

**Derde Voortgangsbericht
Vervolgtoezicht veiligheid justitiële
jeugdinstellingen
Augustus 2009**

Inspectie jeugdzorg
Inspectie van het Onderwijs
Inspectie voor de Gezondheidszorg
Inspectie voor de Sanctietoepassing

Utrecht, augustus 2009

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inhoudsopgave..... | 3 |
| Inleiding | 5 |
| Hoofdstuk 1 Resultaten vervolgtoezicht veiligheid JJI eerste helft 2009 | 7 |
| Resultaten inrichtingen met ernstig risico | 7 |
| Resultaten inrichtingen met matig risico | 11 |
| Resultaten inrichtingen met laag risico | 13 |
| Hoofdstuk 2. Vervolgtoezicht in de tweede helft van 2009 | 14 |
| Hoofdstuk 3. Overig toezicht JJI..... | 15 |
| Meldingen calamiteiten | 15 |
| Toezicht verlofbeleid JJI (ISt en IJZ)..... | 16 |
| Risico-indicatoren voor de residentiële jeugdzorg | 17 |
| Gesloten jeugdzorg | 17 |
| Bijlage 1 Het landelijk rapport “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen” | 18 |
| Oordelen van de inspecties..... | 18 |
| Aanbevelingen | 19 |
| Aankondiging vervolgtoezicht | 20 |
| Bijlage 2 Vormgeving van het vervolgtoezicht veiligheid JJI | 21 |
| Uitgangspunten | 21 |
| Verscherpt toezicht | 22 |
| Regulier toezicht | 22 |
| Bijlage 3 Schematisch overzicht gesprekken, rapportages en hertoetsen | 23 |

Inleiding

De Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing verrichten vervolgtoezicht naar de veiligheid binnen de veertien justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) in Nederland.

Dit vervolgtoezicht is ingesteld na het uitbrengen van het landelijk rapport "Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's" in september 2007. De belangrijkste conclusie in het landelijk rapport was dat de JJl's hun opdracht onvoldoende waarmaken en daardoor te grote risico's lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

Daarom hebben de inspecties besloten vervolgtoezicht op de inrichtingen uit te voeren; het gaat om toezicht op maat waarbij de intensiteit van het vervolgtoezicht afhangt van de risico's die de inrichtingen volgens de inspecties lopen. Het doel van het vervolgtoezicht is dat de inrichtingen verbeteringen doorvoeren om de geconstateerde risico's te verkleinen.

Het vervolgtoezicht wordt afgesloten aan het eind van 2009 (met een uitloop in 2010).

De inspecties stellen in de loop van 2009 vast hoe zij hun samenwerking in het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen vanaf 2010 willen vormgeven. Deze samenwerking heeft volgens alle betrokken inspecties meerwaarde opgeleverd en heeft geleid tot minder toezichtlast voor de inrichtingen. Daarom willen de inspecties hun samenwerking behouden.

In november 2007 is tussen de Inspectie jeugdzorg en het ministerie van Justitie afgesproken dat de sectordirectie DJJ van het ministerie de staatssecretaris over de voortgang van de verbeteringen informeert en dat de gezamenlijke inspecties de sectordirectie van informatie voorzien over het vervolgtoezicht en het resultaat hiervan. De inspecties doen dit met een voortgangsbericht dat halfjaarlijks verschijnt. Dit is het derde voortgangsbericht.

Begin 2010 verschijnt het vierde en laatste voortgangsbericht, nadat het vervolgtoezicht is afgesloten.

Leeswijzer

De resultaten van het vervolgtoezicht in de inrichtingen staan vermeld in hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 2 is aandacht voor het vervolgtoezicht dat de inspecties in de tweede helft van 2009 uitvoeren. In hoofdstuk 3 staat in het kort informatie over het overige toezicht van de inspecties op de justitiële jeugdinrichtingen.

Een toelichting op het landelijk rapport en op de vormgeving van het vervolgtoezicht is opgenomen in de bijlagen 1 en 2. In bijlage 3 staat een schematisch overzicht van het uitgevoerde en geplande vervolgtoezicht.

Hoofdstuk 1 Resultaten vervolgtoezicht veiligheid JJI eerste helft 2009

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het vervolgtoezicht in de eerste helft van 2009 samengevat. In bijlage 3 staat een schematisch overzicht van de voortgangsgesprekken, de voortgangsrapportages en de (geplande) hertoetsen.

In februari 2009 hebben de inspecties op verzoek van het ministerie van Justitie in een gesprek met het departement hun werkwijze in het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen en in afdelingen daarvan in penitentiaire inrichtingen toegelicht. Op 10 september 2009 zullen de inspecties hun werkwijze nogmaals toelichten in de directeurenvergadering JJI.

Resultaten inrichtingen met ernstig risico

Inmiddels is het verscherpt toezicht opgeheven in alle zes inrichtingen en scholen die in 2007 onder verscherpt toezicht zijn gesteld, omdat zij een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat lieten zien. Dit is ook het geval voor de school van De Hunnerberg die in 2007 onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie van het Onderwijs was gesteld, terwijl de inrichting zelf toen een laag risico scoorde.

Bij deze tussentijdse toets hebben de inspecties onderzocht wat er in de praktijk in de inrichting veranderd is ten opzichte van het onderzoek van 2007 en hebben zij nagegaan of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven. Dit was dus in alle onderzochte inrichtingen en scholen het geval.

In de tweede helft van 2009 stellen de inspecties in een nieuwe hertoets het huidige risiconiveau vast van de inrichtingen waar het verscherpt toezicht is opgeheven.

Voor de Rijksinrichting voor Jongeren De Doggershoek, de Rijksinrichting voor Jongeren Den Engh en het Jongeren Opvang Centrum (J.O.C.) is in de tweede voortgangsrapportage van december 2008 bericht over de tussentijdse toets. Over de Rijksinrichting voor Jongeren De Hartelborgt is in die rapportage alleen gemeld dat het verscherpt toezicht is opgeheven, maar is dit bericht nog niet toegelicht, omdat het instellingsrapport nog niet was vastgesteld.

Daarom volgt nu de uitgebreidere toelichting over De Hartelborgt, gevolgd door de overige twee inrichtingen Jongerenhuis Harreveld en Rijksinrichting voor Jongeren De Heuvelrug en tot slot de school van De Hunnerberg.

Rijksinrichting voor Jongeren De Hartelborgt

Bij deze inrichting hebben de inspecties drie voortgangsgesprekken gevoerd, in januari, in juni en in september 2008. Na het tweede voortgangsgesprek hebben de inspecties hun zorg uitgesproken, omdat zij vreesden dat het tempo waarin verbeteringen werden gerealiseerd onvoldoende beheerst werd.

Na het derde gesprek in september waren de inspecties van mening dat de wijze waarop de directie inmiddels beleidsveranderingen had doorgevoerd daadwerkelijk kon leiden tot voldoende implementatie van dit beleid in december 2008. Daarom is een hertoets uitgevoerd in december 2008.

De inspecties oordeelden in december 2008 dat de inrichting en de daaraan verbonden school, niet langer een ernstig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

De Hartelborgt vertoonde in 2007 een ernstig risico doordat binnen inrichting en school een zeer beheersmatige situatie was ontstaan. De directie heeft in deze situatie ingegrepen en forse beleidsveranderingen in gang gezet. De eerste resultaten worden nu zichtbaar; dit leidt tot voldoende verbeteringen om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- De preventie en beheersing van agressie en geweld is verbeterd doordat het nu ondersteund wordt door consequent beleid.
- De inrichting besteedt meer aandacht aan de bejegening van jongeren in de leefgroep.
- De opvoeding en behandeling krijgt meer ruimte, omdat het handelen niet meer primair gericht is op het beheersen van moeilijk gedrag.
- De verbetering van de deskundigheid van het personeel is volop in ontwikkeling

Jongerenhuis Harreveld

Met *Harreveld 't Anker* hebben de inspecties twee voortgangsgesprekken gehouden: in maart en in november; na dit laatste gesprek hebben de inspecties besloten tot een hertoets begin januari 2009. In januari 2009 oordeelden de inspecties dat de inrichting en de daaraan verbonden school, die deel uitmaakt van het Aloysiusstichting, niet langer een ernstig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

De inrichting 't Anker liep in 2007 een ernstig risico doordat veel noodzakelijke veranderingen in gang gezet waren, maar nog onvoldoende geïmplementeerd en zichtbaar waren in de dagelijkse praktijk. Er was een einde gemaakt aan een structureel onveilige situatie voor jongeren en medewerkers, maar de uitvoering van het inrichtingsbeleid was nog onvoldoende, waardoor de kans op onveilige situaties groot was.

De directie heeft sindsdien de ontwikkelingen rond de uitvoering van het inrichtingsbeleid doorgezet, waardoor er nu voldoende basis is om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- Agressie en geweld worden effectiever voorkomen en beheerst;
- Het bejegeningsklimaat is verbeterd doordat de inrichting de individuele belangen van jongeren respecteert;
- De opvoeding en behandeling zijn verbeterd doordat de inrichting oog heeft gekregen voor de individuele behandeling en het schoolprogramma van de jongeren;
- Er is sprake van meer deskundigheid onder het personeel.

Rijksinrichting voor Jongeren De Heuvelrug

Met De Heuvelrug¹ hebben de inspecties een voortgangsgesprek gevoerd in januari 2008. Hierna hebben de inspecties besloten om een voortgangsrapportage te vragen van inrichting en school in de maand augustus 2008 en daarna een tweede voortgangsgesprek te houden. Dit tweede gesprek heeft plaatsgevonden in oktober.

De Heuvelrug heeft in het tweede gesprek verzocht de hertoets die de inspecties aanvankelijk eind 2008 wilden uitvoeren en vervolgens op verzoek van de inrichting hadden uitgesteld tot januari verder uit te stellen tot het voorjaar van 2009.

De inspecties hebben de inrichting erop gewezen dat zij zorgen hadden over het tempo waarin de inrichting verbeteringen realiseerde, dat de inrichting verantwoordelijk is voor de veiligheid van jongeren en personeel, dat de veiligheidsrisico's die de inspecties in 2007 hebben geconstateerd zo snel mogelijk dienen te worden aangepakt en dat daarom binnen één jaar een hertoets zou plaatsvinden. Die termijn was inmiddels verstreken. Vervolgens heeft de hertoets toen plaatsgevonden in februari en begin maart.

Bij De Heuvelrug zijn in 2007 zowel de locatie Eikenstein als de locatie de Lindenhorst onderzocht. Omdat de Lindenhorst inmiddels een instelling voor gesloten jeugdzorg is, zijn bij de hertoets in 2009 de beide locaties apart onderzocht.

In februari 2009 oordeelden de inspecties dat de inrichting De Heuvelrug *locatie Eikenstein* niet langer een ernstig risico loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Dit geldt ook voor de daaraan verbonden school VSO de Sprong. De Heuvelrug liep een ernstig risico doordat binnen de inrichting en de school een beheersmatige situatie was ontstaan. Door personeelsschaarste en gebrek aan eenduidigheid werd het beleid onvoldoende in de praktijk uitgevoerd. De directie heeft in deze situatie ingegrepen en veranderingen in gang gezet. De eerste resultaten worden nu zichtbaar. Dit leidt tot voldoende verbeteringen om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- De uitvoering van het beleid preventie en beheersing van agressie en geweld is onderdeel van de cultuur aan het worden.
- Het bejegeningssklimaat is verbeterd doordat medewerkers jongeren respectvoller zijn gaan bejegenen.
- De opvoeding en behandeling zijn verbeterd doordat de jongeren meer centraal zijn komen te staan.
- De aansturing van het personeel gebeurt meer eenduidig.

In maart 2009 heeft de hertoets plaatsgevonden bij de voormalige *locatie de Lindenhorst* van De Heuvelrug, sinds 1 februari een instelling voor gesloten jeugdzorg.

In maart 2009 oordeelden de inspecties dat de instelling niet langer een ernstig risico loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Dit geldt ook voor de daaraan verbonden school VSO de

¹ Dit betrof zowel de locatie Eikenstein als de Lindenhorst. Sinds 1 februari 2009 is de locatie de Lindenhorst een instelling voor gesloten jeugdzorg. Per die datum zijn de inspecties deze 2 locaties als aparte inrichting en instelling gaan benaderen.

Sprong.

Ook bij de Lindenhorst waren er voldoende verbeteringen zichtbaar om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- De uitvoering van het beleid over preventie en beheersing van agressie en geweld is verbeterd.
- Het bejegeningssklimaat is op onderdelen beter geworden.
- De opvoeding en behandeling zijn verbeterd doordat de jongeren meer centraal zijn komen te staan.
- De aansturing van het personeel gebeurt meer eenduidig.

Het toezicht veiligheid JJI's is hiermee bij de Lindenhorst afgesloten. De Lindenhorst valt nu onder het toezicht gesloten jeugdzorg (zie hoofdstuk 3).

Kristallis Scholengroep, locatie Rijksinrichting voor Jongeren de Hunnerberg

In 2007 oordeelden de inspecties dat De Hunnerberg een laag risico heeft op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor de jongeren en voor het personeel van de inrichting en de daaraan verbonden school. Deze waardering werd echter in negatieve zin beïnvloed door de kwaliteit van het onderwijs: binnen de school was er in mindere mate sprake van een veilig klimaat dan binnen de inrichting. De aan de inrichting verbonden school, de Kristallis Scholengroep, is in 2007 onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie van het Onderwijs gesteld.

De inspecties hebben inrichting en school aanbevolen om alle onderzochte indicatoren op tenminste operationeel niveau te brengen. De inrichting en de school hebben een verbeterplan opgesteld en de inspecties geïnformeerd over de voortgang van de verbeteringen.

In november 2008 hebben de inspecties een voortgangsgesprek gevoerd met de school. Het gesprek ging met name over de onderdelen in het verbeterplan die de school betreffen. Op de onderdelen die de inrichting betreffen hadden de inspecties al eerder schriftelijk gereageerd. De school heeft gemeld dat er veel veranderingen in gang zijn gezet; deze veranderingen beslaan de risicogebieden uit het eerdere inspectieonderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbeteringen in de overlegstructuur tussen school en inrichting, om beleid gericht op het voorkomen van lesuitval en de registratie van incidenten en om het volgen door de personeelsleden van de school van de fysieke weerbaarheidstraining en scholing op het gebied van psychopathologie.

De inspecties hebben besloten dat in februari 2009 een hertoets kon plaatsvinden om na te gaan of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het geïntensiveerd toezicht van de Inspectie van het Onderwijs kan worden opgeheven. De hertoets is vooral gericht op de indicatoren van het onderwijs en de indicatoren die betrekking hebben op de samenwerking tussen school en inrichting.

In februari 2009 oordeelden de inspecties dat het leef-, behandel- en werkklimaat in de inrichting De Hunnerberg niet langer in negatieve zin beïnvloed wordt door de kwaliteit van het onderwijs.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- Door verhoging van de planmatigheid van het onderwijs, is de school beter in staat om de opgenomen jongeren een perspectief te bieden dat past bij hun mogelijkheden.
- De verbeterde intake en het handelingsplan zijn hiervoor belangrijke voorwaarden.
- Verdere implementatie van het handelingsplan is geboden.
- Kwaliteitsverbetering van het onderwijs heeft geleid tot vermindering van het aantal incidenten.
- Door een betere communicatie is de samenwerking met de inrichting verbeterd.

De Hunnerberg blijft vallen onder het reguliere toezicht dat geldt voor alle inrichtingen met een laag risico. De Kristallis Scholengroep blijft intensief gevolgd worden door de Inspectie van het Onderwijs.

Vervolg inrichtingen die onder verscherpt toezicht hebben gestaan

Deze zes inrichtingen vallen na het opheffen van het verscherpt toezicht weer onder het reguliere toezicht.

Bij vijf van deze inrichtingen vindt nog een hertoets plaats, waarbij de inspecties het risico dat de inrichting loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat opnieuw bepalen; de mogelijke uitkomsten zijn een laag, een matig of, als de inrichting de verbeteringen niet vasthoudt, opnieuw een ernstig risico. De vijf hertoetsen vinden plaats van september t/m december 2009.

De hertoets vindt in overleg met de instelling niet plaats bij *Den Engh*, omdat deze inrichting op 1 februari 2009 een aanbieder van gesloten jeugdzorg is geworden. Voor Den Engh is het toezicht JJI nu afgesloten. Voor meer informatie over het inspectietoezicht op de gesloten jeugdzorg, zie hoofdstuk 3.

Resultaten inrichtingen met matig risico

Alle vier de inrichtingen met een matig risico hebben in 2008 volgens hun voortgangsrapportages voldaan aan de norm van de inspectie dat alle indicatoren (tenminste) operationeel moeten zijn. Daarom vonden in de eerste helft van 2009 de hertoetsen plaats.

Deze hertoetsen waren toezicht op maat; de inhoud van de toets is bepaald aan de hand van de volgende gegevens:

- de ernst en de aard van de in 2007 geconstateerde risico's in de inrichting;
- de kwaliteit van het verbeterplan van de inrichting;
- meldingen van "bijzondere voorvallen" (calamiteiten en incidenten) die de inrichtingen aan de inspecties doen; de inspecties analyseren met name hoe de inrichting met het voorval omgaat.

Het Poortje Jeugdinrichtingen, inmiddels Juvaïd

De hertoets bij Juvaïd heeft plaatsgevonden in maart 2009. De hertoets was gericht op alle risicogebieden.

In maart 2009 oordeelden de inspecties dat de inrichting en de daaraan verbonden school evenals in 2007 een matig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Ondanks het feit dat het aantal indicatoren waarop inrichting en school de score 'operationeel' hebben behaald gestegen is en er verbeteringen zichtbaar zijn op de gebieden bejegening en opvoeding en in het onderwijs, blijft de

veiligheid kwetsbaar. Na een forse instroom van nieuwe medewerkers is er nog geen sprake van een stabiele situatie. In de praktijk is er vaak onvoldoende tijd om nieuwe medewerkers in te werken en te begeleiden. Daardoor heeft de inrichting op het gebied van preventie en beheersing van agressie en geweld terrein verloren. De inrichting pakt dit wel aan, onder meer door het inzetten van trainingen. Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- De uitvoering van het veiligheidsbeleid is te weinig verbeterd.
- De bejegening van jongeren is sterk verbeterd.
- Opvoeding en onderwijs hebben een meer centrale plaats in de dagelijkse praktijk, maar de somatische en psychiatrische behandeling dient meer geïntegreerd aangeboden te worden.
- Onbalans tussen ervaren en onervaren medewerkers heeft zijn weerslag op het dagelijks handelen.

De inspecties gaan ervan uit dat het rapport het ministerie voldoende handvatten biedt om de situatie bij Juvaid nauwlettend te volgen zodat de inrichting zich verder kan gaan verbeteren.

Het Keerpunt, justitiële jeugdzorg

De hertoets bij Het Keerpunt heeft plaatsgevonden in april 2009. De hertoets was bij uitstek gericht op het risicogebied Preventie en beheersing van agressie en geweld. De kracht van de inrichting was in 2007 het pedagogisch klimaat. Er is in 2009 geen dossiertoets gedaan, omdat uit het onderzoek verloopbeleid van ISt en IJZ in 2008 gebleken was dat de dossiers bij Het Keerpunt goed waren. In april 2009 oordeelden de inspecties dat JJI Het Keerpunt en de daaraan verbonden school, St. Jozef, niet langer een matig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. De inspecties beoordelen het risico nu als laag.

In relatie tot de vier risicogebieden zijn hierbij de volgende verbeteringen van belang.

- Het veiligheidsbeleid is sterk verbeterd.
- Het bejegeningsklimaat blijft een zeer sterk punt van de inrichting.
- De kwaliteit van opvoeding en behandeling is vooruitgegaan.
- De ontwikkeling van een professionele bedrijfscultuur is goed voortgezet.

Justitieel Pedagogisch Centrum De Sprengen

De hertoets bij De Sprengen heeft plaatsgevonden in mei 2009. De hertoets was bij uitstek gericht op het methodisch inhoudelijk handelen, verdeeld over alle risicogebieden.

Het rapport van de hertoets is nog niet vastgesteld. Hierover vindt in september nog een gesprek plaats tussen de inspecties en de directie van De Sprengen.

Rijksinrichting voor Jongeren Den Hey-Acker

De hertoets bij Den Hey-Acker heeft plaatsgevonden in juni 2009. De hertoets was bij uitstek gericht op de risicogebieden Preventie en beheersing van agressie en geweld, Bejegening en de Deskundigheid van het personeel. De kracht van de inrichting was in 2007 het onderwijs. Het rapport van de hertoets is nog niet vastgesteld.

Het vervolgtoezicht veiligheid JJI's bij de inrichtingen die een matig risico hadden in 2007 is na deze onderzoeken afgerond.

Resultaten inrichtingen met laag risico

De inrichtingen met een laag risico hebben in september 2008 gerapporteerd over de resultaten van hun verbeterplan. Het gaat hier om *Rijksinrichting voor Jongeren De Hunnerberg*, *Forensisch Centrum Teylingereind*, *Justitiële jeugdinrichting Renray* en de *Otto Gerhard Heldringstichting*.

Ook hier hanteren de inspecties als norm bij de beoordeling van de uitvoering van het verbeterplan dat alle indicatoren (tenminste) operationeel moeten zijn.

Omdat alle inrichtingen en scholen² volgens de voortgangsrapportages in beginsel bijna volledig aan deze norm voldeden, verwachtten de inspecties geen verdere schriftelijke rapportage over de uitvoering van de plannen.

In de tweede helft van 2009 vindt bij de eerste drie inrichtingen een eindgesprek plaats van de inspecties met de directies van de inrichting en de school. Aanvullend verrichten de inspecties twee toezichtactiviteiten.

De onderwerpen voor het eindgesprek worden bepaald aan de hand van de volgende gegevens:

- de ernst en de aard van de in 2007 geconstateerde risico's in de inrichting;
- de kwaliteit van het verbeterplan van de inrichting;
- meldingen van "bijzondere voorvallen" (calamiteiten en incidenten) die de inrichtingen aan de inspecties doen; de inspecties analyseren met name hoe de inrichting met het voorval omgaat.

De inspecties maken een verslag van het toezicht met hierin een oordeel.

De mogelijke aanvullende toezichtactiviteiten zijn:

- Het handelen bij specifieke incidenten bespreken met directie / Ondernemingsraad;
- Bezoek aan een groep / de school;
- Gesprek met 1 of 2 medewerkers uit een andere functiegroep;
- Gesprek met Ondernemingsraad;
- Dossieronderzoek.

De O.G. Heldringstichting is sinds 1 januari 2008 een aanbieder van gesloten jeugdzorg. In deze instelling is het toezicht JJI afgerond. Voor meer informatie over het inspectietoezicht op de gesloten jeugdzorg, zie hoofdstuk 3.

² Met uitzondering van de school die verbonden is aan De Hunnerberg, zie hierboven onder verscherpt toezicht.

Hoofdstuk 2. Vervolgtoezicht in de tweede helft van 2009

In de tweede helft van 2009 stellen de inspecties in een nieuwe toets het risiconiveau vast van de inrichtingen die een *ernstig* risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat hadden en waar na een hertoets het verscherpt toezicht is opgeheven. De mogelijke uitkomsten zijn een laag, een matig of, als de inrichting de verbeteringen niet vasthoudt, opnieuw een ernstig risico. Deze hertoetsen vinden plaats van september t/m december 2009.

Eveneens in de tweede helft van 2009 voeren de inspecties een eindgesprek over de stand van zaken met de inrichtingen die in het onderzoek van 2007 een *laag* risico hadden. Aansluitend vinden twee toezichtactiviteiten plaats. De inspecties maken een verslag van het toezicht met hierin een oordeel.

Bij al deze toezichtactiviteiten betrekken de inspecties de meldingen bijzonder voorval: als daarin zorgwekkende ontwikkelingen zitten, dan stellen de inspecties deze aan de orde bij de inrichtingen.

Voor zowel de hertoetsen als de eindgesprekken geldt dat het toezicht van 2009 in 2010 wordt afgerond. Er gaat tijd overheen voor de rapporten en verslagen zijn vastgesteld.

Hoofdstuk 3. Overig toezicht JJI

Meldingen calamiteiten

De gezamenlijke inspecties bespreken niet alle meldingen bijzonder voorval. Wel vormen zij een kenniscentrum van meldingen. Zij bezien geregeld de binnengekomen meldingen en beoordelen of deze aanleiding geven om het geplande vervolgtoezicht aan te passen.

Uiteraard laat dit onverlet dat elke inspectie de 'eigen' meldingen beoordeelt en zo nodig actie onderneemt.

In de eerste helft van 2009 hebben de gezamenlijke inspecties actie ondernomen naar aanleiding van meldingen van De Hartelborgt en Rentray Rekken. Verder hebben de inspecties gezamenlijk gereageerd op een signaal over De Doggershoek.

Hieronder volgen de conclusies van de inspecties hierover.

Meldingen De Hartelborgt

In de maanden januari t/m april 2009 hebben de inspecties enige malen contact gehad met De Hartelborgt naar aanleiding van de afhandeling van een viertal incidenten uit de maanden november en december 2008. Uiteindelijk hebben de inspecties vastgesteld dat zij voldoende zijn geïnformeerd over de manier waarop de vier incidenten in de inrichting zijn onderzocht en geëvalueerd.

Op basis van deze informatie hebben de inspecties geconcludeerd dat:

- de inrichting conclusies heeft getrokken over de (aard van de) oorzaken van de incidenten, deze conclusies zijn gebaseerd op een evaluatie waarin relevante aspecten zijn meegenomen;
- de inrichting leer- en verbeterpunten heeft benoemd daar waar uit het verloop van de incidenten bleek dat er structurele tekortkomingen waren;
- de maatregelen die de inrichting heeft genomen om het risico van herhaling te beperken als afdoende kunnen worden beschouwd in relatie tot de oorzaken of de geconstateerde structurele tekortkomingen.

Meldingen Rentray locatie Rekken

Naar aanleiding van de melding van enige incidenten in de locatie Rekken hebben de inspecties in mei 2009 een toezichtbezoek aan de locatie gebracht en een gesprek gevoerd met de Raad van Bestuur van Rentray. In het gesprek gaf de Raad van Bestuur aan dat de Raad een inspectieonderzoek in 2010 in Rekken zou toejuichen als behulpzaam voor de inrichting.

Naar aanleiding van het gesprek heeft de Raad van Bestuur meteen acties gestart en heeft meegedeeld dat de Raad in samenwerking met het expertteam van DJI/Jeugd in oktober van dit jaar een audit uitvoert om te beoordelen of de maatregelen daadwerkelijk tot het gewenste resultaat hebben geleid. De Raad van Bestuur zal de inspecties informeren over de resultaten van deze audit.

De inspecties hebben het volgende besluit genomen:

- zij zullen de resultaten van de audit in oktober analyseren;

- mocht de Raad van Bestuur aansluitend naar aanleiding van de resultaten van de audit een verbeterplan opstellen voor de locatie Rekken, dan willen zij ook dit plan analyseren;
- de inspecties doen een praktijkonderzoek naar de veiligheid van de locatie Rekken in januari 2010.

Signaal De Doggershoek

De inspecties hebben een signaal ontvangen van een medewerker van De Doggershoek over de wijze waarop in de inrichting wordt omgegaan met de afhandeling van incidenten. Daarop hebben de inspecties een gesprek gevoerd met de directeur. De conclusie van de inspecties luidde dat zij bij de hertoets eind 2009 expliciet aandacht zullen besteden aan de afhandeling van incidenten en aan de managementstructuur in de inrichting.

Toezicht verlofbeleid JJI (ISt en IJZ)

In 2008 hebben de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie jeugdzorg op verzoek van het ministerie van Justitie gezamenlijk toezicht uitgevoerd op het verlofbeleid JJI.

Alle normaal beveiligde inrichtingen waar jongens in het kader van een pij-maatregel verblijven zijn in het onderzoek betrokken.

De centrale vraagstelling was of het verlofbeleid bijdraagt aan de opvoeding en behandeling van de betrokken jongeren en of de risico's die aan verlof verbonden zijn worden onderkend en beheerst.

De inspecties kwalificeren in twee van de onderzochte inrichtingen het beleid en de uitvoering daarvan als goed, in zes gevallen als voldoende en in drie inrichtingen als onvoldoende.

De verschillen in de beoordeling van het verlofbeleid per inrichting worden in hoofdzaak veroorzaakt door verschillen tussen inrichtingen op een beperkt aantal indicatoren:

- is de relatie tussen de doelstellingen in het behandelplan en in het verlofplan zichtbaar?
- wordt het Competentiemodel toegepast om het gedrag van jongeren te sturen?
- draagt verlof bij aan opbouw en onderhoud van het sociaal netwerk van de jongere?
- zijn ouders betrokken bij verloftoekenning en worden ze zonedig ondersteund?
- is er een duidelijk programma voor verlof?
- zijn alle betrokkenen daarvan op de hoogte?
- verschaffen verlofdocumenten duidelijkheid aan jongeren over voorwaarden, hulp en steun?

Naar aanleiding van het onderzoek bevelen de inspecties DJI en de inrichtingen vooral aan om meer aandacht te schenken aan het verzamelen van informatie ten behoeve van evaluatie en de verbetering van het verlofbeleid en om de gehanteerde regels, beleidskaders en instrumenten periodiek te evalueren. Het rapport van het onderzoek is op 9 juni 2009 vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

Risico-indicatoren voor de residentiële jeugdzorg

In april 2009 heeft de Inspectie jeugdzorg een begin gemaakt met de hantering van risico-indicatoren. Het gehanteerde risicomodel is een ontwikkelingsmodel. De inspectie streeft ernaar om in samenspraak met de jeugdzorginstellingen te komen tot een set van ongeveer twintig vaste indicatoren. De indicatoren geven informatie over de mate waarin het personeel van de inrichting in staat is de jongere in zijn ontwikkeling te ondersteunen, over de vraag of de leefgroep een veilige plek vormt voor de jongere en of de instelling de jongere de zorg biedt die hij of zij nodig heeft. De scores op de indicatoren worden vanaf 2009 jaarlijks verzameld door de Inspectie jeugdzorg en kunnen inspecties helpen bij beslissingen om toezicht selectief en risicogericht in te zetten.

Gesloten jeugdzorg

Een aantal (afdelingen van) JJI's is per 1 januari 2008 omgevormd tot een instelling voor gesloten jeugdzorg. Een volgende groep is per 1 februari 2009 overgegaan.

De projectgroep veiligheid JJI van de gezamenlijke inspecties onderhoudt contact met de projectgroep gesloten jeugdzorg van de Inspectie jeugdzorg om te zorgen dat het toezicht op elkaar wordt afgestemd. Hiervoor hebben de beide projectleiders de *Notitie toezicht veiligheid JJI's – toezicht gesloten jeugdzorg* opgesteld. Hierin staat wat de overgang van JJI naar instelling gesloten jeugdzorg betekent voor de invulling van het toezicht.

De Inspectie jeugdzorg heeft besloten om de uitgebreide starttoets voor nieuwe instellingen voor gesloten jeugdzorg *in principe* niet uit te voeren bij voormalige (afdelingen van) JJI's die nu gesloten jeugdzorg aanbieden, omdat de thema's van de starttoets al in het brede toezicht veiligheid JJI's van de gezamenlijke inspecties bij hen zijn getoetst.

Op deze regel is echter wel een uitzondering: als een voormalige JJI bij het laatste onderzoek veiligheid JJI op sommige indicatoren nog niet de score 'operationeel' behaald had, voegt de Inspectie jeugdzorg die indicatoren toe aan het reguliere toezicht gesloten jeugdzorg bij deze instelling. Dit betreft Den Engh, de O.G. Heldringstichting en Icarus (voorheen onderdeel van JJI Het Keerpunt).

Waar nodig en mogelijk vindt het toezicht gesloten jeugdzorg in de komende jaren plaats samen met een of meer collega inspectie(s).

Bijlage 1 Het landelijk rapport “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen”

Deze bijlage beschrijft de basis voor het vervolgtoezicht: het landelijk rapport “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's” (september 2007).

Achtereenvolgens komen in het kort aan bod: de oordelen van de inspecties, de aanbevelingen, in het bijzonder die aan de inrichtingen, en de aankondiging van het vervolgtoezicht in het landelijk rapport.

Oordelen van de inspecties

Op verzoek van de toenmalige minister van Justitie hebben de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing onderzoek gedaan naar de veiligheid binnen de veertien justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) in Nederland.

De vraag die centraal stond was of de JJl's voldoen aan hun opdracht een veilig leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen voor de jongeren en het personeel van de inrichting en de daaraan verbonden school.

Het uitgangspunt dat bij het toezicht is gehanteerd, is dat het opsluiten in een beveiligde setting van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, op zichzelf een risicovolle situatie is. Incidenten binnen JJl's zijn dan ook niet uit te sluiten. De inspecties verwachten echter wel dat de JJl's ernaar streven om de risico's die het opsluiten van deze jongeren met zich mee brengt tot een absoluut minimum te beperken en een zo veilig mogelijk leef-, behandel- en werkklimaat te bieden en te waarborgen.

Om dit te beoordelen onderscheidden de inspecties vier risicogebieden die alle in even belangrijke mate bijdragen aan de (on)veiligheid binnen een JJl en de daaraan verbonden school en die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het betreft de volgende gebieden: *Preventie en beheersing van agressie en geweld*, *Bejegeningsslimaat*, *Opvoeding en behandeling* en *Deskundigheid van het personeel*.

Oordeel

Op basis van het onderzoek kwamen de inspecties tot het oordeel dat de JJl's hun opdracht onvoldoende waarmaken. De JJl's lopen te grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

Bij de beoordeling van de veiligheidssituatie binnen de JJl's gold als maatstaf dat inrichtingen op de vier risicogebieden geformaliseerd beleid hebben dat bij medewerkers bekend is en in de dagelijkse uitvoering consequent wordt gehanteerd. Wanneer dit het geval was, werd het beleid als operationeel beoordeeld. Het beleid was geborgd als de JJl de uitvoering kritisch en systematisch bewaakt en op basis hiervan noodzakelijke verbeteringen doorvoert.

De inspecties zijn van mening dat als een JJI geen operationeel of geborgd beleid heeft, de JJI risico loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Het risico wordt groter naarmate op meer indicatoren operationeel beleid ontbreekt en kan variëren van laag, via matig, naar ernstig tot onaanvaardbaar.

Uit tabel 1 blijkt dat in zes van de veertien inrichtingen sprake was van een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jongeren en het personeel.³

De overige inrichtingen liepen een laag of een matig risico. Er was geen enkele inrichting die op alle onderzochte punten (indicatoren) geformaliseerd beleid had dat bij medewerkers bekend was en in de dagelijkse praktijk consequent werd gehanteerd. Dat wil zeggen dat ook bij geen enkele van deze inrichtingen sprake was van een volledig operationeel of geborgd beleid.

Tabel 1. Beoordeling van het veiligheidsrisico per justitiële jeugdinrichting

| |
|---|
| Laag risico |
| De Hunnerberg |
| O.G. Heldring |
| Rentray |
| Teylingereind |
| Matig risico |
| De Sprengen |
| Den Hey-Acker |
| Het Keerpunt |
| Het Poortje |
| Ernstig risico |
| De Doggershoek |
| De Hartelborgt |
| De Heuvelrug |
| Den Engh |
| Harreveld |
| Het Jongeren Opvang Centrum (J.O.C.) |

Aanbevelingen

De aanbevelingen van de inspecties in het landelijk rapport waren gericht aan de JJI's, aan het ministerie van Justitie (DJJ) én aan de uitvoeringsorganisatie DJI (sectordirectie JJI). In het kader van dit voortgangsbericht gaat het vooral om de aanbeveling aan de JJI's.

Deze luidde als volgt:

³ De Inspectie van het Onderwijs heeft vier scholen in een traject van geïntensiveerd toezicht geplaatst: het DOK in Den Helder, Den Engh in Den Dolder, het Kompascollege te Spijkenisse en de Mr. Joh. Visserschool, locatie de Hunnerberg te Nijmegen.

“De inspecties zijn van oordeel dat de inrichtingen, gezien hun opdracht om een veilig leef-, werk en behandelingsklimaat te bieden en te waarborgen, op alle risicogebieden op ten minste operationeel niveau dienen te functioneren. Nu dit niet het geval is, verwachten de inspecties dat:

- De inrichtingen zorgen dat alle onderzochte indicatoren op operationeel niveau gebracht worden.”

Aankondiging vervolgtoezicht

De inspecties verwachten dat elke inrichting en de daaraan verbonden school, op basis van een door hen gezamenlijk opgesteld verbeterplan, maatregelen treffen die het geconstateerde risico verkleinen. Het vervolgtoezicht is in het landelijk inspectierapport aangekondigd.⁴ De aard, omvang, intensiteit en eindtermijn van dit toezicht zijn afhankelijk van de veiligheidsrisico's.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

| Geconstateerd risico | Actie inspecties |
|-----------------------------|---|
| Laag risico | De inrichting dient te rapporteren aan de inspecties over de voortgang. |
| Matig risico | De inrichting dient aan de inspecties te rapporteren over de voortgang. Na uitvoering van het verbeterplan vindt heronderzoek plaats. |
| Ernstig Risico | Verscherpt toezicht: de inrichting dient te rapporteren en de voortgang wordt gecontroleerd door regelmatige inspecties. |

Het is voor de inspecties onaanvaardbaar dat een inrichting onvoldoende voortgang maakt. Als zich dit voordoet, worden de minister en staatssecretaris van Justitie hiervan in kennis gesteld. Tevens bestaat de mogelijkheid voor de afzonderlijke inspecties om waar nodig bestuursdwang toe te passen.

In november 2007 ontvingen de inrichtingen, de scholen, DJJ en DJI de notitie “Vormgeving vervolgtoezicht veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen”. Deze notitie gaat in op de uitgangspunten van het vervolgtoezicht en op de uitvoering (zie bijlage 2).

⁴ “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's”, Utrecht september 2007, p. 19.

Bijlage 2 Vormgeving van het vervolgtoezicht veiligheid JJI

In deze bijlage komen achtereenvolgens aan bod: de uitgangspunten die de inspectie hebben geformuleerd voor het vervolgtoezicht en wat verscherpt toezicht en regulier toezicht in dit kader inhoudt. Deze bijlage is een samenvatting van de Notitie "Vormgeving Vervolgtoezicht" die de inspecties in november 2007 hebben vastgesteld en vervolgens verstuurd aan het ministerie van Justitie en aan alle betrokken JJI's en scholen.

Uitgangspunten

Samenwerking inspecties

De inspecties geven het toezicht gezamenlijk vorm en voeren het toezicht gezamenlijk uit. Hierbij wordt de eigen verantwoordelijkheid van elke inspectie in acht genomen.

Toezicht op maat

Het vervolgtoezicht wordt bepaald aan de hand van de volgende gegevens:

- de ernst en de aard van de geconstateerde risico's in de inrichting;
- de kwaliteit van het verbeterplan van de inrichting;
- meldingen van "bijzondere voorvallen" (calamiteiten en incidenten) die de inrichtingen aan de inspecties doen.

Verantwoordelijkheid

De inrichting en de school zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg en voor de veiligheid.

De inspecties zijn verantwoordelijk voor het toezicht hierop en zij informeren en adviseren het ministerie van Justitie.

Wanneer de inspecties constateren dat een inrichting weinig voortgang maakt met de uitvoering van het verbeterplan kan dat aanleiding zijn het ministerie van Justitie daarvan op de hoogte te stellen.

Toetsingskader

Het toetsingskader dat de inspecties in het vervolgtoezicht hanteren is hetzelfde als het toetsingskader dat bij het eerste onderzoek is gehanteerd, waardoor de resultaten van het toezicht vergelijkbaar zijn.

Na afronding van het vervolgtoezicht wordt het gehanteerde toetsingskader waar nodig aangescherpt en verduidelijkt.

Hertoetsen

Hertoetsen vinden plaats op alle risicogebieden en op alle indicatoren. De hertoets wordt door alle inspecties uitgevoerd.

Verscherpt toezicht

Het verscherpt toezicht houdt in dat de inspecties de inrichtingen en scholen met een *ernstig* risico intensief volgen.

De inrichtingen krijgen in het eerste kwartaal van 2008 bezoek van de inspecties. Twee, in een enkel geval drie inspecteurs komen voor een voortgangsgesprek. De inspecties stellen zich in het gesprek op de hoogte van de uitvoering van het verbeterplan en bespreken resultaten en knelpunten met de directies.

De inspecties leggen het gesprek vast in een kort verslag. Hierin staat ook de conclusie van de inspecties over het vervolg van het toezicht: ofwel zij maken nogmaals een afspraak voor een voortgangsgesprek ofwel zij besluiten in overleg met de inrichting en school wanneer zij komen hertoetsen.

Uiterlijk na een jaar vindt een hertoets plaats. Als het oordeel van de inspecties in de hertoets is dat de inrichting geen ernstig risico meer heeft, dan informeren de inspecties het ministerie hierover en zetten de inspecties het gewijzigde oordeel op hun websites.

Wanneer het verscherpt toezicht is opgeheven, volgt het reguliere toezicht dat inrichtingen met een matig of een laag risico vanaf het begin van het vervolgtoezicht hebben gehad.

Regulier toezicht

De inspecties vragen de inrichtingen en scholen met een *matig* risico om in het eerste of tweede kwartaal van 2008 te rapporteren hoe de uitvoering van het verbeterplan verloopt. De inspecties doen ook hier een hertoets. Het tijdstip van de hertoets hangt af van de voortgang die inrichting en school boeken bij het uitvoeren van hun verbeteringen.

Als het oordeel van de inspecties op grond van de hertoets verbetert, dan informeren de inspecties het ministerie hierover en publiceren de inspecties het gewijzigde oordeel op hun websites.

De inspecties vragen de inrichtingen en scholen met een *laag* risico om in het derde kwartaal van 2008 te rapporteren over de invoering van de verbeteringen. De inspecties doen geen hertoets tenzij er aanwijzingen zijn dat de situatie in de inrichting en/of de school verslechterd is.

Bijlage 3 Schematisch overzicht gesprekken, rapportages en hertoetsen

Legenda

G betekent: voortgangsgesprek met inrichting / school

eG betekent: eindgesprek met laag risico inrichting / school

R betekent: voortgangsrapportage inrichting / school

H betekent: hertoets inrichting / school

H2 betekent: hertoets om het risiconiveau te bepalen van de inrichtingen waarbij het verscherpt toezicht is opgeheven

Grijs betekent: vervolgtoezicht JJI afgerond

| Inrichting | | Maanden 2008 | | | | | | | | | | | |
|------------|------------------------|--------------|---|---|---|---|----------------|----|----|----|----|----|----|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | De Hartelborgt | G | | | | | G2 | | | G3 | | | H |
| 2 | Het JOC | G | | | | | | G2 | | | H | | |
| 3 | Den Engh | | | G | | | | | | H | | | |
| 4 | Harreveld | | G | | | | | | | | | G2 | |
| 5 | De Doggershoek | | G | | | | H ⁵ | | | H | | | |
| 6 | De Heuvelrug | | | | G | | | R | | | G2 | | |
| 7 | Het Poortje | | | | | R | | | | | | | |
| 8 | De Sprengen | | | | R | | | | | | R2 | | |
| 9 | Het Keerpunt | | R | | | | | | R2 | | | | |
| 10 | Den Hey-Acker | | | | | R | | | | | | | R2 |
| 11 | De Hunnerberg | | | | | | | | | R | | G | |
| 12 | Rentray | | | | | | | | | R | | | |
| 13 | Teylingereind | | | | | | | | | R | | | |
| 14 | OG Heldringh Stichting | | | | | | | | | R | | | |

⁵ Hertoets in juni op verzoek van de inspecties drie weken uitgesteld; omdat dan de schoolvakantie begonnen zou zijn, is de hertoets verzet naar september.

| Inrichting | | Maanden 2009 | | | | | | | | | | | |
|------------|-------------------------------------|--------------|---|----------------|---|---|---|---|----|---|----|----|----|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | De Hartelborgt | | | | | | | | | | H2 | | |
| 2 | Het JOC | | | | | | | | | | | H2 | |
| 3 | Den Engh ⁶ | | | | | | | | | | | | |
| 4 | Harreveld | H | | | | | | | | | | H2 | |
| 5 | De Doggershoek | | | | | | | | H2 | | | | |
| 6 | De Heuvelrug | | H | | | | | | | | | | H2 |
| 7 | Het Poortje | | | H | | | | | | | | | |
| 8 | De Sprengen | | | | | H | | | | | | | |
| 9 | Het Keerpunt | | | | H | | | | | | | | |
| 10 | Den Hey-Acker | | | | | | H | | | | | | |
| 11 | De Hunnerberg | | | H ⁷ | | | | | | | eG | | |
| 12 | Rentray | | | | | | | | eG | | | | |
| 13 | Teylingereind | | | | | | | | | | | | eG |
| 14 | OG Heldringh Stichting ⁸ | | | | | | | | | | | | |

⁶ Inmiddels gesloten jeugdzorg.

⁷ Hertoets betreft mn de school en de samenwerking tussen school en inrichting.

⁸ Inmiddels gesloten jeugdzorg.