



Monitor veranderde doelgroep en personele bezetting in JJI's

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Achtergrond | 3 |
| 1.1.1 | Veranderde doelgroep | 3 |
| 1.1.2 | Personele bezetting | 4 |
| 1.2 | Toezichtsbevindingen Inspecties | 4 |
| 2 | Doelstelling en onderzoeksvragen | 6 |
| 2.1 | Doelstelling | 6 |
| 2.2 | Centrale vraag | 6 |
| 2.3 | Deelvragen | 6 |
| 2.3.1 | Deelvraag 1 | 6 |
| 2.3.2 | Deelvraag 2 | 6 |
| 2.3.3 | Deelvraag 3 | 7 |
| 3 | Methode | 8 |
| 4 | Samenhang en afstemming met andere onderzoeken | 10 |
| 5 | Communicatie | 11 |



1

Inleiding

1.1 Achtergrond

De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en Inspectie van het Onderwijs (IvHO; hierna: de Inspecties) houden tezamen toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's).

In Nederland verblijven jongeren veroordeeld volgens het jeugdstrafrecht in een JJI. Zoals in het gevangeniswezen hebben de JJI's tot doel de veiligheid van de maatschappij, het personeel en de justitiabelen zelf te waarborgen. Echter, en bovenal, hebben de JJI's als doel justitiabelen te voorzien van passende zorg, onderwijs en behandeling en de justitiabelen zo goed mogelijk voor te bereiden op een terugkeer in de maatschappij, waardoor de kans op recidive (zo veel mogelijk) beperkt wordt¹. Dit betekent dat het zorg-, activiteiten- en onderwijsaanbod, als ook de begeleiding van de jeugdige in de groep gericht moet zijn op de ontwikkeling van de ingesloten jeugdige naar volwassenheid. De hierboven genoemde veiligheid dient hierbij als randvoorwaarde.

1.1.1 Veranderde doelgroep

Wijziging in wet- en regelgeving² en in de toepassing van het jeugdstrafrecht³ heeft de afgelopen jaren tot een verandering in de samenstelling van de doelgroep van JJI's geleid. Dit houdt in dat;

- inmiddels een substantieel deel van de justitiabelen volwassen is bij binnenkomst⁴. Deze volwassen justitiabelen bevinden zich in een andere levensfase dan jeugdige justitiabelen⁵;
- een aanzienlijk deel van de justitiabelen met een beperkte verstandelijke en sociaal emotionele ontwikkeling kampt. Deze justitiabelen brengen veelal ook

¹ Art. 1, lid 2. BJJ

² Sinds 1 april 2014 geldt het adolescentenstrafrecht (ASR)². Hiermee is de grens tussen het jeugd- en het volwassenenstrafrecht flexibeler geworden. Jongvolwassenen van 21 en 22 jaar kunnen nu ook volgens het jeugdstrafrecht vervolgd en berecht worden. Dit heeft er aan bijgedragen dat van de totale instroom van 1437 justitiabelen in 2015 en 1442 justitiabelen in 2016 er in 2015 en 2016 ruim 300 ASR-jeugdigen in een JJI ingestroomd zijn.

³ Tegenover de stijging van het percentage 18-plussers staat een daling van het percentage 16- en 17-jarigen sinds 2014, het jaar van invoering van het ASR. Deze daling is het gevolg van ontwikkelingen zoals de daling van de geregistreerde (ernstige) criminaliteit, alsmede de verruiming van alternatieve afdoeningen. Voor mildere misdrijven wordt vaker een alternatieve straf in plaats van detentie aan jongeren opgelegd.

⁴ Dienst Justitiële Inrichtingen (juli 2017) DJI in getal 2012-2016. Waar in de periode 2012 - 2013 nog tien tot vijftien procent van de justitiabelen 18 jaar of ouder was, vertegenwoordigd deze groep in 2016 inmiddels ruim eenderde van de instroom. Ditzelfde geldt voor de bezetting. Waar in 2012-2013 de bezetting van JJI's voor meer dan de helft uit jongvolwassenen van 18 jaar en ouder bestond, is dit in 2016 inmiddels gegroeid tot bijna 70 procent.

⁵ Boendermaker, Gerrits, Visser, Harder en Kalverboer (2014) Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen. De justitiabelen van achttien jaar of ouder zitten in een andere levensfase en hebben andere kenmerken en behoeften dan jongere justitiabelen. Wat betreft levensfase is bijvoorbeeld de rol van de ouders kleiner, is school een minder belangrijke factor, maar arbeidsbemiddeling en beroepsvorming des te meer.



(meer ernstige) gedragsproblematiek met zich mee, al dan niet gecombineerd met psychiatrische en/of verslavingsproblematiek.⁶

Deze oudere en meer complexere justitiabelen vragen om aanpassing van de werkwijze en het aanbod van de JJI's, om zodoende in staat te zijn deze justitiabelen een passende behandeling, onderwijs en bejegening te bieden en daarnaast een veilige (werk)omgeving voor het personeel en mede-justitiabelen te bieden.

1.1.2 Personele bezetting

Het kwantitatief en kwalitatief op orde houden van de personele bezetting vormt een continu aandachtspunt in de JJI's. De Centrale Ondernemingsraad (COR) van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geeft zelfs in 2017 al in haar brandbrief⁷ aan dat een kritische ondergrens is bereikt. Het tekort aan goed opgeleide, ervaren werknemers heeft meerdere oorzaken. Zo is bijvoorbeeld de uitstroom en het ziekteverzuim hoger dan gewenst, heeft het imago van de sector (die bekend staat als een zware sector om in te werken) een negatief effect op de wervingskracht van JJI's en zijn de arbeidsvoorwaarden niet beter dan in lichtere vormen van jeugdzorg. Als gevolg hiervan ervaart het beschikbare personeel een hogere werkdruk en heeft dit onder meer gevolgen voor deskundigheidsbevordering en de veiligheid van medewerkers en justitiabelen.

1.2 Toezichtsbevindingen Inspecties

De Inspecties constateerden n.a.v. de serie doorlichtingen en het daaropvolgend tussentijds toezicht naar de kwaliteit van de taakuitvoering van de JJI's onder meer knelpunten op het terrein van de veranderde doelgroep en personele bezetting. Hierover spraken zij in 2017 hun zorgen uit.⁸

Hierop volgend en na aanleiding van piketmeldingen, meldingen bij de Commissie Meldingen Jeugd (CMJ) van de IJenV en IGJ, signalen uit de media en de brandbrief van de COR van DJI⁹ onderzochten de Inspecties in de zomer van 2018 drie van de zeven JJI's en de daarbij behorende scholen. Wederom constateerden de Inspecties tijdens deze bezoeken dat beide eerder geconstateerde knelpunten aanhoudende risico's opleverden voor de veiligheid van het personeel en het zorg-, behandel- en onderwijsaanbod voor justitiabelen.

Op 28 november 2018 hebben de Inspecties deze zorgen in een signaalbrief aan DJI kenbaar gemaakt.¹⁰ DJI geeft in haar reactie aan op beide thema's verbetermaatregelen in de sector in gang te hebben gezet¹¹. Daarnaast geeft DJI aan dat 'capacitaire maatregelen' al langere tijd boven de markt voor de JJI's hangen, hetgeen onzekerheid met zich meebrengt.

Op 28 juni 2019 wordt in de brief 'Aanpak jeugdcriminaliteit' van Minister Dekker¹² meer duidelijkheid verschaft over de invulling van het toekomstige stelsel van vrijheidsbenaming van justitiële jongeren. In deze brief wordt de voorgenomen

⁶ Boendermaker, Gerrits, Visser, Harder en Kalverboer (2014) Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen.

⁷ Centrale ondernemingsraad Dienst Justitiële Inrichtingen (30 maart 2017). Brandbrief; Appel voor veiligheid.

⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 januari 2017) Afsluitende brief doorlichting in de JJI's.

⁹ Centrale ondernemingsraad Dienst Justitiële Inrichtingen (30 maart 2017). Brandbrief; Appel voor veiligheid.

¹⁰ Signaalbrief Inspecties 28 november 2018

¹¹ Reactie DJI op signaalbrief inspecties 29 januari 2019

¹² TK Brief aanpak jeugdcriminaliteit



sluiting aangekondigd van de JJI's in Cadier en Keer en Veenhuizen, en daarnaast de oprichting van meerdere kleinschalige voorzieningen en doorontwikkeling van de overige vijf JJI's naar landelijke specialistische voorzieningen (LSV's)¹³.

Op 4 juli 2019 spreken de Inspecties met in achtneming van de uitdagende context waarin de huidige JJI's zich bevinden in een brief de volgende verwachtingen uit¹⁴;

- dat de pedagogische benadering in het onderwijs en de zorg binnen de JJI's blijft gewaarborgd en deze benadering in de uitvoering de boventoon blijft voeren;
- dat in het dagprogramma voldoende aanbod is voor de oudere justitiabelen binnen de JJI's in de vorm van arbeidstoeleiding en de mogelijkheid tot het behalen van startkwalificaties;
- dat DJI en de JJI's verantwoordelijkheid dragen voor de kwantitatieve en kwalitatieve inzetbaarheid van het personeel en de veiligheid en gezondheid van hun werknemers alsmede de justitiabelen kunnen garanderen;
- dat de in de eisen van de Inspectie SZW gestelde beheersmaatregelen binnen de daarvoor gestelde termijnen doorgevoerd zullen zijn.

Daarnaast kondigden de Inspecties aan eind 2019 vervolgonderzoek naar eerder geconstateerde knelpunten te doen.

Het huidige onderzoek geeft hier invulling aan.

¹³ In 2015 is het ministerie van JenV gestart met Koers en Kansen in de sanctietoepassing. Koers en Kansen ziet als maatschappelijke opgave de aanpak van recidive met preventieve en repressieve middelen te versterken. Dit is een opgave van Justitie, het sociaal domein en zorg. Met de uitgangspunten veilig dichtbij, levensloop centraal, vakmanschap voorop is er synergie met de uitgangspunten van de Verkenning Invulling Vrijheidsbenaming Justitiële Jeugd (VIV-JJ).

¹⁴ Inspectiebrief d.d. 4 juli 2019



2

Doelstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de verbetermaatregelen op het gebied van kwalitatieve en kwantitatieve personele bezetting, alsmede het zorg-, behandel- en onderwijsaanbod aan de oudere en meer complexere doelgroep in JJI's.

2.2 Centrale vraag

Dit leidt tot de volgende centrale vraag:

In hoeverre leiden de verbetermaatregelen op het gebied van personele bezetting en de afstemming van het zorg-, behandel- en onderwijsaanbod op de veranderde doelgroep, zoals door DJI in 2019 in gang gezet, tot een passend aanbod in de JJI's en verbetering op het gebied van personele bezetting?

2.3 Deelvragen

2.3.1 Deelvraag 1

In hoeverre krijgt iedere justitiabele een passend zorg-, behandel- en onderwijsaanbod?

- In hoeverre krijgt iedere justitiabele een passend *zorgaanbod*?
- In hoeverre krijgt iedere justitiabele een passend *behandelaanbod*?
- In hoeverre krijgt iedere justitiabele een passend *onderwijsaanbod*?

2.3.2 Deelvraag 2

In hoeverre hebben de JJI's de gesignaleerde knelpunten op het gebied van kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting weggenomen?

- In hoeverre hebben DJI en de JJI's de gesignaleerde knelpunten op het gebied van kwalitatieve personele bezetting weggenomen?
- In hoeverre hebben DJI en de JJI's de gesignaleerde knelpunten op het gebied van kwantitatieve personele bezetting weggenomen?



2.3.3 Deelvraag 3

In hoeverre voldoen de JJI's aan de wettelijke bepalingen om werkdruk en agressie en geweld voor hun medewerkers te voorkomen?

Deze deelvraag zal uitsluitend door ISZW onderzocht worden.



3

Methode

Het onderzoek richt zich op het zorg-, behandel en onderwijsaanbod, alsmede de personele bezetting en veiligheid in JJI's. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken rondom beide thema's wordt DJI alsmede de vijf JJI's met toekomstige LSV bestemming voor dit onderzoek onderzocht. Bij het toezicht op de aan de JJI's verbonden scholen gaat het om een specifiek onderzoek voor het toezicht op het onderwijs.

De Inspecties zetten de volgende onderzoeksmethoden in om de onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Documentonderzoek
- Interviews
- Waarneming in de praktijk

Documentonderzoek

DJI heeft in haar reactie op de signaalbrief d.d. 29 januari 2019 aangegeven op de thema's veranderde doelgroep en personele bezetting verbetermaatregelen in gang gezet te hebben. Een resultaatverslag van deze verbetermaatregelen zal voorafgaand aan het bezoek aan de JJI's worden opgevraagd. Daarnaast zal aanvullende documentatie opgevraagd worden over de kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting, waaronder onder andere weekroosters, gegevens over ziekteverzuim periode 2018-2019, trainingsoverzicht. Ook zullen de Risico-inventarisatie en -Evaluatie en nadere inventarisaties op het gebied van werkdruk en agressie en geweld worden opgevraagd, inclusief de bijbehorende plannen van aanpak en informatie over uitgevoerde maatregelen. Aan de (besturen van) scholen wordt gevraagd om (indien beschikbaar) informatie op te sturen waaruit blijkt hoe het onderwijsaanbod is georganiseerd, in welke mate dit passend is bij het uitstroomprofiel, en welke resultaten de school met haar onderwijs bereikt, bijvoorbeeld in termen van kwalificatie of arbeidstoeleiding.

Deze documentstudie gebruiken de Inspecties als input voor de bezoeken en interviews.

Interviews

De Inspecties houden semigestructureerde interviews met functionarissen van DJI, JJI's en de aan de JJI's verbonden scholen. Dit betreffen in ieder geval landelijke en lokale functionarissen die belast zijn met de feitelijke uitvoering van de maatregelen. De exacte keuze van de te interviewen functionarissen wordt mede bepaald na het documentenonderzoek. Voor het onderzoek naar het passend onderwijsaanbod spreekt de IvHO ook met enkele justitiabelen.



Waarneming in de praktijk

De Inspecties zullen een beeld krijgen van de dagelijkse praktijk door tijdens het bezoek in de JJI's en de school een schouw uit te voeren.



4

Samenhang en afstemming met andere onderzoeken

Dit onderzoek neemt de bevindingen van de signaalbrief, doorlichtingen en het tussentijdse toezicht van de JJI's mee. Hierbij nemen de Inspecties in het bijzonder de aanbevelingen mee die van toepassing zijn op het thema van dit onderzoek; de veranderde doelgroep en personele bezetting.

Dit onderzoek heeft raakvlakken met het 'kenmerkenonderzoek leeftijd jongeren' van het WODC¹⁵. Daarnaast heeft dit onderzoek raakvlakken met het reeds uitgevoerde onderzoek naar het zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen.¹⁶

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de verbetermaatregelen op het gebied van kwalitatieve en kwantitatieve personele bezetting, alsmede het zorg-, behandel- en onderwijsaanbod aan de oudere en meer complexere doelgroep in JJI's. De ISZW werkt volgens vastgesteld toezichtskader en handhavingsbeleid. Hierdoor voert ISZW eigenstandig in dezelfde tijdsspanne herinspecties uit bij de drie eerder bezochte JJI's en zal bij de twee andere te bezoeken JJI's nog nieuwe inspecties uitvoeren om na te gaan of deze JJI's voldoende maatregelen tegen werkdruk, agressie en geweld hebben getroffen om de veiligheid en gezondheid van de werknemers te garanderen. Indien dit niet het geval is zal handhavend opgetreden worden. Met het gezamenlijke bezoek beogen de Inspecties de toezichtslast voor de JJI's zo veel mogelijk te beperken.

¹⁵ Adolescentenstrafrecht; Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging. WODC (2018).

¹⁶ Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen; Boendermaker, Gerrits, Visser, Harder en Kalverboer (2014).



5

Communicatie

De Inspecties informeren DJI en de te bezoeken JJI's en de daaraan verbonden scholen middels een aankondigingsbrief over het onderzoek. Tevens staat in de brief welke documentatie de Inspecties wensen te ontvangen.

De Inspecties bieden per interview een gespreksverslag voor wederhoor aan de geïnterviewde aan. Na verwerking van de wederhoor en na interne vaststelling van de bevindingen ontvangt iedere JJI en bijbehorende school een brief met bevindingen. Daarnaast wordt een afsluitende brief opgesteld, waarin de algemene bevindingen over de zeven JJI's en DJI worden beschreven. Deze brief met bevindingen leggen de Inspecties voor wederhoor aan de betrokken partijen voor. De afdeling Communicatie wordt betrokken bij de publicatie van de definitieve brief.

De algemene werkwijze van de IJenV staat beschreven in het Protocol voor de werkwijze.¹⁷ De algemene werkwijze van de IvhO staat beschreven in het Onderzoekskader 2017 (voortgezet) speciaal onderwijs¹⁸. Dit onderzoek betreft een 'specifiek onderzoek' voor het toezicht op het onderwijs. De ISZW werkt volgens vastgesteld toezichtskader en handhavingsbeleid. Meer informatie over de werkwijze van de ISZW vindt u op www.inspectieszw.nl/inspectie-szw. De afsluitende brief aan DJI wordt openbaar gemaakt.

¹⁷ www.inspectievenj.nl

¹⁸ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>



I

Bijlage Literatuur

- Boendermaker, Gerrits, Visser, Harder en Kalverboer (2014) Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in de justitiële jeugdinrichtingen.
- Centrale ondernemingsraad Dienst Justitiële Inrichtingen (30 maart 2017). Brandbrief; Appel voor veiligheid.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (juli 2017) DJI in getal 2012-2016.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2017) Afsluitende brief doorlichtingen in de justitiële jeugdinrichtingen.
- Ministerie Veiligheid en Justitie (2017) Koers en kansen; Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering.
- Reactie DJI op signaalbrief inspecties (2019).
- Signaalbrief Inspecties 28 november 2018.
- Inspectiebrief: Zorgen kwaliteit taakuitvoering JJI's. 2019.
- Tweede Kamer; Brief aanpak jeugdcriminaliteit. 2019.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting

ASR
CMJ
COR
DJI
IGJ
IJenV
IvhO
ISZW
JJI
LSV
WODC

Betekenis

Adolescenten strafrecht
Commissie Meldingen Jeugd
Centrale Ondernemingsraad
Dienst Justitiële Inrichtingen
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Inspectie Justitie en Veiligheid
Inspectie van het Onderwijs
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Justitiële Jeugd Inrichting
Landelijke specialistische voorzieningen
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Missie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o.

We kunnen in Nederland vertrouwen op goede gezondheidszorg en jeugdhulp. Voor iedereen, altijd en overal. Dat willen we zo houden, ook voor volgende generaties. Daarom bewaken en bevorderen wij goede en veilige zorg. Wij gaan uit van gezond vertrouwen in de aanbieders van zorg en de jeugdhulp. Omgekeerd vragen we vertrouwen in ons toezicht en onafhankelijke oordeel. Wij zijn de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, IGJ, onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Missie Inspectie van het Onderwijs

Effectief toezicht voor beter onderwijs

Missie Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht
Postbus 2518 | 6401 DA Heerlen
www.igj.nl

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Park Voorn 4 | 3544 AC Utrecht
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Parnassusplein 5 | Postbus 90801
2511 VX Den Haag | 2509 LV Den Haag
www.inspectieszw.nl