Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ruimte voor recht: meerjarig actieplan gevangeniswezen

Een ketenbrede aanpak

26 juni 2026

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Uitgangspunten 7
3. Een samenhangend pakket aan maatregelen 9
   - 3.1 Maatregelen die leiden tot behoud en een groter aanbod van capaciteit 9
   - 3.2 Maatregelen die leiden tot een doelmatiger inzet van personeel door de introductie van twee nieuwe detentieconcepten 13
   - 3.3 Maatregelen die de doorstroom bevorderen door in te zetten op detentiefasering en re-integratie voor langer gestraften 15
   - 3.4 Maatregelen die gericht zijn op een toereikend personeelsbestand 19
   - 3.5 Maatregelen die het capaciteitstekort op de korte termijn opvangen 21
   - 3.6 Maatregelen die de instroom beperken 23
4. Visuele weergave pakket aan maatregelen 24
5. Tabel 25

1. Inleiding

Sinds eind 2023 is sprake van een tekort aan detentiecapaciteit. Daarnaast zijn beschikbare cellen vanwege personeelstekort niet inzetbaar. In december 2025 is een uitvoerige beleidsverkenning opgeleverd waarin is onderbouwd hoe dit tekort is ontstaan. Onder andere speelt mee dat het tbs-systeem verstopt is geraakt, waardoor een groot aantal tbs-passanten in het gevangeniswezen verblijft en er is sprake van capaciteitstekorten in de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's). Naast het analyseren van de oorzaken van het capaciteitsprobleem is er een inschatting gemaakt hoe de vraag naar detentieplaatsen zich de komende jaren zal ontwikkelen. De verwachting is dat het tekort langdurig is en bij ongewijzigd beleid zal aanhouden.[1] Ramingen van DJI laten zien dat, ondanks de getroffen noodmaatregelen, het tekort aan detentiecapaciteit in het najaar van 2026 al verder oploopt. Niet ingrijpen betekent concreet dat 1) verdachten in het najaar van 2026 al niet meer in voorlopige hechtenis kunnen worden geplaatst en 2) arrestanten[2] vanuit politiecellen moeten worden heengezonden. Op langere termijn bestaat het risico dat 3) zelfmelders en arrestanten hun straf kunnen ontlopen door verjaring.

Probleemschets lange termijn

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 voorzien, verder oplopend tekort. Het tekort in 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 capaciteitstekort in de JJI's.

Naast de stijgende behoefte aan capaciteit bestaat het risico dat 3000 plaatsen in het komende decennium niet meer inzetbaar zijn in verband met renovaties. En als gevolg van de arrestantenmaatregel en het beperkt oproepen van zelfmelders is verder de voorraad zelfmelders en kansrijke arrestanten[3] fors opgelopen tot ongeveer 850 detentiejaar. Dit zijn 6300 personen die hun straf direct zouden moeten ondergaan.

Een samenhangend pakket aan maatregelen

In de beleidsverkenning zijn ook de mogelijke oplossingsrichtingen voor het capaciteitsprobleem in het gevangeniswezen geïnventariseerd. Er is een historische systeemanalyse uitgevoerd, er zijn gesprekken gevoerd met de wetenschap, professionals uit de praktijk, de partners uit de strafrechtketen, afgevaardigden uit andere landen en met de Tweede Kamer. Er is in kaart gebracht welke maatregelen kansrijk zijn in de effecten die ervan kunnen worden verwacht, de termijn waarop zij effect hebben, de kosten die ermee zijn gemoeid zijn en de uitvoerbaarheid en haalbaarheid ervan.

1 Beleidsverkenning 'langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen', december 2025.
2 DJI-arrestanten zijn personen die eerder een straf, boete of maatregel opgelegd hebben gekregen en zich daaraan hebben onttrokken.
3 De kansrijke voorraad is het deel van de werkvoorraad van de politie die kansrijk is om te worden opgespoord en aangehouden.

Gelet op de omvang en de lange duur van het capaciteitsprobleem en de verschillende oorzaken ervan, is een samenhangend pakket aan maatregelen nodig dat zowel ingrijpt op de behoefte aan capaciteit, het aanbod van capaciteit vergroot en daarnaast leidt tot een doelmatiger inzet van personeel. Met dit actieplan wordt ook invulling gegeven aan het VKC-verzoek over het bericht 'Honderden celstraffen dreigen te verjaren door overvolle gevangenissen'.[4]

Financiële paragraaf

De uitvoering van het actieplan wordt binnen de bestaande middelen van JenV uitgevoerd. Gezien de nog resterende renovatieopgave, de onzekerheid rondom de ramingen naar capaciteitsbehoefte en de effecten van de in dit actieplan beschreven maatregelen, wordt dit alles gemonitord zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

In het voorjaar bedroeg het verwachte capaciteitstekort op basis van het prognosemodel justitiële ketens (PMJ) 1.700 plaatsen in 2031. De PMJ-ramingen van het jaar daarvoor gingen uit van 800 extra plaatsen. Daarmee is het structurele tekort nog groter geworden dan tijdens de Kabinetsformatie voorzien was. Met de maatregelen uit dit plan wordt een groot deel van de voorziene groei opgevangen en het financiële tekort ingelopen. Dit neemt niet weg dat er op basis van de huidige ramingen een tekort resteert vanaf 2031. Het is nu niet opportuun om hierop vooruit te lopen en daarop besluiten te nemen. De PMJ-ramingen worden verder naar de toekomst immers onzekerder en zijn onderhevig aan grotere fluctuaties. Daarnaast moeten de effecten van de maatregelen uit het actieplan worden gemonitord en kan de omvang van het tekort worden beïnvloed door het deltaplan strafrechtketen. Ook worden de ontwikkelingen rondom het initiatiefwetsvoorstel 'slimmer straffen' afgewacht. Om die reden wordt de capaciteitsbehoefte nauwgezet gemonitord zodat voor 2031 opnieuw een afweging gemaakt kan worden.

Afwegingscriteria

Op basis van het voorgaande is de afgelopen periode bezien hoe de beschikbare middelen het beste kunnen worden besteed of, anders gezegd, welke maatregelen het meest effect hebben op de capaciteit en tevens bijdragen aan een veilige samenleving. Bij de afweging voor de maatregelen die zijn opgenomen in dit plan is rekening gehouden met de opgave uit het regeerakkoord, de middelen die daarbij door het kabinet beschikbaar zijn gesteld, het effect dat de maatregelen hebben op de capaciteitsdruk, de snelheid waarmee (politieke) besluitvorming plaatsvindt en de voor de tenuitvoerlegging van sancties relevante maatregelen effect kunnen sorteren, de mate waarin ze kunnen ingrijpen 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 de dienst justitiële inrichtingen (DJI) (geen extra administratieve lasten).

4 2026Z07973

Drie horizonnen

Een duurzame realisatie en structurele aanpak van de opgave vergt een langere periode en een tijdshorizon van 10 jaar. De realiteit is dat de effecten van de maatregelen niet van vandaag op morgen zichtbaar zijn. Daarom zullen de noodmaatregelen nog een tijd noodzakelijk blijven en mogelijk eerst nog moeten worden uitgebreid indien beschikbare plekken uitvallen. Daarnaast lossen de maatregelen niet de gehele problematiek op. De uitvoering ervan overstijgt deze kabinetsperiode en zal de komende jaren nog aanvullende financiering vragen.Om te duiden wanneer de maatregelen effect hebben, worden drie horizonnen geschetst: de effecten van de maatregelen op korte termijn (0-1 jaar), op middellange termijn (1-4 jaar) en op lange termijn (4-10 jaar).

Vanaf wanneer hebben maatregelen effect? *

Tot 1 jaar

- (Aanvullende) noodmaatregelen
- Optimale inzet bestaande capaciteit

1 tot 4 jaar

- Detentiefasering door tijdelijke verlofmodaliteiten incl. structurele inbedding
- Gebruiksklaar maken capaciteit (Almere en Vlissingen)
- Uitbreiden en verlengen tijdelijke capaciteit
- Heropening Justitiële Jeugdinrichting Harreveld
- Personeelseffecten door nieuwe detentieconcepten

4 tot 10 jaar

- Noodventielen wettelijk verankeren
- Uitbreiden capaciteit (Almere en Vlissingen)



* Effecten lopen door

Afhankelijkheden

Hoe snel de maatregelen kunnen worden geïmplementeerd, hangt naast de inspanningen van de ketenpartners af van de snelheid waarmee wet- en regelgeving kan worden aangepast en politieke besluitvorming plaatsvindt, van de mate waarin er lokaal draagvlak is en in hoeverre medewerking wordt verleend door gemeenten bij het vinden en beschikbaar stellen van geschikte locaties en wet- en regelgeving die van invloed zijn op de doorlooptijd van het bouwen, renoveren uitbreiden van capaciteit.

Ketenbrede inspanning en uitvoeringsconsequenties

Voor de meeste maatregelen geldt dat de uitvoering ervan naast extra inzet van DJI inspanning vraagt van alle andere ketenpartners uit de tenuitvoerleggingsketen zoals de politie, het openbaar ministerie (OM), de reclassering, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en gemeenten. Hierover vindt doorlopend gesprek en afstemming plaats. Daar waar de werkdruk bij de ene ketenorganisatie daalt, kan die bij de andere organisatie juist stijgen. Hetzelfde geldt voor de capaciteit: daar waar de druk op de capaciteit van de ene organisatie afneemt, kan deze bij de andere organisaties toenemen. Bij de uitwerking van de maatregelen wordt daarom rekening gehouden met de ketenbrede uitvoeringsconsequenties.

2. Uitgangspunten

Bij de uitwerking van dit actieplan is een aantal uitgangspunten leidend geweest. Deze vormen de kaders voor de maatregelen die worden voorgesteld.

De uitvoering van straffen vormt het sluitstuk van de strafrechtketen: na de opsporing, vervolging en berechting volgt de tenuitvoerlegging van de straf. Uitgangspunt is dat aan veroordeelden opgelegde straffen **tijdig** en **volledig** worden uitgevoerd en dat verdachten van wie een risico uitgaat **te allen tijde preventief kunnen worden ingesloten**. Slachtoffers mogen van de overheid verwachten dat daders worden opgespoord, vervolgd en berecht en dat zij hun straf volledig en tijdig ondergaan. De noodmaatregelen zijn daarnaast niet te verenigen met het strafdoel vergelding en doen afbreuk aan de geloofwaardigheid van het rechtssysteem en het vertrouwen in de rechtstaat. Bovendien zijn ze niet te verantwoorden richting de politie en alle andere professionals uit de strafrechtketen die zich elke dag inspannen om Nederland veilig te houden. Om die reden moeten ze het liefst zo snel mogelijk worden afgebouwd.

Straffen worden opgelegd enerzijds om aangerichte leed te **vergelden** en anderzijds om te voorkomen dat **herhaling** optreedt. Om herhaling te voorkomen zijn drie doelen te onderscheiden: afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie. Afschrikking houdt in dat de dader geen strafbaar gedrag meer durft te vertonen (niet durven recidiveren) door negatieve consequenties aan strafbaar gedrag te verbinden. Onschadelijkmaking houdt in dat delict gedrag niet opnieuw kan optreden door het belemmeren van de bewegingsvrijheid of het beïnvloeden van condities die bepaald gedrag mogelijk maken (niet kunnen recidiveren). Resocialisatie houdt in dat de dader meer bereid en beter in staat is zich in het vervolg te onthouden van het plegen van delicten door het wegnemen van criminogene factoren en/of het vergroten van keuzemogelijkheden (niet willen recidiveren). Een effectieve tenuitvoerlegging van straffen dient al deze doelen.[5]

Hoofddoel	Herstel van de rechtsorde		Verhogen van de veiligheid		
Doelen	Vergelding	Herstel ontstane leed	Afschrikking (niet durven)	Onschadelijkmaking (niet kunnen)	Resocialisatie (niet willen)

Een manier om alle bovengenoemde strafdoelen te dienen is de combinatie van **insluiten** gevolgd door het voorbereiden op én een **gefaseerde terugkeer naar de samenleving**. De fasering dient zo te worden vormgegeven dat enerzijds recht wordt gedaan aan het karakter van de vrijheidsstraf (vergelding) en anderzijds een deel van de tijd 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 hiervoor en de inzet hierop zijn afhankelijk van de duur van de vrijheidsbeneming en kenmerken van de gedetineerde.

5 J. Doekhie, A. den Besten & R. Koenraadt Van bajes naar buiten, WODC 2024, te raadplegen via Van Bajes naar Buiten | Rijksoverheid.nl.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat een korte gevangenisstraf onvoldoende tijd biedt om effectief in te zetten op (gedrags)interventies en activiteiten zoals (vak)opleidingen gericht op re-integratie.[6]

Binnen het systeem van fasering moet recht worden gedaan aan **de belangen van slachtoffers en nabestaanden**. 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. Zij moeten goed en tijdig geïnformeerd worden als gedetineerden meer vrijheden toegekend krijgen en dienen in dat verband ook te worden geraadpleegd over hun beschermingsbehoefte. Hiermee wordt ingezet op het zoveel als mogelijk voorkomen van een rauwelijkse confrontatie tussen dader en slachtoffer.

Detentie is **veilig** voor personeel en gedetineerden én voor de samenleving. De beveiliging van gevangenissen dient erop gericht te zijn (voortgezet) crimineel handelen, uitbraken en bevrijdingsacties te voorkomen.

Als het gaat om de wijze waarop de straf wordt uitgevoerd, geldt dat deze 'passend' moet zijn als het gaat om het beveiligingsniveau, het risicoprofiel en de zorgbehoefte. Het beveiligingsniveau moet aansluiten bij de risico's die van een gedetineerde uitgaan, de mate van vrijheid (zelfredzaamheid) die deze aankan en het zorgniveau dat nodig is (**de juiste persoon op de juiste plek**).

Vanuit het principe van minimale beperkingen geldt voor de veiligheidsmaatregelen: licht waar het kan, zwaar waar het moet, oftewel beperkt waar het kan, extra beveiligd waar het moet.[7]

In onze rechtsstaat is **erkenning van de menselijke waardigheid** een van de centrale uitgangspunten van de strafrechtspleging. Gedetineerden behouden tijdens hun insluiting hun mensenrechten en worden niet verder in hun vrijheid beperkt dan noodzakelijk is voor een ongestoorde tenuitvoerlegging van de straf en het waarborgen van de veiligheid. 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 van justitiële inrichtingen niet overschreden.

Maatregelen die worden getroffen zijn **uitvoerbaar** en leiden niet tot meer administratieve lasten voor het personeel.

6 WODC One-pager korte vhs v20250331.
7 Dit volgt uit de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) artikel 2, lid 3.

3. Een samenhangend pakket aan maatregelen

Het pakket aan maatregelen is opgebouwd langs zes actielijnen:

1. Maatregelen die leiden tot behoud en een groter aanbod van capaciteit
2. Maatregelen die leiden tot een doelmatiger inzet van personeel door invoering van twee nieuwe detentieconcepten
3. Maatregelen die de doorstroom bevorderen door in te zetten op detentiefasering en re-integratie voor langer gestraften
4. Maatregelen die gericht zijn op een toereikend personeelsbestand
5. Maatregelen die het capaciteitstekort op korte termijn opvangen
6. Maatregelen die de instroom beperken

3.1 Maatregelen die leiden tot behoud en een groter aanbod van capaciteit

a. Renovatie van bestaande gevangenissen en structurele capaciteitsuitbreiding (PI Almere)
Het kabinet heeft bij het Coalitieakkoord €100 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor DJI. Met het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Coenradie[8] is daar oplopend structureel €50 miljoen voor het creëren van extra capaciteit in het gevangeniswezen aan toegevoegd. Besloten is om met deze middelen de voormalig PI Almere te heropenen. Het investeren in de heropening van de PI Almere biedt een kans om op een relatief laagdrempelige manier op termijn een nieuwe PI te openen en extra capaciteit te creëren. Met de ingebruikname van PI Almere komen ongeveer 320 plekken beschikbaar in 2033. De daadwerkelijke oplevertermijn kan pas vastgesteld worden na planvorming met het Rijksvastgoedbedrijf (RvB). Het heropenen van de PI Almere kost €60 miljoen per jaar. Hiermee worden verschillende moties gestand gedaan. Dit betreft de motie van het Lid Ellian (VVD) over het bezien of de extra middelen voor DJI bestemd kunnen worden voor het openen van de PI Almere[9] en de motie van het lid Eerdmans (JA21) over voor het zomerreces met een plan komen voor de besteding van de middelen uit het amendement Coenradie.[10] Ook de motie van het lid Ellian over voorbereidingen treffen die nodig zijn voor heropening van PI Almere raakt hieraan.[11] DJI heeft in 2025 de mogelijkheden om PI Almere te heropenen verkend. De verkenning is gefinancierd uit het amendement van het lid Ellian (VVD).[12]

8 Kamerstukken II, 36 800, nr. 128.
9 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1102
10 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1108
11 Kamerstukken II, 2025 – 2026, 36 800, nr. 83
12 Kamerstukken II, 2024 – 2025, 36 600 VI, nr. 40

Het resterende bedrag van €90 miljoen wordt gebruikt voor onderhoud en/of renovatie van 4.800 bestaande plekken in andere inrichtingen. Veel inrichtingen verkeren in een slechte staat en zijn daardoor in de toekomst niet meer bruikbaar. Voor renovaties geldt dat deze relatief lange doorlooptijden hebben van circa zes jaar. Deze termijn is opgebouwd uit drie jaar voorbereiding en drie jaar uitvoering. De duur van deze trajecten komt voort uit de doorlooptijd van ontwerp en onderzoek, de procedures rondom vergunningen en aanbestedingen die bij dergelijke grote bouwtrajecten dienen te worden gevolgd. Er wordt in een aantal gevallen niet meer voldaan aan wet- en regelgeving, en voor enkele verouderde installaties zijn er geen onderdelen omdat leveranciers gestopt zijn met onderdelen maken. Dit maakt renovatie een langdurig traject dat zorgvuldige voorbereiding behoeft.

In de afgelopen maanden is de totale problematiek van de capaciteit in het gevangeniswezen in kaart gebracht. De benodigde middelen voor het in stand houden van de bestaande capaciteit bedragen €350 miljoen. Dit zijn de jaarlijkse kosten die het RvB in rekening brengt bij DJI, ook wel de 'gebruikersvergoeding' genoemd. De gebruiksvergoeding wordt door het RvB berekend op basis van de opgeleverde investeringen. De investeringen worden opgenomen in het PID (project initiatie document). Dit document moet in een eerder stadium worden getekend en op dat moment dient de dekking voor de toekomstige gebruiksvergoeding bij de opdrachtgever aanwezig te zijn. Hierdoor moet dus op het moment van tekenen van het PID de ruimte voor verplichtingen in de toekomstige jaren aanwezig zijn.

Met voldoende financiële middelen kunnen in deze kabinetsperiode PID's getekend worden om circa 6.100 noodzakelijke plekken te renoveren. In dit actieplan worden voor 4.800 plekken middelen gereserveerd. Voor 1.300 plekken zijn er in deze kabinetsperiode geen middelen beschikbaar. Dit maakt dat een resterende problematiek zal blijven bestaan. Aanvullende financiële middelen zijn dan ook noodzakelijk om in deze kabinetsperiode de overige 1.300 plekken te kunnen renoveren.

Door het uitblijven van voldoende structurele financiering voor huisvesting, kan DJI geen meerjarige opdracht aan het RvB geven. Dit leidt tot risico's voor de huidige beschikbare capaciteit die het RvB voor DJI beschikbaar heeft, omdat noodzakelijke renovaties niet tijdig gepland kunnen worden. Ook kan er niet op basis van een meerjarig programma samengewerkt worden (standaardisatie) met de markt. Dit kan leiden tot meer vertragingen en hogere kosten. Dit geeft bovendien onzekerheid wanneer welke inrichting verbouwd gaat worden en bemoeilijkt het maken van plannen over het elders realiseren van capaciteit en het tijdig inzetten van de daaraan gekoppelde mobiliteit van medewerkers.

b. Optimale inzet van bestaande capaciteit

Om het tekort aan detentiecapaciteit op te vangen heeft de tenuitvoerleggingsketen zich de afgelopen jaren tot het uiterste ingespannen om sancties uit te voeren en de bestaande capaciteit optimaal te benutten. Er is met verschillende ketenorganisaties (politie, CJIB, DJI) een zogeheten verkeerstoren ingericht om ervoor te zorgen dat straffen tijdig kunnen worden uitgevoerd. DJI heeft erop ingezet (tijdelijk) capaciteit uit te breiden onder meer door waar mogelijk in te zetten op het gebruik van meerpersoonscellen (MPC). Concreet betekent dit dat - indien de gebouwelijke voorzieningen en de veiligheid van zowel gedetineerden als het personeel dit toelaten - MPC's worden ingezet. Dit is conform motie Schilder.[13] Conform de motie Eerdmans[14] wordt ook in geval van renovatie en uitbreiding van capaciteit ingezet op de realisatie van zo veel mogelijk MPC's.

13 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1074.
14 Kamerstukken II, 2024 - 2025, 24 587 nr. 1038.

Inzet op dit moment niet benodigde vrouwencapaciteit Nieuwersluis

Op dit moment onderzoekt DJI de mogelijkheid om niet benodigde capaciteit voor vrouwen in te zetten voor mannen. In Nieuwersluis komen op korte termijn ongeveer 60 plekken terug in de sterkte na een verbouwing. Deze plekken zijn momenteel bestemd voor vrouwen. Op basis van de meest actuele inzichten is deze capaciteit niet nodig voor vrouwen. DJI onderzoekt daarom de mogelijkheid om zowel in de PI Ter Peel als in de PI Nieuwersluis enkele afdelingen in te zetten voor het detineren van mannen.

c. Uitbreiden tijdelijke capaciteit

Waar mogelijk zet DJI daarnaast - gefinancierd uit het amendement van het lid Ellian (VVD)[15] en het amendement van de leden Sneller (D66) en Van Nispen (SP)[16] - continu in op tijdelijke capaciteitsuitbreiding.

Voormalig JCvSZ Scheveningen (ca. 50 plekken, afhankelijk van inzet personeel)

Het voormalig Justitieel Complex voor Somatische Zorg Scheveningen (JCvSZ) is op 1 april jl. in gebruik genomen voor het detineren van zelfmelders. Aangezien arbeid aangeboden kan worden op deze locatie, kunnen hier zelfmelders met langere straffen worden geplaatst. Zo nodig kunnen deze plekken ook worden ingezet voor een andere doelgroep. De plekken leken vanwege de staat van het gebouw slechts tot eind 2026 inzetbaar. Inmiddels heeft het Rijksvastgoedbedrijf de staat van de locatie onderzocht en is vastgesteld dat de plekken met enkele gebouwelijke aanpassingen nog tot en met 2031 in gebruik kunnen blijven. Momenteel zijn er 18 plekken in gebruik. Wanneer er voldoende personeel geworven is kunnen er 51 plekken ingezet worden. De werving loopt.

Detentieboot (100 meerpersoonscellen, 200 plekken)

DJI verkent al geruime tijd, conform motie Ellian[17], de mogelijkheid om een zogenoemde detentieboot in te zetten. Het vinden van een geschikte locatie voor de boot is vanwege het ontbreken van bestuurlijk draagvlak echter nog niet gelukt. DJI blijft zoeken naar nieuwe opties. De verwachting is dat een detentieboot in beginsel 200 extra plekken aan tijdelijke capaciteit (voor de komende 4 jaar) voor beperkt risico gedetineerden zou kunnen opleveren. De inzet van een detentieboot kan tijdelijk worden gefinancierd uit het amendement van de leden Sneller (D66) en Van Nispen (SP). Als een locatie is gevonden kan de boot op relatief korte termijn (1 jaar) in gebruik genomen worden. Dit is echter afhankelijk van het werven van personeel en eventuele noodzakelijke aanpassingen.

PI Zuid-Oost, locatie ter Peel (ca. 60 plekken)

De eerste verkenning naar de mogelijkheden voor het realiseren van tijdelijke plekken door het plaatsen van tijdelijke units op de locatie Ter Peel heeft geen belemmeringen op het gebied van stikstof en netcongestie opgeleverd. Op deze locatie bestaat de mogelijkheid tot het aanbieden van arbeid. De locatie is geschikt voor beperkt risico gedetineerden. DJI onderzoekt of er meer locaties, bij voorkeur op eigen terrein, geschikt zijn voor het plaatsen van tijdelijke units. De termijn voor deze oplevering is naar verwachting in Q4, 2027.

15 Kamerstukken II, 2024 – 2025, 36 600 VI, nr. 40.
16 36725-VI-14.
17 Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1043

Bij het renoveren van plekken en het tijdelijk of structureel uitbreiden van capaciteit zal steeds in het oog moeten worden gehouden welke mix van locaties nodig is gelet op de instroom in de verschillende detentieconcepten. Dit hangt ook af van de mate en snelheid waarmee de nieuwe detentieconcepten kunnen worden ingevoerd en de detentiefasering kan worden verruimd.

d. Uitbreiding FPC-plaatsen

Ook de capaciteit in de forensische zorg staat de laatste jaren steeds meer onder druk, onder andere door de toename van het aantal opleggingen van de maatregel terbeschikkingstelling (tbs) sinds 2018, de sluiting of herbestemming van verschillende tbs-klinieken in de periode 2013-2014 en personele krapte. Niettemin is de tbs-capaciteit de laatste jaren met circa 350 tbs-plekken uitgebreid. Op dit moment is capaciteitsuitbreiding op hoog beveiligingsniveau gepland (circa 200 plaatsen) en wordt doorstroom naar een lager beveiligingsniveau bevorderd door uitbreiding met circa 50 plaatsen. Dit is echter niet genoeg om de geraamde stijging op te vangen.

In de forensisch psychiatrische centra (FPC's), ook wel tbs-klinieken genoemd, is het tekort aan bedden op het hoogste beveiligingsniveau het grootst. Op dit moment wachten circa 250 zogeheten tbs-passanten in een PI op plaatsing in een FPC. Dit zorgt onder andere voor extra druk op de detentiecapaciteit van het gevangeniswezen, die deze plekken hard kan gebruiken. Ondanks de eerdergenoemde uitbreidingen van de capaciteit, zijn meer inspanningen nodig om te voorkomen dat de grenzen van het stelsel worden bereikt. Daarom worden de komende periode samen met de ketenpartners stappen gezet om zowel de bestaande capaciteit in de forensische zorg te vergroten als de door- en uitstroom te verbeteren. Dit gebeurt door lopende maatregelen voort te zetten of te intensiveren en aanvullende maatregelen te verkennen.

Bij capaciteitsuitbreiding kan onder meer worden gedacht aan de twee financiële stelselmaatregelen, de garantieregeling en de beschikbaarheidsbijdrage, waarmee uitbreiding van de capaciteit bij tbs-klinieken wordt gestimuleerd. Het verbeteren van de door- en uitstroom geschiedt onder meer aan de hand van een programma onder leiding van DJI in samenwerking met forensische zorgaanbieders, dat erop is gericht specifieke groepen binnen de forensische zorg waar mogelijk sneller door te laten stromen. In de Voortgangsbrief forensische zorg van 20 maart jl. zijn de maatregelen nader toegelicht.[18]

Een deel van de maatregelen wordt gerealiseerd via de Werkagenda Aansluiting forensische zorg en reguliere zorg.[19] Met deze werkagenda worden samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stappen gezet om de instroom in de forensische zorg te beperken, de doorstroom vanuit de overige forensische zorg te bevorderen, en de uitstroom naar de reguliere zorg en gemeenten te stimuleren. De genoemde Werkagenda is een onderdeel van de interdepartementale aanpak van de problematiek voor personen met verward of onbegrepen gedrag. Het kabinet neemt in dit kader onder meer gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het realiseren van voldoende en passende woningen en (woon)voorzieningen. De Wet versterking regie volkshuisvesting vormt hierbij een belangrijk kader voor de lokale regie en aandacht voor huisvesting van aandachtsgroepen. Ex-gedetineerden met een uitgezeten straf van langer dan drie maanden vallen in deze wet onder de aandachtsgroepen. Het kabinet informeert uw Kamer na de zomer van 2026 over de concrete stappen die we met elkaar gaan zetten om voldoende passende woningen en (woon) zorgvoorzieningen te realiseren.

18 Kamerstukken II, 2025/26, 33628, nr. 114.
19 Kamerbrief over voortgang Werkagenda Aansluiting forensische zorg en reguliere zorg, Kamerstukken II, 2025/2026, 33628; 25 424, nr. 112.

e. Heropening JJI in Harreveld

De voormalig Jeugdzorg Plus locatie in Harreveld zal worden heropend als JJI. Hiervoor is vanaf 2027 structureel €35 miljoen vrijgemaakt. De verwachting is dat de JJI vanaf 2027 gefaseerd in gebruik kan worden genomen. Uiteindelijk kunnen hier ongeveer 70 plekken worden gerealiseerd wat 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.

3.2 Maatregelen die leiden tot een doelmatiger inzet van personeel door de introductie van twee nieuwe detentieconcepten

Door een tekort aan personeel heeft DJI afdelingen (tijdelijk) moeten sluiten. Om die reden zijn in dit actieplan ook maatregelen opgenomen die leiden tot een meer doelmatige inzet van het beschikbare personeel. In de eerdergenoemde beleidsverkenning uit december 2025 zijn de contouren geschetst voor nieuwe detentieconcepten die hieraan kunnen bijdragen. Een detentieconcept is het geheel van elementen dat noodzakelijk is om een gevangenisstraf uit te voeren. Elementen zijn: doelgroep, dagprogramma, beveiligingsniveau, mate van zorg, personele inzet, informatievoorziening en gebouwelijke setting. Gelet op het bovenstaande en in lijn met het uitgangspunt ‘de juiste persoon op de juist plek’, wordt daarom ingezet op twee nieuwe detentieconcepten: een sober regime voor de eerste fase van detentie en een regime voor beperkt risico gedetineerden (BRG). Bij het uitwerken van deze concepten wordt onderzocht in hoeverre het regionaal plaatsen van gedetineerden noodzakelijk en wenselijk is. Hoewel het loslaten van het regionaal plaatsen niet direct leidt tot extra plekken, kan het wel een positieve bijdrage leveren doordat het proces van plaatsen van gedetineerden meer flexibel wordt in nieuwe detentieconcepten. De afgelopen periode zijn de eerste stappen gezet om deze nieuwe detentieconcepten verder uit te werken. Deze worden hieronder geschetst. Daarnaast wordt in lijn met de brief over de uitvoering van de motie Ellian bezien hoe aanpassing van het beoordelingskader voor hoogrisicogedetineerden kan worden vormgegeven.[20] Hierbij wordt meegenomen welke positieve effecten dit op de capaciteit van het reguliere gevangeniswezen kan hebben.

a. Een sober regime voor de eerste fase in detentie

Voorgesteld wordt om voor de eerste fase in detentie een sober regime in te richten. Dit regime is in beginsel voor alle gedetineerden, zowel afgestraften als preventief gehechten (met uitzondering van de hoogrisicogedetineerden) en voor maximaal 12 weken.

De meeste gedetineerden hebben een korte gevangenisstraf (tot drie maanden). Dat betekent dat een grote groep binnen detentie (zeer) kort verblijft en de mogelijkheden om voor deze groep tijdens detentie iets te kunnen ten aanzien van alle te bereiken strafdoelen beperkt is. Uit onderzoek blijkt dat deze periode te kort is om in te zetten op (gedrags)interventies en activiteiten zoals (vak) opleidingen gericht op re-integratie.[21] Deze tijd kan doelmatiger besteed worden in samenhang met afspraken die vanuit het bestuurlijk akkoord met ketenpartners zijn gemaakt. Er wordt in de uitwerking gekozen voor een regime met minder uren dagprogramma, passend bij wat echt nodig is. De administratieve lasten voor medewerkers zullen hierdoor naar verwachting afnemen.

20 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1119
21 WODC One-pager korte vhs v20250331.

Tegelijkertijd is ook bekend dat – ongedacht de detentieduur - het op orde hebben van basisvoorwaarden (woning, inkomsten, schulden, zorg, ID-bewijs, sociaal netwerk) samenhangt met een kleinere kans op recidive en dat bij kortgestraften de detentieschade relatief hoog ligt.[22] Het is daarom van belang dat gedurende de tijd in dit regime aan gedetineerden die dat kunnen en willen de mogelijkheid wordt geboden deze basisvoorwaarden op orde te houden en/of brengen. Partners, zoals gemeenten, worden daarbij zo goed als mogelijk in de gelegenheid gesteld om gedetineerden hierbij fysiek of digitaal te ondersteunen. Het gaat bijvoorbeeld om het door laten lopen van schuldhulptrajecten of huisbewaring.

In dit verband is relevant dat DJI, het ministerie van Justitie en Veiligheid, VNG en de reclassering op 1 juli 2019 het Bestuurlijk Akkoord '*Kansen bieden voor re-integratie*' hebben ondertekend. In dat akkoord is afgesproken intensiever samen te werken om een succesvolle terugkeer van gedetineerden naar de samenleving en vermindering van recidive te bewerkstelligen. Sinds het gesloten akkoord is de samenwerking versterkt, maar gebleken is ook dat er nog verbeteringen nodig zijn. Om die reden wordt ook de komende periode samen met DJI, de Reclassering, de VNG/gemeenten, landelijk bureau Zorg en Veiligheidshuizen en het Platform Sociaal Domein verder gewerkt aan het versterken van regionale samenwerkingsverbanden, een geactualiseerde (landelijke) werkwijze waarbij gegevensdeling en privacyaspecten worden meegenomen en een aantal praktische zaken zoals het landelijk beschikbaar maken van contactgegevens van betrokken functionarissen en de verdere verbetering van informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende organisaties. In dat verband organiseert JenV eind van dit jaar een landelijke bijeenkomst voor ketenpartners waarbij het belang van een goede samenwerking tussen de betrokken organisaties centraal staat.

Voor gedetineerden met een lange(re) gevangenisstraf staat het verblijf in het sober regime met name in het teken van de screening op risico's en zorgbehoefte. De komende maanden wordt gewerkt aan de invulling van een pilot om dit detentieconcept snel in de praktijk te beproeven. Op basis van deze pilot zal dit regime verder worden uitgewerkt.

b. Regime voor Beperkt Risico Gedetineerden (BRG)

DJI constateert dat er momenteel een groot aantal gedetineerden in een normaal beveiligd regime verblijft, terwijl zij een beperkt risico voor anderen en zichzelf vormen. Voor deze groep geldt verder dat zij zelfstandig zijn en eigen verantwoordelijkheden aankunnen en kunnen worden geplaatst in een minder hoog beveiligd regime. Om die reden zal worden ingezet op de inrichting van een nieuw regime voor beperkt risico gedetineerden. In dit regime staan eigen verantwoordelijkheid en een zinvolle dagbesteding centraal, gericht op het beperken van detentieschade. Dit houdt bijvoorbeeld in dat gedetineerden ruimere mogelijkheden hebben om arbeid en re-integratieactiviteiten te verrichten.

De BRG kent een lagere mate van beveiliging. Potentiële risico's worden beheerst door een zorgvuldige risicoafweging bij selectie en het behoud van penitentiaire scherpte door DJI tijdens plaatsing in een beperkt risico regime. Bovendien weten justitiabelen dat ze veel te verliezen hebben als ze zich niet houden aan de voorwaarden die horen bij een plaatsing in een BRG regime. Dit vergroot het potentieel aanbod aan locaties ten behoeve van de benodigde capaciteitsuitbreiding, omdat deze aan minder eisen hoeven te voldoen. Daarnaast vraagt deze doelgroep naar verwachting minder personele inzet. Voor het laatste deel van hun straf kunnen gedetineerden vanuit dit regime doorstromen naar een voorziening met extramurale vrijheden zoals een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA). Ook voor dit regime geldt dat dit door middel van pilots zal worden beproefd.

22 WODC (2024), Monitor nazorg ex-gedetineerden – 7e meting, te raadplegen via: Monitor nazorg ex-gedetineerde personen – 7e meting | Rijksoverheid.nl.

Voor het realiseren van deze regimes, de beoogde vermindering van personele inzet en de facilitering van ketenpartners is innovatie, in het bijzonder de inzet van middelen waarmee gedetineerden, beveiligd en binnen kaders, eigenstandig kunnen communiceren en zaken kunnen regelen binnen en/of buiten de inrichting randvoorwaardelijk.

3.3 Maatregelen die de doorstroom bevorderen door in te zetten op detentiefasering en re-integratie voor langer gestraften

Bijna de helft van de gedetineerden pleegt binnen twee jaar opnieuw een delict.[23]
Om die reden zijn in de beleidsverkenning 'langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen' maatregelen opgenomen die niet alleen een positief effect hebben op de capaciteitsdruk, maar tegelijkertijd kunnen bijdragen aan de re-integratie en een veilige terugkeer van gedetineerden naar de samenleving waardoor recidive wordt tegengegaan. Hiervoor wordt onder andere steun gevonden in het WODC-onderzoek 'Van Bajes naar Buiten', waarin verschillende onderzoeken worden aangehaald om aan te geven dat geleidelijke vrijlating recidive verminderend werkt en dat de kans op recidive kleiner wordt naarmate een gedetineerde vaker met (werk)verlof gaat.[24] Door het terugdringen van recidive worden niet alleen nieuwe slachtoffers voorkomen, maar ook een herhaalde instroom in detentie. Dit leidt tot minder druk op de detentiecapaciteit.

Internationaal gezien is de Nederlandse termijn van detentiefasering behoudend. Zo zijn er landen waar fasering al na een derde of de helft van de straf mogelijk is. In de beleidsverkenning wordt voorgesteld de toepassing en criteria van de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA), het penitentiair programma (PP) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) te verruimen. Bij deze drie maatregelen wordt geleidelijk gewerkt aan het krijgen van meer vrijheden en verantwoordelijkheden voor gedetineerden. In dit plan wordt enkel ingezet op verruiming van het PP en de criteria voor de BBA.

Voor de inzet en uitwerking ervan moeten de maatregelen in onderlinge samenhang worden bezien. Zij richten zich deels op dezelfde doelgroep en de effecten ervan kunnen dus niet allemaal bij elkaar worden opgeteld. Bij de uitwerking ervan zullen slachtofferbelangen worden meegewogen. Zij moeten, net als nu al gebeurt bij het verlenen van verlof aan gedetineerden, erover worden geïnformeerd zodra gedetineerden meer vrijheden toegekend krijgen en dienen in dat verband ook te worden geraadpleegd over hun beschermingsbehoefte. Het CJIB raadpleegt slachtoffers over hun beschermingsbehoefte, bijvoorbeeld een contact- of locatieverbod, en geeft deze informatie door zodat DJI dit mee kan wegen in de beoordeling van de aanvraag voor re-integratieverlof.

a. Verruiming Penitentiair Programma (PP)
Het PP is een extramuraal maatwerktraject waarin gedetineerden onder voorwaarden en met (elektronisch) toezicht worden voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving. Tijdens het PP volgt een gedetineerde verplicht een arbeids- of scholingsprogramma. PP vindt plaats onder verantwoordelijkheid van DJI en gaat vooraf aan de mogelijke periode van v.i. Aan de deelname van PP zitten voorwaarden verbonden.

23 WODC, Recidive onder justitiabelen in Nederland (2019).
24 J. Doekhie, A. den Besten & R. Koenraadt Van bajes naar buiten, WODC 2024, te raadplegen via Van Bajes naar Buiten | Rijksoverheid.nl.

Wanneer de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd, kan DJI besluiten het programma te beëindigen en de gedetineerde terug te plaatsen in de gevangenis. Momenteel is PP alleen beschikbaar voor gedetineerden met een straf tussen 6 maanden en een jaar, na tenminste vijf zesde deel van de straf, voor de laatste vier tot maximaal acht weken. Met deze maatregel wordt de doelgroep uitgebreid naar gedetineerden met een straf vanaf 1 jaar. Afhankelijk van te maken keuzes, zoals voor welk deel van de straf iemand met PP kan en welke criteria daaraan worden verbonden, zou dit naar eerste bruto schattingen gemiddeld 300 tot 600 detentiejaren kunnen opleveren. Deze keuzes vallen onder de verdere uitwerking van de maatregel aangezien dit in het geheel van detentiefasering moet worden bezien en de (uitvoerings)gevolgen eerst in kaart moeten worden gebracht.

Bij de beoordeling of een gedetineerde in aanmerking komt voor PP wordt gekeken naar verschillende aspecten zoals gedrag en risico's. Bij de uitvoering van PP worden slachtofferbelangen betrokken. Hoogrisicogedetineerden en zware criminelen die zijn geplaatst in een Afdeling Intensief Toezicht (AIT), de terroristenafdeling (TA), de afdeling voor Beheers Problematische Gedetineerden (BPG) of de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) komen niet in aanmerking.

De huidige termijnen en criteria van PP staan in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).[25] Voor verruiming is daarom een wetswijziging nodig. Omdat dit tijd kost wordt met het oog op de actuele capaciteitsdruk in eerste instantie een tijdelijke en op inhoud vergelijkbare maatregel als PP gerealiseerd in lagere regelgeving. Dat zou de vorm krijgen van een verlofmodaliteit, met de bedoeling deze op termijn tot wetgeving te verheffen. Momenteel wordt gedacht aan twee verschillende verlofmodaliteiten: een variant waarbij een gedetineerde met 'penitentiair verlof' gaat vanuit de reguliere gevangenis, en een variant waarbij een gedetineerde met 'langdurend re-integratieverlof werk en inkomen' gaat vanuit de BBA. In beide gevallen staat verplichte dagbesteding, zoals arbeid of scholing, centraal. Vanuit de BBA zou dit een voortzetting inhouden van hetgeen tijdens de periode op de BBA is ingezet. Er wordt met deze verlofvariant een stap extra richting autonomie gezet. BBA-gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen kunnen namelijk onder voorwaarden en/of toezicht het laatste deel van het BBA-traject vanuit huis doorlopen. De capaciteit die daarmee vrijvalt kan worden benut voor het plaatsen van nieuwe BBA-gedetineerden, wat bijdraagt aan het verkorten van wachtlijsten en aan de doorstroom vanuit de reguliere gevangenis. Voor gedetineerden met straffen boven een jaar die niet naar de BBA gaan, wordt beoogd penitentiair verlof vanuit de reguliere gevangenis mogelijk te maken. Door de beperkte capaciteit van de huidige BBA's heeft de verlofvariant via de BBA alleen onvoldoende impact. Belangrijke aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn dat er aandacht is voor doelgroep bepaling en hoe deze twee verlofvarianten zich logisch tot elkaar verhouden en elkaar aanvullen.

De verruiming van het PP zal leiden tot een grotere instroom van gedetineerden in dit programma waar het aanbieden en verrichten van arbeid een belangrijk element van vormt. In dat verband is de samenwerking met werkgevers van groot belang. Om die reden wordt actief afgestemd tussen DJI, VNO-NCW en MKB-Nederland om deze samenwerkingen verder uit te breiden volgens een gerichter programma. De eerste verkenningen hiervoor zijn inmiddels opgestart. Dit kan leiden tot een win-win situatie:

1. Werkgevers kunnen (ex-) gedetineerden tijdens de extramurale fase en na detentie (tijdelijk) aannemen. Daarnaast kunnen zij tijdens de intramurale fase (productie-) werk uitbesteden. Dit gebeurt nu al veel, maar verdere uitbreiding hiervan is mogelijk. Samenwerking in de verschillende detentiefases kan ondersteuning bieden in sectoren waar arbeidsmarktkrapte heerst;

25 Het gaat specifiek om artikel 4 van de Pwb.

2. DJI kan door de samenwerking met (meer) bedrijven gedetineerden een werkervaring bieden. Dit kan bijdragen aan de veiligheid van het leefklimaat en arbeidsmarkt re-integratie. Dit laatste is een cruciale voorwaarde om na detentie een delict vrij bestaan op te bouwen.

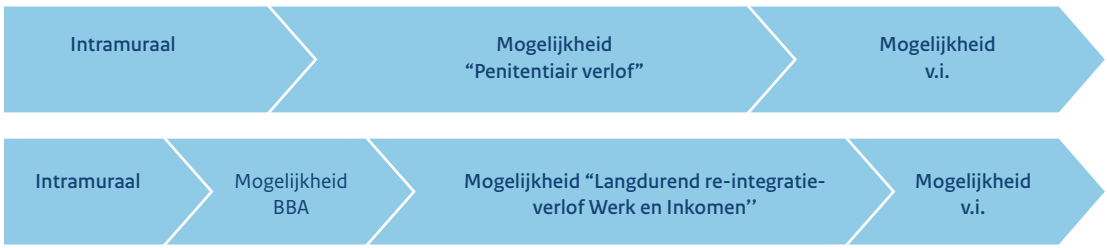
b. Verruimen criteria Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

De BBA heeft als doel gedetineerden aan het einde van hun straf via een betaalde baan of dagbesteding een betere uitgangspositie te geven om na detentie succesvol en veilig te re-integreren in de samenleving. Dit gebeurt via een persoonsgerichte en trajectmatige aanpak, waarbij re-integratieverlof wordt verleend voor werk of dagbesteding, eventueel gecombineerd met een opleiding of zorg. De BBA vraagt minder beveiliging en personeel dan regulier verblijf.

Eerder is al een verruiming van de doorstroming naar de BBA gerealiseerd: gedetineerden die voldoen aan de criteria kunnen sindsdien een derde deel van de opgelegde straf op de BBA verblijven (voorheen was dat een zesde deel) met een maximale verblijfsduur van twaalf maanden. Hiermee is expliciet gestreefd naar verhoging van de bezetting van de BBA. Sindsdien is de gemiddelde bezetting van de BBA fors gestegen en bestaan voor sommige BBA-locaties wachtlijsten.

Het is mogelijk om het moment waarop een gedetineerde naar de BBA kan te vervroegen en de duur van het verblijf te verlengen. Belangrijke randvoorwaarde hiervoor is voldoende BBA-capaciteit. In de beleidsverkenning is aangegeven dat kan worden gedacht aan een verdere verruiming van de termijn door gedetineerden na de helft van de straf in aanmerking te laten komen voor plaatsing op de BBA. Daarnaast zou de maximale verblijfsduur kunnen worden verhoogd van twaalf naar achttien maanden. In het geval deze maatregel wordt gecombineerd met de voorgaande maatregel ('langdurende re-integratieverlof werk en inkomen), kan dat de impact op capaciteit verder verhogen. Ook deze maatregel zal in de uitwerking van de detentiefasering worden meegenomen.

Schematisch kan detentiefasering er voor straffen boven één jaar dan als volgt uit zien:



c. Artikelplaatsingen

Een substantieel deel van de gedetineerden kampt met psychische problemen. Om de kwaliteit van (psychische) zorg aan gedetineerden te vergroten, bestaan penitentiair psychiatrisch centra (PPC's) en speciale afdelingen genaamd Extra Zorg Voorziening (EZV).

In sommige gevallen kan de zorgbehoefte van een gedetineerde zo groot en/of complex zijn, dat het voortzetten van het verblijf in een PI (tijdelijk) niet mogelijk is. De Penitentiaire beginselenwet biedt dan twee mogelijkheden om een gedetineerde in het gevangeniswezen over te plaatsen naar (forensische) zorg, de zogenaamde artikelplaatsingen.

Het afgelopen decennium is het aantal gedetineerden dat tijdens de gevangenisstraf, al dan niet tijdelijk, werd overgeplaatst naar forensische zorg afgenomen. Deze afname kan niet aan één oorzaak worden toegeschreven. Diverse ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben hieraan bijgedragen. Te denken valt aan de zaak Michael P., waarna aanvullende wettelijke eisen werden gesteld aan artikelplaatsingen, de invoering van de Wet Straffen en Beschermen waarbij onder andere meer nadruk is komen te liggen op risicobeheersing en veiligheid, en het tekort aan forensische plaatsen met het juiste zorgaanbod en beveiligingsniveau.

Hoewel het aantal artikelplaatsingen is gedaald, is het aantal gevallen waarin forensische zorg als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling is opgelegd juist gestegen. Om het aantal artikelplaatsingen potentieel te vergroten, is aanpassing van bestaande regelgeving vereist. Het effect daarvan in de praktijk is echter sterk afhankelijk van de beschikbare capaciteit in zowel de forensische zorg als reguliere ggz. Voldoende capaciteit is randvoorwaardelijk en deze is er (nog) niet. Om die reden is deze maatregel wel opgenomen maar niet doorgerekend en meegenomen in de effecten van dit plan. Er worden voorbereidende stappen gezet in het aanpassen van regelgeving om waar mogelijk ketenprocessen te vereenvoudigen en te versoepelen.

De bewindspersonen van het ministerie van VWS informeren de Tweede Kamer in het najaar, in reactie op het IBO-rapport 'Mentale Gezondheid en GGZ', hoe zij de financiering en organisatie van de GGZ willen hervormen, zodat er capaciteit in menskracht en budget vrijkomt voor complexe zorg. De keuzes hierbij hebben effect op de beschikbare capaciteit voor forensische zorg.

d. Verkorten intramurale periode ISD

Stelselmatige daders veroorzaken door het plegen van reeksen delicten veel criminaliteit en onveiligheid. Zij kunnen in een aparte setting geplaatst en behandeld worden voor een periode van maximaal twee jaar, de zogenaamde ISD-maatregel. De ISD-maatregel bestaat uit twee delen. Het eerste deel van de straf is intramuraal, in de gevangenis. Het tweede deel van de straf, gericht op behandeling en re-integratie, vindt extramuraal plaats. In twee pilots wordt onderzocht:

(1) Of het extramurale deel eerder kan worden gestart en;
(2) Of de keten- en zorgpartners een intensievere rol kunnen vervullen. De focus ligt op stabilisering en levensloopbenadering om doorstroming naar een lager beveiligingsniveau te realiseren.

Dit bevordert de doorstroom en versnelt uiteindelijk ook de uitstroom uit detentie. Het doel is zo spoedig mogelijk en op een passend beveiligingsniveau te starten met behandelen en begeleiden. De randvoorwaarde hiervoor is dat voldoende capaciteit beschikbaar is binnen de forensische zorg. Omdat die er op dit moment (nog) niet is, is ook deze maatregel wel opgenomen maar niet doorgerekend en meegenomen in de effecten van dit plan.

3.4 Maatregelen die gericht zijn op een toereikend personeelsbestand

De beschikbaarheid van personeel is een doorslaggevende factor en een randvoorwaarde voor het kunnen inzetten van de beschikbare capaciteit. Daar waar capaciteit wordt uitgebreid is personeel nodig om de gebouwen te bemensen. Hierbij staat voorop dat personeel het werk veilig moet kunnen uitvoeren. Om die reden wordt de maximale bezettingsgraad van 99% in de gevangenis niet overschreden. Ook worden meerpersooncellen alleen ingezet op plekken waar dit verantwoord en veilig kan. Daarnaast wordt naast het introduceren van nieuwe detentieconcepten waardoor personeelsluwer kan worden gewerkt en personeel doelmatiger kan worden ingezet, onverminderd ingezet op het werven van nieuw personeel.

a. Behoud van personeel

Het huidig personeelstekort bij DJI betreft 940 fte.[26] Op het moment dat capaciteit wordt uitgebreid loopt de behoefte aan personeel verder op. Uit de exit monitor blijkt dat de drie voornaamste vertrekredenen voor executief personeel zijn: loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, de inhoud van het werk en de cultuur in de organisatie. Eind 2025 heeft een onderzoek binnen DJI plaatsgevonden gericht op het behoud van medewerkers. De aanbevelingen van dit onderzoek zullen in 2026 worden opgevolgd:

- Het versterken van de personele basis van DJI: betere instroom, sterkere begeleiding, meer behoud en duurzame ontwikkeling van medewerkers.
- Aandacht voor de werkbeleving en cultuur door middel van het creëren van een veilige aanspreekcultuur, voldoende personeelszorg en minder administratieve druk, zodat de teams beter worden ondersteund.
- Meer ruimte voor ontwikkeling, ook binnen de eigen functie.
- Het structureel benutten van vertrekdata, administratieve processen verder digitaliseren en de samenwerking tussen centraal en decentraal HR scherper te organiseren. Landelijke kaders moeten daarbij richting geven, met ruimte voor lokale invulling op de locaties.
- Realistische functievoorlichting onder andere door middel van periodieke aanpassing van vacatureteksten en expliciete aandacht voor verwachtingenmanagement tijdens het werving- en selectietraject.

Daarnaast is de minister van Justitie en Veiligheid, samen met de betrokken ketenpartners, bezig met de herziening van landelijke afspraken in het kader van geweld tegen hulpverleners. Doel is om het geweld tegen hulpverleners beter aan te pakken. Het gevangenispersoneel is hierbij een van de doelgroepen. Van belang daarbij is dat het geweld tegen gevangenispersoneel zwaar genoeg wordt bestraft.

b. Werving van personeel

Op gebied van het werven van personeel lopen er verschillende initiatieven. Werving vindt steeds gerichter plaats. Kandidaten worden per regio actief benaderd en er lopen zowel brede als functie- en doelgroepgerichte arbeidsmarktcampagnes via verschillende kanalen. Persoonlijke opvolging en goede bejegening van kandidaten blijven cruciaal om de conversie van sollicitaties naar aanstelling te vergroten. Medewerkers kunnen bovendien kandidaten uit hun netwerk aandragen en ontvangen bij een succesvolle aanstelling een bonus, de zogenaamde via-via werving.

26 Dit betreft de totale behoefte en niet het tekort dat ervoor zorgt dat plekken uit sterkte moeten worden gehaald.

DJI gaat mee met de beweging om opnieuw te kijken naar de waardering van vaardigheden ten opzichte van diploma's. Voor de meeste functies geldt inmiddels dat het werk- en denkniveau kan worden aangetoond via een diploma of cognitieve capaciteitentest. Kandidaten worden daarnaast getoetst op geschiktheid voor de functie door te toetsen op overige vaardigheden en competenties die nodig zijn voor de functie. Hierdoor kan DJI o.a. veel meer gaan inzetten op zij-instromers. In het verlengde hiervan loopt er een pilot voor werving van nieuw personeel en doorstroom van medewerkers op basis van talenten via een gamebased talentenscan.

Zowel binnen het zorg- als binnen het veiligheidsdomein werkt DJI op HR-gebied samen om de initiatieven te stroomlijnen. Daarbij verkent DJI onder andere de optie om de reeds bestaande samenwerking met de drie andere grote organisaties binnen het veiligheidsdomein, Douane, Politie en Defensie, uit te breiden door deelname aan het project Talentpool Community Veiligheidsdomein (TPC). In dit project worden kandidaten die tijdens een sollicitatieprocedure bij één van de organisaties binnen het veiligheidsdomein uitvallen, als zij dit willen, doorverwezen naar een gezamenlijke talentpool. Andere organisaties binnen het veiligheidsdomein kunnen deze kandidaten vervolgens benaderen voor passende functies. Op die manier benutten we talent beter en vergroten we de instroom binnen het veiligheidsdomein.

Tevens is het voornemen om de aankomende periode in gesprek te gaan met Defensie om de samenwerking te intensiveren. Hierbij is een aandachtspunt het loopbaanpotentieel en de samenwerking tussen de organisaties en het gezamenlijk werken aan de veiligheidsopgaven van Nederland.

Ondanks deze inspanningen blijft de wervingsopgave groot. Bewegen naar een vaardigheidsgerichte organisatie met een talentgericht selectieproces, gerichte werving en persoonlijke aandacht voor kandidaten en medewerkers blijven cruciaal om de personele capaciteit op peil te houden en DJI toekomstbestendig te maken.

c. Passende beloning

In het debat gevangeniswezen van 11 maart 2026 is de toezegging gedaan om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een eigen CAO voor medewerkers van de DJI en hierover voor het zomerreces te rapporteren aan de Kamer.

Op 2 april jl. heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van de leden Abdi (GL-PvdA), Ellian (VVD) en Straatman (CDA)[27] die de regering verzoekt te onderzoeken of, en zo ja, hoe een afzonderlijke CAO voor het gevangeniswezen kan bijdragen aan het behoud van DJI-personeel en het werven van nieuwe DJI-collega's, en de Kamer hierover te informeren.

Er heeft een eerste verkenning naar een eigen CAO voor DJI plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat de toegevoegde waarde van een eigen CAO voor DJI niet in verhouding staat tot de nadelen. De uitkomsten van de verkenning laten zien dat een eigen CAO mogelijk zou kunnen leiden tot een toename van instroom of behoud van personeel, afhankelijk van het gerealiseerde onderhandelingsresultaat tussen sociale partners en werkgevers en beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. Daar staat tegenover dat er in het huidige systeem genoeg ruimte is om te zorgen dat de executieve functies passend worden beloond, mits er genoeg middelen beschikbaar worden gesteld. Daarnaast zouden de gevolgen van het eventueel aangaan van een eigen CAO voor DJI substantiële onwenselijke effecten kunnen hebben.

27 Kamerstukken II, vergaderjaar 2025-2026, 24587 nr. 1107.

Dit heeft betrekking op onder meer de rijksbrede uitgangsposities voor medewerkers van DJI, de bedrijfsvoering van de DJI-organisatie, maar ook het bredere stelsel van de CAO Rijk.

Daarom is besloten om de mogelijkheid van een eigen CAO voor DJI niet verder te verkennen. De komende periode wordt ingezet op de reeds bestaande mogelijkheden. Er wordt nauwlettend gekeken naar de mogelijkheden die het nieuwe functiewaarderingsysteem, FUWA Rijk, biedt en de effecten voor de bezoldiging van het personeel van DJI. Zo is er hoop dat met de versterkte aandacht en waardering voor de uitvoering binnen FUWA Rijk er een positieve ontwikkeling in de waardering van het uitvoerend personeel van DJI in de nabije toekomst ligt.

3.5 Maatregelen die het capaciteitstekort op de korte termijn opvangen

a. Continuering en aanvullende noodmaatregelen

De afgelopen jaren zijn in afstemming met alle ketenpartners noodmaatregelen getroffen om het tekort aan sanctiecapaciteit op te vangen. Zo worden mannelijke zelfmelders zeer beperkt opgeroepen, arrestanten met een openstaande strafduur tot en met twee maanden niet actief opgespoord én heeft DJI de ruimte gekregen om - indien noodzakelijk - gedetineerden onder voorwaarden maximaal veertien dagen eerder heen te zenden. Daarnaast hanteert DJI al geruime tijd een bezettingsgraad van 99%.

Ramingen van DJI laten zien dat, ondanks de getroffen noodmaatregelen, het tekort aan detentiecapaciteit in het najaar van 2026 al verder oploopt. Dat betekent dat de huidige noodmaatregelen voor de komende periode moeten worden voortgezet en dat de noodmaatregelen mogelijk moeten worden uitgebreid. DJI kijkt in dat verband nogmaals naar een optimale inzet van de beschikbare capaciteit zoals eerder beschreven in dit actieplan. Indien dit onvoldoende plekken oplevert, moet gekeken worden naar aanvullende opties, zoals het verruimen van eindverlof.

De inzet van tablets als noodmaatregel blijft nodig op het moment dat er een tekort is aan personeel en afdelingen anders moeten worden gesloten. Om die reden zal de motie van het lid Ellian (VVD) niet worden uitgevoerd.[28]

b. Wegwerken bestaande voorraden

Als gevolg van de getroffen maatregelen voor zelfmelders en arrestanten is er een grote voorraad van nog uit te voeren straffen ontstaan (ca. 850 detentiejaren van ca. 6.300 personen).[29] Het wegwerken van deze voorraad behoeft aanvullende maatregelen om te voorkomen dat op termijn het risico ontstaat dat opgelegde straffen van arrestanten en zelfmelders verjaren voordat deze ten uitvoer kunnen worden gelegd. Daarom wordt onderzocht of en hoe elektronische detentie als executiemodaliteit kan worden ingezet voor zelfmelders en arrestanten, conform motie Straatman.[30] Daarnaast wordt samen met relevante ketenpartners als CJIB, OM en ZM verkend of er binnen de bestaande wettelijke kaders kansrijke mogelijkheden zijn om een executietafel in te richten met als doel om straffen uit de voorraad, indien nodig omdat anders bijvoorbeeld verjaring dreigt, te kunnen omzetten.

28 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1101
29 Dit betreft de kansrijke voorraad voor wat betreft arrestanten. De kansrijke voorraad is het deel van de werkvoorraad dat kansrijk is om te worden opgespoord en aangehouden door de politie.
30 Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1105.

c. Wettelijke verankering noodventielen

Om er ook in de toekomst voor te zorgen dat de tenuitvoerleggingsketen snel kan reageren op een over- of onhoudbare bezetting in het gevangeniswezen is het wenselijk om noodventielen uit te werken. Doel is om deze maatregelen alleen in te zetten als er geen andere maatregelen voorhanden zijn. Dergelijke noodventielen zijn bij voorkeur wettelijk vastgelegd en aan voorwaarden verbonden. Om die reden worden de komende periode de volgende noodventielen wettelijk verankerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bestaande wet moet worden gewijzigd en ook hier geldt dat het tijd kost voordat het wetgevingsproces is doorlopen.

- Eindverlof: Het bestaande eindverlof als noodventiel wordt gecontinueerd en voorzien van een wettelijke grondslag.

- Elektronische detentie voor de voorraad zelfmelders en arrestanten indien straffeloosheid dreigt (motie Straatman): Conform motie Straatman wordt de mogelijkheid voor elektronische detentie als executiemodaliteit indien een reëel risico dreigt van verjaring van zelfmelders en arrestanten verkend.

- Inzet digitale voorzieningen (waaronder tablets): In 2024 is een pilot gestart waarbij tablets zijn uitgereikt aan gedetineerden om te gebruiken op cel als compensatie van een deel van het dagprogramma. Uit de evaluatie is gebleken dat de inzet van tablets ervoor zorgt dat er personeelsluwer gewerkt kan worden; er ontstaat dan meer tijd voor medewerkers om andere werkzaamheden op te pakken.[31] Vanwege de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt wordt verkend op welke wijze wettelijk kan worden verankerd dit in de toekomst als noodmaatregel te kunnen inzetten. De evaluatie van de pilot wordt betrokken bij de verdere uitwerking.

- Tenuitvoerlegging opschorten bij arrestanten: Er blijven regelmatig DJI-arrestanten[32] achter op de politiebureaus omdat het niet mogelijk is om deze groep (tijdig) over te plaatsen naar de PI. De capaciteit bij de politie is echter beperkt en arrestanten mogen maximaal 10 dagen in deze cellen verblijven. Het is daarom wenselijk om de flexibiliteit te hebben om de tenuitvoerlegging tijdelijk op te kunnen schorten voor het geval er niet kan worden geplaatst in de PI en/of 10 dagen dreigt te worden overschreden. Zodra er weer plek is in de PI, kunnen deze arrestanten weer worden opgeroepen zodat de tenuitvoerlegging wordt hervat. Onderzocht wordt hoe dit (juridisch) moet worden vormgegeven.

In de verdere uitwerking van de noodventielen wordt de duur van vervroegde voorwaardelijke invrijheidstelling zoals benoemd in de beleidsverkenning nu niet wettelijk verankerd.

31 Bijlage 2 bevat de evaluatie van de pilot
32 DJI-arrestanten zijn personen die eerder een straf, boete of maatregel opgelegd hebben gekregen en zich daaraan hebben onttrokken.

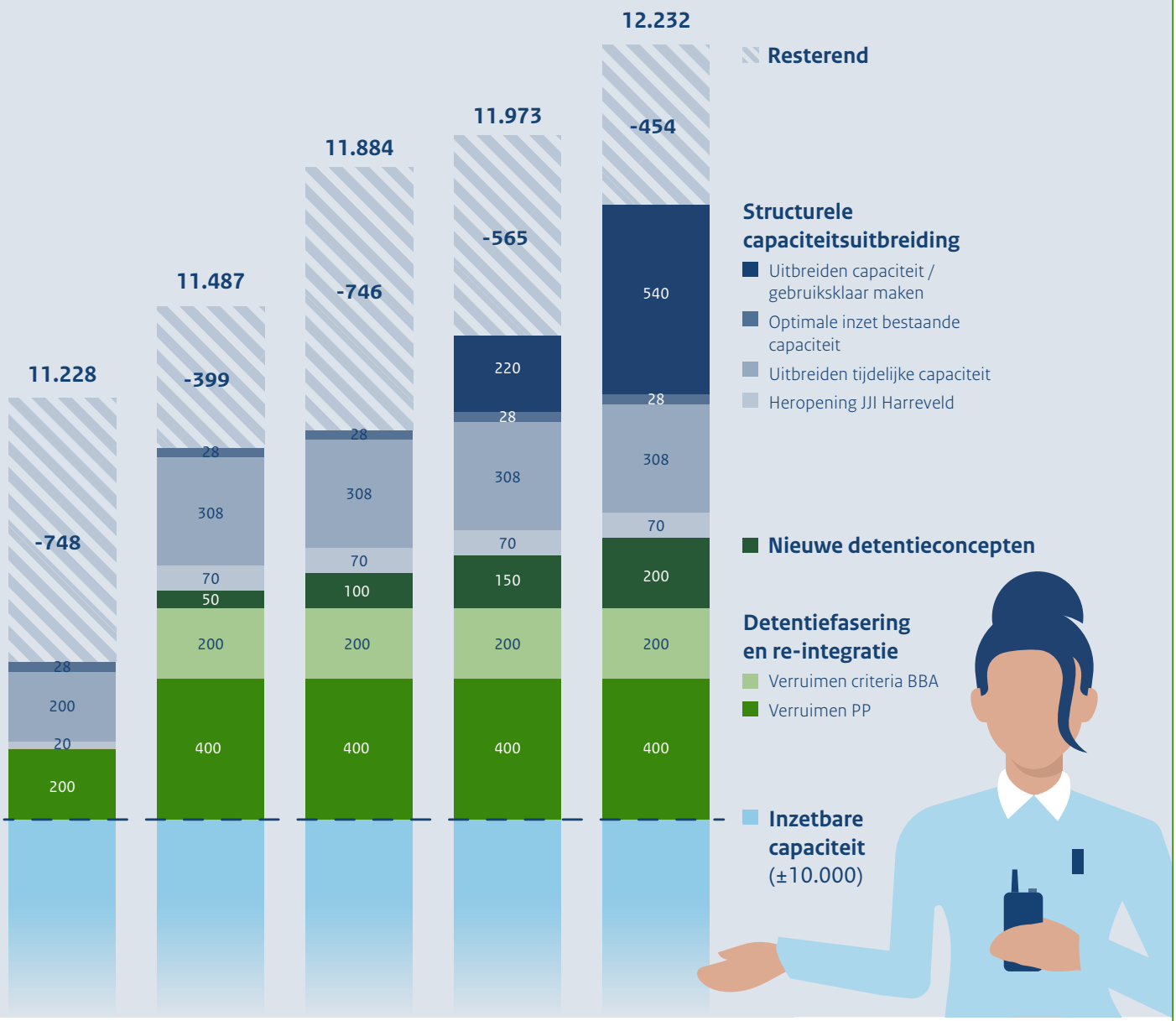
3.6 Maatregelen die de instroom beperken

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 magistratelijke beslissingen. Deze vallen buiten de invloedsfeer van het kabinet. Dit neemt niet weg dat deze maatregelen wel (een substantieel) effect kunnen hebben op de behoefte aan detentiecapaciteit. Een voorbeeld hiervan is het opleggen van voorlopige hechtenis. Om die reden worden de effecten ervan wel gemonitord. Mogelijk kunnen door deze maatregelen de noodmaatregelen eerder worden afgebouwd.

Gelet op de druk op de gehele strafrechtketen worden dit actieplan en het deltaplan strafrechtketen in samenhang bezien. In het deltaplan strafrechtketen zal integraal worden gekeken naar de doelmatigheid en effectiviteit van de hele strafrechtketen. Het is van belang dat ontwikkelingen in de verschillende pijlers van de strafrechtketen coherent zijn ten op zicht van elkaar. Daarnaast hebben inspanningen en wijzigingen van beleid aan het begin van de keten effect op de tenuitvoerlegging. Voorbeelden hiervan zijn de aanscherping van het opportuniteits- en selectiviteitskader door politie en OM en de verruimde toepassing van de OM-strafbeschikking. Andersom hebben keuzes in de tenuitvoerlegging, zoals verruimde detentiefasering, effect op partners in de strafrechtketen. Om die reden wordt bij de uitvoering van beide steeds gezamenlijk gekeken wat de effecten en de uitvoeringsconsequenties zijn.

4. Visuele weergave pakket aan maatregelen

Benodigde capaciteit



5. Tabel

Tabel 1. Vertaling maatregelen in aantallen

Cumulatief per jaar	2027	2028	2029	2030	2031 en verder
Inzetbare capaciteit excl VB	**10.032**	**10.032**	**10.032**	**10.032**	**10.032**
Structurele capaciteitsuitbreiding					
Uitbreiden capaciteit/gebruiksklaar maken (Almere en Vlissingen)	0	0	0	220	540
Optimale inzet bestaande capaciteit	28	28	28	28	28
Uitbreiden tijdelijke capaciteit (voor b.v. Beperkt Risico Gedetineerden)	200	308	308	308	308
Heropening JJI Harreveld	20	70	70	70	70
Nieuwe detentieconcepten					
personeelseffect door nieuwe detentieconcepten	0	50	100	150	200
Detentie fasering en reintegratie					
Verruimen PP	200	400	400	400	400
Verruimen criteria BBA	0	200	200	200	200
Effect maatregelen	**448**	**1.056**	**1.106**	**1.376**	**1.746**
Inzetbare capaciteit excl VB na maatregelen	**10.480**	**11.088**	**11.138**	**11.408**	**11.778**
Benodigde capaciteit (o.b.v. PMJ raming) excl voorraden en excl VB	11.228	11.487	11.884	11.973	12.232
Restprobleem GW obv inzetbare capaciteit excl vb	-748	-399	-746	-565	-454
Noodmaatregelen					
eindverlof. arrestantenmaatregel. hogere bezettingsgraad. zelfmeldstop	620	620	620	620	620
tablets	60	60	60	60	60
Rest problematiek na noodmaatregelen obv inzetbare cap (tekort is -)	**-68**	**281**	**-66**	**115**	**226**
Restprobleem TBS (obv PMJ 2027)	**-101**	**-71**	**-85**	**-121**	**-153**
Restprobleem OFZ (obv PMJ 2027)	**-222**	**-222**	**-222**	**-222**	**-222**

Toelichting:

- De maatregelen die leiden tot extra plekken zoals opgenomen in het actieplan zijn opgenomen in de tabel.
- DJI heeft 11.000 gefinancierde plaatsen voor Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring. Dit actieplan ziet niet op Vreemdelingenbewaring. Wanneer Vreemdelingenbewaring en het aantal niet-bruikbare GW-plaatsen uitgesloten wordt blijven er ca. 10.000 inzetbare plaatsen voor het Gevangeniswezen over.
- De capacitaire maatregelen zien op het uitbreiden van intramurale capaciteit (nieuwe locaties en extramurale capaciteit (verruimen PP).
- Voor nieuwe capaciteit Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) en Beperkt Risico Gedetineerden (BRG) zijn nieuwe locaties nodig. Realisatie van deze plaatsen is afhankelijk van het tijdig gereed en beschikbaar komen van locaties.
- Voor zover mogelijk is rekening gehouden met een realistische tijdsplanning voor ingebruikname van capaciteit. Randvoorwaarde hierbij is het tijdig werven van personeel en oplevering gebouwen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Juni 2026