



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

JJI Lelystad en de Stedenschool
t.a.v. dhr. E.G. Van Doorn, voorzitter Raad van Bestuur Stichting Pluryn
mw. J. De Boer, directeur Stedenschool

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**
Directie Beschermen, Straffen
en Handhaving
Afd. Straffen

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Datum 23 juli 2026
Betreft Bevindingenbrief toezichtbezoek JJI Lelystad en Stedenschool

Geachte heer Van Doorn en mevrouw De Boer,

Op 24 april 2026 brachten de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs (de inspecties) een gezamenlijk toezichtbezoek aan de Justitiële Jeugdinrichting Lelystad (JJJ Lelystad) en de bijbehorende Stedenschool. In deze brief beschrijven de inspecties de aanleiding en de conclusie van het toezichtbezoek, gevolgd door de bevindingen en een oproep aan u. Tot slot leest u over het vervolg en wat de inspecties van u verwachten.

Aanleiding

Iedere justitiële jeugdinrichting (JJJ) heeft op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen de opdracht om jeugdigen een passende behandeling aan te bieden en de inrichting zo te organiseren dat een verantwoord verblijf is gewaarborgd.¹ De inspecties constateren sinds 2021 dat de kwaliteit van de taakuitvoering van de JJI's langdurig onder druk staat.² Ze kampen allemaal met personele tekorten en capaciteitsdruk.³

De inspecties hebben sinds 2022 zorgen over JJI Lelystad als gevolg van aanhoudende tekorten in kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting, het gebrek aan sturing op het lerend vermogen ten aanzien van incidenten en de weerslag die dit heeft op het pedagogisch leef- en behandelklimaat en de rechtspositie van de jeugdigen.⁴ Ook hebben de inspecties nadrukkelijk oog voor de impact op medewerkers. De personele krapte is in JJI Lelystad verder toegenomen nadat per 1 januari 2025 de inzet van zzp'ers volledig is stopgezet. Deze maatregel was nodig om te kunnen voldoen aan de wettelijke vereisten van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie.

De aanhoudende zorgelijke signalen waren voor de inspecties aanleiding tot het instellen van een toezichtbezoek. De inspecties beoordeelden tijdens hun toezichtbezoek de kwaliteit van het verblijf van de jeugdigen, de veiligheid van

¹ Op grond van [artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen](#) gelezen in samenhang met de [artikelen 24, 77 en 78 van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen](#) en de naleving van de vereisten van het ingestelde alternatieve dagprogramma, zie [Kamerstukken II, 2022-2023, 24587, nr. 881](#).

² Zie onder andere [Brief Verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen inzake capaciteits- en personeelstekort JJI's](#), 7 juli 2021, [Afsluitbrief intensief toezicht JJI's](#), 5 september 2023 en [Brief Ernstige zorgen over effect acute personele tekorten op jongeren en medewerkers in RJJJ De Hartelborgt](#), 22 juli 2025.

³ Zie kamerbrief [Heropening justitiële jeugdinrichting in Harreveld](#), 3 september 2025.

⁴ Hierover voerde de Inspectie Justitie en Veiligheid – samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en/of Inspectie van het Onderwijs – verschillende bestuurlijke gesprekken met de directie van JJI Lelystad en/of Raad van Bestuur van Stichting Pluryn, o.a. op 14 juni 2022, 6 september 2023, 6 maart 2025 en 5 juni 2025.

zowel de jeugdigen als de medewerkers binnen JJI Lelystad en het effect daarvan op het onderwijsprogramma van de Stedenschool.⁵ De bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met de raad van bestuur (RvB) en de ondernemingsraad van Stichting Pluryn, de directies en medewerkers van JJI Lelystad en de Stedenschool, jeugdigen en de Commissie van Toezicht. Daarnaast hebben de inspecties cijfers en documenten opgevraagd over personeel en organisatie, zorg en behandeling van jeugdigen en het leren en verbeteren naar aanleiding van incidenten.

Conclusie

De inspecties constateren dat Stichting Pluryn en JJI Lelystad onvoldoende in staat zijn gebleken om de enorme personele uitdagingen het hoofd te bieden. Hierdoor leidde de aanhoudende personele onderbezetting tot een structurele en ernstige versobering van de kwaliteit van het verblijf en de behandeling van jeugdigen in JJI Lelystad en structurele overvraging van de medewerkers. De inspecties vinden deze situatie zeer ernstig. De inspecties zien als positieve uitzondering het onderwijs, verzorgd door de Stedenschool. De inspecties concluderen dat:

- 1) Het pedagogisch leef-, behandel- en werkklimaat in JJI Lelystad aanhoudend ernstig onder druk staat.
- 2) De forensische scherpste en daarmee de interne veiligheid binnen JJI Lelystad ernstig onder druk staat voor medewerkers en jeugdigen.
- 3) Stichting Pluryn en JJI Lelystad onvoldoende in staat zijn gebleken om op structurele en systematische wijze richting en sturing te geven aan de organisatie.
- 4) Het onderwijs een stabiel onderdeel vormt in het dagprogramma van de jeugdigen.

De inspecties hebben aanvullende zorgen over het mogelijke effect van de op te richten JJI in Harreveld onder verantwoordelijkheid van Stichting Pluryn. Vanwege het aanhoudende tekort aan capaciteit wordt een nieuwe JJI in Harreveld geopend, die naar verwachting halverwege 2027 gefaseerd geopend wordt.⁶ De inspecties hebben zorgen of Stichting Pluryn voldoende in staat is om op structurele en systematische wijze richting en sturing te geven aan de realisatie van de geplande uitbreiding van JJI-capaciteit in Harreveld. Daarbij zal voor de oprichting een beroep worden gedaan op de kennis, kunde en ervaring van JJI Lelystad. De inspecties hebben zorgen over de gevolgen hiervan op de organisatie van JJI Lelystad en daarmee op de kwaliteit van het verblijf van de jeugdigen. Het oprichten van een nieuwe JJI is een enorme opgave. De inspecties achten het zeer risicovol om deze opgave te combineren met de noodzakelijke en omvangrijke opgave waar JJI Lelystad nu voor staat.

Bevindingen

De medewerkers van JJI Lelystad werken hard om ervoor te zorgen dat de jeugdigen zo min mogelijk last hebben van de structurele personele onderbezetting. De RvB van Stichting Pluryn en de directie van JJI Lelystad spannen zich in om de personele uitdagingen en de gevolgen hiervan het hoofd te

⁵ De inspecties hanteerden bij haar toezichtbezoek het [Toetsingskader Justitiële jeugdinrichtingen](#), april 2012.

⁶ Zie brief [Verkenning herbestemming gesloten jeugdhulp-locatie](#), 10 april 2025 en brief [Heropening justitiële jeugdinrichting in Harreveld](#), 3 september 2025.

bieden.⁷ De inspecties onderkennen dat de context waarbinnen JJI Lelystad haar taak uitvoert weerbarstig is. Dit ontslaat de JJI echter niet van de plicht om te zorgen voor een weerbare en wendbare organisatie. Hieronder lichten de inspecties hun bevindingen toe.

Het pedagogisch leef-, behandel- en werkklimaat in JJI Lelystad staat aanhoudend ernstig onder druk

De inspecties concluderen dat het pedagogisch leef-, behandel- en werkklimaat aanhoudend en ernstig onder druk staat. De dagprogramma's van alle leefafdelingen en daarmee alle jeugdigen die verblijven binnen JJI Lelystad worden sinds januari 2025 ingekort. Tijdens het toezichtbezoek hanteert JJI Lelystad een structureel ingekort dagprogramma van 69 uur per week voor alle leefafdelingen. Dit betekent dat JJI Lelystad niet voldoet aan de wettelijk vereiste urennorm van 77 uur.⁸ Ad hoc wordt het dagprogramma – als op de dag zelf blijkt dat onvoldoende personeel beschikbaar is – verder ingeperkt. Tenminste drie groepen draaiden de afgelopen twee maanden wekelijks een dagprogramma van minder dan 62 uur, waarmee ook de vereisten van het alternatieve dagprogramma – met een ondergrens van 62 uur aan groepsactiviteiten – niet werden gehaald.⁹ Dit resulteert in een verdere versobering van het al ingekorte dagprogramma, waardoor jeugdigen nog meer uren op hun kamer moeten verblijven. Daarbij constateren de inspecties dat jeugdigen weinig individuele activiteiten krijgen aangeboden, passend bij een pedagogisch leefklimaat. Zo zijn voor alle leefafdelingen maar een beperkt aantal doe-boxen – waarmee jeugdigen zelfstandig aan de slag kunnen op kamer – beschikbaar.

De inspecties constateren dat jeugdigen die verblijven in JJI Lelystad sinds januari 2026 niet altijd tijdig zijn gecompenseerd voor het ingekorte dagprogramma als gevolg van gebrekkige administratie. Aan jeugdigen die verblijven in JJI Lelystad is een financiële tegemoetkoming toegekend voor de structurele inperkingen van het dagprogramma.¹⁰ De inspecties vinden dit een ernstige inbreuk op de rechtspositie van de jeugdigen. Dit zorgt voor onnodige extra frustraties onder jeugdigen.

De structurele en aanhoudende inkorting van de dagprogramma's gaat ten koste van de begeleiding, zorg en behandeling van de jeugdigen, die voor een belangrijk deel plaats vinden op de leefafdeling. Jeugdigen hebben veel te maken met wisselende begeleiders, doordat medewerkers regelmatig ad hoc worden ingezet op andere leefafdelingen. Deze veranderende personele bezetting zorgt voor onvoorspelbaarheid voor de jeugdigen en zet de continuïteit van zorg en behandeling verder onder druk. Ook zijn begeleide verlopen van jeugdigen niet altijd doorgegaan en zijn deze ook niet altijd ingehaald. Een positieve uitzondering daarop zijn de individuele therapieën en interventies. Deze vinden in beginsel altijd doorgang.

⁷ Er is sprake van een personeelstekort van ca. 20 FTE (ca. 35 medewerkers), Verbeterplan Pluyn JJI Lelystad, 15 april 2026 (intern document).

⁸ Zie artikel 22 en 22b van de [Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen](#).

⁹ Zie Verbeterplan Pluyn JJI Lelystad, 15 april 2026 (intern document). Zie voor de gestelde vereiste [verzamelbrief justitiële jeugd, 5 juli 2023](#).

¹⁰ Jeugdigen hebben recht op compensatie van €5,- per dag in geval van kamerplaatsing als gevolg van structureel personeelsgebrek, zie de [website](#) van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

De inspecties constateren dat sprake is van een grote groep nieuwe medewerkers met een beperkte (zorg)opleiding, training en ervaring en achten dit risicovol voor het neerzetten van een veilig pedagogisch leef-, behandel- en werkklimaat.¹¹ Onvoldoende toerusting van medewerkers is van invloed op de kwaliteit van de omgang met en de bejegening van de jeugdigen, zoals het stellen van grenzen en daarmee het bevorderen van gewenst gedrag bij jeugdigen.

***De forensische scherppte en daarmee de interne veiligheid binnen JJI
Lelystad staat ernstig onder druk***

De inspecties concluderen dat de forensische scherppte – alertheid op mogelijke risico's – en daarmee de interne veiligheid binnen JJI Lelystad ernstig onder druk staat. Om de interne veiligheid te waarborgen en adequaat en de-escalerend te kunnen handelen is het tijdig waarnemen, duiden en delen van mogelijke (risico)signalen van jeugdigen essentieel. De inspecties vinden het zeer zorgelijk dat de tijd om goed te kunnen zorgdragen voor rapporteren, het delen en duiden van observaties en signalen en een goede overdracht steeds verder in het gedrang komt. Door het ad hoc inzetten van medewerkers staan ze regelmatig onvoorbereid op een andere leefafdeling. Hierdoor zijn zij onvoldoende in staat om mogelijke (risico)signalen van jeugdigen van die leefafdeling tijdig te (her)kennen. Een positieve uitzondering hierop zijn de Very Intensive Care-afdelingen, die als cluster werken. Dit zorgt ervoor dat deze jeugdigen bij personele wisselingen alleen te maken krijgen met vaste (inval)medewerkers.

De inspecties constateren dat medewerkers in overlevingsstand staan en dat heeft een negatief effect op het handelen en de stevigheid daarvan. Een extra risico vormt de hoge werkdruk die medewerkers ervaren en de toename van nieuwe, onervaren, niet getrainde medewerkers. De inspecties voorzien het risico van te weinig, onvoldoende ervaren en vermoeide medewerkers, wat direct effect heeft op het handelen bijvoorbeeld ten tijde van incidenten. Zorgelijk vinden de inspecties de toename aan pedagogische taken voor beveiligers, een functiegroep die niet pedagogisch geschoold of getraind is. Beveiligers worden vaker ingezet ter ondersteuning bij het opstarten van de leefafdelingen in de ochtend, het luchten en loopmomenten. Ook staan zij in direct contact met jeugdigen gedurende de sluiting van een leefafdeling. Tegelijkertijd zien de inspecties een toename aan frustratie en spanningen onder de jeugdigen, zowel onderling als richting medewerkers. De onvoorspelbaarheid van beslissingen, onvoldoende openheid en communicatie zorgen voor een gevoel van onmacht en onrust. Het achterblijven van de geldelijke compensatie van jeugdigen voor de ingekorte dagprogramma's zorgt voor extra frustraties.

Tot slot constateren de inspecties dat het lerend vermogen van JJI Lelystad specifiek ten aanzien van incidenten beperkt is. Het maximale leereffect door te reflecteren op en het evalueren van gebeurtenissen wordt structureel niet bereikt. JJI Lelystad is zich bewust van het belang van het leren en verbeteren naar aanleiding van incidenten. Toch lukt het JJI Lelystad tot op heden niet om hierin betekenisvolle stappen te zetten, ondanks herhaaldelijke gesprekken¹² met de

¹¹ In 2025 stroomden 64 nieuwe medewerkers in, in 2026 (tot 24 april 2026) 17 nieuwe medewerkers, Verbeterplan Pluryn JJI Lelystad, 15 april 2026 (intern document).

¹² Zie voetnoot 4.

inspecties. De inspecties maken zich zorgen dat hierdoor soortgelijke incidenten in de toekomst opnieuw gebeuren.

Stichting Pluryn en JJI Lelystad zijn onvoldoende in staat gebleken om op structurele en systematische wijze richting en sturing te geven

De inspecties concluderen dat de RvB van Stichting Pluryn en de directie van JJI Lelystad onvoldoende in staat zijn gebleken om op structurele en systematische wijze richting en sturing te geven aan de organisatie en zo het effect van de aanhoudende personele onderbezetting op de kwaliteit van het verblijf van jeugdigen zoveel als mogelijk te beperken. De medewerkers van JJI Lelystad worden al anderhalf jaar structureel overvraagd. Medewerkers zijn gemotiveerd en werken hard, maar worden onvoldoende ondersteund in het goed kunnen uitoefenen van hun werkzaamheden.

De inspecties constateren dat JJI Lelystad in een relatief kort tijdsbestek van anderhalf jaar besluiten met grote impact op jeugdigen en medewerkers veelal reactief en onvoldoende doordacht heeft genomen, met als gevolg dat besluiten zijn teruggedraaid en/of weer gewijzigd. Zo zijn de dagprogramma's van de jeugdigen en de werktijden van medewerkers tenminste vier keer gewijzigd¹³ en worden medewerkers regelmatig ingezet op een andere leefafdeling. Dit heeft de werk-privé balans van medewerkers ernstig verstoord en heeft ook negatieve gevolgen gehad voor de salariëring door het niet meer ontvangen van een onregelmatigheidstoeslag. Ook heeft JJI Lelystad besloten tot het gedeeltelijk stopzetten van basistrainingen voor nieuwe medewerkers, verdiepingstrainingen voor zittende medewerkers en begeleidings-, functionerings- en beoordelingsgesprekken van alle medewerkers. Bij de besluitvorming was te weinig oog voor de korte én lange termijn, signalen vanuit de ondernemingsraad of medewerkers. Een systematische verkenning van risico's aan de voorkant en een tussentijdse evaluatie en bijstelling – waar nodig – vinden onvoldoende plaats.¹⁴ Ook ontbrak het aan intern draagvlak en transparante communicatie. Het resultaat hiervan is dat bijvoorbeeld de roosterbezetting en het uit te voeren dagprogramma van de jeugdigen tot op heden een dagelijkse puzzel is, die iedere ochtend opnieuw onder hoge druk wordt gelegd.

De inspecties constateren dat sprake is van gebrekkige sturing vanuit Stichting Pluryn en JJI Lelystad op alle niveaus, van strategische besluitvorming tot de dagelijkse operationele aansturing van de medewerkers op de werkvloer. Dit heeft geresulteerd in onvoldoende nabijheid van een leidinggevende voor medewerkers en een te grote afstand tussen de managementlagen (RvB, directie, hoofden en middenkader) en de werkvloer. JJI Lelystad beschikt ook niet over een opleidings- en trainingsplan voor nieuwe en zittende medewerkers, wat nodig is om te kunnen sturen op een kwalitatief toegerust personeelsbestand en zo een strategische personeelsplanning te waarborgen. Door onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, is een cultuur ontstaan die te veel ruimte biedt aan medewerkers voor eigen interpretatie en invulling van regels, instructies en procedures. Tegelijkertijd zien de inspecties een cultuur waarin medewerkers een drempel ervaren om zich kwetsbaar op te stellen of elkaar aan te spreken.

¹³ Namelijk in januari 2025, mei 2025, november 2025 en januari 2026.

¹⁴ Zie [artikelen 77, 78 en 79 van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen](#).

De inspecties constateren ook dat het ontbreekt aan volledige, kwalitatief voldoende en structurele sturingsinformatie, hetgeen nodig is om goed en effectief te kunnen sturen. JJI Lelystad beschikt niet over een totaaloverzicht van de gerealiseerde dagprogramma's van de leefafdelingen. Ook de uitvoering van het planmatig verlof van jeugdigen is uitsluitend handmatig en op individueel niveau beschikbaar. Tot slot ontbreekt het aan een compleet cijfermatig overzicht van de totale personele bezetting en openstaande vacatures.

De inspecties constateren dat geuite zorgen en signalen over de gevolgen van genomen besluiten door medewerkers en jeugdigen op alle sturingslagen geen of onvoldoende opvolging hebben gekregen, waardoor de zorgelijke situatie aanhield. Het ontbreken van een werkzame escalatieroute voor signalen van medewerkers inclusief opvolging en transparantie zet een sociaal veilig werkklimaat onder druk.

Recent hebben de RvB van Stichting Pluryn en de directie van JJI Lelystad onderkend dat structurele en systematische verbeteringen nodig zijn voor de (lange termijn) strategie, structuur en cultuur van de organisatie. Dit heeft geleid tot het Verbeterplan Pluryn JJI Lelystad van 15 april 2026. De inspecties vinden het positief dat JJI Lelystad de zorgelijke situatie erkent en onlangs eerste maatregelen heeft genomen om rust en ruimte te creëren. De inspecties hebben desondanks zorgen over de verander- en verbeterkracht van JJI Lelystad en de aanwezige waarborgen om te kunnen komen tot bestendige vooruitgang.

Het onderwijs vormt een positief en stabiel onderdeel in de dagprogramma's van de jeugdigen

De inspecties concluderen dat het personeelstekort binnen JJI Lelystad beperkt van invloed is op de onderwijstijd. Het gebeurt incidenteel dat jeugdigen later naar school gaan. De inspecties constateren dat de personele onderbezetting van JJI Lelystad geen effect heeft op de leerprestaties van de jeugdigen. Hoewel de school te maken heeft met verzuim van personeel, heeft dit beperkt invloed op het realiseren van de onderwijstijd. De schoolgang geeft stabiliteit aan de jeugdigen, ze voelen zich prettig op de school. De inspecties constateren dat de samenwerking tussen JJI Lelystad en de Stedenschool functioneel en constructief verloopt, zij zetten zich gezamenlijk in om het onderwijs altijd doorgang te geven.

Oproep

De inspecties vinden het zorgelijk dat de RvB van Stichting Pluryn en de directie van JJI Lelystad onvoldoende in staat zijn gebleken om op structurele en systematische wijze richting en sturing te geven aan de organisatie en daarmee de personele uitdagingen het hoofd te bieden. De enorme dagelijkse druk op de organisatie leidt tot aanhoudende negatieve gevolgen voor de jeugdigen die verblijven in JJI Lelystad én voor de medewerkers. Jeugdigen verblijven te veel tijd op hun kamer met als gevolg dat hun rechtspositie ernstig wordt ingeperkt. Tegelijkertijd concluderen de inspecties dat de werkdruk van medewerkers structureel te hoog is. Het beroep dat op de flexibiliteit van medewerkers wordt gedaan is groot. Het neerzetten van een pedagogisch leef-, behandel- en werkklimaat vergt (mentale) inspanning en veerkracht van de medewerkers. Medewerkers kunnen dit onder de huidige omstandigheden niet altijd meer opbrengen.

De inspecties vinden het positief dat het onderwijs, verzorgd door de Stedenschool, een stabiel onderdeel vormt in het dagprogramma van de jeugdigen en roepen de directie van JJI Lelystad en de Stedenschool op om blijvend te investeren in de samenwerking en de doorgang van het onderwijs.

De inspecties vinden de geconstateerde situatie zeer ernstig en roepen de RvB van Stichting Pluryn en de directie van JJI Lelystad daarom op om met urgentie de JJI zo te organiseren dat een verantwoord verblijf conform de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt gewaarborgd. Het is voor de jeugdigen én de medewerkers van belang dat een periode aanbreekt van rust, voorspelbaarheid en stabiliteit. De inspecties doen daarom de volgende aanbevelingen:

1. Blijf het recent ingezette verbetertraject met de hoogste prioriteit voortzetten, zodat herstel kan plaatsvinden en rust en stabiliteit wordt gecreëerd.
2. Waarborg hierbij een systematische aanpak om te komen tot duurzame verbeteringen ten behoeve van de kwaliteit van het verblijf van jeugdigen. Hierbij vragen de inspecties nadrukkelijke aandacht voor:
 - a. Het bewaken van de ondergrens van het alternatief dagprogramma, inclusief voldoende invulling van individuele activiteiten voor jeugdigen passend bij het pedagogisch leefklimaat.
 - b. Het waarborgen van de geldelijke compensatie van jeugdigen als gevolg van de inperkingen van het dagprogramma.
 - c. Tijdige signalering van kwetsbaarheden en risico's en bijstelling waar nodig.
3. Verbeter de sturing op het gebied van:
 - a. Uitvoerbare besluitvorming met intern draagvlak en transparante communicatie, zodat onvoorspelbaarheid bij jeugdigen en medewerkers wordt weggenomen.
 - b. Zorgen en signalen van medewerkers, zodat hier tijdig naar gehandeld kan worden.
 - c. Taken en verantwoordelijkheden, zodat rolonduidelijkheid wordt weggenomen.
 - d. Cultuur, zodat ruimte wordt gecreëerd voor reflectie en tegenspraak.

Vervolg

De inspecties verwachten dat u de aanbevelingen integraal opneemt in uw verbeterplan. De inspecties zullen de voortgang hierop nauwgezet volgen en verwachten dat u hen ieder kwartaal hierover informeert. U ontvangt een aparte brief over de informatie die de inspecties in dat kader van u verwachten.

Hoogachtend,
Mede namens de Inspectie van het Onderwijs,

E. van Amelsfort
Hoofdinspecteur-directeur Inspectie Justitie en Veiligheid