

Ministerie van Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Preventie, Jeugd en
Sancties**

Directie Justitieel Jeugdbeleid

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.justitie.nl

Ons kenmerk
5645624

Bijlage
Notitie 'Onderbezetting
justitiële jeugdinrichtingen'

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

Datum 12 maart 2010
Onderwerp Leegstand in justitiële jeugdinrichtingen

In de brief van 2 november 2009 bij de tweede voortgangsrapportage 'verbetermaatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen'¹ 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 behandeling² 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.

¹ TK 2009-2010, nr. 24 587, nr. 366.

² Handelingen II 2009-2010, nr. 46, blz 4389-4395 en nr. 48, blz. 4512-4524.

Dalende strafrechtelijke behoefte, stijgende civielrechtelijke behoefte

Directoraat-Generaal
Preventie, Jeugd en
Sancties
Directie Justitieel Jeugdbeleid

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.

Datum
12 maart 2010

Ons kenmerk
5645624

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 ramingen³ 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 geïnformeerd⁴.

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.

³ In de bijlage zijn de meest relevante gegevens inzake de ramingen opgenomen.

⁴ TK 2009-2010, 29 815, nr. 200

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 persoonsgerichte 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

**Directoraat-Generaal
Preventie, Jeugd en
Sancties**
Directie Justitieel Jeugdbeleid

Datum
12 maart 2010

Ons kenmerk
5645624

van het personeel gedemotiveerd te raken omdat er te weinig werk voorhanden is.

**Directoraat-Generaal
Preventie, Jeugd en
Sancties**
Directie Justitieel Jeugdbeleid

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.

Datum
12 maart 2010

Ons kenmerk
5645624

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 aangewend. 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 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.

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 personeel 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,

**Directoraat-Generaal
Preventie, Jeugd en
Sancties**
Directie Justitieel Jeugdbeleid

Datum
12 maart 2010

Ons kenmerk
5645624