Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum 19 december 2025
Status Definitief

Langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen

Beleidsverkenning naar maatregelen en scenario's

Samenvatting

Sinds eind 2023 kampt Nederland met een tekort aan gevangeniscapaciteit, waardoor opgelegde straffen niet altijd tijdig kunnen worden uitgevoerd. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de doelen van de straf; vergelding, preventie en resocialisatie. Hoewel tijdelijke maatregelen zijn genomen, zal het tekort aanhouden bij ongewijzigd beleid. In mei 2024 is een programma binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid gestart om de oorzaken van het capaciteitstekort te analyseren en mogelijke oplossingsrichtingen voor de komende tien jaar te verkennen. Hiertoe zijn verschillende trajecten gestart. Allereerst is TNO gevraagd een historische systeemanalyse te maken van de ontwikkelingen en beslissingen die hebben geleid tot het huidige tekort. Om meer zicht te krijgen op de toekomstige capaciteitsontwikkeling is een toekomstverkenning uitgevoerd en heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), samen met DJI, een inschatting gemaakt van de capaciteitsbehoefte in het komende decennium.

Belangrijke factoren die bijdragen aan het huidige capaciteitsprobleem zijn onder andere een stijgende detentieduur o.a. door veranderende focus in de criminaliteitsbestrijding, een stijgend aandeel gedetineerden met zorgbehoefte binnen het gevangeniswezen, een afname van de extramurale populatie, een afname van de mogelijkheden tot detentiefasering en de sluiting van gevangenissen. Meer algemene beïnvloedende factoren binnen het gevangeniswezen en aanpalende domeinen zijn: politieke keuzes, maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in wet- en regelgeving zonder bijbehorende financiële middelen.

Een inschatting van de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in het komende decennium wijst op een substantiële stijging tot minimaal 1700 detentiejaren in 2036. Hiernaast bestaat het risico tot sluiting van 3000 plaatsen in 2036, indien deze plaatsen niet worden gerenoveerd.

De beheersing van de capaciteit van het gevangeniswezen is ook voor veel andere Europese landen een opgave. De oorzaken zijn Europees vergelijkbaar en vinden hun oorsprong in een stijging van de lengte van straffen en detentieduur, een tekort aan plaatsen en inperking van de mogelijkheden van detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidsstelling. De reacties op overbevolking zijn in de meeste landen vooralsnog overwegend gericht op de operatie en op het hier-en-nu door bijbouwen van gevangenissen en niet op structurele hervormingen.

Leidende uitgangspunten en maatregelen
Sinds het ontstaan van het capaciteitstekort is met de strafrechtketen het gesprek gevoerd over structurele maatregelen, met het doel om het capaciteitsprobleem duurzaam op te lossen. Uit die gesprekken kwamen verschillende ideeën voor structurele maatregelen naar voren. Naast deze voorstellen vanuit de keten bieden ook het onderzoek van TNO, overige wetenschappelijke inzichten en internationale vergelijkbare ervaringen aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen.
Bij het opstellen van maatregelen is een aantal leidende uitgangspunten gehanteerd. Deze zijn gebaseerd op (internationale) wettelijke kaders, de opdracht van de strafrechtketen, de maatschappelijke opgave en wetenschappelijke inzichten over effectief sanctioneren. De leidende uitgangspunten zijn:

- Door de rechter opgelegde vonnissen worden tijdig en volledig uitgevoerd.
- Bij de tenuitvoerlegging van een sanctie geldt dat deze ‘passend’ moet zijn met het oog op beveiligingsniveau, het risico, de zorgbehoefte en de duur van de sanctie.
- Detentie is veilig voor personeel en gedetineerden.
- Detentie is een, over het algemeen, tijdelijke uitsluiting van de samenleving, waarin de justitiabele wordt voorbereid op (veilige) terugkeer in die

samenleving. De tijd in detentie wordt zo gebruikt om, samen met partners als reclassering, gemeenten en vrijwilligersorganisaties, de condities te scheppen om de kans op een nieuw delict en nieuwe slachtoffers te verminderen. De mogelijkheden en de inzet hierop zijn afhankelijk van de duur van de detentie.

De maatregelen om de capaciteit van het gevangeniswezen te beheersen, zijn beoordeeld op hun impact op capaciteitsdruk, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en veiligheid voor personeel en gedetineerden. De beschikbaarheid van personeel is een doorslaggevende factor in het bepalen van de haalbaarheid. De uitkomsten geven een indicatief beeld van de financiële impact en de opbrengst in detentiejaren. Het doel hiervan is om inzicht te geven in een mogelijke opbrengst van de maatregelen en om richting te geven aan verdere keuzes. Er worden maatregelen in vijf categorieën voorgesteld.

1. Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten: maatregel 1 geeft weer welke middelen nodig zijn om de verwachte groei in 2030 en 2036 te realiseren. Investeringen in renovaties zijn noodzakelijk om te voorkomen dat deze plekken moeten worden gesloten (maatregel 2). Maatregel 3 richt zich op (nieuwe) detentieconcepten voor gedetineerden die minder risico’s met zich meebrengen. Maatregel 4 richt zich op het verantwoord versoberen van het aanbod binnen DJI.
2. Straffen op maat: het wetsvoorstel Slimmer straffen en het nieuwe Wetboek van Strafvordering geven rechters meer mogelijkheden voor maatwerkstraffen als alternatief voor korte gevangenisstraffen (maatregel 5 t/m 7). Hiermee wordt beoogd de kans op recidive te verlagen door middel van alternatieven voor korte gevangenisstraffen. Indien deze wet wordt aangenomen, is het onzeker in welke mate de nieuwe of aangepaste modaliteiten uit het wetsvoorstel in de toekomst worden toegepast. Het betreft immers magistratelijke beslissingen. Daarom zijn deze voorstellen niet doorgerekend.
3. Re-integratie bevorderen: bijna de helft van de gedetineerden pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict. Daarom worden verschillende maatregelen uiteengezet om de re-integratie te bevorderen. Dit voorkomt nieuwe slachtoffers en voorkomt opnieuw instromen van daders in het strafrecht, waarmee de druk op de detentiecapaciteit op termijn wordt verlicht. Voorgesteld wordt de toepassing van penitentiaire programma's (PP) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (vi) te verruimen (maatregelen 8 en 9).
4. Plaatsing in forensische zorg tijdens detentie: een fors deel van de gedetineerden heeft forensische zorg nodig. Het afgelopen decennium zijn steeds minder gedetineerden gedurende hun gevangenisstraf overgeplaatst naar de forensische zorg. Deze zogenaamde artikelplaatsingen zijn teruggelopen vanwege enerzijds de nadruk op risico denken en anderzijds het gebrek aan forensische plaatsen in de ggz. Om het aantal artikelplaatsingen (maatregel 11) te vergroten dient een aantal keuzes gemaakt te worden om de benodigde plekken voor deze doelgroep te realiseren. Deze liggen zowel in het stelsel van de forensische ggz als in het stelsel van de reguliere ggz. Hiernaast wordt voorgesteld om de intramurale periode van de maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) te verkorten (maatregel 10).
5. Wettelijk verankerde tijdelijke noodventielen: om snel te kunnen reageren op een onhoudbare bezetting in het gevangeniswezen kan een aantal opties worden uitgewerkt om als noodventiel te dienen. Doel is deze alleen in te zetten wanneer de bezetting in het gevangeniswezen oploopt boven 99% en er geen reguliere maatregelen voorhanden zijn om de capaciteit weer op een houdbaar niveau te krijgen. Het is van belang om de executieketen te voorzien van een aantal getrapte maatregelen bij onverwachte fluctuaties. Bij een onhoudbare bezetting kan tijdelijke buffercapaciteit als noodventiel dienen. In het uiterste geval kan het eindverlof voor straffen tot 1 jaar of vervroegde voorwaardelijke

invrijheidsstelling (vi) voor straffen vanaf 1 jaar mogelijk worden gemaakt (maatregel 12). Dergelijke noodventielen zijn bij voorkeur wettelijk vastgelegd en aan voorwaarden verbonden.

Scenario's
Er is een aantal scenario's denkbaar voor de toepassing van de maatregelen. In drie scenario's worden verschillende oplossingsrichtingen geschetst. De scenario's richten zich op een tijdshorizon van tien jaar, maar alle maatregelen kennen een bepaalde aanlooptijd vanwege aanpassing en implementatie van wet- of regelgeving en/of de tijd die nodig is om capaciteit uit te breiden.

- Budget op slot: in dit scenario komen er geen structurele middelen bij om tot 2036 de renovaties uit te voeren en de verwachte groei te realiseren door middel van capaciteitsuitbreiding. Dit betekent dat de huidige tekorten langzaam verder oplopen. Onwenselijke maatregelen vergelijkbaar met de huidige noodmaatregelen blijven nodig, maar dan in omvang forser. Hiernaast wordt ernstig afbreuk gedaan aan de leidende uitgangspunten en de doelen van het sanctiestelsel.
- De bouwroute: in dit scenario wordt volledig ingezet op capaciteitsuitbreiding en renovaties om sluiting te voorkomen en is er geen sprake van beleidswijzigingen of aanvullende maatregelen om de capaciteitsvraag te verminderen. Dit scenario vereist een toekenning van middelen om de renovaties uit te voeren en middelen voor de verwachte groei van 1.700 detentiejaren in 2036. Ook met voldoende financiële middelen is het echter niet realistisch op deze manier het oplopende tekort op te lossen vanwege het risico dat er onvoldoende personeel en onvoldoende geschikte locaties beschikbaar zijn.
- Ruimte voor straffen: dit scenario bestaat uit een combinatie van maatregelen gericht op renovaties om sluiting te voorkomen, capaciteitsuitbreiding en het verminderen van de capaciteitsvraag. De uitbreidingen richten zich op een mix van beperkt en normaal beveiligde plaatsen. Hiervoor gelden de in scenario 2 genoemde uitdagingen. Deze uitbreidingen geven ruimte aan nieuwe detentieconcepten waaronder een concept voor beperkt risico gedetineerden. Tevens wordt de groei opgevangen met maatregelen die zien op het straffen op maat, het bevorderen van de re-integratie en het bevorderen van plaatsing in de forensische zorg tijdens detentie. Dit scenario vereist een toekenning van middelen voor de renovaties, voor uitbreiding van de capaciteit en voor de uitvoering van maatregelen voor straffen op maat, het bevorderen van re-integratie en plaatsing in de forensische zorg. De kosten in dit scenario zijn lager dan in scenario 2 omdat er voor een deel sprake is van goedkopere alternatieven voor normaal beveiligde plaatsen.

Inhoud

Inleiding 6

1. Oorzaken en probleemanalyse 7

2. Toekomstig capaciteitsbeeld 9

3. Capaciteitstekort in internationaal perspectief 10

4. Leidende uitgangspunten en maatregelen 11
4.1 Leidende uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van sancties 11
4.2. Maatregelen 12
4.2.1. Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten 12
4.2.2. Straffen op maat 13
4.2.3. Re-integratie bevorderen 14
4.2.4. Plaatsing in forensische zorg tijdens detentie 15
4.2.5. Wettelijk verankerde tijdelijke noodventielen 15

5. Scenario's 17
5.1. Scenario 1: Budget op slot 17
5.2. Scenario 2: De bouwroute 17
5.3. Scenario 3: Ruimte voor straffen 18

Bijlagen 20
Bijlage A Omschrijving maatregelen 20
Bijlage B Weging maatregelen 23
Bijlage C Niet doorgerekende structurele maatregelen 29

Literatuurlijst 32

Inleiding

Sinds eind 2023 is sprake van een substantieel tekort aan capaciteit in de Nederlandse gevangenissen. Hierdoor kunnen opgelegde vrijheidsbenemende straffen niet altijd tijdig en volledig worden uitgevoerd. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de doelen van de straf; vergelding, preventie en resocialisatie.

Sinds het ontstaan van het capaciteitstekort zijn er tijdelijke noodmaatregelen genomen om de capaciteitsproblemen te beheersen. Deze passen niet bij een toekomstbestendige sanctie-uitvoering. De verwachting is dat het capaciteitstekort langdurig van aard is en dat er het komende decennium sprake zal zijn van een substantieel capaciteitstekort in het gevangeniswezen bij ongewijzigd beleid.

Sinds mei 2024 is er middels een programmatische aanpak gewerkt aan het analyseren van de oorzaken van de capaciteitsproblematiek en mogelijke oplossingsrichtingen in de vorm van structurele maatregelen en scenario’s voor het komende decennium. Het programma capaciteit DJI had tot doel om de mogelijkheden te verkennen voor structurele maatregelen op basis van gedegen kennis van het capaciteitsprobleem in het gevangeniswezen en de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte naar de toekomst toe. Hiertoe zijn verschillende trajecten gestart. Allereerst is TNO gevraagd een historische systeemanalyse te maken van de ontwikkelingen en beslissingen die hebben geleid tot het huidige tekort. Dit rapport “Leren van het verleden: de dynamiek van capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen” is separaat bijgevoegd als Bijlage 1. Om meer zicht te krijgen op de toekomstige capaciteitsontwikkeling heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), samen met DJI, een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in het komende decennium. Hiernaast is een toekomstverkenning uitgevoerd om de ontwikkeling van de capaciteitsvraag in het komende decennium te bezien. De uitkomsten van deze trajecten worden ter beschikking gesteld voor politieke besluitvorming.

In het eerste hoofdstuk van dit rapport worden de oorzaken en de probleemanalyse geschetst aan de hand van bevindingen van TNO. Vervolgens geeft hoofdstuk 2 het toekomstige capaciteitsbeeld weer. Hoofdstuk 3 gaat in op capaciteitsproblematiek in internationale context. Daarna worden de maatregelen en leidende uitgangspunten beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 schetst verschillende scenario’s.

1. Oorzaken en probleemanalyse

Om tot goede keuzes te komen voor de toekomst is het van belang inzicht te hebben in hoe de capaciteitsproblematiek heeft kunnen ontstaan. Door een langere periode (2000–2025) te beschouwen en de capaciteit van DJI te benaderen als een systeemvraagstuk, heeft TNO in beeld gebracht hoe maatschappij, politiek, beleid en uitvoering elkaar beïnvloeden en welke factoren terugkerende capaciteitsproblemen veroorzaken. Bijgevoegd is de eindrapportage met daarin de bevindingen en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken (zie afzonderlijke bijlage 1). De conclusie van deze analyse is dat de capaciteitsproblematiek het resultaat is van diverse factoren die elkaar beïnvloeden. Hieronder worden de belangrijkste kenmerken van dit systeemvraagstuk beschreven:

1. DJI bevindt zich aan het einde van de strafrechtketen en heeft nauwelijks invloed op de factoren in de keten die de capaciteitsbehoefte bepalen. Prioriteiten binnen de strafrechtketen, politieke keuzes, het functioneren van de strafrechtketen, het beleid en de beschikbaarheid van plaatsen in de reguliere (geestelijke gezondheids)zorg en het sociaal domein beïnvloeden de instroom en de door- en uitstroom in de strafrechtketen.
2. Wijzigingen in de opdrachten voor de executieketen zijn regelmatig niet gepaard gegaan met de financiële middelen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren ervan. Daarbij is de opdracht aan de executieketen complex geworden door een stapeling van wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid. De beschikbare middelen zijn niet altijd in overeenstemming gebracht met wat noodzakelijk is voor deze complexe opdracht. Daarmee is bijgedragen aan de kwetsbaarheid van het systeem.
3. Met de sluitingen van gevangenissen in het vorige decennium verdwenen de noodzakelijke buffers om stijgingen in de capaciteitsbehoefte op te kunnen vangen. Voor alternatieve voorgestelde maatregelen om in te zetten in tijden van tekorten was geen breed draagvlak. Die maatregelen konden daarom niet worden uitgevoerd bij het ontstaan van het huidige tekort.
4. De gehanteerde capaciteitsramingen kennen een grotere onzekerheid naar mate die verder in de toekomst voorspellen. Duurzame en effectieve capaciteitsmaatregelen zijn echter veelal lange termijn beslissingen. Dit betekent dat er altijd sprake is van onzekerheid wanneer beslissingen over capaciteit moeten worden genomen.

De analyse van TNO laat tevens een aantal concrete ontwikkelingen zien dat samen is gekomen in aanloop naar het huidige tekort:

- In de jaren 2013 tot en met 2018 zijn veelvuldig gevangenissen gesloten wegens leegstand door een dalende behoefte aan cellen en door bezuinigingen.
- Gelijktijdig met de laatste sluitingen begon de gemiddelde detentieduur te stijgen, waardoor plaatsen langer bezet blijven. Dat is onder andere het gevolg van een verschuiving van de focus in de strafrechtketen van High Impact Crimes naar ondermijnende criminaliteit en de succesvolle opsporing en vervolging van drugs- en geweldsdelicten die onderdeel uitmaken van de ondermijnende criminaliteit. Hierdoor werden grote netwerken van criminelen opgespoord en veroordeeld, waarbij hoge straffen werden opgelegd.
- Sinds 2023 is een einde gekomen aan de sterke daling van het aantal geregistreerde misdrijven en er is stijging zichtbaar in het aantal sancties door OM en ZM.[1]
- Het tbs-systeem is verstopt geraakt, waardoor een groot aantal tbs-passanten in het gevangeniswezen verblijft.

[1] WODC (2025). Criminaliteit en rechtshandhaving 2024.

- Er is sprake van capaciteitstekorten in de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's). Een deel van de JJI-doelgroep verblijft nu noodgedwongen in het gevangeniswezen en drukt op de beschikbare capaciteit.
- De populatie in het gevangeniswezen is in de afgelopen jaren veranderd. Er is een sterke stijging te zien van het aandeel gedetineerden dat op een bijzondere zorgafdeling verblijft binnen het gevangeniswezen. Het aantal zorgplaatsen is gestegen, terwijl het totale aantal plaatsen in het gevangeniswezen is afgenomen. Daarnaast was in het afgelopen decennium sprake van een aanzienlijk daling van het aantal gedetineerden dat in de forensische zorg verbleef.
- Tegelijk zijn de mogelijkheden voor detentiefasering[2] en voorwaardelijke invrijheidstelling ingeperkt. Met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen is het aantal gedetineerden dat buiten de penitentiaire inrichting (PI) in een extramuraal programma verblijft, drastisch gedaald. Deze gedetineerden verblijven nu in een normaal beveiligde inrichting.
- Krapte op de arbeidsmarkt heeft tot een personeelstekort in het gevangeniswezen geleid, waardoor een deel van de beschikbare cellen niet inzetbaar is.

[2] Detentiefasering is het stapsgewijs laten verlopen van detentie door middel van het geleidelijk uitbreiden van vrijheden t.b.v. re-integratie.

2. Toekomstig capaciteitsbeeld

De raming van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ)[3] laat zien dat de vraag naar capaciteit in het gevangeniswezen in 2030 stijgt met 800 detentiejaren[4]. Er zijn indicaties dat het nieuwe PMJ voor 2031 een sterke verdere stijging laat zien. Hiernaast is er ook voor de tbs- en JJI-capaciteit sprake van een voorziene, verder oplopende groei op basis van het PMJ 2030. Voor de JJI's geldt een oplopende groei van 80 plaatsen en voor tbs 175 plaatsen.
Duurzame en effectieve capaciteitsmaatregelen en investeringsbeslissingen vergen lange termijn beslissingen en beslaan daarmee een langere periode dan de vijf jaar die het PMJ vooruitkijkt. Daarom is het WODC gevraagd om samen met DJI een inschatting te maken van de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte tot 2036. Hierin wordt een stijging van de vraag naar detentiecapaciteit voorzien van minimaal 1700 detentiejaren. Capaciteitsramingen kennen echter een grotere onzekerheid naar mate die verder in de toekomst liggen, zoals gezegd. Verder bestaat het risico tot sluiting van 3000 plaatsen in 2036, indien deze plaatsen niet worden gerenoveerd.[5] Het onderhoud en de periodieke renovatie van de ca. 11.000 operationele plaatsen in het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring om te voldoen aan alle eisen is een continue opgave die structureel middelen vraagt.

Sinds de tekorten zijn ontstaan, verkent DJI mogelijke incidentele en structurele uitbreidingsopties. Een aantal hiervan is ondertussen gerealiseerd zoals de beperkt beveiligde locaties voor kortgestraften zelfmelders in Heerhugowaard en Veenhuizen. Daarnaast is besloten om middelen vrij te maken om de JJI in Harreveld te heropenen, wat op termijn een positief effect heeft op het capaciteitstekort in het gevangeniswezen omdat de jongvolwassenen die nu noodgedwongen in het gevangeniswezen worden geplaatst dan weer terecht kunnen in een JJI.[6] DJI blijft op zoek naar andere locaties voor (tijdelijke) capaciteitsuitbreidingen. Een voorbeeld hiervan is de detentieboot zoals vermeld in de reguliere voortgangsrapportage capaciteit DJI. Deze uitbreidingsopties zijn ook meegenomen in de maatregelen in hoofdstuk 5.

Omdat kenteringen in de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte moeilijk te voorspellen zijn, is een toekomstverkenning uitgevoerd. Hierin zijn, in lijn met de TNO-analyse, de factoren in beeld gebracht die vraag en aanbod beïnvloeden. Dit traject heeft inzichtelijk gemaakt dat er slechts een beperkt aantal relatief zekere factoren is en een groot aantal onzekere factoren die uiteindelijk samen de capaciteitsdruk in het gevangeniswezen bepalen.
Zekere factoren betreffen de langdurig krappe arbeidsmarkt en uitdagingen in de bouw. Deze beïnvloeden het aanbod van capaciteit negatief. Hiernaast voorzien demografische ontwikkelingen een stijging van de vraag. Voorbeelden van onzekere factoren zijn de ontwikkeling van de criminaliteit en de maatschappelijke en politieke reactie hierop. Deze komen vervolgens tot uitdrukking in beleidsvoornemens en de ontwikkeling van de strafduur.
De toekomstverkenning heeft inzichtelijk gemaakt dat mogelijke maatregelen moeten ingrijpen op zowel een stijging als een onvoorziene kentering van de capaciteitsbehoefte. Via de maatregelen moet kunnen worden ingespeeld op fluctuaties in vraag of aanbod. Ketenbrede monitoring van de factoren die vraag en aanbod bepalen is noodzakelijk om zicht te houden op hoe de capaciteitsdruk zich ontwikkelt.

[3] Het model van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) waarin de toekomstige capaciteitsbehoefte van de Nederlandse justitiële ketens wordt geschat.
[4] Een detentiejaar staat gelijk aan één plek op jaarbasis in het gevangeniswezen
[5] Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1056
[6] Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1061

3. Capaciteitstekort in internationaal perspectief

De beheersing van de capaciteit van het gevangeniswezen is ook voor veel andere Europese landen een opgave. Waar Nederland overbevolking in het gevangeniswezen voorkomt door een wachtlijst aan te houden – en voorraad te vormen-, is er in veel andere landen sprake van overbevolking in gevangenissen. Concreet betekent dit dat verdachten en veroordeelden op de vloer slapen, verblijven in cellen of ruimten die niet ontworpen zijn voor deze aantallen gedetineerden of voor verblijf. De ervaringen in deze landen leren dat wanneer eenmaal wordt overgegaan tot een bezetting van boven de 100%, de mate van overbevolking vaak moeilijk te begrenzen is. Dit heeft ernstige gevolgen voor de kwaliteit van het verblijf en de omstandigheden waarin personeel moet werken. Tevens doet het afbreuk aan het toezicht op de veiligheid, de toegang tot (sanitaire en gezondheids-) voorzieningen, beschikbare voeding, hygiëne, de fysieke en mentale zorgverlening aan gevangenen maar ook de toegang tot re-integratie-activiteiten, programma's en scholing. Bovendien is de overbevolking in strijd met Europese wetgeving[7] waarin eisen zijn gesteld aan de detentieomstandigheden om een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing te voorkomen. Uit jurisprudentie volgt dat een bepaalde mate van persoonlijke ruimte in detentie een vereiste is die lidstaten moeten garanderen.[8] Daar komt bij dat overbevolking tot een toename van conflicten kan leiden en de veiligheid en beheersing van het detentieklimaat voor personeel en gedetineerden op de proef stelt.[9] Overbevolking is ook risicovol in het licht van voortgezet crimineel handelen in detentie.

De oorzaken van de overbevolking zijn Europees vergelijkbaar en vinden hun oorsprong in een stijging van de lengte van straffen en detentieduur, en een tekort aan plaatsen. Net als in Nederland zijn in andere Europese landen de mogelijkheden van detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidsstelling ingeperkt.[10] De reacties op overbevolking zijn in de meeste landen eveneens vergelijkbaar. Ze zijn vooralsnog overwegend gericht op de operatie en op het hier-en-nu door bijbouwen van gevangenissen en niet op structurele hervormingen. Er is echter breed besef dat bijbouwen weliswaar een noodzakelijke stap is, maar niet de enige oplossing voor het capaciteitstekort is.

[7] Artikel 3 EVRM
[8] Muršić v. Croatia (Application no. 7334/13)
[9] UNODC (2025) Global prison population and trends A focus on rehabilitative environments https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/prison/Prison_brief_2025.pdf
[10] Penal Reform International (2025), Global Prison Trends 2025 https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2025/

4. Leidende uitgangspunten en maatregelen

Vanaf het ontstaan van de capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen is met de strafrechtketen het gesprek gevoerd over structurele maatregelen, met het doel om het capaciteitsprobleem duurzaam op te lossen. Uit die gesprekken kwamen verschillende ideeën voor structurele maatregelen naar voren. Naast deze voorstellen vanuit de keten bieden ook het onderzoek van TNO en internationale vergelijkbare ervaringen aangrijpingspunten om de capaciteit van het gevangeniswezen duurzaam te beheersen. Bij het formuleren van maatregelen zijn inzichten uit wetenschappelijk onderzoek gebruikt, waaruit blijkt dat er ruimte is om de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties te verbeteren.
Ten slotte is de ontwikkeling van recidivecijfers relevant in deze context. Na een jarenlange daling stagneren de recidivecijfers. Bijna de helft van de gedetineerden pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict waarvan een groot deel opnieuw instroomt bij DJI.[11] Daarom is bij de oplossingsroutes om de capaciteitsdruk te verminderen ook het verbeteren van de effectiviteit van de ten uitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties meegenomen.

De maatregelen kunnen worden ondergebracht in vijf categorieën, namelijk:

1. Capaciteit uitbreiden al dan niet op basis van nieuwe detentieconcepten.
2. Preventieve maatregelen om te voorkomen dat mensen bij wie primair sprake is van een zorgvraag in aanraking komen met het strafrecht.
3. Straffen op maat, bijvoorbeeld door middel van alternatieven voor kortdurende detenties, vervangende hechtenissen en de vervangende taakstraf bij het niet betalen van een boete.
4. Re-integratie bevorderen, bijvoorbeeld door het uitbreiden van de mogelijkheden voor detentiefasering, het verruimen van de duur van voorwaardelijke invrijheidsstelling en het bevorderen van doorplaatsing vanuit het gevangeniswezen naar de forensische zorg.
5. Flexibiliteit in de executieketen: wettelijk geregelde noodventielen en flexibele capaciteit zodat snel gereageerd kan worden op een onhoudbare bezetting in het gevangeniswezen.

4.1 Leidende uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van sancties

Bij het opstellen van de maatregelen is gewerkt met leidende uitgangspunten op basis van (internationale) wettelijke kaders, de opdracht van de strafrechtketen, de maatschappelijke opgave en wetenschappelijke inzichten over effectief sanctioneren. De leidende uitgangspunten zijn:

- Door de rechter opgelegde vonnissen worden tijdig en volledig uitgevoerd.
- Bij de tenuitvoerlegging van een sanctie geldt dat deze ‘passend’ moet zijn met het oog op beveiligingsniveau, het risico, de zorgbehoefte en de duur van de sanctie.
- Detentie is veilig voor personeel en gedetineerden.
- Detentie is een, over het algemeen, tijdelijke uitsluiting van de samenleving, waarin de justitiabele wordt voorbereid op (veilige) terugkeer in die samenleving. De tijd in detentie wordt zo gebruikt om, samen met partners als reclassering, gemeenten en vrijwilligersorganisaties, de condities te scheppen om de kans op een nieuw delict en nieuwe slachtoffers te verminderen. De mogelijkheden en inzet hierop zijn afhankelijk van de duur van de detentie.

[11] Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). Recidive onder justitiabelen in Nederland. WODC.

4.2. Maatregelen

De in kaart gebrachte maatregelen zijn gewogen op hun effect op de capaciteitsdruk, op de haalbaarheid, op de uitvoerbaarheid, op de financiële consequenties, op de veiligheid voor personeel en gedetineerden. Vanwege langdurige krapte op de arbeidsmarkt is de beschikbaarheid van personeel een doorslaggevende factor in het bepalen van de haalbaarheid. Maatregelen waarop het ministerie geen invloed kan uitvoeren, zijn niet opgenomen in het overzicht.

In deze brief staat een beknopte weergave van de wegingsaspecten. In bijlage A en B worden de maatregelen omschreven, alle wegingsaspecten toegelicht en zijn de uitkomsten van de berekeningen opgenomen. Maatregelen die naar verwachting geen of beperkte impact hebben, of die naar verwachting onhaalbaar of onuitvoerbaar zijn, zijn niet doorgerekend (zie bijlage C). De uitkomsten geven een indicatief beeld van de financiële impact en de opbrengst in detentiejaren. Het doel hiervan is om inzicht te geven in een mogelijke opbrengst van de maatregelen en om richting te geven aan verdere keuzes. De onderstaande tabellen betreffen een samenvatting daarvan.

Vanwege de doorlooptijd van wetgevingstrajecten en/of capaciteitsuitbreidingen kost het tijd, voordat maatregelen daadwerkelijk effect kunnen sorteren. Daarnaast zijn de maatregelen en effecten niet in alle gevallen bij elkaar op te tellen, aangezien de doelgroepen per maatregel kunnen overlappen.
In onderstaande tabellen geldt wat betreft de financiële impact, dat er sprake is van extra kosten in het geval van een positief getal en van een besparing in het geval van een negatief getal. Dit betreft enkel de structurele middelen. Bedragen zijn gebaseerd op prijspeil 2025, terwijl de kosten en besparingen in de toekomst liggen. Voor het bepalen van de financiële impact van de maatregelen zijn daarom verschillende aannames gehanteerd, die bepalend zijn voor de uitkomsten. Hiernaast zijn de uiteindelijke kosten, waaronder implementatie- en investeringskosten van de maatregelen (o.a. voor het gebruiksklaar maken van nieuwe locaties) nog niet volledig in beeld. Deze kunnen op termijn leiden tot wijzigingen in benodigd budget en werklast voor alle betrokken ketenpartners. Een positief getal in de kolom ‘impact in detentiejaren in jaren’ betekent een toename in de benodigde detentiecapaciteit. Een negatief getal betekent een afname. Per categorie maatregelen is een korte toelichting opgenomen.

4.2.1. Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten

Het PMJ geeft aan wat de verwachte benodigde capaciteit is voor de komende vijf jaar. In onderstaande tabel is weergegeven welke middelen nodig zijn om deze verwachte groei te realiseren in 2030 respectievelijk 2036 (maatregel 1). De benodigde investeringskosten om nieuwe locaties gebruiksklaar te maken zijn separaat in de tabel opgenomen. Er wordt een aantal mogelijke uitbreidingsopties verkend waaronder bijvoorbeeld de heropening van de PI Almere. Inmiddels is een start met deze verkenningen gemaakt.[12] Meerpersoonsgebruik van cellen wordt reeds ingezet waar dat mogelijk en veilig is, zowel bij bestaande bouw als bij verbouw en bij nieuwbouw. De mogelijkheden hiervoor zijn afhankelijk van de capaciteit van voorzieningen en technische mogelijkheden van het gebouw en de beschikbaarheid van personeel.

In onderstaande tabel is daarnaast aangegeven welke structurele middelen nodig zijn om renovaties uit te voeren (maatregel 2). Maatregel 3 en 4 richten zich op detentieconcepten die minder personele inzet vragen. Hiervoor zijn meerdere innovaties, aanpassingen in gebouwen of nieuwbouw noodzakelijk. Eén van de nieuwe detentieconcepten die DJI onderzoekt, is gericht op gedetineerden die minder risico’s met zich meebrengen. Deze doelgroep vraagt naar verwachting minder personele inzet. Daarnaast is het mogelijk het bestaande concept van de beperkt

[12] Kamerstukken II, 2024 – 2025, 36 600 VI, nr. 40

beveiligde afdeling (BBA) te verruimen door gedetineerden eerder naar een BBA door te laten stromen of door de maximum verblijfsduur in de BBA te verlengen. Er is ook gekeken op welke manier verantwoord kan worden versoberd. Voor gedetineerden die maximaal 12 weken bij DJI verblijven, kan gekozen worden voor een basisregime met een beperktere inzet op re-integratie. Daarnaast is becijferd wat het effect is van het integraal afschaffen van het avondprogramma in het hele gevangeniswezen.

	Financiële impact in miljoenen	Impact in detentiejaren per jaar	Duur tot effect
1. Capaciteitsuitbreiding			
1a. PMJ 2030: PI Almere, detentieboot, nieuw te verwerven structurele capaciteit	+156 + 50[13] investering	+800	-
1b. Inschatting behoefte 2036: PI Almere, detentieboot, nieuw te verwerven structurele capaciteit	+ 331 + 125[14] investering	+1700	-
2. Renovaties	+ 339	3000	2036
3. Detentieconcepten			
3a. Beperkt risicogedetineerden	- 23	0	vanaf 2029
3b. Verruimen Beperkt Beveiligde Afdeling	- 1	Na ½ van totale strafduur: -33 Max 18 mnd.: -38	vanaf 2028
4. Versobering			
4a. Basisregime	- 2 tot -6	0	vanaf 2029
4b. Afschaffen avondprogramma	-4	0	vanaf 2027

4.2.2. Straffen op maat

Deze maatregelen omvatten de voorstellen uit het wetsvoorstel Slimmer straffen van de Leden Sneller (D66), Six Dijkstra (NSC) en Boswijk (CDA) (maatregel 5 en 6) en de vervangende taakstraf voor niet betaalde geldboetes die in het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt opgenomen (maatregel 7).[15][16] Het initiatiefwetsvoorstel heeft tot doel heeft om rechters meer mogelijkheden voor maatwerk te geven en de kans op recidive te verlagen door middel van alternatieven voor korte gevangenisstraffen. Indien deze wet wordt aangenomen, is het onzeker in welke mate de nieuwe of aangepaste modaliteiten uit het wetsvoorstel in de toekomst worden toegepast. Het betreft immers magistratelijke beslissingen. Daarom zijn deze voorstellen niet doorgerekend. In België blijkt elektronische detentie als hoofdstraf niet vaak te worden opgelegd waardoor dit een beperkt effect heeft op de capaciteitsdruk in het gevangeniswezen.[17]

[13] Na deze investering wordt de exploitatie van de nieuwe locaties onderdeel van de kostprijs.
[14] Na deze investering wordt de exploitatie van de nieuwe locaties onderdeel van de kostprijs.
[15] Kamerstukken II, 2024–2025, 36 805, nr. 2
[16] Kamerstukken II, 2024–2025, 36 636, nr. 8
[17] Zie Agentschap Justitie & Handhaving Vlaanderen en Direction de la Surveillance Électronique, Chiffre Clés, Fédération Wallonie et Bruxelles

	Financiële impact in miljoenen	Impact in detentiejaren per jaar	Duur tot effect
5. Elektronische Detentie als hoofdstraf	-	-	-
6. Verruiming mogelijkheden taakstraf	-	-	-
7. Vervangende taakstraf bij niet betaalde geldboetes	- 3	-15	vanaf 2029

4.2.3. Re-integratie bevorderen

Zoals eerder beschreven pleegt bijna de helft van de gedetineerden binnen twee jaar opnieuw een delict. In onderstaande tabel worden verschillende maatregelen uiteengezet om de re-integratie te bevorderen. Dit voorkomt nieuwe slachtoffers en voorkomt opnieuw instromen van daders in het strafrecht, waarmee de druk op de detentiecapaciteit op termijn wordt verlicht.

Re-integratie bevorderen kan vorm krijgen middels het verruimen van het penitentiair programma (PP) (maatregel 8) en/of het verruimen van voorwaardelijke invrijheidsstelling (vi) (maatregel 9). Bij beide maatregelen wordt geleidelijk gewerkt aan het krijgen van meer vrijheden en verantwoordelijkheden voor gedetineerden. Het PP is een extramuraal maatwerktraject waarin gedetineerden onder voorwaarden en met (elektronisch) toezicht worden voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving. PP is onder verantwoordelijkheid van DJI. Voorwaardelijke vrijlating middels vi vormt het laatste deel van de gevangenisstraf. Hiertoe kan het Openbaar Ministerie besluiten als vervolgstap op PP. In de verdere uitwerking van deze maatregelen dienen slachtofferbelangen een plaats te krijgen.

	Financiële impact in miljoenen	Impact in detentiejaren per jaar	Duur tot effect
8. Verruimen Penitentiair Programma (PP)			vanaf 2028
8a. PP na 5/6 van de straf	Besparing intramuraal: (-51) Kosten PP: (+8)	-300	
8b. PP na 2/3 van de straf	Besparing intramuraal: (-101) Kosten PP: (+15)	-600	
9. Verruimen duur voorwaardelijke invrijheidsstelling			vanaf 2028
9a. maximum 1/3 van de straf, zonder maximum in jaren	-4	-40	
9b. maximum 1/3 van de straf, met een maximum van 4 jaar	-2	-20	

4.2.4. Plaatsing in forensische zorg tijdens detentie

Een fors deel van de gedetineerden heeft forensische zorg nodig. Het afgelopen decennium zijn steeds minder gedetineerden gedurende hun gevangenisstraf overgeplaatst naar de forensische zorg. Deze zogenaamde artikelplaatsingen zijn teruggelopen vanwege enerzijds de nadruk op risico denken en anderzijds het gebrek aan forensische plaatsen in de ggz. Om het aantal artikelplaatsingen (maatregel 11) te vergroten dient een aantal keuzes gemaakt te worden om de benodigde plaatsen voor deze doelgroep te realiseren. Deze liggen zowel in het stelsel van de forensische ggz als in het stelsel van de reguliere ggz. Ten aanzien van de reguliere ggz valt te denken aan de keuzes die worden benoemd in het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Mentale gezondheid en ggz'.[18] Dit geldt ook voor het kunnen verkorten van de intramurale periode van de maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) (maatregel 10).

	Financiële impact in miljoenen	Impact in detentiejaren per jaar	Duur tot effect
10. Verkorten intramurale periode ISD-maatregel			Na uitbreiding in de forensische zorg
10a. 6 mnd. intramuraal GW	+ 4	-50	
10b. 9 mnd. intramuraal GW	+ 2	-30	
11. Bevorderen artikelplaatsingen Forensische Zorg			Na uitbreiding in de forensische zorg
11a. Niveau 2016	+ 7	-100	
11b.Halverwege niveau 2016	+ 4	-50	

4.2.5. Wettelijk verankerde tijdelijke noodventielen

Om snel te kunnen reageren op een onhoudbare bezetting in het gevangeniswezen kan een aantal opties worden uitgewerkt om als noodventiel te dienen. Doel is deze alleen in te zetten wanneer de bezetting in het gevangeniswezen oploopt boven 99% en er geen reguliere maatregelen voorhanden zijn om de capaciteit weer op een houdbaar niveau te krijgen. Het is van belang om de executieketen te voorzien van een aantal getrapte maatregelen bij onverwachte fluctuaties. Dit betreft bijvoorbeeld het creëren van tijdelijke buffercapaciteit, zoals een detentieboot en het niet afstoten van inrichtingen bij langdurige onderbezetting. In het uiterste geval kan het eindverlof voor straffen tot 1 jaar of vervroegde voorwaardelijke invrijheidsstelling (vi) voor straffen vanaf 1 jaar, al dan niet onder elektronisch toezicht, mogelijk worden gemaakt. Dergelijke noodventielen zijn bij voorkeur wettelijk vastgelegd en aan voorwaarden verbonden.

[18] Kamerstukken II, 2025–2026, 25 424, nr. 769

	Financiële impact in miljoenen	Impact in detentiejaren per jaar	Duur tot effect
12. Wettelijk verankerde tijdelijke noodventielen:			
12a. Eindverlof voor straffen tot 1 jaar: 28 dagen	-24	-140	-
12b. Vervroegde vi voor straffen vanaf 1 jaar: 3 of 5 mnd. voor ingangsdatum vi	3 mnd.: - 39 5 mnd.: - 65	3 mnd.: -270 5 mnd.: -450	-

5. Scenario’s

Om te komen tot een toekomstbestendig stelsel is het van belang dat structurele maatregelen een antwoord geven op de vraag hoe om te gaan met langdurige schaarste. Ze moeten een oplossing vormen voor de totale omvang van het verwachte tekort in 2036 en het stelsel in staat stellen om te reageren op fluctuaties in de vraag naar detentiecapaciteit. Dit vraagt om een logisch samenhangend pakket maatregelen dat aansluit op de in deze brief beschreven uitgangspunten. Zoals eerder beschreven zijn de uitgangspunten als volgt: vonnissen moeten volledig en tijdig worden uitgevoerd, de tenuitvoerlegging van een sanctie is ‘passend’, detentie is veilig voor personeel en gedetineerden én detentie is gericht op re-integratie. Er is een aantal scenario’s denkbaar voor de toepassing van de maatregelen. Deze worden hieronder toegelicht. Ieder scenario’s geeft op een verschillende manier invulling aan de uitgangspunten in hoofdstuk 4.

Allereerst wordt het scenario ‘Budget op slot’ geschetst. In dit scenario wordt de huidige situatie gecontinueerd: er zijn slechts beperkte middelen om renovaties uit te voeren en de verwachte groei te realiseren. Vervolgens wordt het scenario ‘De bouwroute’ geschetst. Hierin wordt het capaciteitsvraagstuk aangepakt door het uitbreiden van capaciteit door bij te bouwen. Tot slot wordt het scenario ‘Ruimte voor straffen’ beschreven, waarin een combinatie van verschillende categorieën maatregelen wordt voorgesteld. De scenario’s richten zich op een tijdshorizon van tien jaar, maar alle maatregelen kennen een bepaalde aanlooptijd vanwege aanpassing en implementatie van wet- of regelgeving en/of de tijd die nodig is om capaciteit uit te breiden.

5.1. Scenario 1: Budget op slot

In dit scenario komen er geen structurele middelen bij om de renovatie van 3.000 detentiejaren uit te voeren en de verwachte groei van 1.700 detentiejaren in 2036 te realiseren door middel van capaciteitsuitbreiding. De beschikbare capaciteit in het gevangeniswezen loopt op termijn terug, doordat renovaties niet worden uitgevoerd en (delen van) gevangenissen moeten worden gesloten. In dit scenario is het evenmin mogelijk om aan de groeiende vraag te voldoen met alternatieven voor detentie. Dit vraagt immers ook aanvullende structurele middelen.

De maatregelen die zonder aanvullend budget kunnen worden ingezet, zijn de verruiming van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de versobering van detentie. Deze maatregelen hebben echter zeer beperkt invloed op het tekort. Met incidentele middelen kunnen capaciteitsuitdagingen tijdelijk het hoofd worden geboden. Hierdoor blijven er nog steeds onwenselijke maatregelen nodig. Deze zijn vergelijkbaar met de huidige noodmaatregelen maar in omvang forser. Dit scenario doet ernstig afbreuk aan de leidende uitgangspunten en de doelen van het sanctiestelsel, omdat een fors deel van de opgelegde sancties niet volledig en/of tijdig kan worden uitgevoerd. In dit scenario lopen de huidige tekorten langzaam op. Uiteindelijk is er een resterend probleem van naar verwachting ruim 4500 plaatsen in 2036.

5.2. Scenario 2: De bouwroute

In dit scenario wordt volledig ingezet op de route van capaciteitsuitbreiding en de renovaties. Deze route kent geen beleidswijzigingen of aanvullende maatregelen gericht op het verminderen van de capaciteitsvraag. Dit scenario vereist allereerst een toekenning van middelen om de renovaties uit te voeren en daarmee sluitingen te voorkomen. Daarnaast zijn er middelen nodig voor de verwachte groei van 1.700 detentiejaren in 2036. De benodigde uitbreidingen worden in dit scenario gerealiseerd door middel van nieuwbouw en/of andere vormen van capaciteitsuitbreiding. Hieronder vallen ook bestaande locaties die geschikt kunnen worden gemaakt voor nieuwe detentieconcepten voor bijvoorbeeld laagrisico gedetineerden. Dit type

concept vraagt minder personele inzet en is hiermee een antwoord op de langdurig beperkte beschikbaarheid van personeel. Naast de kosten die dit scenario met zich meebrengt, is het ook geen snelle en makkelijke oplossing. Uitbreiden van capaciteit duurt lang en kent haar eigen uitdagingen, zoals lokaal draagvlak, wet- en regelgeving met betrekking tot bouwen, beschikbaarheid van materialen, oplopende kosten bij meerjarige projecten en het vinden van voldoende personeel om de nieuwe gebouwen mee te bemensen. Ook met voldoende financiële middelen is het niet realistisch het gehele tekort op te lossen door gevangenissen bij te bouwen, vanwege het risico dat er onvoldoende personeel en onvoldoende geschikte locaties beschikbaar zijn.

Dit laat onverlet dat er doorlopend wordt gezocht naar opties om de capaciteit uit te breiden. Er zijn reeds verschillende opties in beeld, waaronder de voormalige PI Almere waar 320 detentiejaren kan worden gerealiseerd. Andere tijdelijke opties die op dit moment worden verkend, leveren maximaal 200 detentiejaren op. Daarnaast worden met de realisatie van JJI Harreveld ca. 100 detentiejaren in het gevangeniswezen vrijgespeeld.

Er is echter een substantieel risico dat niet alle verkende opties kunnen worden gerealiseerd, tijdelijk noch structureel. Naast de huidige opties moet nog voor ca 1.100 detentiejaren opties worden gevonden. Daarnaast is, zoals eerder geschetst, tijd nodig om uitbreidingen te realiseren waardoor tussentijds andere maatregelen noodzakelijk zijn. Dit betekent dat langdurig het risico blijft bestaan dat niet alle sancties tijdig en volledig kunnen worden uitgevoerd. Ook wordt in dit scenario nauwelijks extra impuls gegeven aan de leidende uitgangspunten om te werken aan veilige terugkeer naar de samenleving van gedetineerden, noch aan de ambitie om recidive verder te verminderen. Dit scenario sorteert daarbij niet voor op onvoorziene fluctuaties en is daarmee weinig flexibel. Het risico bestaat ten slotte dat bij een onverwachte daling van de vraag, kostbare detentiecapaciteit onbenut blijft.

5.3. Scenario 3: Ruimte voor straffen

In dit scenario wordt een breed pallet aan maatregelen ingezet, gericht op zowel uitbreidingen als op maatregelen die zien op het verminderen van de capaciteitsvraag. De renovaties worden in dit scenario uitgevoerd om sluiting te voorkomen. De uitbreidingen richten zich op een mix van beperkt en normaal beveiligde plaatsen. Hiervoor gelden de in scenario 2 genoemde uitdagingen. Deze uitbreidingen geven ruimte aan nieuwe detentieconcepten waaronder een concept voor beperkt risico gedetineerden. Tevens wordt de groei opgevangen met maatregelen die zien op het straffen op maat, het bevorderen van de re-integratie en het bevorderen van plaatsing in de forensische zorg tijdens detentie.

Dit scenario vereist hoe dan ook een toekenning van middelen voor de renovaties. Er zijn verder middelen nodig om de capaciteit uit te breiden en om de maatregelen uit te voeren die zien op het straffen op maat, het bevorderen van re-integratie en plaatsing in de forensische zorg. Dit zijn middelen voor controle, begeleiding en zorg in het justitiële kader. De kosten in dit scenario zijn lager dan in scenario 2, omdat er voor een deel sprake is van goedkopere alternatieven voor normaal beveiligde plaatsen.

Met de huidige opties voor capaciteitsuitbreiding (beperkt en normaal beveiligd) kan mogelijk op termijn een uitbreiding van maximaal 620 detentiejaren worden gerealiseerd. Aanvullend hierop kunnen maatregelen uit straffen op maat, het nemen van re-integratie bevorderende maatregelen en het bevorderen van plaatsing in de forensische zorg ca. 600 detentiejaren opleveren. Desondanks is sprake van een restprobleem van naar verwachting circa 480 detentiejaren. Hier moeten aanvullende (uitbreidings)opties voor worden gevonden. Dit vraagt extra financiële middelen en

kost tijd. Hierbij is geen rekening gehouden met de maatregelen uit het wetsvoorstel Slimmer straffen, aangezien de impact hiervan niet kan worden berekend zoals eerder is beschreven.

Vanuit de leidende uitgangspunten bezien, verkleint een dergelijk pakket aan maatregelen het risico dat gedetineerden in de toekomst eerder worden heengezonden en daardoor niet hun volledige straf uitzitten. Tevens wordt in dit scenario gewerkt aan een geleidelijke terugkeer naar de samenleving door toename in vrijheden en verantwoordelijkheden buiten de penitentiaire inrichting.

Bijlagen

Bijlage A Omschrijving maatregelen

Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten

1. Capaciteitsuitbreiding

Capaciteitsuitbreiding betreft de daadwerkelijke uitbreiding van het aantal plaatsen in nieuwe of bestaande inrichtingen op basis van de prognoses. Elk jaar wordt door het WODC het Prognose Model Justitiële ketens (PMJ) opgesteld. Dit is een model dat de capaciteitsbehoefte van de Nederlandse justitieketens voorspelt. In deze ramingen wordt rekening gehouden met alle onderdelen van de keten en welk effect deze hebben op de instroom en uitstroom in de keten. Eventuele nieuwe regelgeving die van belang kan zijn voor de keten, wordt betrokken bij het opstellen van het PMJ. De PMJ-raming maakt duidelijk wat de verwachte extra in- of uitstroom is bij DJI voor de komende 5 jaar. Om te komen tot structurele maatregelen voor het komende decennium heeft het WODC samen met DJI het PMJ doorgetrokken naar de behoefte voor de komende 10 jaar. Capaciteitsramingen kennen echter een grotere onzekerheid naar mate die verder in de toekomst liggen.

2. Renovaties

Het gaat hier om (achterstallig) onderhoud en renovatie van cellen in het gevangeniswezen. Het onderhoud en renovatie ziet met name op onderdelen van installaties en onderdelen van gebouwen die strikt noodzakelijk zijn om de betreffende cellen operationeel te houden.

3. Detentieconcepten

Een detentieconcept is het geheel van elementen dat noodzakelijk is om een vrijheidsbenemende straf ten uitvoer te leggen. Elementen van een detentieconcept zijn: doelgroep (strafrechtelijke titel van justitiabelen), dagprogramma, beveiligingsniveau, mate van zorg, personele inzet, informatievoorziening en gebouwelijke setting. Door de aanhoudende schaarse capaciteit houdt DJI de bestaande detentieconcepten tegen het licht en kijkt waar vernieuwing zinvol is.

3a. Beperkt risico gedetineerden (BRG)

DJI analyseert of er een doelgroep kan worden geïdentificeerd die binnen detentie minder risico's met zich meebrengt en naar verwachting eenvoudiger onder te brengen is in beperkter beveiligde locaties. Hiermee kan het potentieel aanbod aan locaties ten behoeve van de benodigde capaciteitsuitbreiding worden vergroot. Daarnaast vraagt deze doelgroep naar verwachting minder personele inzet.

3b. Verruimen Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

Gedetineerden kunnen in de huidige situatie in aanmerking komen voor plaatsing op de BBA, wanneer minimaal 2/3^{e} deel van de opgelegde straf is uitgezeten. De maatregel om de mogelijkheden tot verblijf op de BBA te verruimen zijn:

1. Gedetineerden komen na het uitzitten van 1/2e van de vrijheidsstraf in aanmerking voor plaatsing op een BBA.
2. De maximale verblijfsduur op de BBA wordt verhoogd van 12 maanden naar 18 maanden.

Deze verruiming geldt niet voor gedetineerden die zijn veroordeeld wegens een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf of terroristisch misdrijf.

4. Versobering

Deze maatregelen gaan over het beperken van de mogelijkheden in detentie om zo personele inzet en/of kosten te verminderen.

4a. Basisregime
Bij de maatregel Basisregime stromen vrijwel alle gedetineerden in een basisregime in, waarbij de nadruk ligt op insluiting op basis van de wettelijk minimale eisen. DJI onderzoekt de duur van het verblijf in dit basisregime en kijkt in eerste instantie naar een periode van 6 of 12 weken. Na verblijf in dit basisregime stromen gedetineerden door naar een ander regime.

4b. Afschaffen avondprogramma
Bij deze maatregel wordt geen avondprogramma aangeboden, waardoor er minder personeel hoeft te worden ingezet. Het huidige avondprogramma houdt in dat er twee avonden in de week een avondprogramma van twee uur wordt aangeboden aan gedetineerden in het plusprogramma.

Straffen op maat
5. Elektronische Detentie als zelfstandige hoofdstraf (initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen[19])
Elektronische detentie betreft een vorm van detentie die wordt gecontroleerd met elektronische monitoring – een enkelband – in plaats van met muren, afgesloten deuren en fysiek aanwezig gevangenispersoneel. De straf vindt plaats op een door de rechter aangewezen locatie, zoals de eigen woning van de veroordeelde of een opvanglocatie (maatschappelijke opvang, beschermd wonen, etc.). Het moeten verblijven op deze locatie gedurende de door de rechter bepaalde periode heeft – in tegenstelling tot een locatiegebod bij een voorwaardelijke gevangenisstraf – een vergeldend karakter en wordt afgedwongen met de dreiging van vervangende hechtenis indien de veroordeelde de elektronische detentie niet naar behoren ondergaat.

6. Verruiming mogelijkheden taakstraf (initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen)
Verhoging maximumaantal uren
Het wettelijk maximumaantal uren taakstraf dat door de rechter kan worden opgelegd is op dit moment 240 uur. Om het aantal opgelegde taakstraffen te stimuleren, wordt voorgesteld dit maximum met 50 procent te verhogen naar 360 uur. Voor de strafbeschikking wordt voorgesteld het maximumaantal uren taakstraf naar rato te verhogen van 180 uur naar 270 uur.

Verruiming uitvoeringstermijn
Er wordt een verruiming voorgesteld van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht. In het algemene strafrecht geldt thans een termijn van achttien maanden indien de taakstraf is opgelegd door de rechter. Indien de taakstraf is opgelegd in een strafbeschikking, geldt een termijn van negen maanden. In het jeugdstrafrecht geldt een termijn van achttien maanden bij taakstraffen vanaf honderd uur en een termijn van negen maanden bij taakstraffen van minder dan honderd uur. Voorgesteld wordt om de termijnen met een derde te verlengen.

Flexibele deel van de taakstraf
Er wordt voorgesteld een deel van de opgelegde uren "flexibel" te kunnen inzetten. Het merendeel van de veroordeelden tot taakstraf kan de taakstraf zonder extra zorg of hulp voltooien. Na voltooiing van de taakstraf kunnen zij zonder noemenswaardige problemen verder deelnemen aan de maatschappij. Een deel van de veroordeelden heeft echter baat bij doelgerichte interventies, bijvoorbeeld het verlenen van zorg (zoals bij verslaving) of begeleiding bij resocialisatie (zoals het aanvragen van een identiteitsbewijs of hulp bij het zoeken van werk of een opleiding). Dergelijke interventies kunnen de kans vergroten dat veroordeelden hun taakstraf succesvol afronden en hun leven

[19] Het wetsvoorstel is op 8 september 2025 ingediend bij uw Kamer en ligt thans voor advisering bij de Raad van State.

weer op de rit krijgen. Hierdoor kan de kans op recidive afnemen en wordt vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie voorkomen.

7. Vervangende taakstraf bij niet betaalde geldboetes (nieuwe Wetboek van Strafvordering)
Een vervangende taakstraf kan worden opgelegd als een geldboete niet wordt voldaan. Deze maatregel heeft ten doel het aantal korte detenties bij niet betaalde geldboetes te doen afnemen.

Re-integratie bevorderen
8. Verruimen Penitentiair Programma
Het PP is een extramuraal maatwerktraject waarin onder voorwaarden en met (elektronisch) toezicht gedetineerden geleidelijk worden voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving. PP vindt plaats voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling en biedt een voorwaardelijk kader. Het PP is een programma waaraan gedetineerden kunnen deelnemen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of veroordeling in eerste aanleg in aansluiting op hun verblijf in een inrichting. Momenteel is PP alleen beschikbaar voor gedetineerden met een straf tussen 6 maanden en een jaar. Met deze maatregel wordt de groep uitgebreid naar alle gedetineerden met een straf vanaf 1 jaar.

9. Verruimen duur voorwaardelijke invrijheidsstelling
De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) geldt voor onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraffen van meer dan één jaar. De v.i. kan starten nadat 2/3 van de straf is uitgezeten. De v.i. is momenteel gemaximeerd op 2 jaar. Met deze maatregel wordt voorgesteld deze maximering te verruimen danwel weer 1/3 van de totale straf te laten beslaan.

10. Verkorten intramurale periode Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)
Momenteel bedraagt de intramurale periode van de ISD-maatregel 12 maanden, waarna iemand wordt doorgeplaatst naar de forensische zorg. Deze maatregel stelt voor de intramurale fase binnen het gevangeniswezen te verkorten en deze gedetineerden eerder door te plaatsen naar de forensische zorg. Om deze doorplaatsingen te kunnen faciliteren is een uitbreiding van plaatsen in de forensische zorg randvoorwaardelijk.

11. Bevorderen artikelplaatsingen Forensische Zorg
Een substantieel deel van de gedetineerden in het gevangeniswezen kampt met psychische problemen en zit in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum of op een Extra Zorgvoorziening. Met deze maatregel wordt voorgesteld om de huidige wettelijke gronden voor artikelplaatsingen te herzien om drempels in de doorplaatsing naar de forensische zorg weg te nemen. Om deze doorplaatsingen te kunnen faciliteren is een uitbreiding van plaatsen in de forensische zorg randvoorwaardelijk.

Flexibiliteit in de executieketen
12. Wettelijk verankerde tijdelijke noodventielen
Om fluctuaties in de vraag naar detentiecapaciteit in de toekomst te kunnen beheersen, wordt voorgesteld enkele noodventielen uit te werken die inzetbaar zijn wanneer de bezetting in het gevangeniswezen oploopt boven 99%. Het is van belang om DJI, samen met de strafrechtketen, in staat te stellen om een aantal getrapte maatregelen te nemen. Dit betreft bijvoorbeeld de inzet van tijdelijke buffercapaciteit en in het uiterste geval het eindverlof voor straffen tot 1 jaar of vervroegde v.i. voor straffen vanaf 1 jaar wat wettelijk moet worden vastgelegd om in tijden van nood in te zetten.

Bijlage B Weging maatregelen

Leeswijzer:	**In de tabel geldt in de kolom 'financiële impact in miljoenen': extra kosten in het geval van een positief getal en een besparing in het geval van een negatief getal.** **Een positief getal in de kolom 'impact in detentiejaren in jaren' betekent een toename in de benodigde detentiecapaciteit. Een negatief getal betekent een afname.** **Deze getallen zijn indicatief en kunnen niet bij elkaar worden opgeteld vanwege mogelijke overlap in de doelgroep van de verschillende maatregelen.**

Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten *Maatregelen en varianten*					
	Appreciatie partners in de strafrechtketen	**Juridische impact**	**Financiële impact in miljoenen**	**Impact in detentiejaren per jaar**	**Duur tot effect**
1. Capaciteitsuitbreiding	Realisatie is afhankelijk van middelen, lokaal draagvlak, bouwmarkt, beschikbaarheid ruimte, gebouwen & personeel	n.v.t.			
1a. PMJ 2030: PI Almere, detentieboot, nieuw te verwerven structurele capaciteit		n.v.t.	(+) 156 (+) 50 investering	(+) 800	
1b. Inschatting behoefte 2036: PI Almere, detentieboot, nieuw te verwerven structurele capaciteit			(+)331 (+) 125 investering	(+) 1700	
2. Renovaties	Realisatie is afhankelijk van middelen, bouwmarkt, beschikbaarheid wisselcapaciteit	n.v.t.	(+) 339	3000	2036
3. Detentieconcepten					
3a. Beperkt risicogedetineerden	Nieuwe doelgroep waarvoor naar verwachting minder beveiliging en personeel noodzakelijk is. Gebouwelijke aanpassingen noodzakelijk om effect te sorteren.	afhankelijk van verdere uitwerking	(-) 23	0	vanaf 2029

3b. Verruimen Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)	Verruiming van huidige BBA doelgroep waarvoor naar verwachting minder beveiliging en personeel vraagt dan regulier verblijf. Locaties of gebouwelijke aanpassingen noodzakelijk om effect te sorteren.	aanpassing op niveau regelgeving nodig	(-)1	Na ½ van de totale strafduur: (-) 33 Max 18 mnd.: (-) 38	vanaf 2028
4. Versobering					
4a. Basisregime	Impact op capaciteit en financiën is beperkt. Mogelijkheden om aan terugkeer te werken worden beperkt	aanpassing op niveau wetgeving nodig	(-) 2-(-) 6	0	vanaf 2029
4b. Afschaffen avondprogramma	Zonder het avondprogramma is het uitvoeren van het plusprogramma zo goed als onmogelijk. Door het afschaffen van het avondprogramma wordt de prikkel tot goed gedrag binnen detentie kleiner.	aanpassing op niveau wetgeving nodig	(-) 4	0	vanaf 2027

Straffen op maat *Maatregelen korte detenties*					
	Appreciatie partners in de strafrechtketen	**Juridische impact**	**Financiële impact in miljoenen**	**Impact in detentie jaren per jaar**	**Duur tot effect**
5. Elektronische detentie (ED) als hoofdstraf	Mogelijk rechter voor meer maatwerk. Passendere sanctie draagt bij aan de effectiviteit t.a.v. recidivereductie. Risico op netwidening.	initiatief-wetsvoorstel Slimmer Straffen			
6. Verruiming mogelijkheden taakstraf	Mogelijk rechter voor meer maatwerk. Passendere sanctie draagt bij aan de effectiviteit t.a.v. recidivereductie.	initiatief-wetsvoorstel Slimmer Straffen			
7. Vervangende taakstraf bij niet betaalde geldboetes	Mogelijk rechter voor meer maatwerk. Passendere sanctie draagt bij aan de effectiviteit t.a.v. recidivereductie.	nieuwe Wetboek van Strafvordering	(-) 3	(-) 15	vanaf 2029

Re-integratie bevorderen *Maatregelen en varianten*					
	Appreciatie partners in de strafrechtketen	**Juridische impact**	**Financiële impact in miljoenen**	**Impact in detentie jaren per jaar**	**Duur tot effect**
8. Verruimen Penitentiair Programma (PP)	Draagt bij aan geleidelijke en gecontroleerde terugkeer in de samenleving, daarmee aan de effectiviteit t.a.v. recidivereductie.	aanpassing op niveau wetgeving nodig			vanaf 2028
8a. PP na 5/6 van de straf			Besparing intramu-raal: (-) 51 Kosten PP: (+) 8	(-) 300	
8b. PP na 2/3 van de straf			Besparing intramu-raal: (-) 101 Kosten PP: (+)15	(-) 600	
9. Verruimen duur voorwaardelijke invrijheidsstelling	Draagt bij aan geleidelijke en gecontroleerde terugkeer in de samenleving, daarmee aan de effectiviteit t.a.v. recidivereductie.	aanpassing op niveau wetgeving nodig			vanaf 2028
9a. maximum 1/3 van de straf, zonder maximum in jaren			(-) 4	(-) 40	
9b. maximum 1/3 van de straf, met een maximum van 4 jaar			(-) 2	(-) 20	

Plaatsing in forensische zorg tijdens detentie *Maatregelen en varianten*					
	Appreciatie partners in de strafrechtketen	**Juridische impact**	**Financiële impact in miljoenen**	**Impact in detentie jaren per jaar**	**Duur tot effect**
10. Verkorten intramurale periode ISD-maatregel	Draagt bij aan passende zorg voor gedetineerden. Is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van FZ-plaatsen waar momenteel een tekort is.	n.v.t.			Na uitbreiding in de forensische zorg
10a. 6 mnd. intramuraal GW			(+) 4	(-) 50	
10b. 9 mnd. intramuraal GW			(+) 2	(-) 30	
11. Bevorderen artikelplaatsingen Forensische Zorg	Draagt bij aan passende zorg voor gedetineerden. Verlaagt de druk op de bijzondere zorgvoorzieningen in het gevangeniswezen. Is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van FZ-plaatsen waar momenteel een tekort is.	aanpassing besluit forensische zorg en mogelijke aanpassing op niveau van wetgeving nodig			Na uitbreiding in de forensische zorg
11a. Niveau 2016			(+)7	(-) 100	
11b.Halverwege niveau 2016			(+)4	(-) 50	

Flexibiliteit in de executieketen: wettelijk verankerde noodventielen *Maatregelen en varianten*					
	Appreciatie partners in de strafrechtketen	**Juridische impact**	**Financiële impact in miljoenen**	**Impact in detentie jaren per jaar**	**Duur tot effect**
12. Wettelijk verankerde noodventielen					
12a. Eindverlof voor straffen tot 1 jaar: 28 dagen	Doet afbreuk aan volledige tenuitvoerlegging straf. Kan in uiterste geval noodzakelijk zijn bij toekomstig tekort. Wettelijke verankering zorgt voor snel inzetbaar noodventiel.	aanpassing op niveau wetgeving nodig	(-) 24	(-) 140	
12b. Vervroegde voorwaardelijke invrijheidsstelling voor straffen vanaf 1 jaar: 3 of 5 mnd. voor ingangsdatum voorwaardelijke invrijheidsstelling	Doet afbreuk aan volledige tenuitvoerlegging straf. Kan in uiterste geval noodzakelijk zijn bij toekomstig tekort. Wettelijke verankering zorgt voor snel inzetbaar noodventiel.	aanpassing op niveau wetgeving nodig	3 mnd.: (-)39 5 mnd.:(-) 65	3 mnd.: (-) 270 5 mnd.: (-) 450	

Bijlage C Niet doorgerekende structurele maatregelen

Deze maatregelen zijn wel ingebracht, maar zijn niet doorgerekend. Onderstaande mogelijke maatregelen zijn gewogen op basis van hun verwachte effect op de capaciteitsdruk in detentiejaren en de haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Capaciteitsuitbreiding en nieuwe detentieconcepten	
	Overwegingen om maatregel niet te prioriteren in de doorrekening
Meer personeel aantrekken en behouden (t.b.v. huidig tekort en structurele krapte)	Verwachte impact op capaciteit is substantieel. Betreft een continue inspanning die nodig is vanwege krapte arbeidsmarkt en demografische ontwikkelingen. Geen nieuwe maatregel.
Capaciteitsuitbreiding TBS	Verwachte impact op capaciteit is substantieel. Uitbreiding van 200 TBS-plaatsen in de komende jaren en 50 doorstroomplaatsen in de forensische zorg. Afhankelijk van middelen, lokaal draagvlak, beschikbaarheid gebouwen/ruimte, personeel. Is reeds bestaand beleid. Omvang van benodigde extra capaciteit wordt steeds in lijn gebracht met actuele PMJ.
Capaciteitsuitbreiding Jeugd	Verwachte impact op capaciteit is substantieel. Geplande uitbreidingen dekken niet de volledige PMJ-raming. Er wordt ingezet op aanvullende uitbreidingen. Afhankelijk van middelen, lokaal draagvlak, beschikbaarheid gebouwen/ruimte, personeel.
Meer meerpersoonscellen creëren (diverse partijen en diverse debatten)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt: MPC wordt reeds ingezet waar dat mogelijk en veilig is, zowel bij bestaande bouw als bij verbouw en bij nieuwbouw. Mogelijkheden zijn afhankelijk van capaciteit van voorzieningen en technische mogelijkheden van het gebouw en personeel hiervoor.
Zoveel mogelijk gedetineerden op een cel (PVV, commissiedebat 12 maart 2025)	Reeds afgewezen op 8 april 2024 TK 24587, nr. 937. Negatief voor veiligheid personeel en gedetineerden. Botst met nationale en internationale wetgeving.
Capaciteit in andere landen gebruiken (TK 24587, nr. 937 vraag nr. 64)	Eerder Estland afgewezen vanwege uitvoerbaarheid, momenteel geen ander aanbod d.d. 8 april 2024.
Herziening begin detentie (verkenning inkomsteninrichting)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Project binnen DJI loopt.

Preventieve maatregelen GGZ	
	Overwegingen om maatregel niet te prioriteren in de doorrekening
Investeringen in de reguliere ggz en hulpverlening zijn noodzakelijk om te voorkomen dat mensen met psychische en sociale problemen in aanraking komen met het strafrecht. (Zie: maatregelen ISD en artikelplaatsing)	Verwachte impact op capaciteit is substantieel, maar het waterbed effect tussen gevangeniswezen en GGZ kan niet gekwantificeerd worden. Uitvoerbaarheid hangt af van aanbod GGZ in plaatsen en personeel. Vraagt ook fundamentele keuzes t.a.v. de beschikbare capaciteit in het stelsel van de GGZ.

Straffen op maat	
	Overwegingen om maatregel niet te prioriteren in de doorrekening
Top-service: info financiële draagkracht voor oplegging boete	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Uitvoerbaarheid wordt getest in pilot.
Aanpassing recidivebepaling taakstrafverbod Wetsvoorstel Aanscherping taakstrafverbod	Verwachte impact op capaciteit is beperkt.
Bepaalde lichte overtredingen buiten het strafrecht afdoen	Verwachte impact op capaciteit is beperkt.
Het aantal gijzelingen wegens niet-betaalde boetes verder te verminderen (motie NSC, 24 587, nr. 1036)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt.
Intensivering vroeghulp reclassering	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Verbetert informatiepositie rechter, onzeker wat de impact is op capaciteit. Uitvoerbaarheid wordt getest in pilot.
Meer alternatieve vormen van Voorlopige Hechtenis (bijv. in lager beveiligde voorziening)	Verwachte impact op capaciteit is ongewis vanwege het magistratelijke karakter van de voorlopige hechtenis.
Mobiel team reclassering (outreachend werken bij oplegging taakstraf)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Uitvoerbaarheid wordt getest in pilot.
Last tot aanhouding (lta) gedurende de bezwaarperiode van twee weken aanhouden	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Vraagt wijziging in administratief proces. Is reeds in uitvoering.

Re-integratie bevorderen	
	Overwegingen om maatregel niet te prioriteren in de doorrekening
Voorkomen herroepen Voorwaardelijke Invrijheidsstelling	Verwachte impact op capaciteit is beperkt.

Flexibiliteit in de executieketen	
	Overwegingen om maatregel niet te prioriteren in de doorrekening
Flexibele capaciteit, zoals capaciteit bij andere organisaties huren (COA, zorginstellingen)	Verwachte impact op capaciteit is substantieel, wel tijdelijk. Afhankelijk van lokaal draagvlak, beschikbaarheid gebouwen/ruimte, behoeften van vergelijkbare partijen. Wordt reeds volop op ingezet.
Elektronische Detentie als executiemodaliteit	Traject initiatiefwetsvoorstel Slimmer Straffen eerst uitlopen, alvorens deze maatregel door te rekenen.
Voorwaardelijke gratie als noodventiel (wetgevingsoverleg 1e suppletoire begroting JenV van 1 juli 2025)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt, het betreft met name korte straffen. Blijft daarnaast maatwerk.
Samenvoegen politie- en (deel) DJI-capaciteit om snijverlies te beperken	Verwachte impact op capaciteit is beperkt.
Personeel van defensie of uit andere sectoren inzetten bij DJI (debat 2 oktober 2024)	Verwachte impact op capaciteit is beperkt. Afhankelijk van beschikbaarheid en compatibiliteit van personeel uit andere sectoren.

Literatuurlijst

1. Aebi, M. F. & Cocco, E. (2025). Prisons and Prisoners in Europe 2024: Key Findings of the SPACE I report. Series UNILCRIM 2025/3. Council of Europe and University of Lausanne
2. Algemene Rekenkamer (2017). *Voorarrest: verdachten in de cel*. Rapport | Algemene Rekenkamer. https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/11/14/voorarrest
3. Beijerse, J. U., Struijk, S., Bleichrodt, F., Bakker, S., Salverda, B., & Mevis, P. (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. https://lib.ugent.be/nl/catalog/rug01:002490251
4. Boer, H. de, Van Wingerden, S., & Boone, M. (2024). De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatietrend. Tijdschrift Voor Criminologie, 66(1), 25–45. https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2024002
5. Boone, M. (2019). Meer straffen, minder schuld: de toekomst van de penologie. Tijdschrift Voor Criminologie, 61(4), 340–348. https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2019061004003
6. Boone, M., & De Boer, H. (2024). De gevangenis als spiegel van de samenleving. Justitiële Verkenningen, 50(4), 62–79. https://doi.org/10.5553/jv/016758502024050004005
7. Bosker, J., & Menger, A. (2024). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor forensisch werken* (7e editie). SWP
8. Budd, N. G. P. A. K. M., PhD. (2024, 13 juni). Incarceration and Crime: A Weak Relationship. The Sentencing Project. https://www.sentencingproject.org/reports/incarceration-and-crime-a-weak-relationship/
9. Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 19 september). In 2023 zaten 6 van de 10 gedetineerden al eerder in detentie. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/38/in-2023-zaten-6-van-de-10-gedetineerden-al-eerder-in-detentie
10. Cid, J. (2005). Suspended sentences in Spain: Decarceration and recidivism. Probation Journal, 52 (2), 169–179. https://doi.org/10.1177/0264550505052686
11. Council of Europe (2025, 13 februari). Prison overcrowding remains a problem in Europe: Council of Europe's annual penal statistics for 2023. Portal. https://www.coe.int/en/web/portal/-/prison-overcrowding-remains-a-problem-in-europe-council-of-europe-s-annual-penal-statistics-for-2023
12. De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 (2023) Veiligheidsstrategie+voor+het+Koninkrijk+der+Nederlanden.pdf
13. De Waard, J. (2017). Criminology's Dirty Little Secret: Hoe de daling van de criminaliteit bijna geheel voorbijging aan de Nederlandse criminologie. www.eucpn.org 19 dec 2025
14. Denmark Ministry of Justice Klareboderne 1 1115 Copenhagen (1994). Program of principles for prison and probation work in Denmark
15. Dirkzwager, J., Nieuwbeerta, P., & Van Der Laan, P. (2015). The Prison project: A longitudinal study on the effects of imprisonment in the Netherlands. Scholarly Publications. https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/49300
16. Dienst Justiele Inrichtingen (2020). Visie op gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden. Publicatie dji.nl. https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2018/06/01/recht-doen-kansen-bieden
17. Doekhie, J., Koenraadt, R., & Besten, A. D. (2024). Van Bajes naar buiten. Scholarly Publications. https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/4106819
18. Dunk, C., & Pemberton, A. (2023). Op weg naar positieve vergelding: Hannah Arendt tegen de goocheltrucs van het strafrecht. In S. Gutwirth, P. De Hert, & M.

	Colette (Eds.), *Strafrecht in dialoog: Vijftien vrienden & collega's over prof. dr. Serge Gutwirth als penalist* (pp. 497-512). Intersentia.
19.	Elbers, J. M., Van Ginneken, E., Boone, M., Nieuwbeerta, P., & Palmen, H. (2021). Straffen en belonen in detentie. *Tijdschrift Voor Criminologie*, *63*(3), 263–291. https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2021063003002
20.	Elbers, J. (2024, 19 juni). Reward systems in prison. Scholarly Publications. https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3763901
21.	Europris (2025) From Challenges to Solutions: Mapping European Strategies on Prison Overcrowding. From Challenges to Solutions: Mapping European Strategies on Prison Overcrowding – EuroPris: Promoting Professional Prison Practice Dec10,2025
22.	Few convicted offenders receive treatment within the Swedish Prison and Probation Service (2024, 9 september). Riksrevisionen. https://www.riksrevisionen.se/en/news-archive/nyhetsarkiv-eng/2024-09-09-few-convicted-offenders-receive-treatment-within-the-swedish-prison-and-probation-service.html
23.	HM Inspectorate of Probation (2025), The quality of public protection work in probation– 2022 to 2023 inspections MARCH 2025 Research & Analysis Bulletin 2025/01 https://hmiprobation.justiceinspectorates.gov.uk/document/the-quality-of-public-protection-work-in-probation-2022-to-2023-inspections/
24.	Hogeschool Utrecht (2020). Effectief werken aan de afbouw van delinquent gedrag | Hogeschool Utrecht. https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/effectief-werken-aan-de-afbouw-van-delinquent-gedrag
25.	Hogeschool Utrecht (2021). Binnen beginnen om buiten te blijven deel 1 en 2 | Hogeschool Utrecht. https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/binnen-beginnen-om-buiten-te-blijven-deel-2
26.	Jacobs, P., Lindeman, J., & Boone, M. (2019). Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder. Delikt en Delinkwent, 49(3), 170–188. https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/380073
27.	Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1056, Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1061, Kamerstukken II, 2024 – 2025, 36 600 VI, nr. 40, Kamerstukken II, 2024–2025, 36 805, nr. 2, Kamerstukken II, 2024–2025, 36 636, nr. 8, Kamerstukken, 2009-2010. 32 123 nr. 75, Kamerstukken, 2012-2022. 24 587 nr 856, Kamerstukken 2022-2023. 29279, nr. 811.
28.	Kelk, C. (2015). Veranderende mensbeelden van gedetineerden. Justitiële Verkenningen, 41(5), 81–96. https://doi.org/10.5553/jv/016758502015041005006
29.	Kenkmann, A. & Ghanem, C. (2024). 'Successful ageing' needs a future: Older incarcerated adults' views on ageing in prison. Journal of Ageing and Longevity, 4, 72–82. https://doi.org/10.3390/jal4020006 [open access]
30.	Kuiper, M. (2024). Parallel worlds: Assessing the alignment between social science and legal practice about behavioral change. Universiteit van Amsterdam. https://hdl.handle.net/11245.1/407c283f-e248-4468-a3b1-57595404c8b2
31.	Lappi-Seppälä, T. (2025). Incarceration and Crime Trends: Assessing the Impact of Crime on the Use of Imprisonment. Criminal Law Forum. https://doi.org/10.1007/s10609-025-09503-8
32.	Lippke, R. L. (2007). Rethinking imprisonment. Oxford University Press.
33.	Lönnqvist, E. (2024). The politics of pretrial detention: Mapping the development of Swedish remand policy. Punishment & Society. https://doi.org/10.1177/14624745241296537
34.	McNeill, F., & Schinkel, M. (2024). Tertiary or relational desistance: contested belonging. International Journal Of Criminal Justice, 6(1), 47–74. https://doi.org/10.36889/ijcj.2024.002

35.	Meijer, S. (2025). Veranderende mensbeelden van gedetineerden-tien jaar later. Sancties 2025/28.
36.	Meijer, S., & van Ginneken, E. (2018). Visie op resocialisatie? Strafblad: het nieuwe tijdschrift voor strafrecht, 16(5), 35-41. Artikel 44.
37.	Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Veiligheidsagenda 2023-2026. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fefff06abdd2c99d8ad9be531c68a1df6deae72d/pdf
38.	Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024, 19 december). Theoretische basis voor wijkrechtspraak onderzocht. Nieuwsbericht | WODC. https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2024/12/12/theoretische-basis-voor-wijkrechtspraak-onderzocht
39.	Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). Roeien met de riemen die er zijn bij indicatiestelling en plaatsing forensische zorg. Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2024/09/19/roeien-met-de-riemen-die-er-zijn-bij-indicatiestelling-en-plaatsing-forensische-zorg
40.	Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025). Advies wijziging van de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen. Advies | Raad Voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2025/01/08/advies-wijziging-van-de-regeling-eisen-verblijfsruimte-penitentiaire-inrichtingen
41.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2024). De beweging naar een sterkere eerste lijn: Nulmeting ten behoeve van de monitoring van het Integraal Zorgakkoord. Rapport | Rijksoverheid.nl. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/04/de-beweging-naar-een-sterkere-eerste-lijn
42.	Ministry of Justice (2025). Independent Sentencing Review: History and trends in sentencing. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/publications/independent-sentencing-review-history-and-trends-in-sentencing
43.	NOS (2025). "Gewoon" naar werk en tandarts: proef gevangenis Middelburg pakt goed uit. https://nos.nl/l/2550446
44.	Padfield, N. (2005). "Back Door Sentencing": Is Recall to Prison a Penal Process? The Cambridge Law Journal, 64(2), 276–279. http://www.jstor.org/stable/4500787
45.	Penal Reform International (2024). Beyond capacity: Europe's prison overcrowding challenge. (2024, 11 december). Penal Reform International. https://www.penalreform.org/blog/beyond-capacity-europes-prison-overcrowding-challenge/
46.	Penal Reform International (2024). Global Prison Trends 2024. https://www.penalreform.org/global-prison-trends-2024/
47.	Penal Reform International (2025), Global Prison Trends 2025 https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2025/
48.	RSJ (2025). Advies wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting naar aanleiding van capaciteitsproblematiek
49.	Schuyt, P. (2017). Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing. Scholarly Publications. https://hdl.handle.net/1887/71628
50.	Staatscourant (2024). Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 mei 2024, kenmerk 5296720, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen.
51.	Stam, M. T. C., Wermink, H. T., Blokland, A. A. J., & Been, J. (2023). The effects of imprisonment length on recidivism: a judge stringency instrumental variable approach. Journal Of Experimental Criminology, 20(3), 973–1004. https://doi.org/10.1007/s11292-023-09566-w

52.	Sentencing Review Council (2019). General guideline: overarching principles – Sentencing. (2019, 1 October). https://www.sentencingcouncil.org.uk/overarching-guides/crown-court/item/general-guideline-overarching-principles/
53.	The independent sentencing review (2025). Independent Sentencing Review: History and trends in sentencing. Independent Sentencing Review: History and trends in sentencing - GOV.UK
54.	The independent sentencing review (2025). Independent Sentencing Review: final report. Independent Sentencing Review: Final report - GOV.UK
55.	Turney, D., Alfandari, R., Taylor, B. J., Ghanem, C., Helm, D., Killick, C., Lyons, O., O'Leary, D., Ebsen, F. Ebsen, F., & Bertotti, T. (2024). Threshold Decisions in Social Work: Using Theory to Support Practice. The British Journal of Social Work, 54(7), 2996-3013. https://doi.org/10.1093/bjsw/bcae073
56.	UNODC (2025). Global prison population and trends A focus on rehabilitative environments https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/prison/Prison_brief_2025.pdf
57.	Van Rooij, B., Kuiper, M. E., & Piquero, A. (2024). How Punishment Affects Crime: An Integrated Understanding of the Behavioral Mechanisms of Punishment. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.4790878
58.	Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Recidive onder justitiabelen in Nederland.* WODC.
59.	Wallace, S., & Francis, B. (2024). Developing a Complete Sentence Severity Scale using Extended Goodman RC models. Journal Of Quantitative Criminology. https://doi.org/10.1007/s10940-024-09591-6 Russelwebster.com (2024, 2025) https://www.russellwebster.com/
60.	Wermink, H., Been, J., Schuyt, P., Van Wijck, P., & Blokland, A. (2023). The price of retribution: evidence from the willingness to pay for short-term prison sentences compared to community service orders. Journal Of Experimental Criminology. https://doi.org/10.1007/s11292-023-09583-9
61.	Wermink, H., Blokland, A., Tollenaar, N., Been, J., Schuyt, P., & Apel, R. (2022). Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering. Tijdschrift Voor Criminologie, 64(2), 147–169. https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2022064002001
62.	WODC (2023). Korte vrijheidsstraffen. http://hdl.handle.net/20.500.12832/3281
63.	WODC (2024). Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3393
64.	WODC (2025). Van verdenking tot vrijheidsstraf. http://hdl.handle.net/20.500.12832/3457