



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
De heer T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

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

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Onze referentie
6578050

Bijlagen

Datum 22 juli 2025
Betreft Ernstige zorgen over effect acute personele tekorten op jongeren en medewerkers in RJJi De Hartelborgt en perspectief JJI's in brede zin

Geachte heer Struycken,

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

Aanleiding

In voorbereiding op het reguliere locatiebezoek heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid zorgelijke signalen ontvangen over personele onderbezetting en de gevolgen hiervan voor Rijks Justitiële Jeugd Inrichting (hierna: RJJi) De Hartelborgt. Het was voor de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspecties) aanleiding om het locatiebezoek om te zetten naar een toezichtsbezoek.

Op 14 mei 2025 brachten de inspecties een gezamenlijk bezoek aan RJJi De Hartelborgt en het Kompas College. Onderstaande bevindingen zijn tot stand gekomen door gesprekken met de directies, medewerkers, jongeren, de Commissie van Toezicht (hierna: CvT), de Ondernemingsraad en de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI). Daarnaast hebben de inspecties aanvullende documentatie opgevraagd.

Met deze brief informeren de inspecties u allereerst over hun conclusie, gevolgd door de bevindingen en een oproep aan u.

Conclusie

Alle JJI's en dus ook RJJi De Hartelborgt hebben reeds lang te kampen met personele tekorten en capaciteitsdruk. Sinds 1 januari 2025 komt daar de druk bij die het voldoen aan de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) met zich meebrengt. Deze wet moet schijnzelfstandigheid van ingehuurd medewerkers ofwel zzp'ers voorkomen. In de praktijk betekent dit dat de externe inhuur van beroepskrachten is afgebouwd en er sprake is van een structureel personeelstekort. De inspecties zien de enorme gedrevenheid en toewijding van de medewerkers en directies van RJJi De Hartelborgt en het Kompas College. Samen spannen ze zich in om te voldoen aan de vereisten van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: BJJ) en de aanvullende maatregelen van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming¹.

¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 24587, nr. 881.

De inspecties constateren dat het besluit van de JJI's om per 1 april 2025 te voldoen aan de wet DBA op de korte termijn tot directe en zeer impactvolle effecten op de bedrijfsvoering van RJJ De Hartelborgt heeft geleid. Naast de positieve gevolgen, heeft RJJ De Hartelborgt hierdoor in de praktijk dagelijks te maken met zware dilemma's. Het dwingt tot moeilijke en ingrijpende keuzes tussen de inzet en het behoud van personeel enerzijds, en de rechtspositie van jongeren anderzijds. Dit leidt tot spanningen bij en tussen zowel medewerkers als jongeren. Vanwege het acute personeelstekort is het dagprogramma voor de jongeren ingekort. Dit zet het pedagogische uitgangspunt, zoals vereist volgens (inter)nationale wet- en regelgeving verder onder druk. Vanwege het acute personeelstekort zitten jongeren te veel op hun kamer, missen onderwijs en is het contact met naasten niet altijd mogelijk zoals gebruikelijk is tijdens hun verblijf. Door het acute personeelstekort staat ook de veiligheid van de medewerkers verder onder druk.

Al jarenlang wordt druk op de taakuitvoering van de JJI's ervaren. Het vinden en behouden van voldoende en gekwalificeerd personeel om aan die doelstelling te voldoen, vormt al zeer geruime tijd een structurele uitdaging voor de JJI's. De inspecties constateren al geruime tijd dat de tekorten in de JJI's leiden tot hardnekkige knelpunten in de taakuitvoering. Dit ondanks de tot dusver ingezette maatregelen om de tekorten in de JJI's te verhelpen. De inspecties dringen met urgentie er bij u op aan de randvoorwaarden voor de JJI's snel te verbeteren om deze zeer zorgelijke ontwikkelingen te beëindigen.

Achtergrond

Jongens en meisjes van 12 tot 27 jaar worden om strafrechtelijke redenen in een JJI geplaatst. Zij verblijven in een JJI op basis van een preventieve hechtenis, nachtdetentie, jeugddetentie of een PIJ-maatregel². Het doel van het verblijf in een JJI is om jongeren te helpen bij hun resocialisatie en terugkeer naar de samenleving, wat moet leiden tot het verminderen van recidive. Dit wordt bereikt door opvoeding, behandeling en beveiliging.

Het vinden en behouden van voldoende en gekwalificeerd personeel om aan die doelstelling te voldoen vormt al heel lang een structurele uitdaging voor de JJI's. Dit komt onder andere door aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt.³ Als gevolg van de veranderende arbeidsmarkt is het aandeel zzp'ers in de JJI's in de afgelopen jaren exponentieel toegenomen⁴. Dit heeft geleid tot een groeiende en substantiële afhankelijkheid van zzp'ers voor de bedrijfsvoering van JJI's. De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft in februari 2023 als reactie op deze ontwikkeling een bovengrens van 30% inhuurkrachten ingesteld.⁵

² PIJ-maatregel staat voor Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen

³ 2 maart 2017, inspecties, [afsluitende brief doorlichting in de JJI's](#); 7 juli 2021 inspecties, [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

⁴ Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's, 28-10-2021, Tweede Kamer, 2022-2023, 24 587, nr. 876; 4 maart 2021, [Brief Bevindingen monitor personele bezetting en veranderde doelgroep JJI's en scholen | Inspectie Justitie en Veiligheid](#); 07 juli 2021, [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

⁵ Kamerstukken II, 2022-2023, 24587, nr. 881

De Belastingdienst let sinds januari 2025 scherp op schijnzelfstandigheid; de wet DBA.^{6,7} Dit betekent dat organisaties die personen inzetten als zzp'er voor werkzaamheden die feitelijk niet zelfstandig worden uitgevoerd, hierdoor een naheffing en boete opgelegd kunnen krijgen. Hierbij geldt dat tijdens het overgangsjaar geen vergrijpboete wordt opgelegd, mits aantoonbare stappen worden gezet om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. De JJI's hebben hierop gezamenlijk besloten om met ingang van 1 januari 2025 en uiterlijk 1 april 2025 geen zzp'ers meer in dienst te hebben.

Bevindingen toezichtsbezoek RJJJ De Hartelborgt

De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) en RJJJ zetten al langere tijd intensief in op werving en actief behoud van personeel. Bijvoorbeeld door wervingscampagnes, inzet van recruiters, samenwerking met opleidingsinstellingen en het bieden van interne doorgroeimogelijkheden binnen de RJJJ. Daarnaast hebben goed functionerende zzp'ers als onderdeel van de maatregel van de JJI's om tot uitfasering van zzp'ers over te gaan, een aanbod voor een (vast) dienstverband bij de RJJJ ontvangen.

In december 2024 was in de RJJJ's gemiddeld 29,8% van de groepsleiding⁸ zzp'er. Specifiek voor RJJJ De Hartelborgt was dit aandeel 30,7%. Per april 2025 heeft RJJJ De Hartelborgt nog een minimaal percentage zzp'ers in dienst. Dit heeft geleid tot een substantiële onderbezetting binnen een aantal functiegroepen bij RJJJ De Hartelborgt per 14 mei 2025. De meest ernstige knelpunten doen zich daarbij voor bij de (senior) pedagogisch medewerkers. Voor de senior pedagogische medewerker staat 52.3% van de formatie open aan vacatureruimte, voor de pedagogische medewerker is dat 40.8%

Gevolgen acute personele tekorten op kwaliteit taakuitvoering RJJJ De Hartelborgt en doorwerking in onderwijsprogramma

Bovenop de reeds bestaande personele tekorten heeft de uitfasering van de zzp'ers tot substantieel minder beschikbaar personeel geleid en daarmee tot directe knelpunten in de personeelsplanning. Dit heeft directe gevolgen voor zowel de medewerkers als de jongeren. Deze gevolgen worden hieronder uiteengezet. Op het moment van het bezoek van de inspecties was de uitfasering van zzp'ers nog gaande. De wijze waarop de gevolgen van het aangepaste dagprogramma binnen de leefgroepen plaatsvindt, verschilt tussen de leefgroepen.

Herverdeling teams

Door onderbezetting is noodzakelijkerwijs de samenstelling van de teams in een zeer kort tijdsbestek herzien. Hierbij is een groot beroep gedaan op de flexibiliteit van het personeel. De veranderende personele bezetting op de groepen brengt onrust voor jongeren en het personeel. De continuïteit van de zorg en de begeleiding van de jongeren komt hierdoor verder onder druk te staan.

⁶ 16 december 2022, [Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige\(n\)](#)

⁷ 18 december 2024, [Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2025](#); Kamerbrief 31 311, [nr 280](#)

⁸ Groepspersoneel: senior pedagogische medewerker, pedagogische medewerker en groepsleiding.

Aanpassing van dagprogramma

Daarnaast heeft het tekort aan inzetbaar personeel reeds vanuit de toenmalige minister voor Rechtsbescherming in 2023 geleid tot een versobering van het dagprogramma voor de jongeren van de wettelijke norm van 77 uur⁹ naar 62 uur per week¹⁰. Bij RJJI De Hartelborgt leidden de personele tekorten tot een aanpassing van het dagprogramma op drie van de vijf doordeweekse dagen per 12 mei 2025. RJJI De Hartelborgt heeft daarmee in totaal 69 uur aan programma. Het aantal uren dagprogramma ligt daarmee onder de wettelijke norm van 77 uur, maar boven de tijdelijke absolute ondergrens van 62 uur. De aanpassing van het dagprogramma duurt in ieder geval tot 31 december 2025. De jongeren mogen tijdens deze drie aangepaste dagprogramma's in de ochtend pas om 9.00 uur in plaats van 7.15 uur van hun kamer af en zijn 's middags een uur later vanuit het onderwijs (om 16.00 uur in plaats van 15.00 uur) terug op de groep. Vanaf 17.30 uur worden de jongeren tot de volgende ochtend ingesloten op hun kamer. Met de drie aangepaste dagprogramma's is dat voortaan drie avonden per week vanaf 17.30 uur. Dit betekent dat jongeren drie dagen per week alleen op hun kamer ontbijten en 's avonds niet meer gezamenlijk koken en eten. Zij eten dan alleen op hun kamer een magnetronmaaltijd.

Door het aangepaste dagprogramma is er substantieel minder recreatietijd. Hierdoor staat het contact met ouders/verzorgers, het eigen netwerk, luchten, en tijd om met groepsleiding contact te hebben ernstig onder druk. De invulling van de beperkte recreatietijd verloopt niet altijd gecoördineerd. Daarnaast zijn bezoeken dagen gewijzigd. Dit zorgt voor onrust onder jongeren.

Daarbij moeten ook door de personele tekorten geregeld op leefafdelingen keuzes worden gemaakt tussen de rechten van jongeren onderling. Begeleid verlof kan bijvoorbeeld niet altijd doorgaan, omdat er onvoldoende bezetting is om tegelijkertijd de leefgroep open te houden. Daarnaast gelden aangepaste bezoeken dagen.

Medewerkers hebben door het aangepaste dagprogramma te maken gekregen met een gewijzigde ureninzet, waarbij zij te maken hebben met een dagdienst in plaats van een reguliere vroege of late dienst. Daarnaast gaan teamoverleggen, waarin ook besluitvorming en afstemming over de jongeren plaatsvindt, niet altijd door. Door de als hoog ervaren werkdruk hebben en voelen medewerkers niet altijd de tijd en ruimte om consequent de-escalerend op te treden. Dat kan gevolgen hebben voor het ontstaan van incidenten. Het handhaven van een pedagogisch leefklimaat vergt (mentale) inspanning en flexibiliteit van de medewerkers. Iets wat zij onder de huidige omstandigheden niet altijd meer kunnen opbrengen.

Door het aanhoudende tekort aan personeel wordt bovenop het reeds aangepaste dagprogramma met enige regelmaat 'gesplitst' gedraaid. Dit betekent dat de jongeren van de ene leef afdeling op kamer moeten verblijven, wanneer de jongeren van de andere leef afdeling uit hun kamer mogen. Hierdoor krijgen twee

⁹ [art. 22 Beginwet justitiële jeugdinrichting](#)

¹⁰ 2 Februari 2023. Kamerstuk [24 587, nr. 881](#)

leefafdelingen elk slechts een half dagprogramma aangeboden. Per saldo resulteert dit in een nog verdere versobering van het reeds in uren afgeschaalde dagprogramma.

Gevolgen voor het onderwijs

De jongeren missen door de aanpassing van het dagprogramma structureel onderwijstijd. Door de aanpassing van het lesprogramma op de bezetting van RJJJ De Hartelborgt, stoppen de lessen bovendien dagelijks een kwartier eerder. Als gevolg van het personeelstekort kon het alternatieve programma zoals dit was gepland in de schoolvakantie niet doorgaan. Daarbij heeft ook het Kompas College te kampen met ziekteverzuim en een personeelstekort, waardoor er regelmatig lesuitval is.

Daarnaast stagneert de gezamenlijke ontwikkeling van een integrale aanpak. Overleggen tussen docenten en groepsleiders en MT-leden en de Commissie van Toezicht van de school kunnen niet doorgaan omdat de roosters zijn veranderd binnen de JJI of doordat werknemers door de uitfasering niet langer bij RJJJ De Hartelborgt werken.

Positieve ontwikkelingen

Door de uitfasering van de zzp'ers is de onvoorspelbaarheid van kwaliteit door de variabele personele inzet per team afgenomen. Daarbij is de verscheidenheid aan beloning verdwenen. De teams bestaan nu uit vaste medewerkers. Dit wordt als positief ervaren door de medewerkers en de jongeren.

De inspecties constateren daarnaast dat RJJJ De Hartelborgt en het Kompas College gezamenlijk deze huidige complexe opgave oppakken. Met het aantreden van de nieuwe manager primair proces is de samenwerking tussen de inrichting en de school sterk verbeterd. Zo wordt er op verschillende lagen, zowel op management- als op uitvoerend niveau samengewerkt aan een integrale aanpak van de jongeren vanuit de gedachte "één kind, één plan". Vanuit het onderwijsteam sluiten nu bijvoorbeeld medewerkers aan bij de behandelplanbespreking van jongeren.

Teams met vaste medewerkers zijn nu vaste aanspreekpunten voor het onderwijs. Door de korte lijnen zijn de communicatie en de overdracht verbeterd. Er is meer betrokkenheid over en weer en afspraken worden nagekomen. Zoveel als mogelijk wordt er samen nagedacht hoe het onderwijs met de huidige belemmeringen door kan gaan. Zo heeft het onderwijs haar schooltijden aangepast aan de werktijden van de groepsleiders en ondersteunt het de beveiliging bij het halen en brengen van de jongeren. De beveiligers zorgen op hun beurt ervoor dat examenkandidaten op tijd op school zijn voor hun examens.

Oproep

De inspecties maken zich ernstig zorgen over het acute personeelstekort bij RJJJ De Hartelborgt. Het acute personeelstekort zet de veiligheid van het personeel nog ernstiger onder druk en leidt tot een nog verdere, zorgwekkende versobering van het verblijf van jongeren. Dit leidt tot toenemende risico's voor de veiligheid van zowel jongeren als medewerkers en schaadt de rechtspositie, het pedagogisch klimaat en de ontwikkeling van de jongeren.

Bovendien maken de inspecties zich in algemene zin ernstig zorgen over het perspectief van RJI De Hartelborgt en de andere JJI's om aan de zeer complexe maatschappelijke opdracht te kunnen voldoen¹¹. De inspecties constateren dat de noodzakelijke uitfasering van zzp'ers acute druk zet op een reeds overbelast stelsel van JJI's. Al jarenlang wordt druk op de taakuitvoering van de JJI's ervaren. Het vinden en behouden van voldoende en gekwalificeerd personeel om aan die doelstelling te voldoen, vormt al zeer geruime tijd een structurele uitdaging voor de JJI's¹². Dit mede als gevolg van de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt.¹³ Hierdoor zijn sinds 2023 aanvullende maatregelen¹⁴ van kracht, waardoor jongvolwassenen (18+) die onder het jeugdstrafrecht vallen, bij wijze van noodmaatregel niet in een JJI, maar op een afdeling in PI Zeist of PI Almelo of in een ander huis van bewaring (hierna: HvB) worden geplaatst.

Daarnaast maken de inspecties zich ernstig zorgen over de reeds bestaande¹⁵ en daarnaast nog verder groeiende capaciteitsbehoefte op korte en langere termijn voor de JJI's^{16,17}. De recente ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële keten in het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) laten een groeiende capaciteitsbehoefte van de JJI's van ruim 2% per jaar zien¹⁸. Dit omdat verwacht wordt dat zowel het aantal PIJ-maatregelen, het aantal jeugddetenties, de gemiddelde duur van jeugddetenties en het aantal voorlopig gehechten zullen toenemen.

Tot voor kort was het perspectief door de uitbreiding van onder meer JJI De Haven, dat in de tweede helft van 2025 de situatie in de JJI's grotendeels op orde zou komen. Daarom zou de plaatsing van jongeren in HvB's niet meer nodig hoeven zijn. Dit perspectief is verdwenen vanwege de verder groeiende capaciteitsbehoefte, de verergerde personeelsproblematiek als gevolg van de wet DBA en het feit dat ondanks deze groeiende capaciteitsbehoefte geen extra financiering is toegekend voor DJI¹⁹. Het is daarmee bijvoorbeeld onduidelijk of er financiering komt voor de voorziene uitbreiding van de JJI-capaciteit met extra locatie JJI Harreveld.

Daar komt verder bij dat de Inspectie JenV eind vorig jaar in haar onderzoek naar de wachttijden in de jeugdstrafrechtketen heeft geconcludeerd dat niet aan de normen voor de doorlooptijden wordt voldaan, het pedagogisch uitgangspunt te

¹¹ 9 april 2025. [Brief Capaciteitsproblemen DJI | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

¹² 9 april 2025. [Brief Capaciteitsproblemen DJI | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

¹³ 4-3-2021 [Brief Bevindingen monitor personele bezetting en veranderde doelgroep JJI's en scholen | Inspectie Justitie en Veiligheid](#). 7-7-2021 [Brief inspecties aan DJI verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen actuele druk op de JJI's | Inspectie Justitie en Veiligheid](#). 10-11-2022. [Brief stand van zaken intensief toezicht JJI's november 2022 | Inspectie Justitie en Veiligheid](#). 5-9-2023 [Afsluitbrief intensieftoezicht JJI's | Inspectie Justitie en Veiligheid](#).

¹⁴ 6 februari 2023. Kamerstuk [24 587, nr. 881](#)

¹⁵ Sinds 1 september 2023 worden jongeren in een huis van bewaring geplaatst. Dit is juridisch gezien mogelijk. De inspecties vinden dit een zeer zorgelijke en onwenselijke situatie. Bij de vrijheidsbeneming behoort het belang van de jeugdige voorop te staan. Op grond van de artikelen 3 en 40, lid 1 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind en artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen heeft de justitiële jeugdige bij de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel recht op een wijze van behandeling, die geen afbreuk doet aan het gevoel van menselijke waardigheid en de eigenwaarde, die rekening houdt met leeftijd en gericht is op de voorbereiding op terugkeer in de samenleving. Dit betekent dat het zorg-, activiteiten- en onderwijsaanbod en de begeleiding van de jeugdige gericht moeten zijn op de ontwikkeling van de ingesloten justitiële jeugdige, hetgeen in een huis van bewaring niet het geval is. (5 september 2023 [Afsluitbrief intensieftoezicht JJI's | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)).

¹⁶ [PMJ-ramingen tot en met 2028 \(capaciteitsbehoefte\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁷ 9 april 2025. [Brief Capaciteitsproblemen DJI | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

¹⁸ 19 juni 2025. Brief over PMJ-ramingen tot en met 2030.

¹⁹ 17 April 2025, [Voorjaarsnota 2025](#)

zeer onder druk staat en dit in strijd is met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind²⁰. Met de nu negatieve ontwikkeling in de JJI komt de rechtspositie van deze jongeren nog verder onder druk te staan en daarmee uiteindelijk ook de veiligheid van de samenleving.

De inspecties constateren al geruime tijd dat de capaciteitstekorten in de JJI's leiden tot hardnekkige knelpunten in de taakuitvoering. Dit ondanks de tot dusver ingezette maatregelen om de tekorten in de JJI's te verhelpen. De inspecties zetten hun inzet voort om het toezicht op de JJI's in lijn met de gestelde toezichttaken effectief te blijven uitvoeren.

Met deze brief roepen de inspecties u daarom nogmaals met urgentie op om de randvoorwaarden met spoed op orde te brengen en zorg te dragen voor een veerkrachtig en weerbaar stelsel van JJI's. Hiervoor moeten voldoende hoog beveiligde plekken, voldoende bevoegd en bekwaam personeel en een passende wijze van financiering beschikbaar zijn, zodat de JJI's kunnen gaan werken aan een uitvoerbare, toekomstgerichte opdracht.

Desgewenst zijn de inspecties bereid om een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,
Mede namens de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,

Mr. E.G.M. Huijzer
Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

²⁰ 10 september 2024. [Rapport Pedagogisch uitgangspunt onder druk | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)