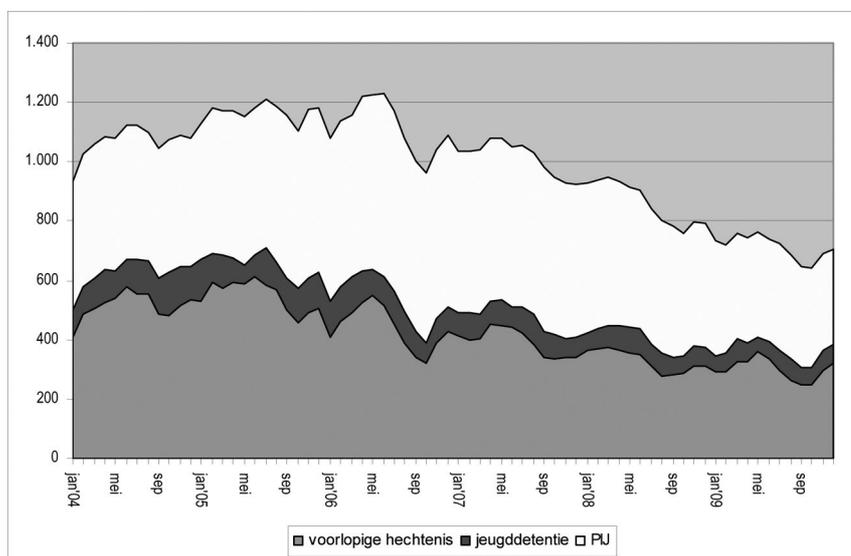
Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de dalende strafrechtelijk instroom in de JJI's;
- de oorzaken en achtergronden van die dalende instroom;
- de bezettingsgraad in de JJI's;
- de kwalitatieve gevolgen van de leegstand;
- de maatregelen;
- de personele aspecten.

### 1 – Dalende strafrechtelijke instroom

Na een piek in de periode 2005–2006 is er sprake van een daling van de strafrechtelijke bezetting in de JJI's. Die bezetting is in onderstaande grafiek weergegeven over de periode 2004 t/m 2009.

#### 1 – Strafrechtelijke bezetting JJI's 2004–2009



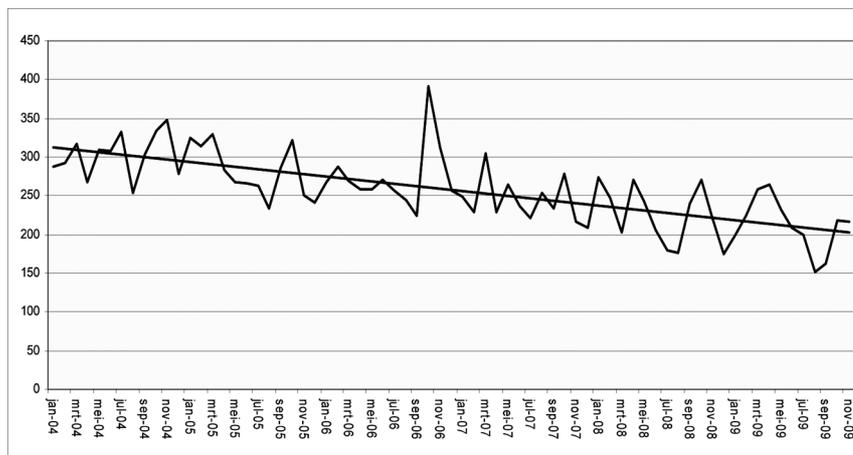
In 2005 en 2006 verbleven nog zo'n kleine 1200 jeugdigen op strafrechtelijke titel in de JJI's, terwijl dat er eind 2009 nog slechts zo'n 700 waren. Deze feitelijke bezetting van strafrechtelijke plaatsen in de JJI's – de civielrechtelijke plaatsen komen later in deze notitie nog ter sprake – is de resultante van de instroom van voorlopig gehechte jeugdigen, van jeugdigen die door de kinderrechter zijn veroordeeld tot jeugddetentie en van jeugdigen die een PJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) krijgen opgelegd.

#### *Voorlopige hechtenis*

Grafiek 2 toont het aantal plaatsingen van voorlopig gehechte jeugdigen in de JJI's per maand tussen januari 2004 en november 2009. Hoewel het beeld nogal grillig is met forse uitschieters naar boven en naar beneden, laat de trendlijn in de grafiek zien dat het aantal plaatsingen langzaam

maar zeker daalt: van gemiddeld 300 per maand in 2004 tot zo'n 200 per maand in 2009.

## 2 – Aantal plaatsingen per maand in JJI's i.v.m. voorlopige hechtenis<sup>1</sup>

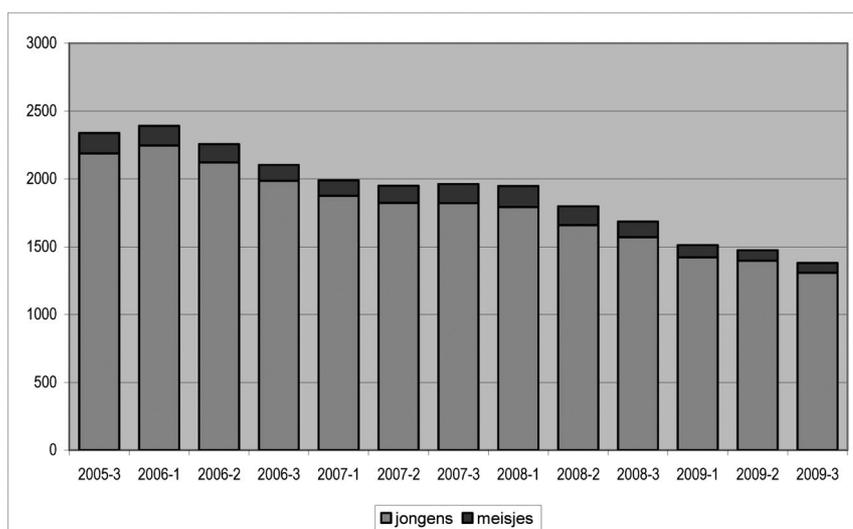


<sup>1</sup> Bron: Tulp (DJI).

## Jeugdetentie

Het aantal opgelegde jeugdetenties laat een vergelijkbare trend zien als bij het aantal geplaatsten in verband met preventieve hechtenis.

## 3 – Aantal opgelegde onvoorwaardelijke jeugdetenties (2005–2009)<sup>1</sup>

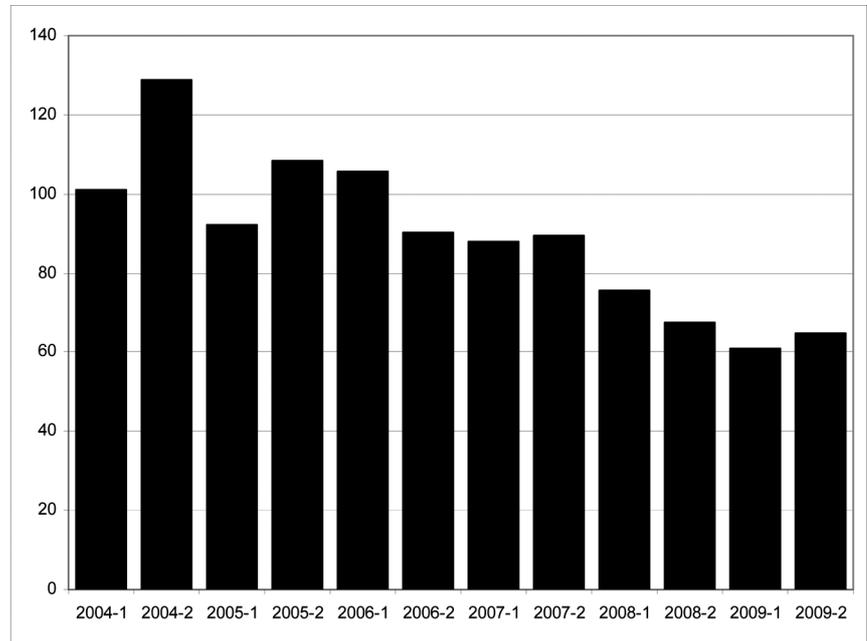


<sup>1</sup> Bron: OM.

Grafiek 3 toont de ontwikkeling van het aantal opgelegde, onvoorwaardelijke jeugdetenties vanaf 2005 (voortschrijdend 12-maands gemiddelde). Het gaat om bruto straffen, dat wil zeggen inclusief eventueel voorarrest. In ongeveer driekwart van de gevallen is de opgelegde jeugdetentie gelijk aan de periode van voorlopige hechtenis, waarmee het aantal jeugdigen dat feitelijk in een JJI verblijft op grond van een titel «jeugdetentie» tamelijk gering is (zie grafiek 1).

Dat er minder jeugddetenties worden opgelegd heeft vanzelfsprekend invloed op het aantal jongeren dat in de JJI's verblijft met jeugddetentie. In grafiek 4 is opgenomen hoeveel jongeren er gemiddeld per half jaar in een JJI verbleven in verband met jeugddetentie.

**4 – gemiddeld aantal jeugdigen met jeugddetentie in de JJI's tussen 2004 en 2009, per half jaar<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Bron: Tulp, DJI.

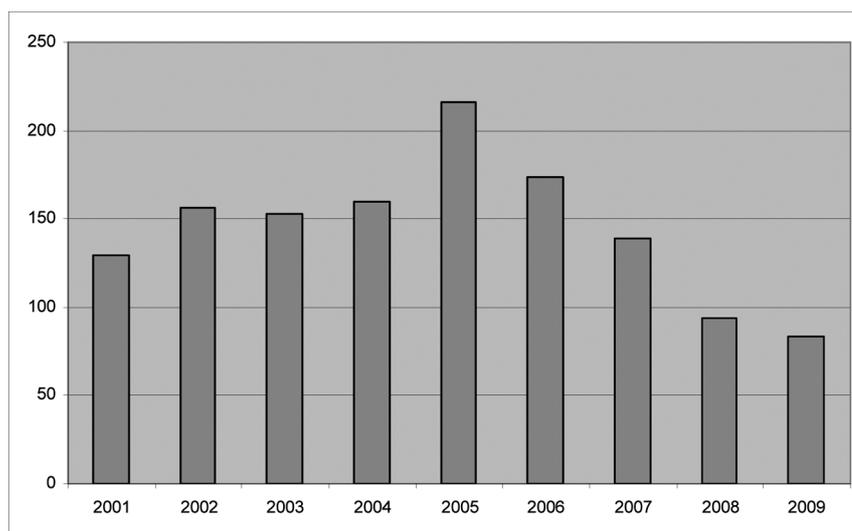
Ook van belang is dat sinds februari 2008, in het kader van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen, vervangende jeugddetenties na een mislukte taakstraf, niet betaalde boete of schadevergoedingsmaatregel – door een omzetting van vervangende jeugddetentie in vervangende hechtenis – in het *gevangeniswezen* ten uitvoer wordt gelegd als de persoon in kwestie op dat moment 18 jaar of ouder is, en niet zoals voorheen in een JJI. Daarmee wordt een deel van de sancties die in het kader van het jeugdstrafrecht zijn opgelegd, ten uitvoer gelegd in het gevangeniswezen. Dat heeft vanzelfsprekend een daling tot gevolg van de behoefte aan capaciteit in de JJI's.

Ter indicatie: Volgens cijfers van het CJIB van december 2009 was er op dat moment een werkvoorraad van ruim 360 vonnissen van 18-plussers, voor in totaal bijna 31 detentiejaren aan vervangende jeugddetentie die na omzetting in vervangende hechtenis in het gevangeniswezen ten uitvoer zal worden gelegd.

#### *PIJ-maatregel*

Ook het aantal opgelegde (onvoorwaardelijke) PIJ-maatregelen laat na 2005 een daling zien, waarbij in 2008 en 2009 het aantal opgelegde PIJ-maatregelen daalt tot minder dan 100 per jaar.

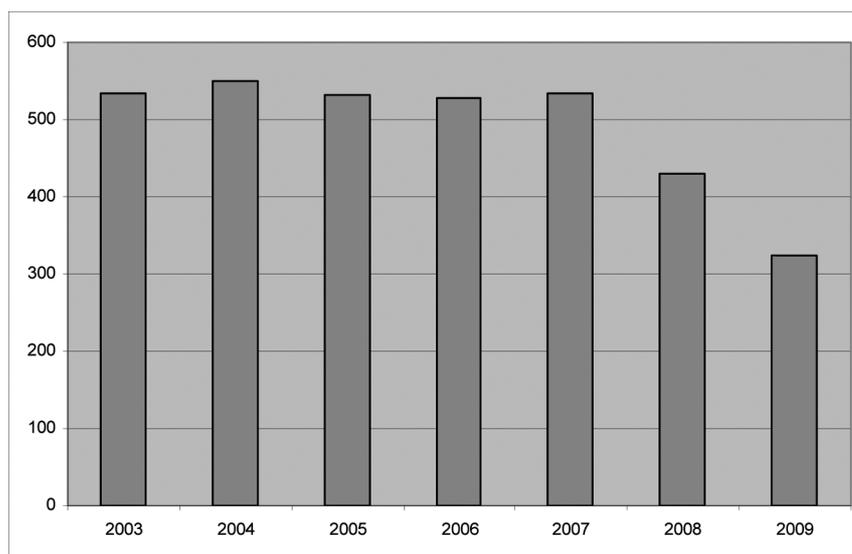
## 5 – Aantal nieuwe onvoorwaardelijke PIJ-maatregelen per jaar (2001–2009)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Bron: Tulp, DJI.

De daling in het aantal opgelegde PIJ-maatregelen vanaf 2006 wordt door de looptijd van de PIJ-maatregel – gemiddeld zo'n 3,5 jaar, waarvan 3 in de JJI en 0,5 jaar in de proefverlooffase – pas in 2008 zichtbaar in termen van een daling van de JJI-capaciteit die wordt gebruikt voor PIJ-jongeren.

## 6 – aantal PIJ-jongeren in de JJI's (ultimo van het jaar)



## 2 – Achtergronden van dalende strafrechtelijke instroom

### Ramingen PMJ

De dalende strafrechtelijke instroom komt ook tot uiting in de meest recente ramingen van het WODC over de verwachte capaciteitsbehoefte vanaf 2010. Die behoefte aan capaciteit wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld met behulp van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ).

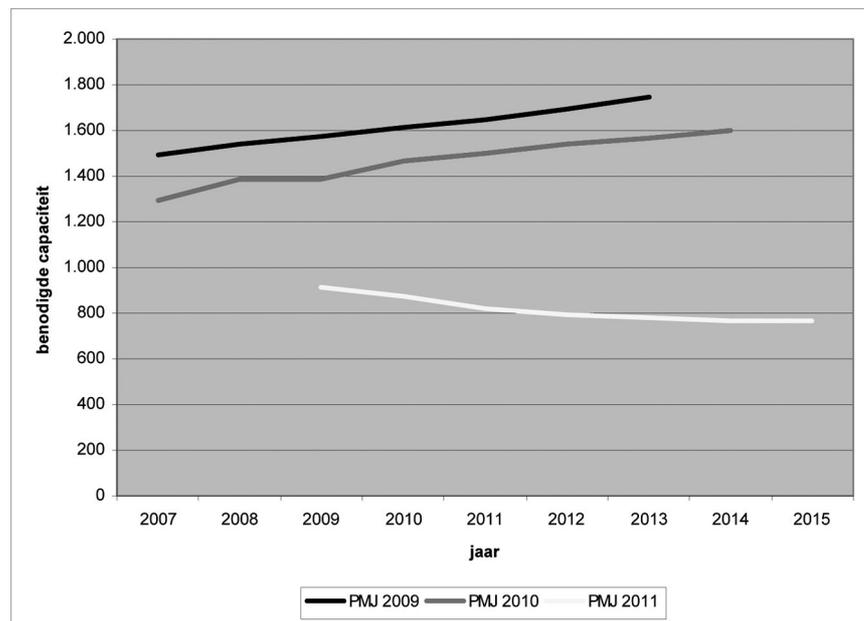
De meest recente cijfers laten een *trendbreuk* zien in de verwachte behoefte aan (strafrechtelijke) JJI-capaciteit. Waar de PMJ-cijfers in

eerdere jaren nog een stijgende trend voorzagen van de strafrechtelijke behoefte aan JJI-capaciteit, zo ligt de behoefte aan JJI-capaciteit volgens de nieuwste ramingen op een veel lager niveau dan voorheen en zal die behoefte de komende jaren ook nog verder dalen.

#### 7 – ramingen capaciteit: totaal JJI

| JAAR | PMJ<br>2009 | PMJ<br>2010 | PMJ<br>2011 |
|------|-------------|-------------|-------------|
| 2007 | 1,465       | 1,271       |             |
| 2008 | 1,501       | 1,361       |             |
| 2009 | 1,538       | 1,360       | 911         |
| 2010 | 1,570       | 1,444       | 843         |
| 2011 | 1,610       | 1,478       | 790         |
| 2012 | 1,655       | 1,512       | 759         |
| 2013 | 1,703       | 1,543       | 744         |
| 2014 |             | 1,578       | 737         |
| 2015 |             |             | 731         |

#### 8 – PMJ: capaciteit JJI



#### Verbeteringen PMJ

Uit een recente evaluatie door Regioplan blijkt dat het PMJ-systeem niet altijd aan de verwachtingen van de ketenpartners voldoet, omdat de voor hen aanvaardbare afwijkingen tussen prognoses en realisaties soms (ruim) worden overschreden. Het evaluatierapport noemt als tekortkomingen onder meer de onmogelijkheid trendbreuken te voorspellen, evenals de moeilijkheid autonoom (micro)gedrag van ketenpartners te modelleren. Het project Trendwatch dient dergelijke tekortkomingen zoveel mogelijk te compenseren en is onderdeel van een bredere reeks verbeteringen in de PMJ- modelleringactiviteiten. Met Trendwatch wordt tevens een eerste invulling gegeven aan «PMJ-plus», de door het WODC voorgenomen uitbreiding van het PMJ-systeem waarin de zuiver beleidsneutrale ramingen op termijn zullen worden aangevuld voor een nog breder scala van reeds kwantificeerbare actuele ontwikkelingen die ook niet in het beleidsrijke deel worden meegenomen.

### *Achtergronden van dalende strafrechtelijke instroom*

Eind 2009 is – met het oog op de toenemende onderbezetting in de JJI's – aan het WODC gevraagd de achtergronden en oorzaken van de dalende instroom in de JJI's helder in beeld te brengen op grond van de meest recente gegevens. Op zeer korte termijn zal dat onderzoek openbaar worden gemaakt. Zoals zich nu laat aanzien zijn er een aantal deelverklaringen aan te wijzen.

In de *eerste plaats* heeft de daling te maken met een verandering in de jeugdcriminaliteit waarbij het aandeel ernstige zaken de laatste jaren is afgenomen. De meest recente cijfers over de sanctietoepassing<sup>1</sup> laten zien dat in 2008 het aantal door de kinderrechter opgelegde jaren jeugddetentie met bijna 200 daalt ten opzichte van 2005. Met name de jeugddetenties voor relatief zware delicten – zoals diefstal met geweld en levensdelicten – zijn in volume afgenomen.

De vermindering in detentiejaren komt niet omdat er lagere straffen worden opgelegd – dat is niet het geval – maar omdat er minder vaak onvoorwaardelijke jeugddetentie is opgelegd bij de relatief ernstige zaken. Dat is in lijn met de verandering van de instroom van jeugdzaken bij het Openbaar Ministerie (OM). In 2008 kwamen er – ten opzichte van 2005 – minder zaken bij het OM binnen betreffende zwaardere delicten als diefstal met geweld, levensdelicten en seksuele delicten. Zo is het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven rechtbankzaken «diefstal met geweld» bij minderjarige verdachten in die periode met circa 30% afgenomen, en geldt dat ook voor «misdrijven tegen het leven» en «verkrachting».

Omdat er in dezelfde periode wel meer zaken bij het OM terecht kwamen betreffende relatief lichtere delicten – vernieling, mishandeling, rijden onder invloed – stijgt het aantal zaken dat bij het OM is aangeleverd nog wel in de periode 2005–2008, maar is het aandeel «zware zaken» daarin afgenomen. De stijging van het aantal lichtere zaken is onder meer zichtbaar in de toename van het aantal taakstraffen in die periode.

In de *tweede plaats* is de dalende instroom in de JJI's te relateren aan de consequente en structurele investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan in een effectieve, op de persoon gerichte sanctietoepassing waarin «straf» en «zorg» geen tegenpolen zijn, maar juist in combinatie het gewenste effect – minder recidive – kunnen bereiken. Door sterke verbetering van de nazorg (ook na een korte preventieve hechtenis), professionalisering van de jeugdreclassering, ontwikkeling van effectieve gedragsinterventies, de introductie van de gedragsbeïnvloedende maatregel en de realisatie van een landelijke dekking van veiligheidshuizen zijn er betere mogelijkheden dan voorheen om jongeren – zonder ze (langdurig) te hoeven opsluiten – stevig en gericht aan te pakken. Zo is in dezelfde periode 2005–2008 als waarin het aantal jeugddetenties is afgenomen, het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen met meer dan 20% toegenomen.

In de *derde plaats* wordt bovengenoemde ontwikkeling versterkt door de toenemende beschikbaarheid van (nieuwe) alternatieven voor jeugddetentie en PIJ-maatregel. Dat betreft de al genoemde introductie van de gedragsbeïnvloedende maatregel, maar ook de toenemende beschikbaarheid van intensieve, op het (gezins)systeem gerichte interventies als *Multi System Therapy* (MST) en *Functional Family Therapy* (FFT), en de nieuwe voorzieningen voor gesloten jeugdzorg die jongeren op civielrechtelijke titel in een gesloten setting behandelen. Parallel aan de daling van de behoefte aan gesloten *strafrechtelijke* capaciteit is de behoefte aan

<sup>1</sup> WODC & CBS (2009): Criminaliteit & Rechts-handhaving 2008. Ontwikkelingen en samenhangen. Zie: <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/cenr-2008.aspx>

gesloten *civielrechtelijke* capaciteit de afgelopen jaren juist gestegen. De totale behoefte aan gesloten capaciteit (in zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk kader) is sinds 2005 stabiel. Jeugdigen met complexe opvoedings-, gedrags- en delictproblematiek worden mogelijk vaker en eerder dan voorheen in civielrechtelijk kader behandeld.

### 3 – Gevolgen dalende instroom voor de bezettingsgraad

Door een verandering in de aard van de jeugdcriminaliteit (minder ernstige zaken), een sterk accent op een persoonsgerichte aanpak en de beschikbaarheid van concrete alternatieven voor jeugddetentie en PIJ is de instroom van zowel preventief gehechten, jongeren met jeugddetentie en jongeren met een PIJ-maatregel dus fors gedaald na 2005, een jaar waarin het aantal opgelegde vrijheidsbenemende sancties aan jeugdigen op het hoogtepunt was.

De dalende instroom heeft lange tijd geen effect gehad op de bezettingsgraad in de JJI's. Dat kwam deels omdat de relatief grote aantallen jeugdigen die tot drie jaar geleden een PIJ-maatregel kregen opgelegd (zie figuur 5), gemiddeld zo'n drie jaar in een JJI verbleven: een daling in de instroom van PIJ'ers is daarmee pas enkele jaren later zichtbaar in een daling van de bezettingsgraad.

Belangrijker echter is het gegeven dat tot en met 2009 ook jongeren op *civielrechtelijke titel* in een JJI werden geplaatst. In 2008 en 2009 was er sprake van een overgangssituatie waarin jongeren met een civielrechtelijke maatregel (machtiging gesloten jeugdzorg) in toenemende mate in de nieuwe voorzieningen voor gesloten jeugdzorg – onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd & Gezin – werden geplaatst. Vanaf 1 januari 2010 bevinden zich geen jongeren met een civielrechtelijke maatregel meer in de JJI's.

Omdat de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit sinds 2005 zeer sterk is gestegen (zie tabel 9) heeft de dalende instroom van strafrechtelijk geplaatste jongeren lange tijd weinig gevolgen gehad voor de bezettingsgraad in de JJI's. Sterker nog, de *stijging* van de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit hield gelijke tred met de *daling* van de behoefte aan strafrechtelijke capaciteit, waardoor de beschikbare JJI-capaciteit tot in 2009 nodig was om in de behoefte aan opvang- en behandelplekken te voorzien.

### 9 – Behoeft aan civielrechtelijke capaciteit per jaar

|                     | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008 <sup>1</sup> | 2009 <sup>2</sup> |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| capaciteit-behoefte | 1 262 | 1 284 | 1 408 | 1 535 | 1 600             | 1 750             |

<sup>1</sup> Omdat de informatie over de bezetting en wachtlijsten voor de gesloten jeugdzorg in 2008 en 2009 niet volledig is, is het niet mogelijk om de feitelijke behoefte aan civielrechtelijke capaciteit in die jaren exact vast te stellen. Genoemde cijfers zijn schattingen.

<sup>2</sup> Idem.

Pas sinds in de tweede helft van 2009 de feitelijke scheiding van «straf» en «civiel» in een stroomversnelling raakte – sinds juli 2009 zijn er geen

nieuwe jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel meer in de JJI's geplaatst – is de bezettingsgraad in de JJI's snel afgenomen (zie tabel 10).

#### 10 – Bezettingsgraad JJI's

|                 | 2/2009 | 4/2009 | 6/2009 | 8/2009 | 10/2009 | 12/2009 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| bezettingsgraad | 87%    | 83%    | 78%    | 70%    | 58%     | 52%     |

#### Actuele situatie

De combinatie van een daling van de strafrechtelijke instroom én de scheiding van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten heeft geleid tot een forse overcapaciteit in de sector JJI, ondanks de tijdelijke overdracht (per 1 januari 2010) van twee extra inrichtingen<sup>1</sup> naar de sector gesloten jeugdzorg waarover u al eerder door de Minister voor Jeugd en Gezin bent geïnformeerd<sup>2</sup>.

De bezettingsgraad in de JJI's is op dit moment zo'n 60%: van de 1236 beschikbare plekken in de JJI's zijn er 750 gevuld<sup>3</sup>. In tabel 11 is per inrichting/locatie opgenomen hoeveel jongeren er op 24 februari jongstleden geplaatst waren, uitgesplitst naar verblijfstitel (voorlopige hechtenis, jeugddetentie, PIJ of AMV). Aangegeven is welk deel van de beschikbare plekken daarmee wordt gebruikt. De bezettingsgraad per inrichting loopt sterk uiteen, van minder dan 50% tot iets boven de 80%.

#### 11 – Bezetting JJI's op 24 februari 2010

| Inrichting                     | VH  | jeugd-detentie | PIJ | AMV <sup>1</sup> | totaal | capaciteit | bezetting |
|--------------------------------|-----|----------------|-----|------------------|--------|------------|-----------|
| Hartelborgt – Spijkenisse      | 69  | 3              | 42  |                  | 114    | 140        | 81%       |
| Doggershoek – Den Helder       | 43  | 2              | 15  |                  | 60     | 120        | 50%       |
| Eikenstein – Zeist             | 36  | 13             | 8   |                  | 57     | 88         | 65%       |
| Den Hey-Acker Vught            | 43  | 5              | 2   |                  | 50     | 76         | 66%       |
| Den Hey-Acker Breda            |     | 3              | 47  |                  | 50     | 122        | 41%       |
| Hunnerberg – Nijmegen          | 26  | 2              | 6   |                  | 34     | 78         | 44%       |
| Amsterbaken/JOC – Amsterdam    | 21  | 4              | 1   |                  | 26     | 46         | 56%       |
| Het Keerpunt – Cadier en Keer  | 17  | 2              | 23  |                  | 42     | 68         | 62%       |
| Maasberg – Overloon            | 8   | 2              |     | 33               | 43     | 64         | 67%       |
| Juvaïd 't Poortje – Veenhuizen | 21  | 4              | 19  |                  | 44     | 68         | 65%       |
| Rentray Lelystad               | 19  | 2              | 36  |                  | 57     | 102        | 56%       |
| Rentray Rekken                 |     |                | 48  |                  | 48     | 108        | 44%       |
| Sprengen – Zutphen             | 29  | 3              | 25  |                  | 57     | 70         | 81%       |
| Teylingereind – Sassenheim     | 36  | 3              | 29  |                  | 68     | 86         | 79%       |
| Totaal                         | 368 | 48             | 301 | 33               | 750    | 1 236      | 60.7%     |

<sup>1</sup> In JJI De Maasberg zijn momenteel 40 plaatsen gereserveerd (waarvan er op 24/2 33 bezet waren) voor de geconcentreerde opvang van inbewaring gestelde alleenstaande, minderjarige vreemdelingen (AMV's).

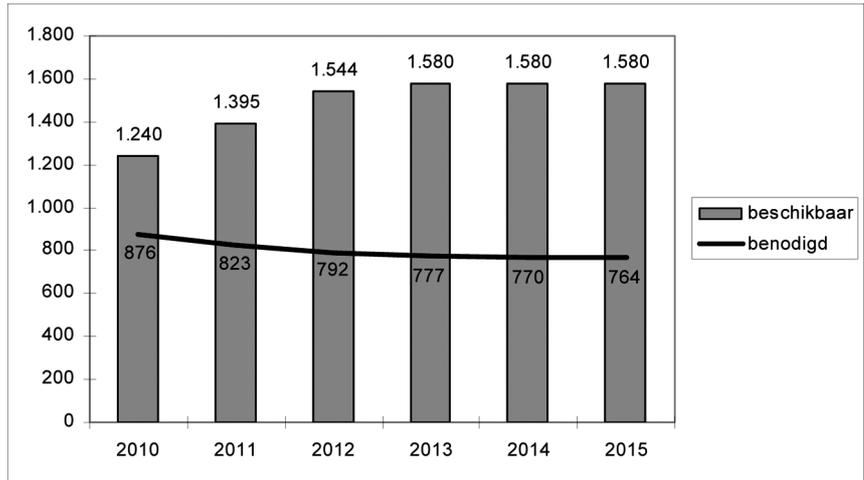
Ik wees al op de meest recente PMJ-ramingen (2010–2015) die een verdere daling van de behoefte aan JJI-capaciteit voorzien, van 843 in 2010 tot 731 in 2015. Het ligt dus niet in de lijn der verwachting dat de leegstand van tijdelijke aard zal zijn. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van de beschikbare capaciteit afgezet tegen de verwachte behoefte volgens de PMJ-ramingen.

<sup>1</sup> JJI De Heuvelrug, locatie Overberg (75 plaatsen) voor een periode van 2 jaar en Jongerenhuis Harreveld, locatie 't Anker (76 plaatsen) voor een periode van 1 jaar.

<sup>2</sup> TK 2009–2010, 29 815, nr. 200.

<sup>3</sup> Dat de bezettingsgraad op dit moment hoger is dan eind 2009 komt omdat de groepsgrootte – in het kader van de verbetermaatregelen – m.i.v. 1 januari 2010 is verkleind naar 8 en 10 plekken (was 10 en 12) en er in 2010 twee extra inrichtingen (tijdelijk) aan J&G zijn overgedragen.

## 12 – Beschikbare capaciteit vs. verwachte capaciteitsbehoefte volgens PMJ



De beschikbare capaciteit stijgt de komende jaren van 1240 naar 1580 plekken, enerzijds omdat de locaties Harreveld – 't Anker (in januari 2011) en Overberg (in januari 2012) weer «terugkeren» van Jeugd en Gezin naar Justitie, anderzijds omdat in 2011 uitbreidingen (Teylingereind) gerealiseerd worden. Die uitbreidingen bevinden zich in een fase waarin het stopzetten ervan met een grote kapitaalvernietiging gepaard zou gaan.

Uit de grafiek kan worden afgeleid dat het verschil tussen beschikbare capaciteit en behoefte de komende jaren zal groeien van 364 plekken in 2010 tot meer dan 800 plekken in 2015, terwijl in de ramingen van de behoefte reeds rekening gehouden is met een capaciteitsmarge van 13,8% (waar dat voorheen 10% was).

### 4 – Leegstand: kwalitatieve gevolgen

Nu zich laat aanzien dat de leegstand bij gelijkblijvende capaciteit structureel en omvangrijk zal zijn, is de afgelopen maanden geïnventariseerd wat de gevolgen zijn van de structurele onderbezetting voor de kwaliteit van het primaire proces in de inrichtingen, en voor de realisatie van de verbetermaatregelen in het bijzonder.

#### *Gedraginterventies*

De JJI's hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van erkende gedraginterventies. De vereiste groepsgrootte varieert per gedraginterventie, maar in de inrichtingen met (forse) onderbezetting blijkt dat er vaak onvoldoende jeugdigen op een bepaald moment in aanmerking komen voor een specifieke interventie. Dit heeft tot gevolg dat een gedraginterventie veelal later dan noodzakelijk in de behandeling kan worden toegepast of in het geheel niet. Voor de ontwikkeling van nieuwe interventies, het vaststellen van de effectiviteit van bestaande interventies en het behoud van licenties is het verder noodzakelijk dat de interventies voldoende frequent worden toegepast. Dit komt nu sterk onder druk te staan.

#### *YOUTURN*

Een groepsgrootte van zes jeugdigen wordt beschouwd als de minimale omvang voor een juiste toepassing van YOUTURN, de nieuwe basismethodiek van de JJI's. Dit houdt onder meer verband met de eisen voor de

programmaintegriteit van Equip, een belangrijk onderdeel van YOUTURN. Voor een effectieve toepassing van YOUTURN is het verder van belang dat de jeugdigen de vaardigheden die tijdens de sessies zijn geleerd, tijdens hun verblijf op de groep in de praktijk kunnen brengen. In veel inrichtingen met onderbezetting wordt een groepsgrootte van minimaal zes jeugdigen niet gehaald. In de praktijk worden groepen samengevoegd om aan de minimale omvang per groep te komen. Het onvermijdelijke gevolg hiervan is dat andere groepen leeg komen te staan.

#### *Pedagogisch klimaat*

Door de geringe omvang van veel groepen ontstaat er minder (onderlinge) groepsdynamiek waarvan jeugdigen juist veel kunnen en moeten leren. Omdat er op de groepen altijd twee groepsleiders moeten staan – onder andere vanwege eventuele incidenten – raakt de ratio jeugdigen-groepsleiding bovendien uit balans: er staat dan te veel groepsleiding op de groep. Dit heeft negatieve gevolgen voor de sfeer op de groep en voor het pedagogisch klimaat in de inrichtingen.

#### *Personeel*

Een te lage bezetting betekent te weinig werk en uitdaging voor de groepsleiding. Groepsleiders zijn doorgaans doeners en raken door deze situatie gedemotiveerd. In verschillende JJI's duurt de leegstand al maanden, dit veroorzaakt onrust en onzekerheid onder het personeel. Er is weinig vertrouwen in verbetering binnen afzienbare termijn. Er zijn sterke aanwijzingen dat de onderbezetting leidt tot een verhoogd verloop onder personeel, met name groepsleiders. Zo zijn in de Doggershoek (met een bezettingsgraad onder de 50%) in de afgelopen 4 maanden 12 groepsleiders en 1 gedragswetenschapper op eigen initiatief vertrokken, tegen 5 groepsleiders in een zelfde periode in 2008.

De JJI's wenden de onderbezetting aan door personeel versneld te scholen en te trainen (bijvoorbeeld in YOUTURN, gedragsinterventies) dan wel om de invoering van HKZ (kwaliteitsmanagement) te versnellen, daar is nu immers ruimte voor. Dit biedt echter slechts tijdelijk soelaas. Bovendien houdt het gebrek aan toekomstperspectief voor het personeel aan, waardoor er een gereede kans is dat de extra investeringen in scholing en training niet ten goede zullen (kunnen) komen aan de opgenomen jeugdigen. Een aantal JJI's met sterke onderbezetting detacheert op dit moment al medewerkers bij ondermeer de gesloten jeugdzorg en het Gevangeniswezen. Daarnaast hebben veel inrichtingen een vacaturestop afgekondigd.

#### *Onderwijs*

De JJI's willen onderwijs op maat bieden maar dit wordt door de leegstand steeds lastiger, met name als het gaat om beroepsgerichte vakken. In veel JJI's wordt momenteel de benodigde klassengrootte van 7 tot 8 jeugdigen niet gehaald, in de praktijk komen klassen van 3 of 4 jeugdigen voor. Dit wordt door de inrichtingen beschouwd als een onwenselijke situatie die op termijn tevens onbetaalbaar is. In inrichtingen waarin zowel jongens als meisjes worden geplaatst wordt als tijdelijke oplossing gekozen voor het samenplaatsen van jongen en meisjes in één klas. Ook kan niet worden voorkomen dat het aantal leerlijnen beperkt is. Benodigde investeringen in praktijklokalen blijken nu niet haalbaar. De financiering voor het lopende schooljaar is nog geen probleem, maar de scholen anticiperen nu al op de veel lagere bezetting – en daarmee toekomstige financiering – door leerkrachten elders in te zetten.

## 5 – Maatregelen

### *Concentreren van leegstand*

Door het concentreren van de leegstand in drie inrichtingen/locaties – waarmee zo'n 300 plekken buiten gebruik worden gesteld – zijn de overige 11 locaties voldoende bezet om een kwalitatief goede behandeling te realiseren. De bezetting in de overige inrichtingen/locatie stijgt in dat geval naar zo'n 80% gemiddeld.

### *Resterende bruikbare capaciteit*

Na buitengebruikstelling van 300 plaatsen resteert een beschikbare capaciteit van 940 plekken. Dat is ruimschoots voldoende voor de actuele bezetting (750 jongeren per 24/2) en ook ruim boven de PMJ-raming voor dit jaar. In de 876 plaatsen volgens PMJ is bovendien reeds een capaciteitsmarge van 13,8% opgenomen.

### *Tijdelijke buitengebruikstelling, in afwachting van toekomstplan JJI's*

Het betreft een tijdelijke buitengebruikstelling, in afwachting van een meer definitief toekomstplan JJI's. Met de voorstellen in dat plan zal voor de toekomst (ook financieel) geborgd moeten worden dat de beschikbare capaciteit in evenwicht is met de capacitaire behoefte en de sector JJI tevens in staat is om fluctuaties in die behoefte op te vangen.

### *Alternatieve bestemmingen*

Er zal onderzocht worden welke alternatieve bestemmingen voor de huidige JJI-locaties denkbaar en realiseerbaar zijn. Daarbij gaat het zowel om de inzet van fysieke locaties als om de inzet van personele expertise. In eerste instantie kan gedacht worden aan de inzet van JJI's als voorzieningen voor gesloten jeugdzorg. Mogelijk kunnen de inrichtingen die momenteel tijdelijk als voorziening voor gesloten jeugdzorg fungeren voor een langere periode of zelfs structureel daarvoor worden aangevend.

Ook kunnen JJI-locaties en de expertise van JJI-personeel mogelijk elders binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen worden benut, of in het veld van gespecialiseerde (forensische) jeugdzorg worden ingezet.

### *Keuze buitengebruikstelling op basis van regionale capaciteitsbehoefte*

Bij de keuze welke inrichtingen buiten gebruik moeten worden gesteld – indien daartoe wordt besloten – is regionale plaatsing als belangrijkste uitgangspunt gehanteerd. Inrichtingen in de regio's waar de behoefte aan capaciteit (veel) kleiner is dan de beschikbare capaciteit, komen zo eerder in aanmerking voor buitengebruikstelling dan inrichtingen in regio's waar de capaciteitsbehoefte wél in overeenstemming is met de beschikbare capaciteit of zelfs groter is (zoals in de Randstad).

Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de sector JJI in stand blijft en waar mogelijk wordt uitgebreid. In dat kader zijn ouderparticipatie, ketensamenwerking in het voor- en natraject en beschikbaarheid voor de rechtsgang belangrijke aspecten van de na te streven kwaliteit van de sector. Dat is het best te realiseren door de jeugdige zoveel mogelijk in de buurt van de woonplaats c.q. in het arrondissement van herkomst te plaatsen.

De volgende inrichtingen worden buiten gebruik gesteld:

- De Doggershoek in Den Helder (120 plekken);
- Rentray – locatie Rekken (108 plekken) en
- Den Hey Acker – locatie Vught (76 plekken).

Met inachtneming van de doelgroepen die momenteel in deze inrichtingen zijn geplaatst – in Den Helder en Vught vooral preventief gehechten, in Rekken met name PIJ-jongeren met verstandelijke beperkingen – wordt de komende maanden toegewerkt naar het leeg laten stromen van deze inrichtingen, zodat de bezettingsgraad in de andere inrichtingen zal stijgen naar gemiddeld 80%.

Voor de inrichtingen met vooral preventief gehechten – De Doggershoek en Den Hey Acker Vught – zal het proces van buitengebruikstelling relatief snel kunnen verlopen gezien de vaak korte verblijfsduur van preventief gehechten.

Voor de specifieke doelgroep die in Rekken is geplaatst, is meer tijd nodig om maatwerk te leveren in een proces van zorgvuldige afbouw. In dat proces wordt concreet onderzocht of de capaciteit en expertise van Rekken op het gebied van licht verstandelijk gehandicapte jongeren met ernstige gedragsproblemen, ingezet kan worden voor de sector licht verstandelijk gehandicaptenzorg, waar wachtlijsten zijn.

Voorafgaand aan de feitelijke buitengebruikstelling wordt in nauw overleg tussen de inrichting/locatie en de sectordirectie (afdeling IJZ) een uitstroomschema opgesteld voor de jeugdigen die in de desbetreffende inrichting of locatie verblijven.

Uitgangspunt daarbij is dat jeugdigen zo dicht mogelijk in de buurt van hun woonplaats in een andere JJI/locatie worden ondergebracht. Voor een deel van de jeugdigen in voorlopige hechtenis of met een korte jeugddetentie, zal overplaatsing naar een andere JJI niet nodig zijn. Hun verblijf zal vóór het einde van het uitstroomschema zijn afgerond. Deze categorie zal in overleg met de inrichtingen worden geïdentificeerd. Een aanzienlijk deel van de jongeren in de Doggershoek en in Den Hey Acker Vught behoort tot deze categorie. Voor jeugdigen met een lange(re) voorlopige hechtenis, jeugddetentie of PIJ-maatregel zal elders een plaats gevonden dienen te worden.

## **6 – Personele aspecten**

De buitengebruikstelling van de drie genoemde inrichtingen/locaties betreft in personele omvang:

- De Doggershoek in Den Helder: 264 fte.
- Rentray – locatie Rekken: 218 fte.
- Den Hey Acker – locatie Vught: 140 fte.

In totaal gaat het om 622 fte.:

- management: 7%
- groepsbegeleiding/gedragsdeskundigen: 61%
- medische begeleiding/zorg: 5%
- beveiliging: 13%
- beheer/overig: 14%

In het kader van een toekomstplan JJI's worden de mogelijkheden tot alternatieve bestemmingen voor locaties en personeel zorgvuldig onderzocht. Er is veel aan gelegen het personeel waar mogelijk (tijdelijk) in te zetten op terreinen waar hun expertise relevant en waardevol is: in andere JJI's, elders binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, bij de gesloten jeugdzorg en bij andere delen van het brede jeugdveld.

Om het proces goed te begeleiden, zet DJI actief in op het proces van afbouw van personeelsbestand en de begeleiding van personeel. Daarbij wordt mede gebruik gemaakt van de (mobiliteits-)organisatie en netwerken die DJI de afgelopen periode heeft opgebouwd en de ervaringen die in het kader van de uitvoering van het Masterplan Detentieca-

paciteit (GW) zijn opgedaan. Zo zijn met diverse ketenpartners, zorginstellingen en het UWV reeds afspraken gemaakt.

De sector JJI heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in werving en opleiding. Verwacht wordt dat voor met name het goed opgeleide personeel (methodisch goed kunnen omgaan met een zeer problematische doelgroep) elders in het «jeugdveld» behoefte bestaat.

Zo zijn in verband met de huidige leegstand reeds zo'n 30 medewerkers van de Doggershoek gedetacheerd bij JJI Amsterbaken, PI Noord Holland Noord, de gemeente en het hoofdkantoor DJI. Verder zijn reeds contacten gelegd met Bureau Jeugdzorg Amsterdam.

Voorts wordt concreet onderzocht waar er binnen GW vacatures zijn die mogelijk geschikt zijn voor medewerkers uit de JJI's. Er zijn bij GW vacatures voor de functie van ZBIW (zorg en behandel inrichtingswerker) bij ISD (inrichting voor stelselmatige daders) en PPC (penitentiair psychiatrische centra).