Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

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

Datum
26 juni 2026

Onze referentie
7703241

Bijlage(n)
0

nota

Actieplan Gevangeniswezen

1. Aanleiding

Sinds 2023 is sprake van een capaciteitsprobleem bij DJI door een tekort aan cellen, een tekort aan personeel en een grote renovatieopgave. In de zevende voortgangsrapportage capaciteit DJI heeft u toegezegd voor het zomerreces een actieplan naar de Tweede Kamer te verzenden met daarin maatregelen om dit probleem aan te pakken. Door middel van verzending van deze brief doet u deze toezegging gestand.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de kamerbrief over het actieplan en het actieplan (als bijlage) te versturen naar de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

- Met dit actieplan 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 gaan beheersen.
- Daarmee wordt uitvoering gegeven aan een belangrijke opgave uit het regeerakkoord[1]: *'We gaan investeren in de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de celcapaciteit uitbreiden en verbeteren. Dit doen we onder andere door versobering, de instelling van aparte regimes voor beperkt risico gedetineerden en aanvullende maatregelen'.*
- Eind 2025 is een uitvoerige analyse opgeleverd waarin staat beschreven hoe de tekorten zijn ontstaan en is een inschatting gemaakt van 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.[2] Niet ingrijpen betekent concreet dat 1) verdachten in het najaar al niet meer in voorlopige hechtenis kunnen worden geplaatst en 2) arrestanten vanuit politiecellen moeten worden heengezonden. Op langere termijn bestaat het risico dat 3) zelfmelders en arrestanten hun straf kunnen ontlopen door verjaring.
- In de afgelopen twee jaar zijn mogelijke en haalbare oplossingsrichtingen voor het tekort aan detentiecapaciteit verkend.
- Gelet op de omvang van het tekort en de verschillende oorzaken ervan, is een samenhangend pakket aan maatregelen nodig dat zowel ingrijpt op de behoefte aan capaciteit, het aanbod aan capaciteit vergroot en daarnaast leidt tot een doelmatiger inzet van personeel.

[1] *Aan de slag* - Coalitieakkoord 2026-2030.

[2] Beleidsverkenning 'langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen', december 2025.

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

Datum
26 juni 2026

Onze referentie
7703241

- In de brief en in het actieplan geeft u aan welke uitgangspunten leidend zijn bij de uitwerking van het actieplan.
- U geeft aan dat het actieplan langs de volgende lijnen is opgebouwd:
  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
     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 zelfmelders en arrestanten bij verjaring, verkennen mogelijkheid executietafel)
     c. Wettelijke verankering noodventielen
  6. Maatregelen die de instroom beperken

Hieronder worden de individuele actielijnen kort toegelicht.

1. <u>Maatregelen die leiden tot het behoud van en een groter aanbod capaciteit</u>
U geeft onder deze actielijn aan dat besloten is om met de beschikbare structurele middelen de voormalige **PI Almere te heropenen**. Dit kost €60 miljoen per jaar. Het resterende bedrag van €90 miljoen wordt gebruikt voor **onderhoud en/of renovatie van 4.800 plekken**. Dit betekent dat niet alle noodzakelijke renovaties kunnen worden gefinancierd en een aanvullende huisvestingsclaim in de komende jaren noodzakelijk is.

Gelet op de stijgende behoefte aan detentiecapaciteit is het noodzakelijk om aanvullend te investeren in **(tijdelijke) capaciteitsuitbreiding**. Daarbij wordt goed gekeken naar de mix van locaties die nodig is gelet op de instroom in de verschillende detentieconcepten.

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

Datum
26 juni 2026

Onze referentie
7703241

Ook wordt geïnvesteerd in **uitbreiding van het aantal tbs-plaatsen en de capaciteit in de JJI's**, zodat de plaatsen die nu worden bezet door tbs-passanten en jongvolwassenen weer beschikbaar komen voor het gevangeniswezen.

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

Met oog op langdurig personeelstekort en in lijn met het uitgangspunt 'de juiste persoon op de juist plek', wordt ingezet op twee nieuwe detentieconcepten: een **sober regime voor de eerste fase van detentie** en een regime voor **beperkt risico gedetineerden** (BRG). Een grote groep verblijft (zeer) kort in detentie. 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. Er wordt in de uitwerking gekozen voor een regime met minder uren dagprogramma, passend bij wat echt nodig is. Het is van belang dat gedurende deze tijd in dit regime aan gedetineerden die dat kunnen en willen de mogelijkheid wordt geboden deze basisvoorwaarden op orde te houden en/of brengen (zoals het regelen van een identiteitsbewijs of het behoud van werk en woning). Partners, zoals gemeenten, worden daarbij zo goed als mogelijk in de gelegenheid gesteld om gedetineerden hierbij fysiek of digitaal te ondersteunen. Dit betreft het sober regime voor de eerste fase van detentie. Wat betreft een regime voor BRG geeft u aan een deel van de gedetineerden geen risico vormt voor zichzelf of anderen zodat zij in een regime kunnen worden geplaatst waarin eigen verantwoordelijkheid en een zinvolle dagbesteding centraal staan, gericht op het beperken van detentieschade. De BRG kent een lagere mate van beveiliging. Om die reden kan voor dit regime naar andere locaties worden gekeken.

3. Maartregelen die de doorstroom bevorderen door in te zetten op detentiefasering en re-integratie voor langer gestraften

Een maatregel die relatief snel en veel effect kan hebben en daarnaast aansluit bij het uitgangspunt de tijd in detentie ook goed te gebruiken, is het inzetten op **re-integratie** en het meer gefaseerd toekennen van vrijheden voor gedetineerden die voor langere tijd in detentie verblijven. Deze gedetineerden verblijven op dit moment een groot deel van de tijd in detentie binnen de muren van de gevangenis. Hierdoor is er minder ruimte voor voorbereiding op hun terugkeer naar de samenleving. Om die reden wordt voorgesteld de detentiefasering te verruimen. Dat betekent concreet dat gedetineerden - daar waar dat veilig kan - gefaseerd meer vrijheden krijgen en daardoor een groter deel van hun straf buiten een (beveiligde) cel zullen ondergaan. Dit levert detentiecapaciteit op, maar biedt ook een kans om deze gedetineerden op een veilige manier naar de samenleving te laten terugkeren.

U geeft aan de toepassing en criteria van **de Beperkt Beveiligde Afdeling** en het **penitentiair programma (PP)** te willen verruimen. Voor de inzet en uitwerking van deze maatregelen moet dit in onderlinge samenhang worden bezien. U geeft aan dat, gezien de benodigde tijd voor een wetswijziging en de druk op de capaciteit, u in eerst instantie een op inhoud vergelijkbare, tijdelijke maatregel als PP gaat realiseren 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

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

Datum
26 juni 2026

Onze referentie
7703241

re-integratieverlof werk en inkomen' gaat vanuit de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA).

Tot slot gaat u bij deze actielijn in op het vergroten van het aantal **artikelplaatsingen**[3] en het **verkorten van de intramurale periode voor ISD**. Randvoorwaarde voor deze maatregelen is voldoende capaciteit binnen de forensische zorg. Omdat die er op dit moment (nog) niet is, zijn deze maatregelen wel opgenomen maar niet doorgerekend en meegenomen in de effecten van dit plan.

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. Om die reden moet naast het invoeren van nieuwe detentieconcepten waardoor personeelsluwer kan worden gewerkt en personeel doelmatiger kan worden ingezet, onverminderd worden ingezet op het aantrekken en behouden van (nieuw) personeel.

U schetst onder deze actielijn de uitkomsten van een eerste verkenning voor een eigen CAO voor DJI. Daaruit blijkt dat de toegevoegde waarde van een eigen CAO niet in verhouding staat tot de nadelen. Er bestaan mogelijkheden binnen de huidige CAO Rijk om executieve functies passend te belonen, 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. 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. U geeft aan besloten te hebben een eigen CAO niet verder te verkennen en te kijken naar de mogelijkheden die de FUWA en de huidige CAO bieden.

5. Maatregelen die het capaciteitstekort op de korte termijn opvangen

Gelet op de omvang van het tekort en het gegeven dat het tijd kost voordat de maatregelen effect hebben, zullen de huidige noodmaatregelen moeten worden gecontinueerd en waar nodig moeten worden uitgebreid. Om ervoor te zorgen dat de keten ook in de toekomst in staat is adequaat te kunnen reageren op over- of onhoudbare bezetting in het gevangeniswezen heeft u besloten dat **wettelijke verankering van noodventielen** ook deel uitmaakt van het plan. Het gaat dan om het eindverlof, elektronische detentie voor de voorraad zelfmelders en arrestanten indien straffeloosheid dreigt en tenuitvoerlegging opschorten bij arrestanten. Daarnaast wordt samen met relevante ketenpartners als CJIB, OM en ZM – verkend welke mogelijkheden er zijn om straffen uit de voorraad, indien nodig omdat anders bijvoorbeeld verjaring dreigt, te omzetten naar een andere straf op grond van een in te richten **executietafel.**

Onder deze actielijn gaat u ook in op de inzet van digitale voorzieningen, zoals **tablets**. U geeft aan dat uit de evaluatie is gebleken dat de inzet van tablets ervoor zorgt dat personeelsluwer kan worden gewerkt. Vanwege de aanhoudende

[3] 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.

krapte op de arbeidsmarkt wordt verkend op welke wijze dit wettelijk verankerd moet worden om deze voorziening als noodmaatregel in te kunnen zetten. Bijlage 2 bevat de evaluatie van de pilot. U geeft aan dat de inzet van tablets als noodmaatregel nodig blijft 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.

6. Maatregelen die de instroom beperken

Instroom beperkende maatregelen vormen wel een actielijn, maar maken op dit moment **geen deel uit** van het maatregelenpakket. Het effect ervan op de capaciteitsbehoefte is namelijk 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. 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. 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.

Tabel

Het actieplan bevat een tabel met daarin een vertaling van de maatregelen in aantallen detentieplekken. In 2031 is er - ondanks alle maatregelen -nog een tekort van 454 plekken. Indien deze plekken op basis van het beperkt risico regime worden ingevuld is er een extra bedrag van circa € 80 miljoen structureel nodig. Dit is exclusief eventuele gebouwelijke kosten. Daarnaast zijn aanvullende middelen nodig voor onderhoud en renovatie.

4. Toelichting

4.1. Politieke context

In het actieplan wordt ingegaan op verschillende moties en toezeggingen. Hieronder volgt hiervan een beknopt overzicht.

Moties:

- Motie Schilder over MPC de norm te laten zijn.[4]
- Motie Eerdmans over in geval van renovatie en uitbreiding van capaciteit inzetten op de realisatie van zo veel mogelijk MPC's.[5]
- Motie van de leden Abdi, Ellian en Straatman over 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.[6]
- Motie Straatman over elektronische detentie voor de voorraad zelfmelders en arrestanten indien straffeloosheid dreigt.[7]
- Motie Ellian over verkenning van de inzetbaarheid van voormalige detentieboten.[8]

[4] Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1074
[5] Kamerstukken II, 2024 - 2025, 24 587 nr. 1038
[6] Kamerstukken II, 2025-2026, 24587 nr. 1107
[7] Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1105
[8] Kamerstukken II, 2024–2025, 24 587, nr. 1043

- Motie Ellian over bezien of de extra middelen voor DJI bestemd kunnen worden voor het openen van de PI Almere.[9]
- Motie Ellian over stoppen met het uitdelen van tablets in penitentiaire inrichtingen.[10]
- Motie Ellian over voorbereidingen treffen die nodig zijn voor heropening van PI Almere.[11]
- Motie Eerdmans over voor het zomerreces met een plan komen voor de besteding van de middelen voor DJI uit het amendement-Coenradie c.s.[12]

Toezeggingen:

- 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.[13]
- De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer toe driemaandelijks de maatregelen met betrekking tot de capaciteitsproblemen in gevangenissen evalueren en daarvan verslag doen aan de Kamer.[14] U geeft aan voortaan twee keer per jaar de Kamer te informeren over de voortgang van het actieplan.
- De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe voor het zomerreces een evaluatie over de pilot met tablets naar de Kamer te sturen.[15]

Met dit actieplan wordt ook invulling gegeven aan het VKC-verzoek over het bericht 'Honderden celstraffen dreigen te verjaren door overvolle gevangenissen'.[16]

4.2. Financieel

Het actieplan bestaat uit een pakket van verschillende maatregelen. Deze zijn weergegeven in tabel 1 van het actieplan. Als het gaat om het financiële plaatje dan geldt dat:

- Voor Vlissingen en Almere is gerekend met reguliere dagprijzen.
- Voor de tijdelijke capaciteitsuitbreiding is gerekend met de volledige kostprijs.
- Het sober regime geen plekken oplevert maar wel leidt tot verminderde uitgaven vanwege minder inzet van personeel.
- Voor het personeelseffect van de nieuwe behandel en detentieconcepten capaciteitsuitbreidingen zijn opgenomen voor de reguliere dagprijs.
- Voor de verruiming PP gerekend is met 75 euro voor een PP plek per dag (dit was voorheen de prijs). Voor de Reclassering is €9 mln. per jaar opgenomen.
- Voor de BBA met de volledige integrale dagprijs van een reguliere GW-plek is gerekend
- Indien de huidige wervingsactiviteiten structureel worden doorgezet is hier vanaf 2028 €13 mln. voor nodig.

[9] Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1102
[10] Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1101
[11] Kamerstukken II, 2025 – 2026, 36 800, nr. 83
[12] Kamerstukken II, 2025 - 2026, 24 587, nr. 1108
[13] TZ202603-061
[14] TZ202404-131
[15] TZ202603-062
[16] 2026Z07973

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

Datum
26 juni 2026

Onze referentie
7703241

- Voor renovaties (PID's) betreft het de kostenverplichting voor de periode t/m half 2027. Het resterende bedrag bedraagt 260 mln. om het resterende gebouwenbestand structureel op orde te houden. Het bedrag van 260 mln. is excl. bouwrente-aanpassing (kosten €30 mln.).
- TBS: hier zijn alleen de plekken opgenomen die nog niet gefinancierd zijn. Uitgangspunt is dat de huidige gefinancierde 2.000 plekken op termijn gerealiseerd kunnen worden. Daarom is alleen de behoefte boven de 2.000 plekken opgenomen.
- OFZ: de betreffende 222 plekken die op basis van de PMJ nodig zijn, zijn reeds in gebruik. Deze plekken zijn alleen niet gefinancierd maar worden nu betaald uit de middelen voor TBS.

4.3. Krachtenveld
De brief is afgestemd met de volgende ketenpartners: CJIB, DJI, OM, reclassering, SHN, politie.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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