

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 965

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

Op 15 maart jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen om de capaciteitsdruk op Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) te verlagen.¹ Daarna heb ik op 11 april jl. en 16 mei jl. met uw Kamer gesproken over de druk op de capaciteit van DJI en dit maatregelenpakket. Ik heb uw Kamer toegezegd om driemaandelijks te rapporteren over de capaciteit binnen DJI en het effect van de maatregelen. Deze brief vormt de eerste voortgangsrapportage.

Sinds het najaar van 2023 is bij DJI sprake van een oplopend capaciteits-tekort. Door een personeelstekort moest capaciteit buiten gebruik worden gesteld terwijl de bezetting opliep, mede door het toegenomen verblijf van jeugdigen en tbs-passanten in het gevangeniswezen. Hierdoor zaten politiecellen vol en konden arrestanten die bij de politie in een cel zaten niet meer in alle gevallen worden overgeplaatst naar penitentiaire inrichtingen. Om de nood te verlichten zijn acute maatregelen getroffen, zoals gemeld in mijn brieven van 30 november 2023² en 15 maart jl. (zelfmeldersstop, arrestantenmaatregel en eerder heenzenden³). Als gevolg van deze maatregelen is de bezetting van de politiecellen gedaald en is ervoor gezorgd dat in alle gevallen preventief gehechten zijn geplaatst. De aanvullende tijdelijke maatregelen (capaciteitsverlof met elektronisch toezicht, verder verruimen van criteria Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) en verhogen doorstroming naar forensische zorg, aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 15 maart jl.) zijn sinds kort in werking en laten daarom nog nauwelijks effect zien. Wel neemt de bezetting van de BBA toe door een eerdere verruiming van de criteria en het aflopen van het overgangsrecht van de wet Straffen en Beschermen.⁴

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 24 587, nr. 937

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 24 587, nr. 900

³ Gedetineerden incidenteel heenzenden op vrijdag als zij binnen drie dagen (de daaropvolgende zaterdag, zondag of maandag) in vrijheid zouden worden gesteld.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 29 279, nr. 797

Ik wil nogmaals benadrukken dat dit tijdelijke maatregelen zijn. Ik vind het van het grootste belang dat straffen ten uitvoer worden gelegd. Daar moeten burgers, en in het bijzonder slachtoffers en nabestaanden, op kunnen vertrouwen. Op basis van dit huidige beeld is het afschalen van de acute maatregelen op dit moment echter niet aan de orde. Wel zal, zoals aan uw Kamer toegezegd, per 1 juli worden gestart met het oproepen van zelfmelders met de langste strafduren. Daarnaast vraagt het capaciteitsvraagstuk om andere, structurele oplossingen. De besluitvorming over deze structurele maatregelen is aan mijn ambtsopvolger. Uw Kamer wordt over de voortgang hiervan geïnformeerd in de volgende voortgangsrapportage.

In deze voortgangsrapportage informeer ik uw Kamer over het actuele beeld en de stand van zaken van de maatregelen. Tot slot ga ik in op de door uw Kamer aangenomen moties inzake het personeelsbeleid. In de bijlage is een overzicht van moties en toezeggingen opgenomen aangaande het capaciteitstekort bij DJI.

1. Actueel beeld en prognoses

Actueel beeld

De tekorten in het gevangeniswezen concentreren zich bij arrestanten, Huis van Bewaring en gevangenis regulier (mannen). In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt wat de huidige beschikbare capaciteit is en wat de benodigde capaciteit is voor die regimes. Beschikbare capaciteit betekent het aantal plaatsen dat daadwerkelijk kan worden ingezet. De benodigde capaciteit betreft het aantal benodigde plaatsen vanwege de instroom, die dagelijks schommelt. Het verschil tussen de benodigde en de beschikbare capaciteit betreft het tekort. De acute maatregelen hebben bijgedragen aan het terugdringen van het tekort. De bezetting van de politiecellen is in april en mei daardoor gedaald naar een acceptabel niveau. Daarbij opgemerkt dat in juni het aantal gedetineerden in politiecellen weer aan het stijgen is.

Capaciteit arrestanten, Huis van Bewaring en gevangeniswezen regulier (mannen)	Maart 2024	Juni 2024
Beschikbare capaciteit		
<i>Deze capaciteit wordt bepaald door meerdere factoren: resultaten Taskforce, ingebruikname door jeugd en TBS-passanten en onttrekking door renovaties</i>	6.800	6.705
Benodigde capaciteit		
<i>Deze wordt bepaald door de acute maatregelen (instroombeperkend), de autonome stijging van de bezetting en toename aan bezetting BBA door verruiming criteria en afgelopen overgangsrecht van de wet Straffen en Beschermen</i>	7.130	6.910
Tekort capaciteit	– 330	– 205

In december 2023 heeft DJI de taskforce capaciteit en personeel ingericht. De taskforce heeft de inzet van personeel van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van DJI geherprioriteerd waardoor in een aantal inrichtingen capaciteit operationeel kon blijven. Vervolgens heeft de taskforce door middel van vrijwillige detacheringen van personeel uit gevangenissen in het hele land waar geen personeelstekort is, in het westen en centrum van Nederland, capaciteit operationeel kunnen maken. Op peildatum 18 juni waren per saldo nog 181 plekken buiten gebruik vanwege personeelstekorten tegen 330 plaatsen in maart jl.

Ondanks de inspanningen van de taskforce is er op dit moment een tekort bij DJI van 205 plaatsen. Het daadwerkelijke tekort is groter, maar wordt door instroombeperkende maatregelen, zoals het niet oproepen van zelfmelders, geremd. Het effect van de aanvullende tijdelijke maatregelen is nog niet zichtbaar aangezien deze recent pas in werking zijn getreden. De verwachting is dat deze de aankomende maanden effect zullen sorteren. Daarbij geldt echter ook dat de bezetting stijgt en het aantal tbs-passanten en jeugdigen in het gevangeniswezen toeneemt (als gevolg van tekorten in de justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) en de tbs-klinieken). Ook zorgen renovaties voor (tijdelijk) minder beschikbare capaciteit. Daarom moet ik de maatregelen continueren omdat ik op dit moment geen betere alternatieven zie.

Prognoses

Op 11 juni jl. zijn de nieuwe ramingen van het prognosemodel justitiële ketens (PMJ) gepubliceerd⁵. Op basis van de nieuwe PMJ en de eigen ramingen van DJI is er een autonome stijging van capaciteitsbehoefte tot en met 2029 te zien.⁶ De PMJ laat zien dat de behoefte naar celcapaciteit in de toekomst verder toeneemt. Dit wordt veroorzaakt door een toename van de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor volwassenen. Ook is er een (lichte) stijging te zien van het aantal vrijheidsstraffen. Naast deze autonome groei moet rekening worden gehouden met de druk op het gevangeniswezen als het gevolg van verdere toename van de capaciteitsbehoefte bij tbs en de JJl's. Wel vinden er structureel uitbreidingen plaats voor de tbs en JJl's. Daarnaast wordt capaciteit onttrokken voor renovaties binnen het gevangeniswezen.

Op basis hiervan is duidelijk dat waar er nu nog hoofdzakelijk sprake is van een personeelstekort op termijn een capaciteitstekort dreigt, zelfs wanneer het personeelstekort bij DJI opgelost is.

DJI werkt momenteel (in afstemming met het WODC) aan een prognose van de capaciteitsbehoefte tot 2036, met oog op structurele oplossingen voor het capaciteitstekort. Sommige maatregelen, zoals het realiseren van capaciteitsuitbreiding, nemen namelijk meer tijd in beslag dan de periode die de PMJ in beeld brengt. Deze prognose zal meer inzicht geven in de omvang van het tekort op de lange termijn.

2. Stand van zaken maatregelen

Acute maatregelen

Zelfmeldersmaatregel

Per 6 december 2023 worden mannelijke volwassen zelfmelders niet langer opgeroepen. Conform de cijfers bekend bij DJI zijn er momenteel 2.958 (peildatum 20 juni 2024) zelfmelders die nog moeten worden opgeroepen (de normale voorraad bedraagt ongeveer 1.100⁷). Per 1 juli aanstaande zal worden gestart met het oproepen van zelfmelders met de langst durende straffen. Het gaat daarbij om 5 tot 10 zelfmelders per 1 juli. DJI en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) bezien vervolgens elke twee weken of er capaciteit is voor het oproepen van meer zelfmelders. Daarnaast vindt dynamische monitoring plaats van de voorraad zelfmelders. Dat betekent dat periodiek wordt gekeken of – conform bestaand beleid – de zelfmeldstatus nog steeds aan de orde is. Een

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 24 587, nr. 962

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 24 587, nr. 962

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 954

zelfmeldstatus kan zo nodig worden ingetrokken. Bij elf personen die een straf langer dan een jaar opgelegd hebben gekregen, is dit recent als gevolg van gewijzigde omstandigheden gebeurd. Te denken valt dan aan nieuwe strafbare feiten of het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats. Voor deze elf personen is een arrestatiebevel uitgevaardigd en zeven personen zijn reeds aangehouden en gedetineerd.

Ik werk daarnaast een oproepkader uit voor zelfmelders, voor als de situatie het toelaat zelfmelders op grotere schaal op te kunnen roepen. Hierbij wordt de motie van het lid Uitermark (NSC) betrokken, die ziet op het prioriteit geven aan daders die in het buitenland zijn veroordeeld en hier hun straf moeten uitzitten, aan daders met de oudste veroordelingen en de langste straffen en aan daders die zijn veroordeeld voor zogenoemde High Impact Crimes. Om tot een zorgvuldig kader te komen heb ik toegezegd rond 1 oktober a.s. met een dergelijk oproepkader te komen. Tevens wordt zoals eerder aangegeven in mijn brief van 13 mei jl.⁸ gewerkt aan de evaluatie van het zelfmelderbeleid. Het streven is deze evaluatie aan het eind van dit jaar gereed te hebben.

Arrestantenmaatregel

Naast de zelfmeldstop heb ik in mijn brief van 15 maart jl. gemeld dat veroordeelden met een openstaande gevangenisstraf of een vervangende hechtenis in verband met het niet betalen van een geldboete of het niet uitvoeren van een taakstraf van maximaal twee maanden tijdelijk niet actief zullen worden opgespoord. Alle zaken worden direct doorgezet van het CJIB aan de politie. Als de politie in aanraking komt met iemand die een dergelijke straf heeft openstaan, bijvoorbeeld in het kader van een nieuw strafbaar feit of overlast, heeft de politie de bevoegdheid om een eigen afweging te maken voor het oppakken van deze veroordeelden (bijvoorbeeld in het kader van de veiligheid).

Vóór de invoering van de acute maatregel op 15 maart jl. werden gemiddeld 150 veroordeelden per week aangehouden voor één of meerdere veroordelingen tot maximaal twee maanden. Vanaf de ingangsdatum van de acute maatregel tot en met medio juni is dit gemiddelde afgenomen tot circa 90 aanhoudingen per week.

Politied medewerkers hebben de instructie gekregen dat als zij zaken van ernstig geweld, terrorisme en zeden met veroordelingen van maximaal twee maanden waarnemen, zij de veroordeelde waar mogelijk alsnog aanhouden. Samen met de personen waarmee de politie danwel de Koninklijke Marechaussee in aanraking is gekomen – vanwege een nieuw strafbaar feit, overlast of om een andere reden – vormen zij de eerdergenoemde groep van circa 90 aanhoudingen per week. In de uitvoering is gebleken dat op deze type delicten niet vooraf geautomatiseerd gefilterd kan worden.

Heenzenden

Op momenten dat onvoldoende cellen beschikbaar zijn voor de instroom van gedetineerden is het mogelijk om gedetineerden maximaal drie dagen eerder in vrijheid te stellen. Gedetineerden worden op vrijdag heengezonden die anders binnen drie dagen (de daaropvolgende zaterdag, zondag of maandag) in vrijheid zouden worden gesteld. Deze maatregel is sinds maart jl. enkele keren ingezet wanneer dat noodzakelijk was. In maart en april heeft deze maatregel ruimte geboden om pieken in

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 954

de instroom van voorlopig gehechten op te vangen. De maatregel is in mei niet ingezet. In juni is de maatregel wel weer nodig geweest.

Aanvullende tijdelijke maatregelen

Meer gedetineerden plaatsen op Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

Sinds december 2023 is er sprake van een (verdere) stijging van de bezetting van de BBA's en een toename van het aantal bruikbare BBA-plaatsen. De stijging van de bezetting is het gevolg van een eerdere verruiming van de toelatingscriteria (2023) en het vervallen van het overgangsrecht van de wet Straffen en Beschermen (waardoor het Penitentiaire Programma komt te vervallen voor bepaalde doelgroepen). De toename van het aantal bruikbare plaatsen is gevolg van een verruiming van de BBA-capaciteit. In december 2023 waren er 170 bruikbare BBA-plaatsen, in maart 2024 waren dat er 180 en in mei 2024 208 (waarvan bijna 75% bezet).

De maatregel om eerder met re-integratieverlof voor extramurale arbeid te gaan is eind mei in werking getreden door publicatie van de Regeling houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi). Hierdoor is het mogelijk dat gedetineerden maximaal een derde deel (in plaats van maximaal een zesde deel) van hun straf in de BBA kunnen doorbrengen. Op een BBA zitten gedetineerden die aan het einde van hun straf zijn gekomen en in aanmerkingen komen voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid of een andere zinvolle dagbesteding. Dat wil zeggen dat gedetineerden overdag buiten de muren zijn waardoor er voor deze afdeling minder personeel is. Hiermee beschouw ik de motie van de leden El Abassi (DENK) en Lahlah (PvdA-GL) als afgedaan en heb ik mijn toezegging om voor de zomer terug te komen op de mogelijkheden van het eerder verlenen van re-integratieverlof gestand gedaan.⁹

Verbetering doorstroom naar forensische zorg

Voor gedetineerden met een forensische zorgvraag zet ik in op het realiseren van een betere doorstroom naar de forensische zorg (zogenaamde artikelplaatsingen). Om te beginnen heb ik een eerste inventarisatie uitgevoerd welke kandidaten in aanmerking komen voor een verantwoorde doorstroom. Binnen de huidige wet- en regelgeving betreft dit een beperkt aantal gevallen waarbij doorstroom mogelijk is.

Om die reden zet ik mij daarnaast actief in om de wet- en regelgeving en ketenprocessen te vereenvoudigen en waar mogelijk te versoepelen. Daarin is het rapport van Significant dat ik uw Kamer op 8 april 2024 toestuurde, leidend.^{10, 11} Naar verwachting zullen de artikelplaatsingen geleidelijk toenemen. Het is echter moeilijk om concrete aantallen te noemen.

Elektronisch toezicht aan het einde van de detentie

Met de eerder genoemde wijziging van de Rtvi is het ook mogelijk geworden om gedetineerden, die de laatste fase van hun straf ingaan, met een enkelband thuis hun straf te laten uitzitten. Op 4 juni jl. zijn de eerste gedetineerden met capaciteitsverlof gegaan. Er zijn toen acht gedetineerden met deze vorm van verlof naar buiten gegaan. Een hiervan heeft

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 944

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 939

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 33 628, nr. 101

inmiddels de einddatum detentie bereikt waardoor er nu 7 gedetineerden met enkelband hun strafresant thuis uitzitten. We verwachten een stijging te zien de komende periode.

3. Personeelsbeleid

In de stand van de uitvoering heeft DJI recent een update gegeven van de uitdagingen en oplossingsrichtingen als het gaat om het personeels-tekort.¹² Zo zijn over 2023 meer dan 300 medewerkers meer ingestroomd dan uitgestroomd bij DJI. Ondanks deze positieve ontwikkeling is er nog steeds sprake van een tekort. Tijdens het debat van 11 april en het debat van 16 mei jl. zijn door uw Kamer meerdere suggesties gedaan om dit tekort terug te dringen. Ook zijn diverse moties ingediend. In deze paragraaf geef ik aan hoe ik daar mee omga. Ook doe ik twee toezeggingen gestand over het kader rondom extra belonen en de exitfactoren bij DJI.

Arbeidsvoorwaarden en zeggenschap personeel

De motie van het lid Van Nispen (SP) verzoekt de regering een pakket van maatregelen op te stellen waarin wordt gekeken naar het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, het verbeteren van het zeggenschap voor het personeel en het structureel veiliger maken van de werkomgeving. Daarbij heb ik uw Kamer ook toegezegd in te zullen gaan op het Rijksbrede kader voor extra belonen binnen de CAO Rijk.

Voor wat betreft het verbeteren van het zeggenschap voor het personeel voert DJI reeds vele gesprekken met de (centrale) ondernemingsraden en vakbonden. DJI blijft zich structureel inzetten voor deze gesprekken. Daarnaast wordt binnen DJI ook het gesprek gevoerd met medewerkers om van hen te leren. Naar aanleiding daarvan vinden er op dit moment een aantal pilots plaats waar, vanuit het gedachtegoed van sociale innovatie, met medewerkers gekeken wordt naar het werk binnen DJI.

Met het oog op een veilige werkomgeving heeft DJI een programma Sociale Veiligheid ingericht om de werkomgeving voor alle medewerkers prettig en veilig te laten zijn. Met het programma bouwt DJI de organisatorische voorwaarden voor het blijvend versterken van de sociale veiligheid. Naast heldere procesafspraken en uitwisselen van good practices, houdt dit ook in: het actief borgen van morele oordeelsvorming binnen het dagelijkse werk, waar fouten maken en daarvan leren onderdeel van is.

Voor wat betreft het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden valt het personeel van DJI onder de CAO Rijk waar onlangs een nieuw akkoord voor is bereikt. Onderdeel van de gemaakte afspraken zijn een loonsverhoging en een verbetering van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Aanvullend kijk ik naar het programma Werk aan Uitvoering waarin gewerkt wordt aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van de uitvoeringsorganisaties. Er wordt bekeken hoe vergelijkbare functies in beleid en uitvoering gelijk kunnen worden betaald en hoe andere overheden op elkaar aansluiten.

Ten slotte heb ik gekeken naar mogelijkheden voor extra of aanvullende beloningen. Ik zie om verschillende redenen geen mogelijkheden om het structureel Beleidskader Extra Belonen (BEB) toe te passen binnen de DJI-organisatie. Er zou bepaald moeten worden wie wanneer wel een toelage krijgt en wie niet, terwijl alle medewerkers van DJI een waarde-

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 362, nr. 359

volle bijdrage leveren. Het zou daarnaast een aanzienlijke extra uitgave betekenen op de Rijksbegroting waar in de huidige begroting geen rekening mee is gehouden. Ook wil ik de arbeidsmarkt niet verder onder druk zetten en een oneigenlijke concurrentiepositie organiseren ten opzichte van organisaties binnen dezelfde en vergelijkbare sectoren. Wel past DJI reeds enkele vormen van incidentele beloning toe.

Verzuim

In de motie van het lid Ellian (VVD)¹³ is verzocht te kijken naar het terugdringen van het verzuimpercentage naar 6%. Laat ik vooropstellen dat DJI zich maximaal inspant om het verzuimpercentage terug te dringen. DJI zet in op het verhogen van vitaliteit en fysieke en mentale weerbaarheid van haar medewerkers en maakt daarbij gebruik van diverse programma's en interventies. Enkele concrete voorbeelden hiervan zijn de programma's Grip op Verzuim, Vooruit en Professioneel Fit. Daarnaast is er ook een aantal pilots rondom begeleiding in zorg voor DJI-medewerkers. Zo wordt o.a. laagdrempelige toegang tot bedrijfszorg, versnelde toepassing van interventies en efficiëntie beoogd. DJI zet hiermee in op het vroegtijdig aanpakken van verzuim en daarmee ook het reduceren van de (gemiddelde) verzuimduur. Deze aanpak lijkt zijn vruchten af te werpen. Het verzuim is vanaf 2022 voor heel DJI afgenomen van 8,6% naar 7,5% in het 12-maands voortschrijdend gemiddelde over 2024. Gegeven de hierboven geschetste inspanningen en het huidige verzuimpercentage is het niet reëel dat het ziekteverzuim op korte termijn verder kan worden teruggebracht. Daarbij opgemerkt dat het gemiddelde ziekteverzuim bij DJI significant niet veel hoger ligt dan in het brede JenV-domein dat op 7,2% ligt.¹⁴ Bovendien geldt dat voor 24-uurs organisaties met onregelmatige diensten het ziekteverzuimpercentage over het algemeen hoger liggen.

Anders werken

Het lid Ellian (VVD) heeft in zijn motie¹⁵ tevens gevraagd naar de mogelijkheden die innovaties bieden om werkprocessen anders in te richten waardoor personeel wordt vrijgespeeld. Bij DJI lopen er diverse trajecten rondom innovaties. Sommige zijn gericht op sociale innovatie en andere voorbeelden richten zich nadrukkelijk op de toepassing van technologie. Een concreet voorbeeld hiervan is het aanpassen van de toegangscontrole. Door het inzetten van bijvoorbeeld technische middelen zoals *full body scans* bij het betreden van het gebouw zal het resultaat zijn dat er minder veiligheidsincidenten achter de poort zullen plaatsvinden. Daarnaast wordt er onder meer gewerkt aan verdere automatisering van plaatsingsbesluiten, de ontwikkeling van een app voor celinspecties ter vermindering van administratieve handelingen en er wordt gekeken naar het inzetten van robots. Kortom, DJI levert veel inspanningen om te kijken naar hoe bepaalde werkprocessen met minder personeelsinzet en met behulp van innovatie anders kunnen worden georganiseerd.

Daarnaast loopt er momenteel een proef in de PI Alphen aan den Rijn met tablets op cel. Gedetineerden verblijven in situaties van personeelskrapte langer op cel en ontvangen ter compensatie een tablet met films, muziek en games. Het is geenszins de bedoeling om wettelijke dagactiviteiten, zoals luchten, in te perken. De kwaliteit van detentie dient gewaarborgd te blijven. De gedetineerden hebben met de tablet (uiteraard) geen toegang

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 949

¹⁴ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk – Rijksportaal (overheid-i.nl)

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 949

tot internet en kunnen geen contact maken met andere devices of het DJI-netwerk. Ook hebben veiligheidstesten plaatsgevonden alvorens de tablets in te zetten. Momenteel bereidt DJI een pilot voor om dit in meerdere inrichtingen in te zetten. Met de pilot zal nader worden gezien wat het bijdraagt aan het verminderen van de druk op het personeel, hoe gedetineerden en medewerkers de tablets ervaren en wat de gevolgen zijn in termen van humaniteit en veiligheid in de inrichting.

Inhuur

Het lid Ellian (VVD) heeft ook verzocht¹⁶ te kijken naar de mogelijkheden van externe inhuur. DJI maakt gebruik van externe inhuur wanneer dit noodzakelijk en mogelijk is en als flexibele schil voor het kunnen op- en afschalen van capaciteit. In april was er sprake van 550 fte aan inhuur van externen op het gebied van beveiliging en zorggerelateerde functies. De vraag naar inhuur ligt echter hoger dan wat er geleverd kan worden.

Exit-factoren

Ik heb uw Kamer toegezegd schriftelijk terug te komen op de vraag wat de exit-factoren zijn voor vertrekkende medewerkers. DJI stuurt standaard een exit-monitor uit aan medewerkers die gaan vertrekken. In 2023 hebben in totaal 300 mensen (voor heel DJI) de enquête ingevuld van de 1193 oud-medewerkers die benaderd zijn. Hieruit komt een divers beeld naar voren voor redenen waarom men ergens anders is gaan werken. Het uitvoerend personeel geeft, ten opzichte van het totaal aan respondenten, de volgende factoren in de exit-monitor aan:

- minder mogelijkheden tot flexibel werken;
- minder mogelijkheden voor (loopbaan)ontwikkeling te zien;
- een hoge werkdruk;
- fysiek zware werkomstandigheden.

DJI gebruikt deze inzichten om waar nodig, haar beleid aan te passen en of te verrijken.

4. Overig

Vervangende taakstraf bij niet betaalde geldboetes

Uw Kamer nam op 18 april jl. een motie aan van het Kamerlid Ellian (VVD), waarin de regering wordt verzocht een alternatief te presenteren voor het oplossen van het capaciteitstekort, met daarin de uitwerking van een aantal maatregelen.¹⁷ Eén van de suggesties in de motie is om veroordeelden eerst de mogelijkheid te bieden een vervangende taakstraf uit te voeren als zij een door de rechter opgelegde geldboete niet betalen. De gedachte hierachter is dat op die manier vervangende hechtenis kan worden voorkomen.

In de motie wordt ervan uitgegaan dat binnen de wettelijke kaders de taakstrafmodaliteit op basis van vrijwilligheid uitgebreid kan worden toegepast. Die ruimte biedt de wet echter niet. Een veroordeelde dient te allen tijde de door de rechter opgelegde straf te ondergaan. Het staat ook de overheid niet vrij om van een rechterlijk vonnis af te wijken. Een vervangende taakstraf kan dus alleen aan de orde zijn indien de rechter deze heeft opgenomen in het veroordelende vonnis, en die mogelijkheid kent de wet op dit moment niet. Om een vervangende taakstraf te kunnen

¹⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 949

¹⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 949

opleggen is een wetswijziging nodig, die niet op korte termijn gerealiseerd kan worden.

Daarbij komt dat met de vervangende taakstraf naar verwachting maar een beperkt aantal bruikbare cellen kan worden bespaard op het totaal van circa 7.000. Gemiddeld worden ongeveer 40 cellen op dagbasis bezet door gedetineerden in vervangende hechtenis vanwege een niet betaalde geldboete. Indien deze gedetineerden eerst een vervangende taakstraf zou worden aangeboden, zal naar verwachting een aanzienlijk deel hiervan de taakstraf niet afmaken. Bij reguliere taakstraffen geldt een misluktingspercentage van circa 25%. Uit onderzoek blijkt echter dat de beoogde groep gedetineerden dezelfde kenmerken heeft als taakgestraften die hun taakstraf niet afmaken. Daarom moet er rekening mee worden gehouden dat met de vervangende taakstraf slechts een beperkt aantal cellen wordt bespaard. Ik zie in de vervangende taakstraf daarom geen overtuigende oplossing voor de acute en omvangrijke capaciteitsproblemen van DJI. In mijn brief van 13 juli 2023 over het vergroten van maatwerk bij de sanctietoepassing heb ik aangegeven dat ik de vervangende taakstraf verder uitwerk en hoe die – gelet het taakstrafverbod – kan worden aangeboden bij de eerste keer dat iemand een geldboetevonnis niet betaalt¹⁸. Met deze uitwerking ga ik wel door. Hierbij kijk ik naar de effecten, risico's en kosten van de vervangende taakstraf.

Uitbreiding taakstrafuren

De tweede maatregel die wordt voorgesteld in de motie van het lid Ellian (VVD) is de mogelijkheid om bij incorrecte uitvoering van een taakstraf eerst de taakstraf uit te breiden, voordat de straf wordt omgezet in vervangende hechtenis.

De wet laat geen ruimte om uren toe te voegen aan een taakstraf. Het laten uitvoeren van een langere taakstraf zou dus een buitenwettelijke strafverhoging inhouden. De eventuele instemming van de veroordeelde maakt dat niet anders. Daarbij is het de vraag hoe aannemelijk het is dat een langere taakstraf wél wordt uitgevoerd en of die langere taakstraf niet ook zou moeten resulteren in een langere vervangende hechtenis in het geval die niet wordt afgemaakt. Voorts is de vraag of deze mogelijkheid van toegevoegde waarde is naast een herkansing die de rechter te allen tijde kan aanbieden als de veroordeelde bezwaar maakt tegen de omzetting in vervangende hechtenis. Om deze redenen zie ik ook in deze in de motie voorgestelde maatregel geen overtuigende oplossing voor het voorliggende probleem.

Preventie

In reactie op de motie van het lid El Abassi (DENK)¹⁹, kan ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, aangeven dat er een structurele aanpak is op preventie. Het gaat hierbij om het voorkomen van slachtofferschap en (herhaald) daderschap met het oog op een veilige samenleving. De inzet op het voorkomen van daderschap, draagt ook bij aan het verminderen van de bezetting van justitiële inrichtingen en celcapaciteit.

Zo is via de aanpak van high impact crimes (HIC-aanpak) de afgelopen ruim tien jaar ingezet op het gestructureerd bestrijden van (gedigitaliseerde) vermogens- en geweldsdelicten, overvallen, ram- en plofkraan,

¹⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 279, nr. 811.

¹⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 24 587, nr. 951

en straatroof.²⁰ Preventie is een belangrijk onderdeel van de aanpak, via het positief en effectief beïnvloeden van het gedrag van potentiële slachtoffers en daders. De werkwijze start onder meer met het maken van een beleidsanalyse van de aard en omvang van de fenomenen en een analyse van de invloed van risico- en beschermende factoren van de betrokken stakeholders. De preventieve maatregelen worden (door)ontwikkeld op basis van wetenschappelijke inzichten en de evaluatie van hun effectiviteit. Er wordt gewerkt aan de implementatie van deze maatregelen binnen het lokaal domein. Naast de preventieve aanpak wordt ingezet op het terugdringen van de gelegenheid om delicten te plegen. Veel preventieve maatregelen worden getroffen in nauwe samenwerking met stakeholders uit de publieke en private sector, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van ram- en plofkraken. In toenemende mate zien we de problematiek waar veel Nederlandse (grote) steden mee kampen ook terug in andere delen van het Koninkrijk. We werken daarom, in gezamenlijkheid met onze partners in Caribisch Nederland, aan de inzet van de interventies binnen het Koninkrijk.

Er wordt ook stevig ingezet op de preventie van (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit in de aanpak Preventie met Gezag. Het doel van deze aanpak is voorkomen dat kinderen en jongeren van 8 tot en met 27 jaar in aanraking komen met criminaliteit of daarin doorgroeien. Dit doen we door selectief en met focus, maar fors te investeren in die gebieden waar jongeren extra vatbaar kunnen zijn voor jeugdcriminaliteit en daar waar de veiligheid en leefbaarheid onder druk staat. Preventie met Gezag wordt inmiddels ingezet in 27 gemeenten voor domeinoverstijgende aanpakken met structurele middelen, ook voor de justitiële partners. Daarnaast zijn incidentele middelen beschikbaar voor preventie van jeugdcriminaliteit in 20 gemeenten. Met de hierboven geschetste preventieve aanpak preventie beschouw ik de motie als afgedaan.

5. Tot slot

In deze brief heb ik het huidige beeld van de capaciteitsproblematiek bij DJI en de voortgang op getroffen maatregelen toegelicht. DJI zet alles op alles om de personeelstekorten terug te dringen en samen met de ketenpartners wordt hard gewerkt aan structurele oplossingen. In het najaar ontvangt uw Kamer een nieuwe voortgangsrapportage.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

²⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 28 684, nr. 733.

Overzicht moties

Lid/Leden	Kamerstuk nr	Vindplaats	Omschrijving	Voortgang	Vindplaats afdoening
Nispen, M. van (SP)	Kamerstuk 24 587, nr. 909	Tweeminutendebat gevangeniswezen en tbs (CD 4/7/2023)	Motie ingediend over alles op alles zetten om het tekort aan gevangenispersoneel zo snel mogelijk terug te dringen.	In uitvoering.	
Abassi, I. el (DENK) Lahlah, E. (GL/PvdA)	Kamerstuk 24 587, nr. 944	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Motie ingediend over bezien onder welke voorwaarden het eerder verlenen van re-integratieverlof voor extramurale arbeid kan worden ingezet als alternatief voor het versoberen van dagprogramma's.	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf Aanvullende tijdelijke maatregelen (eerder re-integratieverlof is tijdelijk via de Rtv geregeld).
Nispen, M. van (SP)	Kamerstuk 24 587, nr. 945	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Verzoekt de regering om betreffende het gevangeniswezen en de forensische zorg een pakket maatregelen op te stellen waarin ten minste wordt gekeken naar het verbeteren van de zeggenschap van het personeel, een investering voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en het structureel veiliger maken van de werkomgeving.	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf Personeelsbeleid, onder <i>Arbeidsvoorwaarden en zeggenschap personeel</i> .
Ellian (VVD)	Kamerstuk 24 587, nr. 949	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Verzoekt de regering om binnen drie maanden een alternatief aan de Kamer te presenteren met daarin een uitwerking van: – De mogelijkheid van eerst een vervangende taakstraf laten uitvoeren bij het niet betalen van een geldboete; – De mogelijkheid om bij niet correcte uitvoering van een taakstraf, eerst de taakstraf uit te breiden; – De mogelijkheden die innovaties bieden om werkprocessen anders in te richten waardoor personeel wordt vrijgespeeld; – Op welke wijze versobering of een andere vormgeving van dagprogramma's verantwoord kan leiden tot capaciteitsvergroting; – Op welke wijze het ziekteverzuim op korte termijn teruggebracht kan worden tot 6%; – De mogelijkheden van externe inhuur.	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf personeelsbeleid en overig.
Abassi, I. el (DENK)	Kamerstuk 24 587, nr. 951	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Motie ingediend over inzetten op preventieve maatregelen om de druk op de cellencapaciteit te verminderen.	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf Overig onder <i>Preventie</i> .
Uitermark (NSC)	Kamerstuk 24 587, nr. 960	Tweeminutendebat Gevangeniswezen en TBS (CD 16/5/2024)	Motie ingediend over bij het oproepen van zelfmelders prioriteit geven aan specifieke daders.	Rond 1 oktober wordt uw Kamer geïnformeerd over een oproepkader.	

Overzicht toezeggingen

Omschrijving	Vindplaats	Voortgang	Vindplaats afdoening
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe te onderzoeken of rechters vaker een reclaseringsrapport kunnen krijgen en zo in het eindvonnis elektronische thuisdetentie mee kunnen nemen. Ook bekijken of er afspraken gemaakt kunnen worden met de Raad voor de Rechtspraak.	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	In uitvoering. Ik onderzoek nog bij de reclassering, het OM en de rechtspraak hoe zij hier tegenaan kijken, en zal vervolgens richting uw Kamer reageren.	
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe om in de voortgangsbrief voor de zomer met een toekomstverkenning te komen en dieper in te gaan op innovatie en digitalisering.	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	De toekomstverkenning is aan mijn ambtsopvolger.	
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe voor de zomer in de voortgangsbrief over het gevangeniswezen terug op de mogelijkheden van het eerder verlenen van re-integratieverlof. TZ202404–132	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf aanvullende tijdelijke maatregelen onder <i>Meer gedetineerden plaatsen op Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)</i> .

Omschrijving	Vindplaats	Voortgang	Vindplaats afdoening
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe om in de voortgangsbrief voor de zomer dieper in te gaan op het Rijksbreed kader extra belonen, binnen de kaders van de cao Rijk.	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf personeelsbeleid onder <i>Arbeidsvoorwaarden en zeggenschap personeel</i> .
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe driemaandelijks de maatregelen met betrekking tot de capaciteitsproblemen in gevangenissen evalueren en daarvan verslag doen aan de Kamer. TZ202404–131	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	In uitvoering.	
De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer schriftelijk terug op de vraag te komen wat de exitfactoren zijn voor cipiers. TZ202404–133	Plenair debat over het tekort aan plekken in de gevangenissen (11/4/2024)	Afgedaan in deze brief.	Paragraaf personeelsbeleid onder <i>Exitfactoren</i> .
De Minister voor Rechtsbescherming zegt toe de Kamer te informeren over de uitkomsten van de evaluatie van het systeem van zelfmelders, die eind 2024 wordt afgerond, en daarbij ook in te gaan op het overnemen van buitenlandse vonnissen. TZ202405–029	Commissiedebat (16/05/2024)	In uitvoering.	
De Mrb zegt toe in diverse brieven die voor de zomer van 2024 komen in te gaan op de volgende punten: a) de suggestie van het lid Ellian (VVD) voor een oplossing voor zelfmelders die een korte straf opgelegd hebben gekregen; b) de uitvoering van de motie het lid Van Nispen (SP) c.s. over een pakket maatregelen om werken in het gevangeniswezen en de forensische zorg aantrekkelijker te maken.	Commissiedebat (16/05/2024)	a) dit is aan mijn ambtsopvolger; b) afgedaan in deze brief.	a) N.v.t. b) Paragraaf Personeelsbeleid.