

**Tweede Voortgangsbericht  
Vervolgtoezicht veiligheid justitiële  
jeugdinstellingen  
December 2008**

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

Utrecht, december 2008



## Inhoudsopgave

Inleiding .....	5
Hoofdstuk 1. Resultaten vervolgtoezicht veiligheid JJI 2008 .....	7
Resultaten inrichtingen met ernstig risico .....	7
Resultaten inrichtingen met matig risico .....	11
Resultaten inrichtingen met laag risico .....	13
Hoofdstuk 2. Vervolgtoezicht in 2009 .....	15
Hoofdstuk 3. Overig toezicht JJI .....	17
Gesloten jeugdzorg .....	17
Meldingen calamiteiten .....	17
Toezicht veiligheid jeugdafdelingen in Penitentiaire Inrichtingen .....	17
Toezicht verlofbeleid JJI (ISt en IJZ) .....	18
Bijlage 1 Het landelijk rapport “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen” .....	19
Oordelen van de inspecties .....	19
Aanbevelingen .....	20
Aankondiging vervolgtoezicht .....	21
Bijlage 2 Vormgeving van het vervolgtoezicht veiligheid JJI .....	23
Uitgangspunten .....	23
Verscherpt toezicht .....	24
Regulier toezicht .....	24
Bijlage 3 Schematisch overzicht gesprekken, rapportages en hertoetsen .....	25



## 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 zodat er geen te grote risico's meer zijn.

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.

De staatssecretaris van Justitie heeft op 31 oktober 2008 de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de verbetermaatregelen in de JJl's met een brief en de Voortgangsrapportage Kwaliteitsverbetering Justitiële Jeugdinrichtingen. De inspecties zien met instemming dat er beleidsmaatregelen zijn genomen die gebaseerd zijn op de inspectierapporten.

### *Leeswijzer*

In het eerste voortgangsbericht van de inspecties van mei 2008 is, om de achtergronden van het toezicht op de JJl's te schetsen, in hoofdstuk 1 nader ingegaan op het landelijk rapport "Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen" en is in hoofdstuk 2 de vormgeving van het vervolgtoezicht toegelicht.

In dit tweede bericht staan de resultaten van het vervolgtoezicht in de inrichtingen centraal; deze resultaten worden vermeld in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 is aandacht voor het vervolgtoezicht dat de inspecties in 2009 willen uitvoeren. Ten slotte staat in hoofdstuk 3 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 toezicht.



## Hoofdstuk 1. Resultaten vervolgtoezicht veiligheid JJI 2008

Alle inrichtingen en scholen hebben vóór 15 oktober 2007, zoals door de inspecties gevraagd, een verbeterplan aan de inspecties gestuurd. Voor de inspecties waren alle ontvangen verbeterplannen een aanvaardbare basis voor het vervolgtoezicht.

Vervolgens ging dit vervolgtoezicht van start in de vorm van voortgangsgesprekken met inrichtingen en scholen, rapportages van inrichtingen en scholen en hertoetsen.

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het vervolgtoezicht in 2008 samengevat. In bijlage 3 staat een schematisch overzicht van de voortgangsgesprekken, de voortgangsrapportages en de (geplande) hertoetsen.

### Resultaten inrichtingen met ernstig risico

Met de zes inrichtingen en scholen die onder verscherpt toezicht zijn gesteld, omdat zij in het onderzoek van 2007 een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat lieten zien, hebben de inspecties een voortgangsgesprek gevoerd in de eerste maanden van 2008.

In alle betrokken inrichtingen en scholen heeft het rapport van de inspecties uit 2007 tot grote veranderingen geleid, soms vormde het rapport de aanzet tot een cultuuromslag, in enige gevallen tot grote organisatorische en personele ingrepen. Er zijn al snel veel verbeteringen ingezet.

De inspecties hebben in brieven aan de inrichtingen en de scholen de conclusie die zij uit het gesprek trokken geformuleerd.<sup>1</sup>

Die hield in dat óf een tweede voortgangsgesprek plaats vond (zo nodig voorafgegaan door een voortgangsrapportage van inrichting en school) óf dat een afspraak voor de hertoets gemaakt werd. Bij de hertoets onderzoeken de inspecties wat er in de praktijk in de inrichting veranderd is ten opzichte van het onderzoek van 2007 en gaan zij na of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven.

#### *Rijksinrichting voor Jongeren. De Doggershoek*

Met deze inrichting hebben de inspecties na één voortgangsgesprek een hertoets afgesproken, omdat de voortvarendheid waarmee de directie in relatief korte tijd beleidsveranderingen had doorgevoerd daadwerkelijk kon leiden tot een voldoende resultaat op de werkvloer. De hertoets was in juni mogelijk, maar heeft in september 2008 plaatsgevonden.<sup>2</sup>

De inspecties oordelen dat de inrichting en de daaraan verbonden school, "Het Dok" niet langer een ernstig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Er zijn voldoende verbeteringen om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

---

<sup>1</sup> De inspecties hebben een afschrift van hun brief aan de inrichtingen en scholen aan de sectordirectie JJI van de Dienst Justitiële Inrichtingen gestuurd.

<sup>2</sup> De hertoets in juni bij De Doggershoek is op verzoek van de inspecties drie weken uitgesteld; omdat dan de schoolvakantie begonnen zou zijn, is de hertoets verzet naar september.

- door meer aandacht voor de veiligheidsbeleving en voor oorzaken van agressie en geweld is de beheersing ervan verbeterd en het aantal incidenten verminderd; medewerkers voelen zich veiliger en treden duidelijker op naar jongeren; jongeren ervaren dat daarvan rust uitgaat;
- de medewerkers gingen al respectvol om met jongeren; het bejegeningssklimaat is nu verbeterd omdat jongeren beter worden geïnformeerd; ook daarvan gaat rust uit;
- opvoeding en behandeling zijn sterk verbeterd door de kwaliteit van het onderwijs en de systematische aandacht voor afwijkend gedrag; lesuitval en verwijdering van school zijn tot een minimum beperkt en de geboden structuur leidt bij de jongeren en het personeel tot rust en veiligheid;
- er is sprake van een grotere deskundigheid van het personeel; hierin is fors geïnvesteerd; het accent is van beheersen naar opvoeden geschoven en de voorwaarden voor behandeling zijn aanwezig.

### *Rijksinrichting voor Jongeren Den Engh*

Met Den Engh hebben de inspecties na één voortgangsgesprek een hertoets afgesproken, omdat de voortvarendheid waarmee de directie in relatief korte tijd beleidsveranderingen had doorgevoerd daadwerkelijk kon leiden tot een voldoende resultaat op de werkvloer. De hertoets is gehouden in september.

De inspecties oordelen dat de inrichting niet langer een ernstig risico loopt op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Den Engh liep een ernstig risico doordat de methodiek bepalend was voor de vormgeving en sturing van de organisatie. Dit leidde ertoe dat de opvoeding en behandeling van jongeren en het handelen van medewerkers in een gesloten systeem plaatsvonden. De huidige directie heeft in deze situatie ingegrepen. Hierdoor zijn in relatief korte tijd veranderingen doorgevoerd die geleid hebben tot voldoende verbeteringen om het verscherpt toezicht op te heffen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende conclusies:

- er is een nieuw ontwikkeld veiligheidsbeleid dat de basis vormt voor preventie en beheersing van agressie en geweld; er zijn nu heldere protocollen en procedures waarin ook de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden van medewerkers zijn vastgelegd;
- het bejegeningssklimaat is verbeterd doordat de inrichting de rechten en belangen van de individuele jongeren meer respecteert en jongeren beter informeert; er is een begin gemaakt met een individueel gericht mentoraat; de toegang van jongeren tot klachtprocedures is beter geregeld;
- de opvoeding en behandeling zijn verbeterd doordat de inrichting oog heeft gekregen voor de individuele behoefte van de jongeren; dit geldt voor het diagnosticeren en indiceren voor een behandeling; meer dan in 2007 wordt er rekening gehouden met de individuele onderwijsbehoeften van de leerlingen;
- de deskundigheid van het personeel is toegenomen doordat deze niet meer alleen gericht is op de uitvoering van de methodiek; voor de schoolgroepen zijn inmiddels bevoegde docenten aangetrokken.

### *Jongeren Opvang Centrum (J.O.C.)*

Met het J.O.C. hebben de inspecties besloten een tweede voortgangsgesprek te houden in juli; op grond van de informatie die de inrichting en school toen hebben gegeven, hebben de inspecties geconcludeerd dat de voortvarendheid waarmee de directie in relatief korte tijd beleidsveranderingen heeft doorgevoerd daadwerkelijk kon leiden tot voldoende implementatie van dit beleid in oktober 2008. Daarom hebben de inspecties in oktober een hertoets gehouden bij de inrichting en school. De inspecties oordelen dat de inrichting en de daaraan verbonden school die deel uitmaakt van het Altra College, niet langer een ernstig risico lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. De voortvarendheid waarmee de directie veranderingen heeft doorgevoerd, heeft geleid 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 medewerkers betrokken worden bij de verbetering van het veiligheidsbeleid; de veiligheidsproblematiek is op een grondige manier aangepakt;
- Het bejegeningssklimaat is verbeterd doordat de inrichting de individuele belangen van jongeren beter is gaan respecteren; de klachtprocedures zijn toegankelijker geworden en het recht op een passend dagprogramma voor de jongere krijgt beter vorm; er is een meer respectvolle benadering van de jongeren;
- de inrichting heeft meer oog gekregen voor de individuele behandeling en het schoolprogramma van de jongeren; een samenhangend dagprogramma is een belangrijke vooruitgang in het J.O.C. en wordt door jongeren en medewerkers gewaardeerd; de kwaliteit van het onderwijs is sterk verbeterd;
- het herkennen, diagnosticeren en behandelen van jongeren met psychische en/of psychiatrische problematiek begint een herkenbaar en effectief onderdeel te worden van het inrichtingsbeleid;
- de deskundigheid van het personeel verbetert door veranderingen in cultuur en het bieden van scholingsmogelijkheden; er is meer aandacht voor de inhoudelijke begeleiding van teams en het ondersteunen van groepsleiding; de hechtere samenwerking met de school heeft ook geleid tot een verbetering van de deskundigheid van het schoolpersoneel.

### *Rijksinrichting voor Jongeren De Hartelborgt*

Bij deze inrichting hebben de inspecties drie voortgangsgesprekken gevoerd, in januari, in juni en in september. Na het tweede voortgangsgesprek hebben de inspecties hun zorg uitgesproken, omdat zij vreesden dat het tempo waarin verbeteringen worden 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. De inspecties oordelen 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. Het rapport van de hertoets is nog niet vastgesteld.

#### *Vervolg*

De vier bovenstaande inrichtingen vallen na het opheffen van het verscherpt toezicht onder het reguliere toezicht.

In 2009 vindt nog een toets 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.

Omdat van deze inrichtingen Den Engh per 1 januari 2009 een aanbieder van gesloten jeugdzorg wordt, zal dit voor Den Engh gebeuren aan de hand van het toetsingskader gesloten jeugdzorg. Voor meer informatie over het inspectietoezicht op de gesloten jeugdzorg, zie hoofdstuk 3.

#### *Jongerenhuis Harreveld*

Met *Harreveld* 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.

#### *Rijksinrichting voor Jongeren De Heuvelrug*

Met *De Heuvelrug* 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 hebben over het tempo waarin de inrichting verbeteringen realiseert, 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 is inmiddels verstreken. De inspecties willen daarom in januari een derde voortgangsgesprek met de inrichting voeren met als doel dat inrichting en school de zorgen van de inspecties kunnen wegnemen. Het verscherpt toezicht blijft vooralsnog gehandhaafd.

#### *Kristallis Scholengroep, locatie Rijksinrichting voor Jongeren de Hunnerberg*

In november hebben de inspecties een voortgangsgesprek gevoerd met deze school die sinds het onderzoek van 2007 onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie van het Onderwijs staat. Het gesprek ging met name over de onderdelen in het verbeterplan die de school betreffen. Op de onderdelen die de inrichting betreffen hebben 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 kan 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 richt zich met name op de indicatoren van het onderwijs en de indicatoren die betrekking hebben op de samenwerking tussen school en inrichting.

### **Resultaten inrichtingen met matig risico**

Alle vier de inrichtingen met een matig risico hebben volgens afspraak een voortgangsrapportage gestuurd aan de inspecties met de resultaten van het verbeterplan. Het gaat hier om Het Keerpunt, De Sprengen, Het Poortje en Den Hey-Acker.

Het doel van die rapportage is dat zij de inspecties informeren over de voortgang van de kwaliteitsverbeteringen op basis van het verbeterplan dat de inrichting en de school hebben opgesteld.

De inspecties hebben in hun brief aan de inrichtingen en de scholen hun conclusie over de voortgangsrapportage geformuleerd. Die houdt in dat óf een voortgangsgesprek plaats vindt (zo nodig voorafgegaan door een tweede voortgangsrapportage van inrichting en school) óf dat een afspraak voor de hertoets wordt aangekondigd waarbij de inspecties opnieuw het risiconiveau bepalen.

De norm die de inspecties hanteren bij de beoordeling van de uitvoering van de voortgangsrapportage is dat alle indicatoren (ten minste) operationeel moeten zijn. Voldoet de rapportage aan die norm, dan komt de inrichting in aanmerking voor een hertoets. In 2009 maken de inspecties de afspraken voor de hertoetsen bij de inrichtingen die in 2007 een matig risico lieten zien.

#### *Het Poortje Jeugdinrichtingen*

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat inrichting en school acties in gang hebben gezet op een groot aantal terreinen. Deze acties hebben betrekking op die indicatoren die tijdens het onderzoek als afwezig of aanwezig werden gescoord. Daarnaast wordt in de rapportage apart ingegaan op een drietal zaken die volgens het inspectierapport van 2007 om extra aandacht vragen: de borging van beleid, de werving en selectie van medewerkers en de organisatie rond behandelplannen.

Naar de mening van inrichting en school heeft het totaal aan ingezette verbeteringen tot gevolg dat aan alle indicatoren die tijdens het onderzoek als afwezig of aanwezig zijn gescoord, thans het oordeel operationeel kan worden verbonden.

Omdat Het Poortje volgens de voortgangsrapportage in beginsel aan de inspectienorm voldoet, verwachten de inspecties geen verdere rapportage over de uitvoering van het plan. Begin 2009

nemen de inspecties contact met de inrichting op om een datum voor de hertoets in Het Poortje vast te leggen.

#### *Het Keerpunt, justitiële jeugdzorg*

De inspecties hebben besloten de inrichting en school te verzoeken om een tweede voortgangsrapportage. De reden hiervoor was dat de inspecties op basis van het toegestuurde verbeterplan van februari concludeerden dat nog niet alle aan alle indicatoren de score operationeel kon worden verbonden. Er waren onderwerpen waarvoor inrichting en school nog geen beleid geformuleerd hadden en er waren veranderingen waarvan de invoering nog niet was afgerond. Uit de tweede voortgangsrapportage van september 2008 bleek dat inrichting en school acties in gang hebben gezet op een groot aantal terreinen die betrekking hadden op indicatoren die tijdens het onderzoek als afwezig of aanwezig werden gescoord én op indicatoren die toen als operationeel werden gescoord. Omdat Het Keerpunt nu volgens de voortgangsrapportage in beginsel aan de norm van de inspectie voldoet, leggen de inspecties begin 2009 een datum vast voor de hertoets in Het Keerpunt.

#### *Justitieel Pedagogisch Centrum De Sprengen*

De voortgangsrapportage van eind maart bevatte veel onderwerpen die gerelateerd zijn aan het begrip veiligheid zoals dat door de inspecties is gehanteerd. Ook maakte de rapportage duidelijk dat inrichting en school op een aantal terreinen waarop de inspecties het oordeel operationeel hadden gegeven, verdere verbetering nastreefden. Maar de inspecties stelden vast dat de inrichting nog niet voldeed aan de norm van de inspecties.

Daarom hebben de inspecties verzocht om een tweede voortgangsrapportage in oktober.

Uit de tweede rapportage bleek dat inrichting en school acties in gang hebben gezet op een groot aantal terreinen. Omdat De Sprengen nu volgens de voortgangsrapportage in beginsel aan de norm van de inspectie voldoet, leggen de inspecties begin 2009 een datum vast voor de hertoets in De Sprengen.

#### *Rijksinrichting voor Jongeren Den Hey-Acker*

De voortgangsrapportage van juni bevatte veel onderwerpen met betrekking tot het begrip veiligheid; de rapportage gaf inzicht in de vorderingen op de verschillende terreinen.

De inspecties stelden echter vast dat de rapportage nog niet voldeed aan de norm van de inspecties: een overkoepelend veiligheidsbeleid, de weerbaarheidstraining, het structureel overleg tussen school en inrichting, een beleidsvisie psychiatrie en het opleidingsplan voor zittend en nieuw aan te trekken personeel zijn nog niet ingevoerd. Daarnaast gaf de rapportage op een tweetal punten onvoldoende inzicht hoe op korte termijn een operationele score gerealiseerd zou worden, namelijk op de indicatoren 'veiligheid gebouw' en 'hulp en rechtsbijstand'.

Daarom hebben de inspecties verzocht om een tweede voortgangsrapportage in december.

## **Resultaten inrichtingen met laag risico**

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

Het doel van de voortgangsrapportage is ook bij deze inrichtingen dat zij de inspecties informeren over de voortgang van de kwaliteitsverbeteringen op basis van het verbeterplan dat de inrichting en de school hebben opgesteld na het toezicht van 2007.

Uit alle vier de voortgangsrapportages blijkt dat inrichtingen en scholen acties in gang hebben gezet op een groot aantal terreinen. Deze acties hebben niet alleen betrekking op die indicatoren die tijdens het onderzoek als afwezig of aanwezig werden gescoord, maar ook op indicatoren die de inrichtingen en scholen van operationeel naar geborgd willen brengen.

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

Omdat alle inrichtingen en scholen<sup>3</sup> volgens de voortgangsrapportages in beginsel bijna volledig aan deze norm voldoen, verwachten de inspecties geen verdere schriftelijke rapportage over de uitvoering van de plannen.

In de loop van 2009 nemen de inspecties contact op met deze inrichtingen en scholen voor een afspraak om de stand van zaken en verdere ontwikkelingen te bespreken.

Overigens is de O.G. Heldringstichting sinds 1 januari 2008 een aanbieder van gesloten jeugdzorg. Voor meer informatie over het inspectietoezicht op de gesloten jeugdzorg, zie hoofdstuk 3.

---

<sup>3</sup> Met uitzondering van de school die verbonden is aan De Hunnerberg, zie hierboven onder verscherpt toezicht.



## Hoofdstuk 2. Vervolgtoezicht in 2009

In 2009 vindt, zoals uit hoofdstuk 1 blijkt, in ieder geval een hertoets plaats bij Harreveld in januari. Over een hertoets bij De Heuvelrug nemen de inspecties in januari een besluit.

In 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.

In 2009 vindt een hertoets plaats bij de inrichtingen die in het onderzoek van 2007 een *matig* risico hadden om het risiconiveau vast te stellen. De mogelijke uitkomsten zijn een laag risico of, als de inrichting de verbeteringen niet vasthoudt, opnieuw een matig risico. Het is in principe ook mogelijk dat een inrichting achteruit gaat en bij de hertoets een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel en werkklimaat vertoont.

Ten slotte voeren de inspecties in 2009 een gesprek over de stand van zaken met de inrichtingen die in het onderzoek van 2007 een *laag* risico hadden.

Bij alle toezichtactiviteiten van 2009 betrekken de inspecties de meldingen bijzonder voorval: als daarin zorgwekkende ontwikkelingen zitten, dan stellen de inspecties deze aan de orde bij de inrichtingen.



## **Hoofdstuk 3. Overig toezicht JJI**

### **Gesloten jeugdzorg**

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

De projectgroep veiligheid JJI van de gezamenlijke inspecties onderhoudt contact met de projectleider van het toezicht op de gesloten jeugdzorg dat de Inspectie jeugdzorg uitvoert om te zorgen dat het toezicht op elkaar wordt afgestemd.

Het toezicht gesloten jeugdzorg van de Inspectie jeugdzorg kent voor de komende jaren twee vormen:

- een entreetoets voor instellingen die gesloten jeugdzorg als nieuw zorgaanbod starten; deze toets op basale voorwaarden voor veiligheid houdt de Inspectie jeugdzorg niet in de voormalige JJI's, omdat deze net in 2007 getoetst zijn op veiligheid;
- stapsgewijs toezicht op alle instellingen voor gesloten jeugdzorg op basis van het in 2008 ontwikkelde Kwaliteitskader Gesloten Jeugdzorg; deze toetsen vinden in de komende jaren ook bij de voormalige JJI's plaats.

Waar nodig en mogelijk vindt het toezicht plaats samen met een of meer collega inspectie(s).

### **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.

### **Toezicht veiligheid jeugdafdelingen in Penitentiaire Inrichtingen**

De gezamenlijke inspecties hebben in juni en juli 2008 toezicht verricht op de veiligheid van jongeren die geplaatst zijn op jeugdafdelingen in de Penitentiaire Inrichtingen (PI) Noord Holland Noord, locatie Zwaag, en Rijnmond, locatie De IJssel in Krimpen aan den IJssel. Over de uitvoering van het toezicht heeft de Inspectie jeugdzorg overlegd met het ministerie van Justitie.

De inspecties hebben de resultaten van het toezicht vastgelegd in twee inrichtingsrapporten en in de Notitie "Veiligheid binnen tijdelijke jeugdafdelingen in Penitentiaire Inrichtingen" (oktober 2008). De inspecties oordelen dat er in Krimpen sprake is van een weliswaar aanvaardbare, maar niettemin kwetsbare situatie en dat de situatie in Zwaag niet aanvaardbaar is. In de Notitie staan de aanbevelingen aan de staatssecretaris van Justitie op basis van dit toezicht. De aanbevelingen komen erop neer dat het inzetten van capaciteit van een PI als jeugdafdeling zoveel mogelijk moet

worden beperkt, omdat jongeren opgenomen horen te worden in inrichtingen die hiervoor specifiek zijn ingericht en toegerust, dus in een JJI. Dit geldt niet alleen voor jongeren die strafbare feiten hebben gepleegd, maar ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Inmiddels heeft de staatssecretaris de aanbevelingen uitgevoerd.

### **Toezicht verlofbeleid JJI (ISt en IJZ)**

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

De vraagstelling luidt: draagt het verlofbeleid bij aan de opvoeding en behandeling van jongeren die in het kader van een PIJ-maatregel verblijven in een normaal beveiligde justitiële jeugdinstelling?

Onderzoeksvragen zijn: hoe wordt omgegaan met incidenten tijdens verlof; worden de gevolgen van incidenten tijdens verlof in voldoende mate beheerst; worden incidenten geëvalueerd en wordt er lering getrokken uit incidenten.

Het toezicht is afgestemd met de projectgroep vervolgtoezicht veiligheid JJI. Het is niet mogelijk gebleken om de uitvoering te plannen op dezelfde dagen als een eventuele hertoets veiligheid JJI. De instellingen hadden soms ook voorkeur voor scheiding van de verschillende inspectieactiviteiten.

De uitvoering van het onderzoek verloopt volgens planning en is begin 2009 afgerond. De deelrapporten verschijnen naar verwachting in februari 2009, het eindrapport in april 2009.

## **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 onderscheidde 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, Bejegeningssituatie, 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.<sup>4</sup>

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

## **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:

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> De aard, omvang, intensiteit en eindtermijn van dit toezicht zijn afhankelijk van de veiligheidsrisico's.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

<b>Geconstateerd risico</b>	<b>Actie inspecties</b>
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 jeugdinstellingen”. Deze notitie gaat in op de uitgangspunten van het vervolgtoezicht en op de uitvoering.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens deze uitgangspunten samenvattend weergegeven, wordt ingegaan op de vormgeving van het verscherpt toezicht en van het reguliere toezicht.

---

<sup>5</sup> “Veiligheid in justitiële jeugdinstellingen: 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

Inrichting		Maanden 2008												Maanden 2009					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
1	De Hartelborgt	G					G2			G3			H						
2	Het JOC	G						G2			H								
3	Den Engh			G						H									
4	Harreveld		G									G2		H					
5	De Doggershoek		G				H <sup>6</sup>			H									
6	De Heuvelrug				G				R			G2			G3				
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 <sup>7</sup>			H			
12	Rentray									R									
13	Teylingereind									R									
14	OG Heldringh Stichting									R									

#### Legenda

G betekent: voortgangsgesprek met inrichting / school

R betekent: voortgangsrapportage inrichting / school

H betekent: hertoets inrichting / school

<sup>6</sup> Hertoets in juni is op verzoek van de inspecties drie weken uitgesteld; omdat dan de schoolvakantie begonnen zou zijn, is de hertoets verzet naar september.

<sup>7</sup> Het voortgangsgesprek betreft de school, die in 2007 onder geïntensiveerd toezicht is gesteld van de Inspectie van het Onderwijs.