

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 1083 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2025

Hierbij ontvangt u de zesde voortgangsrapportage over de capaciteit bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De Kamer wordt hier conform eerdere toezegging van mijn voorganger periodiek over geïnformeerd.¹

Sinds eind 2023 is sprake van een tekort aan capaciteit in de Nederlandse gevangenissen. De afgelopen periode hebben mijn ambtsvoorgangers verschillende noodmaatregelen genomen om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden. Voorbeelden daarvan zijn dat mannelijke zelfmolders zeer beperkt worden opgeroepen, arrestanten met een openstaande strafduur tot en met twee maanden niet actief werden opgespoord, er een zeer hoge bezettingsgraad binnen het reguliere gevangeniswezen wordt gehanteerd en dat DJI de ruimte heeft gekregen om – indien echt noodzakelijk – gedetineerden onder voorwaarden maximaal veertien dagen eerder heen te zenden.

Het capaciteitsbeeld is ten opzichte van de vorige rapportage nagenoeg gelijk gebleven. Daarom zijn de ingezette maatregelen nog steeds noodzakelijk. De inzet van het eerder heenzenden wordt maandelijks gewogen. Wel is er tijdelijk en beperkt ruimte ontstaan in het arrestantenregime, waardoor ik heb besloten de arrestantenmaatregel op te schorten. Hiermee wordt de oplopende voorraad arrestanten met openstaande vonnissen tegengegaan. Daarnaast zijn recent de 27 extra plekken geopend voor de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) in Scheveningen en kunnen vanaf deze maand zelfmolders met straffen tot zes weken opgeroepen worden op de beperkt beveiligde locaties voor kortgestrafte zelfmolders.

¹ TZ202404-131

Naast deze inspanningen werk ik ook structurele oplossingen uit. Uw Kamer wordt, zoals toegezegd, in een separate brief geïnformeerd over verschillende beleidskeuzes die er zijn ten aanzien van een structurele aanpak van het capaciteitstekort in het gevangeniswezen.² Ik zal in deze brief ingaan op het huidige capaciteitsbeeld, de stand van zaken van de capaciteitsuitbreidingen en een aantal moties en toezeggingen.

Huidig capaciteitsbeeld

Ondanks de noodmaatregelen blijft de bezetting in de reguliere gevangenis voor mannen boven de 99%. Tevens is er nog steeds een grote voorraad zelfmelders en arrestanten. Het totaal aantal plekken dat uit de sterkte is gehaald wegens personeelstekorten is 158 (peildatum 18 november jl.). In de bijlage wordt, zoals bij elke voortgangsrapportage, de stand van zaken gegeven ten aanzien van de genomen maatregelen.

Prognoses capaciteit en bezetting

De grafiek op pagina drie toont in de blauwe kolommen het aantal daadwerkelijk inzetbare plaatsen voor mannen in het Huis van Bewaring (HvB) en de gevangenis regulier en arrestant in de maanden juli t/m oktober 2025. De grijze kolommen tonen de verwachte inzetbare capaciteit per maand tot en met december 2026. Vanaf augustus 2026 neemt de verwachte inzetbare capaciteit af vanwege geplande renovaties. De mogelijkheid bestaat dat de verwachte inzetbare capaciteit moet worden bijgesteld, bijvoorbeeld wanneer een renovatie een langere doorlooptijd heeft dan verwacht of juist eerder gereed is. Opgemerkt moet worden dat de inzet van de plekken in de donkergrijze delen van de kolommen volgens planning na personeelstekort of renovatie in de sterkte komen, maar personeelstekort blijft een risico vormen voor het daadwerkelijk in gebruik kunnen nemen van deze plekken. DJI blijft een grote inzet plegen voor het werven van nieuwe medewerkers.

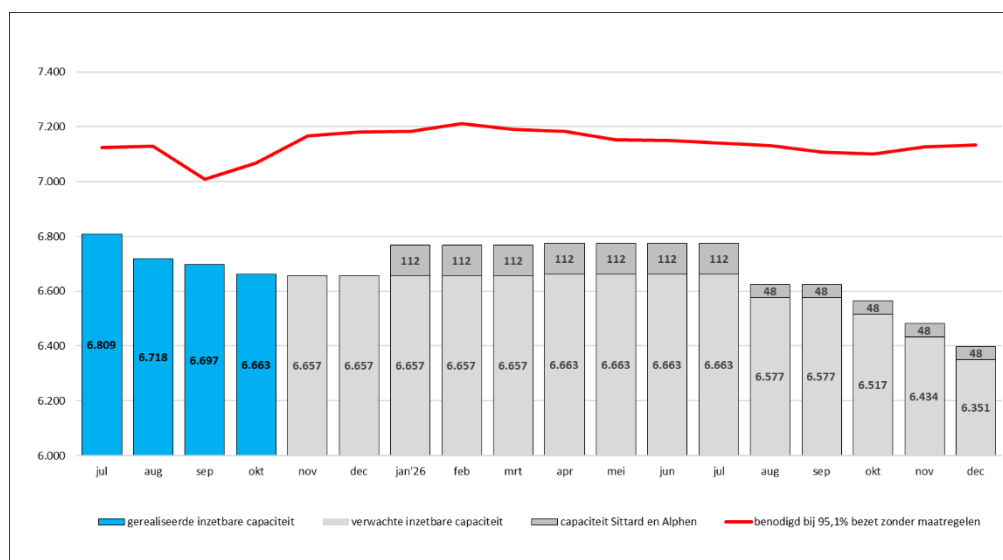
De rode lijn geeft de ruimte weer die nodig is om alle gedetineerden te kunnen plaatsen indien geen noodmaatregelen

² TZ202509-147

van kracht zijn. De lijn gaat uit van de reguliere marge om fluctuaties in de dagelijkse instroom/bezetting te kunnen opvangen. Tot en met oktober zijn de werkelijke cijfers gebruikt en daarna op basis van een raming. De getoonde cijfers zijn de gemiddelden per dag per maand. De instroom en daarmee de bezetting varieert echter per dag. Met name de instroom in het HvB fluctueert sterk binnen een week

De benodigde bezetting in de afgelopen maanden was lager dan eerder voorspeld. Een mogelijke verklaring hiervoor kan de verstoring van de ICT bij het OM zijn geweest, omdat er toen een korte periode minder instroom van met name preventief gehechten is geweest.

Naar verwachting ontstaat na oktober 2026 een tekort ondanks de genomen noodmaatregelen. Dit komt met name door een aantal geplande noodzakelijke renovaties van cellen vanaf augustus 2026 waardoor deze capaciteit tijdelijk niet inzetbaar is. Ik zet alles op alles om de komende periode extra (tijdelijke) capaciteit te realiseren om dit tekort te kunnen ondervangen. De stand van zaken rondom de capaciteitsuitbreidingen wordt verder in deze brief beschreven.



Tijdelijk extra plekken Justitieel Complex Schiphol

Op 27 januari jl. is door de toenmalige minister van Asiel en Migratie en de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid afgesproken om in 2025 90 plekken vreemdelingenbewaring te realiseren in Justitieel Complex Schiphol (ter uitvoering van de bewaringsmaatregel ex. artikel 59 en 59a Vreemdelingenwet 2000). Inmiddels zijn deze plekken door DJI gerealiseerd. De capaciteit voor vreemdelingenbewaring is niet volledig bezet. Met het oog op een doelmatige benutting van de capaciteit binnen DJI, zullen 48 plekken (24 meerpersoonscellen) die in Justitieel Complex Schiphol bedoeld zijn voor vreemdelingenbewaring, tijdelijk ingezet worden voor het gevangeniswezen, tot 1 maart 2026. Begin februari 2026 vindt een nieuwe weging plaats t.a.v. de periode na 1 maart 2026. De plekken blijven indien nodig beschikbaar voor vreemdelingenbewaring. Als blijkt dat het aantal inbewaringstellingen voor vreemdelingenbewaring stijgt, zorgt DJI ervoor dat deze plekken binnen een maand weer hiervoor benut kunnen worden. Aangezien deze plekken slechts tijdelijk beschikbaar zijn voor arrestanten zijn deze niet meegenomen in de hiervoor getoonde prognose.

Arrestantenmaatregel opgeschort

DJI verwacht de komende periode enige ruimte in de inzetbare capaciteit vanwege de extra plekken in Justitieel Complex Schiphol. Deze plekken kunnen als arrestantenregime worden aangemerkt waardoor tijdelijk extra ruimte is voor arrestanten de komende maanden, totdat de plekken nodig zijn voor vreemdelingenbewaring. Ik heb daarom besloten om vanaf begin december tijdelijk de arrestantenmaatregel op te schorten. De arrestantenmaatregel is sinds 15 maart 2024 van kracht en houdt in dat arrestanten met principale vrijheidsstraffen, omgezette taakstraffen en vervangende hechtenis bij geldboetevonnissen van maximaal 60 dagen niet actief worden opgespoord. Met het opschorten van de maatregel wordt de oplopende voorraad arrestanten afgeremd. In die voorraad zitten ook zelfmelders met korte straffen die zich niet hebben gemeld en daardoor arrestant zijn geworden. Vanaf begin december worden deze personen weer actief opgespoord. In de vorige voortgangsrapportage gaf ik aan de noodmaatregelen het liefst terug te willen draaien.³ Nu tijdelijk extra ruimte is ontstaan voor arrestanten gebruik ik de

³ Kamerstukken II, 2025 – 2026, 24 587, nr. 1068

mogelijkheid om een maatregel op te schorten. Ondanks de noodmaatregelen blijft de bezetting in de reguliere gevangenis voor mannen boven de 99% waardoor het niet mogelijk is om andere maatregelen op te schorten.

Stand van zaken (verkenningen) capaciteitsuitbreidingen

Beperkt Beveiligde Afdeling Scheveningen

Op 1 oktober jl. is de BBA Scheveningen geopend. Deze BBA telt 27 plekken. Vanwege doorplaatsing zijn plekken in de reguliere gevangenis beschikbaar om direct ingezet te worden.

Kortgestrafte zelfmelders

Eerder is met uw Kamer gedeeld dat ingezet wordt op een sober detentieconcept voor kortgestrafte zelfmelders.⁴ Momenteel worden zelfmelders met een onherroepelijke gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste twee weken opgeroepen. DJI heeft gewerkt aan wijziging van regelgeving waardoor het mogelijk wordt om ook zelfmelders waaraan een onherroepelijke gevangenisstraf of hechtenis is opgelegd van ten hoogste zes weken te kunnen plaatsen in het sobere detentieconcept. Vanaf deze maand worden ook de zelfmelders met een onherroepelijke gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste zes weken opgeroepen. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de 56 plaatsen die zijn gerealiseerd voor deze doelgroep.

Voormalig Justitieel Complex voor Somatische Zorg Scheveningen (JCvSZ)

DJI maakt het voormalig JCvSZ gereed voor het detineren van zelfmelders. Aangezien arbeid aangeboden kan worden op deze locatie, kunnen hier zelfmelders met langere straffen geplaatst worden. Vanwege de staat van het gebouw zijn deze plekken tot eind 2026 inzetbaar. Het moment waarop het JCvSZ in gebruik genomen kan worden en het exacte aantal plekken hangt af van de beschikbaarheid van personeel. DJI is gestart met de werving van

⁴ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 24 587, nr. 1008

personeel.

Verkenningen capaciteitsuitbreidingen

De motie van het lid Ellian (VVD)⁵ verzoekt de regering om te verkennen of schepen op korte termijn ingezet zouden kunnen worden om capaciteit voor het gevangeniswezen te creëren. De inzet van een detentieboot kan tijdelijk worden gefinancierd uit het amendement van de leden Sneller (D66) en Van Nispen (SP)⁶ en het amendement van het lid Ellian (VVD)⁷. Een eerste mogelijke locatie is helaas afgefallen vanwege het ontbreken van bestuurlijk draagvlak. DJI blijft zoeken naar nieuwe opties. De verwachting is dat een detentieboot in beginsel 200 extra plekken aan tijdelijke capaciteit zou kunnen opleveren.

Ten slotte blijft DJI, gefinancierd uit het amendement van het lid Ellian (VVD) en het amendement van de leden Sneller (D66) en Van Nispen (SP) op zoek naar andere locaties voor (tijdelijke) capaciteitsuitbreidingen. Dit blijkt in de praktijk een uitdaging, onder andere vanwege het aantrekken van extra personeel, afspraken met lokale overheden en stikstofregels.

Moties en toezeggingen

Motie Eerdmans (JA21) in contact treden met herkomstlanden

Op 3 juli jl. heeft uw Kamer de motie Eerdmans aangenomen met het verzoek om zo snel mogelijk met herkomstlanden in contact te treden zodat een deel van de gedetineerden zonder verblijfsrecht in Nederland hun gevangenisstraf uit kan zitten in het herkomstland.⁸ Met deze brief doe ik mede namens de minister van Asiel en Migratie deze motie af. De terugkeer van criminele vreemdelingen zonder verblijfsrecht heeft reeds prioriteit in het terugkeerbeleid. Er zijn twee gronden waarop vreemdelingen zonder verblijfsrecht die in strafdetentie zitten naar hun land van herkomst kunnen worden overgebracht vanuit strafdetentie, namelijk strafoverdracht en strafonderbreking. Zowel strafoverdracht als strafonderbreking

⁵ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 24 587, nr. 1043

⁶ Kamerstuk 36725 VI, nr. 14

⁷ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 36 600 VI, nr. 40

⁸ Kamerstuk 36 725- VI, nr. 23

worden reeds toegepast, waarbij strafoverdracht voorrang heeft boven strafonderbreking. In 2024 zijn er 370 vreemdelingen in detentie met strafonderbreking gegaan en uitgezet naar land van herkomst. De afgelopen jaren is de uitgaande strafoverdracht toegenomen. In 2022 waren er 18 uitgaande zaken, in 2023 waren dit er 34 en in 2024 waren dit er 41.

In detentie verblijven momenteel 191 gedetineerden zonder rechtmatig verblijf die een gevangenisstraf uitzitten van meer van 12 maanden⁹. De meest vertegenwoordigde nationaliteiten zijn de Turkse (20), Marokkaanse (16), Surinaamse (16) en de Poolse (15). Behalve met Suriname is met al deze landen een verdrag voor strafoverdracht. Ik zal in de contacten die mijn ministerie heeft met Suriname hen aansporen om zich aan te sluiten bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (VOGP).

Stikstofruimte

Zoals toegezegd in het commissiedebat gevangeniswezen op 24 september jl. beantwoord ik de vraag van het lid Eerdmans (JA21) of er voor militaire oefenterreinen uitzonderingen gemaakt worden ten aanzien van de regels omtrent stikstof en of dat voor het gevangeniswezen ook kan. Defensie heeft op dit moment geen uitzondering op stikstofregels voor het bouwen op militaire oefenterreinen. Ook voor DJI is er geen uitzondering op stikstofregels, en ik acht dit ook geen reëel perspectief, waardoor DJI dus gebonden is aan de huidige stikstofregels.

Motie Bruyning (NSC)

In de motie van het voormalig lid Bruyning (NSC) is gevraagd om een zestal maatregelen en verzoeken uit te werken¹⁰:

1. In overleg treden met het CJIB om het aantal gijzelingen wegens niet-betaalde boetes verder te verminderen;

⁹ 12 maanden wordt gezien als benodigde tijd om strafoverdracht te realiseren, i.v.m. informatie opvragen bij verschillende instanties. Daarom wordt strafoverdracht niet ingezet bij gevangenisstraffen onder de 12 maanden.

¹⁰ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 24 587, nr. 1036

2. In gesprek gaan om de verhouding van “twee uur taakstraf is een dag detentie” aan te passen naar bijvoorbeeld vier of zes uur taakstraf is een dag detentie;
3. Meer mogelijkheden creëren om een deel van de straf om te zetten in enkelbandgebruik met strenge plaats- en tijdsvoorwaarden;
4. Meer mogelijkheden realiseren voor detentie buiten werkuren;
5. Verkennen of en op welke wijze beperkt beveiligde detentiecapaciteit kan worden uitgebreid;
6. Verkennen onder welke voorwaarden een groter deel van de ISD maatregel extramuraal, en daarmee in een zorginstelling, ten uitvoer kan worden gelegd.

De uitvoering van de eerste drie elementen uit de bovenstaande motie zijn in de vierde voortgangsrapportage capaciteit DJI toegelicht. Verzoek vier betreft het realiseren van meer mogelijkheden voor detentie buiten werkuren. DJI zet in op uitbreiding van de BBA-capaciteit. Sinds de capaciteitsproblematiek bij DJI kunnen gedetineerden hiervoor eerder in aanmerking komen. DJI blijft op zoek naar meer mogelijkheden. Het vijfde verzoek ziet op uitbreiden van de beperkt beveiligde detentiecapaciteit. DJI zoekt continue naar nieuwe locaties om uit te breiden. De afgelopen jaren is de beperkt beveiligde detentiecapaciteit bij verschillende PI's uitgebreid. In de paragraaf over beperkt beveiligde locaties informeerde ik uw Kamer over de meest recente ontwikkelingen op dit gebied. Wat betreft het zesde verzoek omtrent ISD'ers bereidt DJI een pilot voor waarin wordt getoetst of een groter deel van de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders extramuraal ten uitvoer kan worden gelegd. In de brief over de structurele maatregelen, die binnenkort aan uw Kamer wordt gestuurd, wordt dit ook meegenomen. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

In de bijlage is een overzicht opgenomen met de stand van zaken van de lopende moties en toezeggingen.

Tot slot

Ik blijf mij inzetten om de capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen te verbeteren. De maatschappij en in het bijzonder slachtoffers en nabestaanden moeten ervan uit kunnen

gaan dat straffen ten uitvoer worden gelegd. Het is een belangrijke basis van onze rechtsstaat dat misdaad bestraft wordt en straffen tijdig worden uitgezeten. Hoewel we in een situatie zitten van krapte en er noodmaatregelen nodig zijn probeer ik waar mogelijk zoveel mogelijk straffen tijdig ten uitvoer te leggen. Mijn besluit om de arrestantenmaatregel tijdelijk op te schorten nu er ruimte is onderstreept dit. Daarnaast is het randvoorwaardelijk dat het personeel hun werk onder veilige omstandigheden kan blijven uitvoeren. Ik houd uw Kamer op de hoogte via de voortgangsrapportages.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte