

Vergaderjaar 2025–2026

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 1134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2026

Dit kabinet werkt aan een veilig Nederland. Een land waar straffen op een rechtvaardige manier worden uitgevoerd en daders niet vrijuit gaan om nieuwe slachtoffers te maken. De samenleving en in het bijzonder slachtoffers mogen van de overheid verwachten dat daders niet alleen worden opgespoord, vervolgd en berecht, maar ook dat zij de straf die de rechter heeft opgelegd volledig ondergaan. Op dit moment lukt dat niet in alle gevallen. Er zijn al te lang te weinig cellen, er is te weinig personeel en veel gevangenen zijn in slechte staat waardoor cellen – als deze niet op tijd worden gerenoveerd – in de nabije toekomst niet meer inzetbaar zijn. Dat veroordeelden hierdoor nu tijdelijk eerder worden vrijgelaten en straffen kunnen verjaren, ondermijnt onze rechtsstaat. Een straf mag geen papieren werkelijkheid worden. Dat is niet uit te leggen aan slachtoffers, niet te verenigen met het strafdoel vergelding en het doel herhaalde criminaliteit te voorkomen én funest voor het vertrouwen in ons rechts-systeem. Zoals de grondlegger van het moderne strafrecht Cesare Beccaria schreef: niet de strengheid van een straf schrikt af, maar de zekerheid dat de straf ook daadwerkelijk volgt.

Nu kiezen voor structurele maatregelen

De afgelopen twee jaar zijn verschillende noodmaatregelen getroffen, maar geen keuzes gemaakt om dit probleem structureel op te lossen. Het kabinet wil dit doorbreken. Met het actieplan dat als bijlage bij deze brief is gevoegd, neemt het kabinet de stappen die nodig zijn om het tekort aan capaciteit op de korte termijn op te vangen en op de lange termijn weer te beheersen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan een belangrijke opgave uit het Coalitieakkoord: «*We gaan investeren in de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de celcapaciteit uitbreiden en verbeteren*».¹ Dit doen we enerzijds door te investeren in extra capaciteit en personeel doelmatiger in te zetten, en anderzijds door straffen effectiever uit te

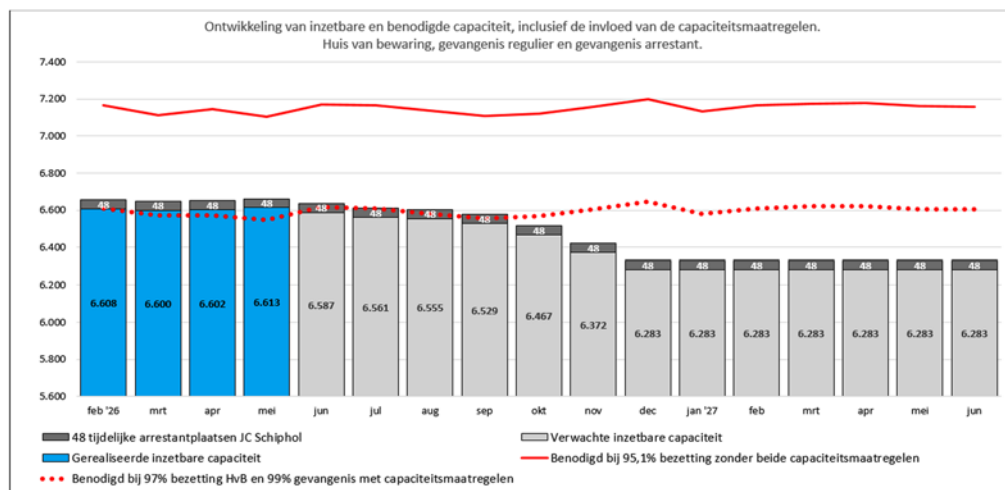
¹ Aan de slag - Coalitieakkoord 2026–2030.

voeren. Bijna de helft van de gedetineerden pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict.² Hiervan stroomt een groot deel opnieuw in bij DJI. Daarom is in het pakket aan maatregelen ook het verbeteren van de effectiviteit van de tenuitvoerlegging meegenomen. Dit doen we door voor langer gestraften meer ruimte te maken voor re-integratie en voor een veilige terugkeer naar de samenleving.

Het zijn niet allemaal eenvoudige maatregelen om te nemen. Het is maatschappelijk en aan slachtoffers mogelijk moeilijk uit te leggen dat gedetineerden een groter deel van hun straf buiten de muren van de gevangenis ondergaan. In de uitwerking van het plan zal, net als nu ook gebeurt bij het verlenen van verlof aan gedetineerden, rekening worden gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast is het belangrijk te benoemen dat de maatregelen die het probleem structureel moeten oplossen niet van vandaag op morgen effect zullen hebben. Sommige vergen een wetgevings- of aanbestedingstraject voordat tot implementatie kan worden overgegaan. Maar, door nu géén keuzes te maken wordt óók een keuze gemaakt: dan kunnen de noodmaatregelen in de nabije toekomst niet worden afgebouwd en wordt het probleem alleen maar groter.

Probleemschets huidige situatie

Ramingen van DJI laten zien dat het tekort aan detentiecapaciteit – ondanks de getroffen noodmaatregelen – in het najaar van 2026 verder oploopt. In december 2026 is er een geschat tekort van circa 300 plekken. Onderstaande grafiek 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 februari 2026 t/m juni 2027. De grijze kolommen tonen de verwachte inzetbare capaciteit per maand tot en met juni 2027. De rode doorgetrokken lijn geeft de capaciteit weer die nodig is om alle gedetineerden te kunnen plaatsen indien geen noodmaatregelen zouden gelden. De rode stippellijn geeft aan welke capaciteit nodig is, indien de bestaande noodmaatregelen van kracht blijven.



Zoals uit de grafiek is af te lezen, zullen de huidige noodmaatregelen mogelijk dit najaar al moeten worden uitgebreid om te voorkomen dat 1) verdachten niet meer in voorlopige hechtenis kunnen worden geplaatst en 2) arrestanten vanuit politiecellen moeten worden heengezonden. Op

² WODC, Recidive onder justitiabelen in Nederland (2019).

langere termijn bestaat het risico dat 3) de voorraad zelfmelders en arrestanten de verjaringstermijnen bereikt met straffeloosheid als gevolg. Concreet betekent dit dat er elke dag voor 300 personen geen plaats is. Dit tekort kan zich door onverwachte uitval van inzetbare plekken (bijvoorbeeld door calamiteiten, vertraagde renovaties of personeelstekorten) ook al eerder voordoen.

Probleemschets lange termijn

In de beleidsverkenning «Langdurige schaarse capaciteit gevangeniswezen» die eind vorig jaar met uw Kamer is gedeeld, is onderbouwd hoe de vraag naar detentiecapaciteit zich de komende vijf tot tien jaren zal ontwikkelen. De verwachting is dat het tekort langdurig is en bij ongewijzigd beleid zal aanhouden.³ De meest recente ramingen van het Prognose Model Justitiële ketens (PMJ) laten zien dat het tekort aan detentiecapaciteit in 2031 zal stijgen tot 1700 plaatsen. Daarnaast is er ook als het gaat om terbeschikkingstelling (tbs)- en overige forensische zorg (OFZ)-capaciteit sprake van een oplopend tekort. Het tekort in de forensische zorg stijgt volgens de laatste ramingen naar 375 plaatsen (153 tbs en 222 overige forensische zorg) in 2031. Door het huidige tekort aan tbs-plaatsen verblijven op dit moment ongeveer 250 tbs-passanten in het gevangeniswezen. Daarnaast zijn er ruim 70 plaatsen aan de detentiecapaciteit onttrokken voor jongvolwassenen als gevolg van het capaciteits-tekort in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

Naast de stijgende behoefte aan capaciteit bestaat het risico dat 3.000 plaatsen in het komende decennium niet meer inzetbaar zijn in verband met renovaties. Ook is als gevolg van de arrestantenmaatregel en het beperkt oproepen van zelfmelders de voorraad zelfmelders en kansrijke arrestanten⁴ fors opgelopen tot ongeveer 850 detentiejaren. Dit zijn 6.300 personen die hun straf direct zouden moeten ondergaan.

Een samenhangend pakket aan maatregelen

Om deze problematiek op de lange termijn weer te beheersen treft het kabinet een samenhangend pakket van maatregelen dat 1) het aanbod aan capaciteit behoudt door renovaties en vergroot, 2) de doorstroom bevordert en daarnaast leidt tot 3) een doelmatiger inzet van personeel. De meest recente PMJ-ramingen verschillen substantieel van de ramingen van vorig jaar. In 2025 werd uitgegaan van een tekort van 800 plaatsen, inmiddels is dat 1.700. Met de maatregelen uit dit actieplan wordt de voorziene groei grotendeels opgevangen. Dit neemt niet weg dat er – als de ramingen realiteit worden – sprake is van een resterend tekort. In dat geval zullen noodmaatregelen noodzakelijk blijven of zal het tekort moeten worden opgevangen met aanvullende maatregelen of capaciteitsuitbreiding. Aangezien het ramingen betreffen die onderhevig kunnen zijn aan fluctuaties, vindt het kabinet het te vroeg om daar nu al nader over te beslissen. Daarvoor worden de volgende PMJ-ramingen afgewacht.

De maatregelen uit dit actieplan worden binnen de bestaande middelen van JenV uitgevoerd. Gezien de nog resterende renovatieopgave en de onzekerheid rondom de ramingen naar de capaciteitsbehoefte alsook de effecten van de in dit actieplan beschreven maatregelen, zal zorgvuldig worden gemonitord hoe de behoefte en het aanbod aan capaciteit zich ontwikkelt, zodat kan worden bijgestuurd indien nodig.

³ Beleidsverkenning «Langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen», december 2025.

⁴ De kansrijke voorraad is het deel van de werkvoorraad van de politie die kansrijk is om te worden opgespoord en aangehouden.

Uitgangspunten

Bij de uitwerking van het actieplan is een aantal uitgangspunten leidend geweest. Zij vormen de kaders voor de maatregelen die worden voorgesteld:

- Opgelegde vrijheidsbenemende straffen en maatregelen worden tijdig en volledig ten uitvoer gelegd. Verdachten waar een risico van uitgaat moeten te allen tijde preventief kunnen worden ingesloten;
- Een effectieve tenuitvoerlegging van straffen dient alle strafdoelen: vergelding en het verminderen van de kans op herhaling (afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie);
- Detentie is in de meeste gevallen een tijdelijke uitsluiting van de samenleving. Gedurende de vrijheidsbeneming worden gedetineerden zo goed als mogelijk voorbereid op een (veilige) terugkeer in die samenleving. De tijd in detentie wordt gebruikt om, samen met partners zoals gemeenten, reclassering, vrijwilligersorganisaties en werkgevers 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;
- Detentie is veilig voor personeel, gedetineerden en de samenleving;
- Bij de tenuitvoerlegging van een sanctie geldt dat deze «passend» moet zijn met het oog op beveiligingsnoodzaak, het risicoprofiel, de zorgbehoefte en de duur van de sanctie (de juiste persoon op de juiste plek);
- Gedetineerden behouden tijdens hun insluiting hun mensenrechten en worden niet verder in hun vrijheid beperkt dan noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de straf en het waarborgen van de veiligheid.⁵ Tijdens de detentie wordt voorzien in fysieke, psychische en sociale basisbehoeften, en worden justitiabelen respectvol bejegend. Om aan deze menswaardige detentie invulling te kunnen blijven geven, wordt de maximale capaciteit niet overschreden.

Afwegingscriteria

Bij de afweging voor de maatregelen die zijn opgenomen in dit plan is rekening gehouden met

- de opgave uit het regeerakkoord en de middelen die het kabinet daarvoor beschikbaar heeft gesteld;
- het effect ervan op de capaciteitsdruk;
- de snelheid waarmee effect kan worden bereikt;
- de mate waarin wordt ingegrepen op zowel een stijging als een onvoorziene kentering van de capaciteitsbehoefte (fluctuaties in vraag en aanbod) en
- de uitvoerbaarheid ervan voor de gehele tenuitvoerleggingsketen, in het bijzonder voor het personeel van DJI (geen extra administratieve lasten).

De concrete maatregelen uit het actieplan

Het pakket aan maatregelen is opgebouwd langs zes actielijnen:

1. Maatregelen die leiden tot behoud en een groter aanbod van capaciteit
 - a. Renovatie van bestaande gevangenissen en structurele capaciteitsuitbreiding (penitentiaire inrichting (PI) Almere en Vlissingen)
 - b. Optimale inzet bestaande capaciteit: maximale inzet meerpersoonscellen en inzet van de op dit moment niet benodigde vrouwencapaciteit Nieuwersluis

⁵ Dit volgt uit de penitentiaire beginselenwet (Pbw) artikel 2, lid 3.

- c. Uitbreiden tijdelijke capaciteit (voormalig justitieel centrum voor somatische zorg (JCvSZ) Scheveningen, detentieboot, PI Zuid-Oost, locatie ter Peel)
- d. Uitbreiding plaatsen Forensisch Psychiatrische Centra (FPC)
- e. Heropening justitiële jeugdinrichting (JJI) Harreveld
- 2. Maatregelen die leiden tot een doelmatiger inzet van personeel door de introductie van twee nieuwe detentieconcepten
 - a. Sober regime voor de eerste fase in detentie
 - b. Regime voor Beperkt Risico Gedetineerden
- 3. Maatregelen die de doorstroom bevorderen door in te zetten op detentiefasering en re-integratie voor langer gestraften
 - a. Verruimen penitentiair programma (PP)
 - b. Verruimen criteria Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)
- 4. Maatregelen die gericht zijn op een toereikend personeelsbestand
 - a. Werving van personeel
 - b. Behoud van personeel
 - c. Passende beloning
- 5. Maatregelen die het capaciteitstekort op de korte termijn opvangen
 - a. Continuering en aanvullende noodmaatregelen (verruimen eindverlof)
 - b. Wegwerken voorraden (onderzoeken wettelijke mogelijkheden elektronische detentie (ED) als executiemodaliteit voor zelfmelters en arrestanten bij verjaring, verkennen mogelijkheid executietafel)
 - c. Wettelijke verankering noodventielen
- 6. Maatregelen die de instroom beperken

Maatregelen die de instroom beperken

Instroom beperkende maatregelen vormen wel een actielijn in dit plan, maar maken op dit moment geen deel uit van het maatregelenpakket aangezien het effect ervan op de capaciteitsbehoefte afhankelijk is van beslissingen van onafhankelijke rechters en officieren van justitie. Deze vallen buiten de invloedssfeer van het kabinet. Het deltaplan voor de strafrechtketen dat begin 2027 aan de Kamer wordt verzonden zal een aantal maatregelen bevatten die wel (een substantieel) effect kunnen hebben op de behoefte aan detentiecapaciteit. In het deltaplan strafrechtketen wordt integraal gekeken naar de doelmatigheid en effectiviteit van de hele strafrechtketen. Om deze reden wordt het effect van instroom beperkende maatregelen wel gemonitord. Mogelijk kunnen door deze maatregelen de noodmaatregelen eerder worden afgebouwd.

Uitvoeringsconsequenties en afhankelijkheden

Voor de meeste maatregelen geldt dat de uitvoering ervan naast extra inzet van DJI ook inspanning vraagt van alle andere partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de reclassering, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en gemeenten. De tenuitvoerleggingsketen ziet de uitvoering van het actieplan als een gezamenlijke opgave en is zich ervan bewust dat waar de werkdruk bij de ene ketenorganisatie daalt, deze bij de andere organisatie juist kan stijgen. Hetzelfde geldt voor de capaciteit: daar waar de druk op de capaciteit van de ene organisatie afneemt, zal deze bij de andere organisatie hoogstwaarschijnlijk toenemen. Bij de uitwerking van de maatregelen wordt daarom rekening gehouden met de ketenbrede uitvoeringsconsequenties.

Hoe snel de maatregelen kunnen worden geïmplementeerd hangt naast de inspanningen van de ketenpartners ook af van de snelheid waarmee wet- en regelgeving kan worden aangepast en politieke besluitvorming plaatsvindt, de mate waarin er lokaal draagvlak is en medewerking wordt

verleend door gemeenten bij het vinden en beschikbaar stellen van geschikte locaties, de snelheid waarmee ICT kan worden aangepast en de wet- en regelgeving die van invloed is op de doorlooptijd van het renoveren en uitbreiden van capaciteit.

Tot slot

Met dit pakket aan maatregelen zet het kabinet de stappen die nu nodig zijn om het tekort aan capaciteit op te vangen en op de lange termijn weer toe te werken naar een robuuste sanctiecapaciteit die aansluit op de behoefte en beter bestand is tegen fluctuaties in vraag en aanbod. Dit draagt eraan bij dat straffen weer volledig kunnen worden uitgevoerd. Ook met dit pakket is het echter niet haalbaar om de huidige noodmaatregelen op korte termijn af te bouwen. De realiteit is dat de effecten van de structurele maatregelen niet van vandaag op morgen zichtbaar zijn, de noodmaatregelen nog een tijd noodzakelijk zullen zijn en mogelijk eerst nog moeten worden uitgebreid.

Zoals gezegd zal de komende periode blijvend worden gemonitord hoe de behoefte en het aanbod aan capaciteit zich ontwikkelen. Ook zullen de voortgang en de effecten van de maatregelen nauwlettend worden gevolgd, zodat snel kan worden bijgestuurd indien nodig. Vanzelfsprekend bouwt het Kabinet de tijdelijke noodmaatregelen zo snel als dat verantwoord is weer af. Hierover zal ik Uw Kamer halfjaarlijks informeren met een voortgangsbrief.⁶

De Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

⁶ De voortgangsrapportage «capaciteit» zal opgaan in deze halfjaarlijkse voortgangsrapportage over het actieplan.