



SJenV

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

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

nota

Beslisnota capaciteit DJI

Datum
21 februari 2025

Onze referentie
6215763

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Ondanks alle maatregelen van de afgelopen periode is er sinds eind vorig jaar sprake van een 'code zwart'-situatie in het gevangeniswezen: er is een bezetting van ruim 99,5% bij DJI en er blijven stelselmatig arrestanten achter op politiebureaus. Ook is er een groeiende voorraad zelfmelders en arrestanten. Daarom is een aanvullende maatregel noodzakelijk.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om de Kamer te informeren over de opties die u hebt en uw voorkeursoptie met bijgevoegde brief.

3. Kernpunten

U geeft in de brief aan welke maatregelen in gang zijn gezet en welke capaciteitsuitbreidingen worden verkend. Ook geeft u in de brief aan dat u DJI opdracht heeft gegeven om een analyse te maken op welke extra meerpersoonsplaatsen kunnen worden gerealiseerd in het gevangeniswezen, binnen de bestaande kaders. DJI heeft onderzocht hoe meerpersoonscellen optimaal ingezet kunnen worden en of er uitbreidingen met meerpersoonscellen mogelijk zijn. Meer MPC is binnen de bestaande gevangenissen niet mogelijk omdat het uitgangspunt is dat de veiligheid van personeel en gedetineerden geborgd moet blijven.

Ondanks al deze maatregelen en voorgenomen capaciteitsuitbreidingen is er nog steeds sprake van een code zwart-situatie. Daarbij is er een groeiende voorraad zelfmelders en arrestanten, een constant te hoge bezettingsgraad bij DJI en zijn politiecellen bezet terwijl dit bedoeld is als overloopcapaciteit. U heeft onlangs meerdere opties verkend voor de korte termijn: inzetten van Defensiepersoneel, strafonderbreking voor bepaalde tijd, capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht, de arrestantenmaatregel uitbreiden, maximaal veertien dagen eerder heenzenden en indien noodzakelijk door toepassing van maatwerk.

De volgende opties zijn vooralsnog afgevalen:

Defensiepersoneel:

Er is bekeken of Defensiepersoneel ingezet kan worden bij DJI. Defensie komt echter niet in beeld voor deze taak, gezien de reguliere taakuitvoering van Defensie en de prioriteit die ligt bij gereedstelling en inzet. Tevens is Defensiepersoneel niet opgeleid en niet bevoegd voor de DJI-taak. Deze

maatregel valt daarom vooralsnog af.

Strafonderebreking voor bepaalde tijd:

Onderzocht is of ruimere toepassing hiervan zou kunnen bijdragen aan het tegengaan van de capaciteitsproblemen. Dat blijkt niet het geval te zijn. Bij een langere periode van strafonderebreking zou zicht moeten zijn op het hervatten van de tenuitvoerlegging aan het einde van de vooraf bepaalde termijn van strafonderebreking. Aangezien er voorlopig geen zicht is op wanneer de capaciteitsproblemen zijn opgelost is dit kwetsbaar. Daarnaast is een nadeel dat er bij deze maatregel sprake is van voorraadvorming. Het strafrestant dient immers op een later moment alsnog te worden uitgezeten.

Capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht:

Er is onderzocht of deze maatregel opnieuw ingevoerd zou kunnen worden maar dan voor maximaal veertien dagen. Dit blijkt lastig uitvoerbaar omdat er bij elke gedetineerde een individuele afweging moet plaatsvinden of hij hiervoor in aanmerking komt (onder andere of iemand een huisadres heeft). Deze uitvoeringsconsequenties staan niet in verhouding met maximaal twee weken verlof. Daarom is ook deze maatregel voor nu afgevalllen.

Uitbreiden arrestantenmaatregel:

Om de instroom te beperken kan de arrestantenmaatregel worden uitgebreid door niet alleen arrestanten tot 60 dagen maar helemaal geen arrestanten meer aan te houden. Het enige voordeel is dat deze optie op (zeer) korte termijn in werking kan treden. De nadelen van deze maatregel zijn echter te groot: bijna alle type delicten zitten in deze arrestantengroep en het is nagenoeg onmogelijk om delicten uit te sluiten. De groep arrestanten die bij het uitbreiden van deze maatregel niet wordt opgepakt heeft een substantiële openstaande straf, waarvan bij een deel sprake is van een openstaande straf van meer dan 60 dagen. Dit brengt (aanzienlijke) maatschappelijke risico's met zich mee. Daarnaast bestaat het risico dat arrestanten die niet worden opgepakt onvindbaar worden of een nieuw delict plegen. Ten slotte zorgt deze maatregel voor nog meer voorraadvorming.

Maximaal veertien dagen eerder heenzenden:

Om de uitstroom te bevorderen kunnen gedetineerden standaard maximaal veertien dagen eerder naar huis worden gestuurd. Het betreft hier veroordeelden en geen voorlopig gehechten. Alleen gedetineerden met een straf tot maximaal 1 jaar komen in aanmerking. Voor het introduceren van deze optie moet de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) worden aangepast. Voordelen zijn dat straffeloosheid zoveel mogelijk wordt voorkomen: een groot deel van de straf wordt in de PI uitgezeten en bij nieuwe strafbare feiten of incidenten wordt de veroordeelde teruggeplaatst in de PI. Het is daarnaast mogelijk om bepaalde delicten (zedes en ernstig geweld) en regimes (zoals de EBI of TA) uit te sluiten. Ook is er geen sprake van voorraadvorming. Nadelen zijn dat deze optie afdoet aan de straf die de rechter heeft opgelegd. Daarnaast behoudt DJI zorgverantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld leefgeld en medische zorg. Een ander nadeel van deze optie is dat gedetineerden met een straf tot 1 jaar (zedes en ernstige geweldsdelicten uitgesloten) standaard eerder naar huis worden gestuurd, ook al is dit voor de bezetting niet noodzakelijk.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
21 februari 2025

Onze referentie
6215763

Voorkeursoptie:

Heenzenden indien noodzakelijk (maatwerk):

De uitstroom kan ook worden bevorderd door gedetineerden alleen indien noodzakelijk naar huis te sturen, waarbij maatwerk wordt toegepast. Ook hier betreft het veroordeelden en geen voorlopig gehechten. De duur van het heenzenden wordt op maat beoordeeld. Het adagium is zo kort mogelijk, maar wordt gemaximeerd tot 14 dagen. Ook voor deze optie moet de RtvI worden aangepast.

De voor- en nadelen van deze optie zijn hetzelfde als bij veertien dagen heenzenden. Een voordeel ten opzichte van het maximaal veertien dagen heenzenden is dat er niet meer gedetineerden eerder worden vrijgelaten dan echt noodzakelijk is. Een aanvullend nadeel van deze optie is dat het minder voorspelbaar is voor gedetineerden, omdat er maatwerk wordt toegepast. Ook vraagt deze optie meer van de uitvoering bij DJI en CJIB omdat steeds moet worden beoordeeld of inzet van de maatregel noodzakelijk is, voor wie en voor hoeveel dagen.

Alle opties hebben maatschappelijke impact en zijn ingrijpend voor slachtoffers en nabestaanden. Het uitbreiden van de arrestantenmaatregel wordt om de hierboven beschreven redenen nadrukkelijk niet geadviseerd. Heenzenden met maximaal veertien dagen en heenzenden indien noodzakelijk zijn allebei te overwegen en kennen, zoals hierboven beschreven, voor- en nadelen. Aangezien het tenuitvoerleggen van straffen voorop moet staan, gegeven uw verantwoordelijkheid voor de executie, is het advies te kiezen voor heenzenden indien noodzakelijk. Daarbij wel opgemerkt dat dit een zwaardere uitvoeringslast betekent voor DJI en CJIB en dat er sprake is van onvoorspelbaarheid voor gedetineerden. Het heenzenden indien noodzakelijk met toepassing van maatwerk leidt ertoe dat in de praktijk verschillen kunnen ontstaan tussen de hoeveelheid dagen dat een gedetineerde eerder wordt heengezonden (bij gelijke strafduur).

U geeft in uw brief aan hierover met de Kamer in gesprek te willen gaan en DJI en CJIB vooruitlopend hierop nu al wel de ruimte te geven om het heenzenden toe te passen als de situatie daarom vraagt. Hierbij worden preventief gehechten, korte straffen tot zeven dagen en aansluitende titels uitgesloten. Vanaf de inwerkingtreding van de RtvI worden ook bepaalde delicten (zedes en ernstig geweld) en regimes uitgesloten en wordt een veroordeelde bij nieuwe strafbare feiten of incidenten teruggeplaatst in de PI.

JC Schiphol

In het kabinet is afgesproken om extra plaatsen te creëren voor vreemdelingenbewaring. Er worden in totaal 90 plekken gerealiseerd. Oorspronkelijk was beoogd om 45 plekken per 1 mei en 45 plekken per 1 augustus te realiseren. Met de minister van Asiel en Migratie hebt u afgesproken om drie maanden extra de tijd te nemen om te voorkomen dat strafrechtelijke capaciteit uit de sterkte moet worden gehaald. Per 1 augustus 2025 komen 45 plekken en per 1 november 2025 volgen nog eens 45 plekken. Het ministerie van Asiel en Migratie heeft DJI opdracht gegeven dat er per 1 mei een scenario beschikbaar is om buffercapaciteit in hotels of portacabins beschikbaar te hebben als er sprake is van hoge instroom in de grensprocedure.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
21 februari 2025

Onze referentie
6215763

4. Toelichting*

4.1. Politieke context

De capaciteitsproblematiek wordt nauw gevolgd door de Kamer. In de eerste helft van 2024 zijn meer dan 80 feitelijke vragen gesteld over de capaciteitsproblematiek en hebben meerdere debatten plaatsgevonden. Ook het Commissiedebat gevangeniswezen en tbs in oktober 2024 stond grotendeels in het teken van de capaciteitstekorten. Er zijn eind vorig jaar Kamervragen gesteld door (NSC) die gingen over het eerder heenzenden van drie dagen.

Vorige week is een VKC-verzoek ontvangen van het lid Eerdmans (JA21) om een debat en daarvoor een brief. Door NSC is gevraagd om in die brief op te nemen wat de hoeveelheid beschikbare gevangeniszellen waren in de afgelopen tien jaar. Dit is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Op 19 februari 2025 zijn er Kamervragen gesteld over de zorgen van gevangenispersoneel bij meer meerpersoonszellen (PvdA/GL). Deze worden momenteel beantwoord. De meest recente Kamervragen zijn van 11 februari over capaciteit vreemdelingendetentie (VVD). Ook deze vragen worden momenteel beantwoord.

4.2. Financiële overwegingen

Voor veel van de genoemde maatregelen is geen aanvullend (structureel) budget beschikbaar en moet er momenteel primair gekeken worden naar wat er binnen bestaande budgetten mogelijk is.

De korte termijn maatregelen in 2025 kunnen worden aangewend uit bestaande budgetten en uit het amendement van het lid Ellian (VVD) en zijn dus niet structureel beschikbaar. Voor de kosten in 2026 voor de noodgevangenis en de geplande extra plekken in de PI Haaglanden is geen financiële dekking. Waar extra (structureel) budget nodig is, zal dit moeten worden betrokken bij de integrale voorjaarsnotabesluitvorming.

De voorgestelde opties worden opgevangen binnen de bestaande begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het heenzenden indien noodzakelijk (maatwerk), heeft hogere uitvoeringskosten vergeleken met heenzenden van maximaal veertien dagen.

4.3. Juridische overwegingen

Voor het introduceren van deze optie moet de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) worden aangepast. U geeft aan dat DJI en CJIB tot die tijd de ruimte krijgen om het heenzenden toe te passen als de situatie daarom vraagt, ook al is de Rtvi nog niet gewijzigd.

4.4. Uitvoeringsconsequenties

DJI heeft de opdracht gekregen om een analyse te maken op welke manier binnen het gevangeniswezen extra meerpersoonsplaatsen kunnen worden gerealiseerd in cellen die MPC-geschikt zijn. DJI heeft naar aanleiding van deze opdracht alles op alles gezet om te kijken waar nog verantwoord MPC geplaatst kan worden en waar personeel flexibel ingezet kan worden om alle cellen optimaal te benutten. Deze inspanning zorgt dit jaar voor ruim 100 extra plekken (grotendeels MPC). DGSenB en DJI hebben u erop gewezen dat het vaker inzetten van MPC een verhoogd risico op incidenten met zich meebrengt. Ook het personeel ervaart meer

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
21 februari 2025

Onze referentie
6215763

onveiligheid en een toename van de werkdruk. Dit heeft weer negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid van DJI als werkgever. DJI benadrukt dat er niet getornd kan worden aan de minimale gebouwelijke vereisten (zoals voldoende ventilatie). Ook wordt geadviseerd om de bestaande criteria voor MPC te handhaven. De veiligheid van personeel en gedetineerden moet geborgd zijn.

Heenzenden indien noodzakelijk (maatwerk) vraagt veel van het uitvoerend personeel zowel bij DJI als CJIB omdat steeds moet worden beoordeeld of inzet van de maatregel noodzakelijk is en voor hoeveel dagen.

4.5. Krachtenveld

Ketenpartners (politie, DJI, CJIB, OM en Reclassering) hebben gezien de dringende noodzaak aangegeven een duidelijke voorkeur te hebben voor heenzenden boven de verruiming van arrestantenmaatregel. DJI en CJIB hebben vanwege de uitvoeringsconsequenties voorkeur voor heenzenden met maximaal veertien dagen ten opzichte van heenzenden indien noodzakelijk (maatwerk). De Rechtspraak neemt het standpunt in dat straffen ten uitvoer moeten worden gelegd.

4.6. Communicatie

Via bijgevoegde Kamerbrief.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

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

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
21 februari 2025

Onze referentie
6215763