

Vergaderjaar 2024–2025

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 1008

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2024

Hierbij ontvangt u de derde voortgangsrapportage over de capaciteit bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De Kamer wordt hierover elke drie maanden geïnformeerd.¹

Er is sinds vorig jaar bij DJI sprake van een langdurig capaciteitsprobleem. Eerst kwam dit hoofdzakelijk door te weinig personeel, nu is er ook een tekort aan cellen. Dit komt door een stijgende bezetting als gevolg van langere detenties en een toename van tbs-passanten en jongvolwassenen in het gevangeniswezen. Het tekort is nog groter vanwege geplande noodzakelijke renovaties. Het is van groot belang dat criminaliteit wordt bestraft en dat opgelegde straffen zoals ze zijn opgelegd door de rechter ook zo ten uitvoer worden gebracht. Dit is van belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat, voor slachtoffers maar ook voor het veiliger maken van ons land. Zoals ik in eerdere voortgangsrapportages al heb gemeld zijn er geen snelle of gemakkelijke oplossingen voor dit complexe probleem.

Sinds mijn aantreden is het aanpakken van het capaciteitstekort een topprioriteit. Dit doe ik samen met alle betrokken ketenpartners. Ik zet vol in op capaciteitsuitbreidingen, zoals nieuwe locaties voor kortgestrafte zelfmelders en de verkenning naar het huren van celcapaciteit in Estland. Daar waar het mogelijk is en verantwoord kan worden extra meerpersoonscellen ingericht. Ook kijk ik naar mogelijkheden om de doorstroom binnen het gevangeniswezen te verhogen. Zo wil ik de termijnen voor de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) nog verder verruimen.

Ik grijp deze situatie ook aan om fundamenteel na te denken over hoe we het gevangeniswezen in Nederland op de lange termijn slimmer en effectiever kunnen inrichten. Ik kijk hierbij naar welke straffen gedetineerden hebben en welke risico's zij met zich meebrengen, een detentie op maat. Daarnaast werk ik samen met de Staatssecretaris Rechtsbe-

¹ TZ202404-131

scherming ook «Straffen op maat» uit. Dit traject is er onder meer op gericht om de rechter en het OM meer gereedschap in handen te geven om een passende straf op te leggen.

Al deze inspanningen hebben helaas op de korte termijn onvoldoende verlichting geboden. Ik verwacht deze week een «code zwart»-situatie: alle penitentiaire inrichtingen (PI's)² en cellencomplexen op politiebureaus zijn vol.³ Het bestaande tekort werd tot nu toe opgevangen door acute en tijdelijke maatregelen⁴ en het hanteren van een hogere bezettingsgraad in de reguliere regimes van DJI.⁵ De bezettingsgraad is de afgelopen weken opgelopen tot bijna 100%. Deze week lijkt het onmogelijk om alle arrestanten en voorlopig gehechten te kunnen plaatsen in de PI's.⁶

Er zijn op dit moment geen expliciete bevoegdheden vastgelegd in wet- of regelgeving hoe hier mee om te gaan. Ik vind dat een onverantwoorde situatie en zal daarom een noodventiel creëren om de doorstroom te verhogen om zodoende voorlopig gehechten en arrestanten te kunnen blijven plaatsen. Tot die tijd moet ik besluiten om gedetineerden vanuit de PI's niet alleen op vrijdagen incidenteel drie dagen eerder heen te zenden, maar ook op andere dagen van de week. Ik ben genoodzaakt de bestaande maatregel te verruimen ook al heb ik daarvoor geen expliciete bevoegdheid. Het alternatief is dat DJI niet meer alle voorlopig gehechten en arrestanten kan plaatsen.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle maatregelen die in gang zijn gezet met een huidige stand van zaken. Voor wat betreft het capaciteitsverlof met elektronisch toezicht geldt dat deze maatregel, conform de motie van de leden Bruyning (NSC), Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21), wordt beëindigd op 31 december 2024.⁷ In deze brief ga ik in op de belangrijkste ontwikkelingen.

Capaciteitsuitbreidingen

Vanaf half december worden kortgestrafte zelfmelders geplaatst in de penitentiaire inrichting (PI)⁸ Veenhuizen en de PI Heerhugowaard. Het gaat om respectievelijk 40 en 16 plaatsen voor deze doelgroep. Met deze plekken kunnen naar verwachting maximaal 1450 zelfmelders op jaarbasis hun straf uitzitten. Met deze nieuwe locaties kan ik de groei van de voorraad zelfmelders afremmen en kan een groot aantal veroordeelden hun straf uitzitten. Het gaat om kortgestraften (straffen tot twee weken) met lagere risico's die hun straf kunnen uitzitten op een plek waar de beveiliging en dagprogramma beperkt is en waar minder personeel voor moet worden ingezet.

DJI heeft inmiddels ook het Rijksvastgoedbedrijf de opdracht gegeven om de PI Haaglanden met 27 plekken uit te breiden. DJI verkent of deze plekken voor zelfmelders of als BBA worden ingezet. De verwachting is

² De bijzondere regimes bij DJI (zoals de Extra Beveiligde Inrichting en de Terroristen Afdeling) worden hier buiten beschouwing gelaten vanwege het specifieke karakter.

³ Verblijf in een politiecel mag wettelijk gezien voor een periode van maximaal 10 dagen. De politie heeft maximaal 100 politiecellen voor gedetineerden beschikbaar.

⁴ Zelfmeldstop, arrestantenmaatregel, enkele dagen eerder heenzenden op vrijdag, capaciteitsverlof met elektronisch toezicht, verruimen criteria beperkt beveiligde afdeling.

⁵ 99% in plaats van de norm van 95,1%.

⁶ Arrestanten zijn veroordeelden die gearresteerd zijn ter uitvoering van hun gevangenisstraf en voorlopig gehechten zijn verdachten waarbij de rechter heeft geoordeeld dat er gronden zijn om ze in voorlopige hechtenis te nemen.

⁷ Kamerstuk 24 587, nr. 988.

⁸ Vanaf half december zijn de eerste 20 plekken in PI Veenhuizen beschikbaar, per maart 2025 volgen de overige 20.

dat deze plekken rond komende zomer in gebruik kunnen worden genomen mits daarvoor voldoende personeel beschikbaar is. Daarnaast kijkt DJI naar het inzetten van noodunits bij bestaande PI's. Ik doe dit alleen als de veiligheid van gedetineerden, personeel en samenleving kan worden gewaarborgd.

Op basis van de prognoses verwacht ik een verdere toename van de benodigde capaciteit de komende jaren. Daarom verken ik ook de mogelijkheden voor grootschalige capaciteitsuitbreidingen. Daarbij kijk ik ook naar de mogelijke heringebruikname van oude PI's.

Via de voortgangsbrieven jeugd en forensische zorg wordt uw Kamer op de hoogte gehouden van de capaciteitsuitbreidingen voor jeugd en forensische zorg. Aangezien deze doelgroepen ook in het gevangeniswezen verblijven zorgen deze uitbreidingen op termijn voor ruimte in de PI's.

Verkenning celcapaciteit huren in Estland

Nederland en Estland werken op dit moment gezamenlijk aan een businesscase. Hierin wordt onder meer getoetst of de Penitentiaire beginselenwet op Ests grondgebied kan worden toegepast en of het haalbaar is voor Estland om te voldoen aan de eisen voortvloeiend uit de Penitentiaire beginselenwet. Zo wordt er gekeken of het mogelijk is voor Estland het Nederlandse dagprogramma uit te voeren, hoe voldaan kan worden aan de rechten van de Nederlandse gedetineerden en hoe Nederlandse gedetineerden naar Estland vervoerd kunnen worden. Ook worden de financiële en logistieke consequenties uitgewerkt. Op basis van de businesscase zullen Nederland en Estland besluiten of het wenselijk is om de volgende stap te zetten en het onderhandelingsproces in te gaan. Begin volgend jaar wordt uw Kamer geïnformeerd over dit besluit.

Pilots minder personele inzet

DJI werkt permanent aan het werven en het behoud van personeel. In november 2023 waren er 330 plekken niet inzetbaar als gevolg van het personeelstekort. Door inspanningen van DJI waren dit begin december nog circa 170 plekken.⁹

De mogelijkheden zijn echter beperkt om dit veel verder omlaag te krijgen. Bovendien lijkt de arbeidsmarktkrapte alleen maar toe te nemen. In dat licht wordt momenteel gewerkt aan een pilot in het Huis van bewaring waarbij wordt bekeken of er door het aanbieden van minder arbeid personeel kan worden vrijgespeeld. En op kleinere schaal is daarom ook de pilot met tablet op cel interessant. In de bijlage ga ik in op de stand van zaken van deze pilots.

Uitstroom bevorderen

De mogelijkheden om vanuit reguliere detentie door te stromen naar een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) zijn vanaf eind mei 2024 vergroot met de verruiming van de termijnen.¹⁰ Dat is succesvol gebleken: waar eerst nog niet alle plekken bezet waren, worden nu ruim 250 plekken BBA

⁹ Begin november waren dit er circa 140 (zie antwoorden begrotingsvragen 2025). Inmiddels zijn er 30 plekken beschikbaar gekomen die tijdelijk vanwege werkzaamheden buiten gebruik waren waarvoor geen personeel beschikbaar is.

¹⁰ Van een zesde deel aan het einde van de straf naar een derde deel van de straf, met een maximale termijn van een jaar.

plaatsen bezet. Er is zelfs een wachtlijst van circa 70 gedetineerden die wel in aanmerking komen maar voor wie geen BBA-plek beschikbaar is. Door DJI wordt daarom momenteel verkend of er meer BBA-plekken kunnen worden gerealiseerd. Als er meer BBA-plekken gerealiseerd kunnen worden, kan dit de doorstroom vanuit reguliere detentie bevorderen. Om daar alvast op te anticiperen bereid ik een verdere verruiming van de termijnen voor.

Andere voorwaarden voor plaatsing blijven hetzelfde, zoals geplaatst zijn in het plusprogramma en het hebben van een leer-/werkplek of dagbesteding. Ik wil hiervoor de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) aanpassen en zo nodig ook andere lagere regelgeving.

Detentie en straffen op maat

Met het oog op de toekomst, waarbij we te maken hebben met een voortdurende arbeidskrapte en een toenemende vraag naar detentiecapaciteit, werk ik aan detentie op maat. Zware criminelen horen thuis in de zwaarste regimes om onder meer het risico op voortgezet crimineel handelen te beperken. Veel andere (kortgestrafte) gedetineerden kunnen op een locatie verblijven die minder zwaar beveiligd is en een beperkt dagprogramma heeft waar minder personeel voor ingezet hoeft te worden. De ervaringen die nu worden opgedaan met de zelfmeldlocaties en de hierboven genoemde pilots neem ik mee in de verdere uitwerking.

Samen met de Staatssecretaris Rechtsbescherming werk ik binnen het traject Straffen op maat mogelijke maatregelen uit, die erop gericht zijn de rechter meer gereedschap in handen te geven en zijn informatiepositie te verbeteren. Een van die maatregelen betreft het vanaf het begin ondergaan van een gevangenisstraf in een BBA. Recentelijk heb ik naar aanleiding van de evaluatie van de kleinschalige detentievoorziening Middelburg aangegeven dat ik voornemens ben om dit te verankeren.¹¹ Verder loopt al enige tijd een pilot, waarbinnen de taakstraf met extra zorg voor de gestrafte wordt bekeken. Doel hiervan is om de slagingskans van de taakstraf te vergroten en vervangende hechtenis te voorkomen. Ook zal op 1 februari 2025 een pilot van start gaan in het arrondissement Rotterdam. Binnen deze pilot wordt beproefd of het meerwaarde heeft als de reclassering in de fase van de voorlopige hechtenis vaker advies uitbrengt aan de rechter-commissaris. Alhoewel dit geen doel op zich is kunnen verschillende maatregelen uit het traject Straffen op maat mogelijk helpen bij het verlichten van de druk op de gevangenis capaciteit. Relevant in dit verband is ook het initiatiefwetsvoorstel dat door de leden Sneller (D66), Six Dijkstra (NSC) en Boswijk (CDA) is aangekondigd naar aanleiding van het eerder aan uw Kamer aangeboden burgerinitiatiefwetsvoorstel. Dit voorstel bevat meerdere maatregelen die aansluiten bij de ideeën van Straffen op maat.

Heenzenden en creëren van een noodventiel

De laatste maanden worden indien nodig wekelijks tientallen gedetineerden op vrijdag heengezonden die anders binnen drie dagen (de daarop volgende zaterdag, zondag of maandag) in vrijheid zouden worden gesteld. Met deze maatregel kan indien nodig ruimte worden gemaakt voor de instroom van gedetineerden. Nu ik verwacht dat er deze week sprake is van een «code zwart»-situatie heb ik besloten deze maatregel uit te breiden naar alle dagen van de week. Onder mijn verantwoordelijkheid zal het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), als operationeel ketenregisseur, in samenwerking met DJI gedetineerden

¹¹ Kamerstuk 24 587, nr. 993

indien noodzakelijk ook op andere dagen dan vrijdag maximaal drie dagen eerder in vrijheid stellen. Contra-indicaties zijn een straf tot zeven dagen en aansluitende titels. Het CJIB spant zich in om slachtoffers tijdig te informeren.

De verwachting is dat dit voor een beperkte periode ruimte biedt. Daarom ga ik ook een noodventiel creëren in de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) waarmee gedetineerden door middel van verlof voor meer dan drie dagen voor het einde van hun detentie de inrichting kunnen verlaten. Dit noodventiel zal alleen worden ingezet wanneer er geen plaatsen meer beschikbaar zijn bij DJI noch politie. Ik zal de uitwerking van dit noodventiel met uw Kamer delen en daarover in overleg treden.

Het alternatief is dat er niet vanuit de Pl's maar vanuit de politiecellen wordt heengezonden. Dit acht ik nog onwenselijker gezien de populatie (arrestanten en voorlopig gehechten) en omdat er geen wettelijke mogelijkheden zijn om de uitvoering van deze straf te onderbreken totdat er wel capaciteit beschikbaar is in het gevangeniswezen. Ook leidt het tot een verdere toename van de voorraad openstaande detentiejaren.

Tot slot

Mijn prioriteit blijft gevangenisstraffen zo snel mogelijk ten uitvoer te leggen. De capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen zijn echter zorgelijk en daarom zijn pijnlijke maatregelen noodzakelijk. Het zijn rotmaatregelen maar ik heb helaas geen andere keuze. Ik heb mij maximaal ingespannen om dit te voorkomen, maar de capaciteitsproblemen bij DJI zijn momenteel te hardnekkig. Korte termijnoplossingen om het tij te keren ontbreken. Ik blijf met de ketenpartners zoeken naar duurzame oplossingen voor de capaciteitsproblematiek bij DJI en zet mij vol in op het vergroten en optimaal inzetten van de capaciteit. Tot slot een groot woord van dank aan de duizenden medewerkers van DJI die dagelijks onder deze moeilijke omstandigheden hun belangrijke taak uitvoeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie