

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 926

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2023

In mijn brief van 26 oktober 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de capaciteitsdruk bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en daarbij aangegeven dat er een reële kans bestaat dat op korte termijn een tekort aan beschikbare capaciteit ontstaat in de huizen van bewaring, de reguliere gevangenen en de afdelingen voor arrestanten.¹ Ik heb aangegeven dat ik samen met DJI en andere betrokken organisaties werk aan maatregelen om een capaciteitstekort zoveel als mogelijk te voorkomen en aan een handelingskader voor situaties wanneer de capaciteit niet toereikend is.

De Nederlandse arbeidsmarkt kampt met een ongekennde krapte. Ook DJI ondervindt de gevolgen van de brede arbeidsmarktproblematiek, waardoor een structureel personeelstekort is ontstaan. Op dit moment is er sprake van zodanige krapte in de beschikbare celcapaciteit dat er onvoldoende capaciteit is om alle gedetineerden te plaatsen. De verwachting is dat de druk de komende periode verder toeneemt. Er zijn dan ook per direct maatregelen nodig, al realiseer ik me dat dit een onwenselijke boodschap is. In deze brief licht ik eerst de oorzaken toe, vervolgens de maatregelen en geef ik aan welke voorbereidingen ik tref indien de druk op de capaciteit in het gevangeniswezen nog verder zal toenemen.

Oorzaak capaciteitstekort

Er is op dit moment nog fysieke celcapaciteit beschikbaar, maar door een structureel tekort aan personeel kan deze niet volledig worden ingezet. DJI kampt al langere tijd met een groot aantal vacatures, een hoog ziekteverzuim en een fors uitstroombestand onder het personeel. Naast het personeelstekort loopt de bezetting van het gevangeniswezen sinds juni gestaag op. Daar waar het de afgelopen periode nog mogelijk bleek om in die vraag te voorzien, is dat de afgelopen weken niet meer op alle dagen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 35 122, nr. 44

mogelijk gebleken. Concreet betekent dit dat arrestanten² in sommige gevallen langer in arrestantencomplexen van de politie blijven. De verwachting is dat de vraag naar detentiecapaciteit in de voorliggende periode verder toeneemt. Ook heeft DJI te maken met grootschalige renovaties van vastgoed.

Het tekort aan detentieplaatsen wordt ook veroorzaakt doordat de detentiecapaciteit wordt gebruikt voor andere doelgroepen. Door plaatsgebrek in de tbs verblijven inmiddels ongeveer 150 tbs-gestelden als passant in het gevangeniswezen waar zij wachten op een plek in een Forensische Psychiatrisch Centrum (FPC). Verder drukt het plaatsgebrek bij de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's) op de detentiecapaciteit door de inzet van een afdeling in JC Zeist voor 18-plussers die onder het adolescentenstrafrecht vallen.³

DJI doet er alles aan om voldoende personeel te werven en zittend personeel te behouden. Het afgelopen jaar is stevig ingezet op het verder professionaliseren van de werving en selectie met onder meer een grootschalige arbeidsmarktcampagne. Daarbij maakt DJI werk van de aanpak van verzuim, wat leidt tot voorzichtig positieve effecten. Ook zet DJI de wel bruikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk in. In de afgelopen maanden zijn leegstaande arrestantenplaatsen omgezet naar HvB-capaciteit en meer recent zijn leegstaande ISD-plaatsen (Inrichting Stelselmatige Daders) tijdelijk beschikbaar gesteld voor regulier gestraften. Al deze inspanningen helpen om de efficiënte inzet van de beschikbare celcapaciteit te bevorderen, maar zijn helaas onvoldoende om in de toenemende vraag te voorzien. Daarom zal ik maatregelen nemen.

Maatregelen

Met DJI werk ik hard aan maatregelen om de tekorten op te vangen. Naar aanleiding van het PWC-rapport heb ik eerder een aantal instroom-beperkende en uitstroom-bevorderende maatregelen met uw Kamer gedeeld. Deze maatregelen kunnen worden geëffectueerd als zich knelpunten in de beschikbare capaciteit voordoen⁴ en zijn deels ook al ingezet tijdens de coronapandemie. Ik heb deze maatregelen daarom als vertrekpunt genomen bij het oplossen van het huidige capaciteitstekort. Ik licht de maatregelen hieronder verder toe, waarbij ik onderscheid maak tussen maatregelen die ik op korte termijn zal treffen en maatregelen die ik voor de middellange termijn in voorbereiding heb. Alle te nemen maatregelen worden expliciet besproken en afgestemd met alle relevante ketenpartners (OM, politie, CJIB, reclassering en de rechterlijke macht).

Maatregelen op de korte termijn

Zelfmelders niet meer opnemen

Ik heb besloten om per 6 december aanstaande tijdelijk geen volwassen mannen op te roepen die de tenuitvoerlegging van hun straf op dit moment in vrijheid afwachten. Dit zijn de zogenaamde zelfmelders. Deze maatregel geldt ook voor reeds opgeroepen zelfmelders. Deze reeds opgeroepen zelfmelders worden hierover per brief geïnformeerd. Hierdoor vermindert de druk op de beschikbare capaciteit per direct. Vanzelfsprekend dienen deze straffen op een later moment alsnog ten

² Personen met een openstaande (vervangende) vrijheidsstaf die, op last van het CJIB, door de politie zijn aangehouden om in een PI te worden geplaatst.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstukken 24 587 en 28 741, nr. 921.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 24 587, nr. 858.

uitvoer te worden gelegd. De maatregel heeft daarmee geen structureel effect maar slechts een opschortende werking. Door zelfmelders tijdelijk niet op te roepen ontstaat wel ruimte om andere maatregelen, die wel structureel effect sorteren, verder uit te werken.

Beperken instroom arrestanten

In overleg met het OM, de politie en het CJIB bekijk ik of, en zo ja hoe de instroom van arrestanten bij DJI kan worden beperkt. Daartoe moet worden uitgezocht welke groepen hiervoor in aanmerking komen. Denk hierbij aan het opschorten van de tenuitvoerlegging van vervangende taakstraffen of korte vrijheidsbenemende straffen. Ook zal worden gezien of een alternatieve tenuitvoerlegging van de straf mogelijk is. Het invoeren van deze maatregel leidt tot het verlichten van de capaciteitsdruk, maar heeft ook nadelen. Zo neemt de voorraad aan openstaande vonnissen, die later alsnog ten uitvoer moeten worden gelegd, toe. Deze maatregel vraagt daarom nadere afstemming voordat tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Maatregelen op middellange termijn

Optimaal benutten van de plaatsen in de Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA) door aanpassing van de plaatsingscriteria⁵

Afgelopen zomer zijn de criteria voor plaatsing op de BBA verruimd.⁶ Dat heeft vooralsnog niet geleid tot een significante toename in de bezetting van de BBA's. Op dit moment is er nog steeds sprake van ongeveer 150 onbenutte plaatsen voor mannelijke gedetineerden. Ik vind het van belang dat deze plaatsen maximaal worden benut. Daarom werk ik aan een voorstel om de criteria voor plaatsing op de BBA op een verantwoorde wijze verder te verruimen. Op die manier kan de doorstroom van de gevangenis naar de BBA worden bevorderd.⁷ Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het oprekken van de huidige termijn van plaatsing op de BBA, waardoor gedetineerden eerder kunnen worden geplaatst en ook langer op een BBA kunnen verblijven. De bestaande uitsluitingsgronden⁸ voor plaatsing op de BBA blijven onverminderd van toepassing.

Elektronische monitoring einde vrijheidsstraf

Voor gedetineerden met een straf tussen zes maanden en een jaar kan tijdens het laatste deel van de vrijheidsstraf een penitentiair programma worden aangeboden, met de mogelijkheid van elektronisch toezicht. Bij verleend verlof kan eveneens met elektronische monitoring worden toegezien waar iemand zich bevindt. Binnen deze kaders werk ik op dit moment een voorstel uit waarbij gedetineerden met een kortere straf – tussen de twee weken en een jaar – een deel van hun straf onder elektronisch toezicht met voorwaarden ten aanzien van hun dagpro-

⁵ Gedetineerden in de BBA verblijven tijdens werkdagen buiten de inrichting om betaald werk te verrichten of voor een andere structurele dagbesteding. Ook veel restactiviteiten vinden buiten de inrichting plaats.

⁶ De plaatsingsgronden voor de BBA zijn verruimd door de definitie «leer-/werkplek» uit te breiden met «zinnige dagbesteding» bij een (niet-)betalende organisatie.

⁷ In het Beleidskader Beperkt Beveiligde Afdeling versie 1.5 staat wat de doelgroep van de BBA is en welke selectiecriteria en uitsluitingsgronden gelden voor toelating.

⁸ De volgende gedetineerden zijn uitgesloten van plaatsing op de BBA: Geen goed gedrag tijdens detentie en nieuwe strafbare feiten, te groot recidiverisico volgens reclassering en/of PI, slachtofferbelang verzet zich, gedetineerden met tbs/PIJ (combinatievonnis), ISD-ers, terroristen of verdenking van terrorisme, zedendelinquenten, ernstige geweldsdelinquenten (inclusief voltooide levensdelicten), justitiabelen zonder vaste woon- of verblijfplaats, levenslanggestraften, gedetineerden met vluchtrisico / maatschappelijk risico, mensenhandel, veiligheid publieke taak.

gramma kunnen uitzitten. Hiermee kan de uitstroom uit detentie toenemen.

Voor deze maatregel komen alleen gedetineerden in aanmerking die goed gedrag vertonen en waarbij de risico's kunnen worden beperkt. Daarnaast dienen de belangen van slachtoffers goed geborgd te zijn. Ik hecht er daarbij aan op te merken dat rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van het delict. Bij elk van deze vormen van elektronische monitoring geldt dat de gedetineerde wordt teruggeplaatst naar een Penitentiaire Inrichting als de gestelde vrijheidsbeperkende voorwaarden worden overtreden. Het in meer gevallen kunnen toepassen van elektronische monitoring in de praktijk vraagt nadere (juridische) uitwerking. Dit wordt op dit moment ter hand genomen.

Taskforce capaciteit & plaatsing DJI

DJI richt naast het reguliere capaciteitsoverleg een taskforce capaciteit & plaatsing in om de problematiek effectief aan te kunnen pakken. Dit team krijgt de opdracht om op dagelijkse basis de voortgang te monitoren, keuzes te maken in de plaatsing van de instromende gedetineerden en met voorstellen te komen om de capaciteitsproblemen in relatie tot beschikbare personele capaciteit aan te pakken. Daarbij wordt zowel naar voorstellen op de korte termijn als op de middellange en lange termijn gekeken.

Tot slot

Ik realiseer me dat bovenstaande maatregelen pijnlijk zijn. Ondanks alle inspanningen op de werving en selectie van nieuwe medewerkers en de positieve ontwikkelingen op het gebied van het terugdringen van het ziekteverzuim, is nog onvoldoende resultaat geboekt. Gegeven het capaciteitstekort zijn de in deze brief genoemde maatregelen dan ook onontkoombaar om een veilige en verantwoorde detentie te kunnen waarborgen. Ik probeer in de uitvoering van de maatregelen steeds zoveel mogelijk recht te doen aan het doel van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Ik volg de ontwikkelingen nauwgezet en voer zo nodig aanpassingen door. Hierbij wil ik benadrukken dat alle maatregelen voortdurend met de relevante ketenpartners worden besproken en afgestemd. Ik hou uw kamer, waar nodig, op de hoogte van tussentijdse wijzigingen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind