



Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Beslisnota

Capaciteit JJI's - Jongvolwassenen in GW

Datum
9 april 2024

Projectnaam
Capaciteit JJI's

Ons kenmerk
5365020

1. Aanleiding

Op 26 maart en 3 april 2024 bent u in de Staf DGSenB geïnformeerd over de plaatsing van jongvolwassenen in het gevangeniswezen (GW). Dit betreft jongvolwassenen (18+) die formeel geplaatst zouden moeten worden in een justitiële jeugdinrichting (JJI), maar daar niet geplaatst kunnen worden door een capaciteitstekort bij de JJI's. Eerder werden er om die reden al jongvolwassenen op een speciaal daarvoor ingerichte afdeling (24 plekken) in justitieel complex Zeist (JC Zeist) geplaatst. Omdat deze afdeling en de JJI's vol zitten worden jongvolwassenen (op 29 maart; 15) incidenteel ook op plekken in het GW geplaatst die daar niet speciaal voor zijn ingericht, hetgeen juridisch mogelijk is.

In deze nota wordt u, op uw verzoek, geïnformeerd over de opties die er zijn om om te gaan met het capaciteitsgebrek in de JJI's.

2. Geadviseerd besluit

- Een keuze maken uit één of meer van onderstaande opties (a t/m d):
 - Het komende half jaar waar nodig (verspreid en niet geconcentreerd) te blijven plaatsen in Huizen van Bewaring als de afdeling van JC Zeist vol zitten.
 - Een extra afdeling specifiek voor deze groep jongvolwassenen in te richten in het GW.
 - Jongvolwassenen in JC Zeist (deels) op meerpersoonscellen plaatsen.
 - Tijdelijk geen zelfmelders oproepen.
- U wordt geadviseerd om voor optie a te kiezen, omdat het gaat om een overbruggingsperiode van ongeveer een half jaar (totdat de uitbreiding van JJI-capaciteit dusdanig gevorderd is dat het niet meer nodig is om in het GW op andere plekken dan JC Zeist te plaatsen). Daarnaast brengen opties b t/m d meer nadelen met zich mee dan optie a (zie onder paragraaf 4).
- U wordt geadviseerd de Tweede Kamer voorafgaand aan het spoeddebat over de capaciteit in het GW (op 11 april) d.m.v. bijgevoegde Kamerbrief te informeren over de plaatsingen van jongvolwassenen in het GW. In de Kamerbrief is optie a opgenomen; dit kan desgewenst worden gewijzigd.

Op 8 april 2024 heeft u voor optie b gekozen en verzocht dit als zodanig te verwerken en de Kamer te informeren.

3. Kernpunten

- Sinds oktober 2023 worden maandelijks gemiddeld 7 jongvolwassenen in het GW geplaatst op andere plekken dan JC Zeist. De afgelopen maanden loopt het aantal op, maar de bezetting fluctueert sterk per dag. Deze periode wordt zo kort als mogelijk gehouden. Deze jongvolwassenen worden zodra het kan weer overgeplaatst naar JC Zeist of een JJI (gemiddeld tussen de 6-10 overplaatsingen per maand vanuit GW naar JJI of JC Zeist).

- Voor deze jongvolwassenen wordt daarmee niet voldaan aan de waarborgen waarmee de afdeling in JC Zeist zijn omgeven (zoals extra educatie en de aanwezigheid van een orthopedagoog), hetgeen niet wettelijk noodzakelijk is maar een politieke wens is (motie Ceder). Daarnaast zijn sinds oktober arrestanten (in totaal 13) i.p.v. enkel preventief gehechten en jongvolwassenen met een specialistische zorgbehoefte (onbekend hoeveel, het is niet mogelijk om deze splitsing te maken) in het GW geplaatst.
 - Hiermee komt u een toezegging die u eerder aan de TK hebt gedaan, niet na. U heeft in februari 2023 per brief richting de TK aangegeven dat als jongvolwassenen in het GW worden geplaatst, er voldaan moet zijn aan een aantal uitgangspunten (waaronder dat het om preventief gehechten moet gaan en om jongvolwassenen die geen specialistische zorgbehoefte hebben).
- De DJI verwacht dat op afzienbare termijn, bij gelijkblijvende instroom, het plaatsen van jongvolwassenen op een andere plek dan JC Zeist vrijwel niet meer nodig zal zijn omdat er wordt gewerkt aan geplande en gefaseerde uitbreiding van JJI-capaciteit.
- Het bestemmen van een extra afdeling voor jongvolwassenen (bovenop de afdeling in JC Zeist) is mogelijk, maar leidt tot extra druk binnen het GW en heeft beperkt effect voor de jongvolwassenen (alleen samenplaatsing; geen aanvulling op het dagprogramma).
- Een andere mogelijkheid is om jongvolwassenen in JC Zeist op meerpersoonscellen te plaatsen. Juridisch is dit mogelijk, maar hier kleven veel nadelen aan.
- Binnen het GW is een groot gebrek aan operationele capaciteit als gevolg van personeelstekorten. Hiervoor zijn noodmaatregelen in gebruik. De meeste van deze maatregelen hebben niet hetzelfde effect als ze worden genomen in de JJI's, vanwege de andere samenstelling van justitiabelen in JJI's: in de JJI's verblijven grotendeels preventief gehechten en PIJ-gestelden, de doelgroep gedetineerden is maar 10% van het geheel (heeft deels daarna nog een PIJ-vonnis) en de verblijfsduur is gemiddeld korter.
- Alleen het (tijdelijk) niet oproepen van zelfmelders zou enigszins effect sorteren.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

Datum
9 april 2024

Ons kenmerk
5365020

4. Toelichting mogelijke opties

De inspectie en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) geïnformeerd bij de te nemen vervolgstappen. Onderstaande opties zijn n.a.v. de Staf DGSenB van 3 april aangevuld.

a. Jongvolwassenen in het komende half jaar regulier (verspreid en niet geconcentreerd) blijven plaatsen in Huizen van Bewaring als de afdeling in JC Zeist vol zijn

Het betreffen relatief kleine aantallen, in de praktijk wordt een deel van deze jongeren zodra het kan weer overgeplaatst naar een JJI of Zeist en de verblijfsduur van deze groep is relatief kort (enkele dagen/weken).

De directie Individuele Zaken (DIZ) besluit namens u welke jongvolwassenen er in het gevangeniswezen worden (door)geplaatst. DIZ hanteert daar een aantal criteria voor:

- Het moet gaan om een 18+er;
- Aanwezigheid van een bijzondere zorgvraag is een contra-indicatie;
- Gewelddadig gedrag is een contra-indicatie;
- Suïcidaliteit is een contra-indicatie.

Deze optie is in principe onwenselijk. Tegelijkertijd kleven hier minder nadelen aan dan de alternatieve opties. Bovendien is dit slechts tijdelijk nodig. De DJI verwacht namelijk dat de (geplande en gefaseerde) capaciteitsuitbreiding over een half jaar dusdanig gevorderd is dat, bij gelijkblijvende instroom, het plaatsen van jongvolwassenen breder in het GW vrijwel niet meer nodig zal zijn. Naar verwachting wordt er vóór de zomer nog een afdeling geopend in JJI

Teylingereind. Daarnaast wordt Penitentiare inrichting Klein Bankenbosch in Veenhuizen herbestemd naar een JJI. Dit levert 60 nieuwe plekken op. De verwachting is dat de nieuwe JJI in de loop van dit jaar gefaseerd in gebruik kan worden genomen. In 2025 zal de capaciteit van de JJI's naar verwachting volledig op orde zijn. Een en ander is afhankelijk van het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

b. Extra jongvolwassenenafdeling in het GW (naast JC Zeist)

Het is mogelijk een extra afdeling in het GW vrij te maken voor jongvolwassenen. Dit heeft als enig voordeel dat jongvolwassenen kunnen worden samengeplaatst, conform de aangenomen motie Ceder. Deze motie verzoekt de regering om zeer terughoudend om te gaan met het plaatsen van deze groep jongvolwassenen in een PI. Wanneer hier toch toe wordt overgegaan, dit enkel beperkt en kortdurend te doen. De regering wordt ook verzocht zich in te spannen om te borgen dat wanneer deze groep jongvolwassenen in een PI wordt geplaatst, dit gebeurt in een specifieke jongvolwassenengroep met op deze groep afgestemde begeleiding, scholing en een op deze groep afgestemd regime. De verwachting is dat een extra afdeling volstaat om de jongvolwassenen die nu elders in het GW worden geplaatst centraal te kunnen plaatsen, maar zekerheid is niet te bieden omdat DJI geen invloed heeft op de instroom.

Datum
9 april 2024

Ons kenmerk
5365020

Om een aantal redenen **wordt deze optie onwenselijk geacht**:

- Bij het omzetten van de betreffende afdeling moeten 24 meerpersoonscellen (waarop maximaal 48 gedetineerden geplaatst kunnen worden) worden omgezet naar 24 plekken jongvolwassenen (zodat zij individueel op cellen geplaatst kunnen worden).
- *Het belangrijkste nadeel is dat deze optie dus ten koste van minimaal 48 GW-plekken gaat.*
- Omdat de extra afdeling voor jongvolwassenen naar verwachting niet continue geheel bezet zal zijn met 24 jongvolwassenen, geeft dit naast het verlies van 48 GW-plekken dus ook extra snijverlies.
- De DJI verwacht een aanlooptijd van minimaal een maand voordat een (eventuele) extra jongvolwassenenafdeling in het GW in gebruik kan worden genomen. De gedetineerden die nu op die afdeling verblijven moeten namelijk eerst doorstromen naar andere afdelingen in het GW. Omdat deze plekken er nu niet zijn zal instroom moeten worden tegengehouden (op de politiebureaus).¹ Begin week 13 waren er 70 arrestanten in politiecellen die wachten op een GW-plek. Zolang de druk op de politiecellen zo groot is, is het onwenselijk om die te verhogen door een afdeling te reserveren voor jongvolwassenen.
- Gelet op het personeelstekort in het GW acht de DJI het niet mogelijk om op een eventuele extra afdeling extra waarborgen te bieden die worden geboden op de speciale afdeling in JC Zeist. Het dagprogramma zal daardoor op een extra afdeling gelijk zijn aan elders in het GW. Op het aspect van begeleiding en scholing wordt de motie Ceder daarmee op de extra afdeling niet uitgevoerd.
- Op de jongvolwassenenafdeling in JC Zeist worden jongvolwassenen begeleid door zbiw'ers (zorg- en behandelingswerkers). Vanwege het personeelstekort, zijn er geen zbiw'ers beschikbaar voor een eventuele extra jongvolwassenenafdeling. In plaats daarvan zal gewerkt moeten worden met (reguliere) piw'ers (penitentiair inrichtingswerker) met minder personele inzet dan in JC Zeist (2 lijnen op de groep i.p.v. 3)
- Op de jongvolwassenenafdeling in JC Zeist wordt een orthopedagoog ingezet. Op een eventuele extra jongvolwassenenafdeling moet deze, net als JC Zeist, extern worden ingehuurd. Dit is mogelijk maar dit betreft een schaarse functie, waardoor een orthopedagoog niet meteen inzetbaar zal zijn.

Gedurende een periode van een aantal dagen tot een week zullen tussen de 24 en 48 preventief gehechten langer in een politiebureau moeten verblijven. Als de politiebureaus vol zitten (zoals recentelijk het geval was), kunnen personen niet in hechtenis worden genomen.

- Op de jongvolwassenenafdeling in JC Zeist krijgt men een activiteitenprogramma van de organisatie "Life Changing Group" aangeboden. Het is niet zeker of dit activiteitenprogramma ook elders in het land kan worden aangeboden. Het is namelijk niet zeker of deze organisatie dat voor elkaar krijgt, en ook niet of dit activiteitenprogramma ingepast kan worden in het dagprogramma van de betreffende PI.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

c. Jongvolwassenen in JC Zeist op meerpersoonscellen plaatsen

In een JJI worden jongeren/jongvolwassenen op een eenpersoonskamer geplaatst. Daarom dat dit, voor deze doelgroep, ook in JC Zeist wordt gedaan. Een optie zou zijn om jongvolwassenen in JC Zeist dubbel te plaatsen. Daarmee zouden meer jongvolwassenen in JC Zeist geplaatst kunnen worden dan nu gebeurt. Juridisch en gebouwend is dit mogelijk, immers we plaatsen in HvB op basis van de Pbw. Er is onderzocht in hoeverre dit wenselijk is, onder meer door de inhoudelijk behandeldirecteur van de Rijks Justitiële Jeugdinrichting en de vestigingsdirecteur van JC Zeist te bevragen.

Datum
9 april 2024

Ons kenmerk
5365020

Om een aantal redenen *wordt deze optie onwenselijk geacht*:

- Niet iedereen is geschikt om samen op een cel te plaatsen. Verwacht wordt dat veel van deze jongvolwassenen contra-indicaties hebben (zoals het hebben van een ontwikkelingsstoornis). Samenplaatsen leidt dus niet tot een verdubbeling van de huidige 24 plekken.
- Omdat er meer jongvolwassenen geplaatst zouden worden, is er ook meer GW-personeel nodig. Dit heeft een nadelig capaciteits effect op het GW, vanwege de personeelskrapte.
- Dit heeft mogelijk nadelig effect op het huidige "extra aanbod" (onder andere het educatieve activiteiten aanbod). Dat aanbod moet dan gedeeld worden met meer jongvolwassenen.
- Samenplaatsing kan onderlinge negatieve beïnvloeding in de hand werken. Mate van beïnvloeding door groepsgenoten is bij deze specifieke doelgroep namelijk groot.
- Ook is er een aantal andere factoren die deze doelgroep kenmerken, die het maken dat samenplaatsing onwenselijk is: instabiliteit in de relaties met anderen, ontvlambaarheid van emoties en ongelijkwaardige onderlinge relaties. Dat laatste maakt dat onderdrukking en misbruik op de loer liggen.
- Men verwacht dat dit een negatief effect kan hebben op de veiligheid in de inrichting en de groepsdynamiek.
- Men verwacht dat dit gaat leiden tot meer incidenten.
- Men verwacht dat dit weerstand zal opleveren bij het personeel.
- In 2005 en 2006 hebben drie JJI's geëxperimenteerd met het gebruik van meerpersoonskamers (N = 31 jongeren die werden samengeplaatst). Deelnemende jongeren waren positief over de gezelligheid en steun die zij ervoeren op een kamer met groepsgenoten. Echter, veel samenplaatsingen zijn toen voortijdig beëindigd door ruzie, intimidatie en verergering van negatief gedrag. Hierbij moet worden vermeld dat de doelgroep van deze pilot niet 1-op-1 te vergelijken valt met de doelgroep die nu in JC Zeist zit, omdat de jongvolwassenen in JC Zeist ouder zijn (ten tijde van deze pilot was het adolescentenstrafrecht nog niet ingevoerd) en aan de eerdere pilot ook meisjes deelnamen (in JC Zeist worden alleen jongens/mannen geplaatst).
- De verwachting is dat de inspectie hier kritisch over zal zijn. De inspectie is namelijk al kritisch over het huidige verblijf/dagprogramma dat in JC Zeist wordt geboden, en door in te zetten op meerpersoonscellen zal het verblijf/dagprogramma er voor de jongvolwassenen er per saldo op achteruitgaan.

Als jongvolwassenen in het GW op andere plekken dan JC worden geplaatst, dan kunnen ze evengoed op meerpersoonscellen terecht komen. Hoewel dat ook onwenselijk is, kleven daar minder nadelen aan dan samen plaatsen in JC Zeist.

Elders in het GW worden de jongvolwassenen tussen (andere) volwassen gedetineerden geplaatst en dat is over het algemeen een "rustigere" doelgroep.

d. Tijdelijk niet oproepen van zelfmelders

Van de capaciteitsmaatregelen die u bij het GW heeft genomen is het tijdelijk niet oproepen van zelfmelders de enige optie voor Jeugd die enigszins effect zou hebben. Echter hier kleven een aantal nadelen aan:

- Sancties voor jongeren en jongvolwassenen hebben meer effect indien ze snel worden opgelegd en uitgevoerd. Het tijdelijk niet oproepen van zelfmelders gaat ten koste van dit (beoogde) gedragseffect.
- Het effect is beperkt. Naar verwachting zou met een tijdelijke zelfmeldersstop op jaarbasis 3 tot 4 plaatsen in de JJI's vrijkomen, die vervolgens benut kunnen worden voor jongvolwassenen die anders in het GW terecht zouden komen. Dit effect is beperkt vanwege de zeer korte verblijfsduur van zelfmelders.
- Ongeveer de helft van de zelfmelders worden in een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd geplaatst (KVJJ). Een oproepstop zou moeten gelden voor de hele groep anders ontstaat rechtsongelijkheid. Hierdoor heeft deze maatregel een negatief effect op de bezetting van de KVJJ's.
- Verwacht wordt dat het effect van een zelfmeldersstop pas na 6 tot 8 weken merkbaar is: dit omdat de huidig geplaatste zelfmelders eerst moeten uitstromen, en omdat voor (nieuwe) zelfmelders een termijn geldt van 6 weken (bij oproepen moet een zelfmelder zich na 6 weken in een JJI/KVJJ melden).

Maatregelen die zijn genomen in het GW

In het gevangeniswezen zijn maatregelen getroffen om de druk op de capaciteit te verminderen. In het vorige stafoverleg is gevraagd in hoeverre deze maatregelen vertaald kunnen worden naar Jeugd.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

Datum
9 april 2024

Ons kenmerk
5365020

1. Tijdelijk niet oproepen van zelfmelders	Sorteert enigszins effect, zie onder d.
2. Wachten met het oppakken van personen met een openstaande gevangenisstraf van max. 2 maanden of een vervangende hechtenis	Betreft een zeer kleine groep met gemiddeld een klein strafrestant en sorteert daardoor weinig effect.
3. Vrijdag gedetineerden heenzenden die anders binnen 3 dagen in vrijheid worden gesteld	Betreft een zeer kleine groep en sorteert daardoor weinig effect.
4. Elektronisch toezicht aan het einde van de detentieperiode in specifieke gevallen	Kan bij de groep jeugddetentie (zonder vervolgvonnissen PIJ-maatregel). Dit is een zeer kleine groep en de gemiddelde duur van de jeugddetentie is relatief kort. Het sorteert daardoor weinig effect. Dit vergt aanpassing van wet/regelgeving (andere dan die voor GW al in gang is gezet).
5. Doorplaatsen vanuit detentie naar forensische zorg verbeteren 6. Meer gedetineerden een deel van hun straf op een BBA laten ondergaan 7. Vervangende hechtenis voorkomen door het verbeteren van de uitvoering van taakstraffen	Wordt al gedaan waar mogelijk en sorteert derhalve geen extra effect.

Eind 2022 stonden de JJI's onder verscherpt toezicht van de inspecties vanwege zorgen over het capaciteits- en personeelstekort. Destijds zijn verschillende maatregelen overwogen en is uiteindelijk besloten tot het plaatsen van jongvolwassenen met een preventieve hechtenis in het GW.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen
Afdeling Jeugdcriminaliteit

4.1 Politieke context

U heeft tijdens het commissiedebat Gevangeniswezen en TBS van 15 februari aangegeven dat er naast JC Zeist er ook jongvolwassenen elders in het GW worden geplaatst. Indien u daarmee instemt wordt de Tweede Kamer door middel van bijgevoegde kamerbrief voorafgaand aan het spoeddebat over de capaciteit in het GW (op 11 april) geïnformeerd over de plaatsingen van jongvolwassenen in het GW, buiten JC Zeist en hoe u daarmee omgaat

Datum
9 april 2024

Ons kenmerk
5365020

Op 22 april wordt een brief verwacht van de inspectie over JC Zeist. Vóór het meireces wordt de Tweede Kamer in de voortgangsbrief justitiële jeugd geïnformeerd over de justitiële jeugdinrichtingen in den brede, de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen, het WODC-onderzoek over de toepassing van het adolescentenstrafrecht en de wachtlijst van jeugdige zelfmolders. In deze verzamelbrief wordt, zo mogelijk, gereageerd op de brief van de inspectie.

4.2 Juridische overwegingen

(Jeugdige) justitiabelen kunnen bij gebrek aan een passende plek geplaatst worden in inrichtingen voor volwassenen (artikel 9, tweede lid, aanhef en onder h, Pbw). Het capaciteitstekort kan worden aangemerkt als gebrek aan een passende plek.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.