



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

nota

Beslisnota Langdurig schaarse capaciteit
gevangeniswezen: maatregelen en scenario's

Datum
19 december 2025

Onze referentie
6898610

1. Aanleiding

Sinds het najaar van 2023 is sprake van een capaciteitstekort bij DJI. Tijdens het commissiedebat gevangeniswezen van d.d. 24 september jl. heeft u toegezegd de Kamer voor het eind van het jaar te informeren over de verschillende beleidskeuzes die er zijn ten aanzien van een structurele aanpak van het capaciteitstekort in het gevangeniswezen.¹ Middels het toesturen van het rapport "Beleidsverkenning langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen: maatregelen en scenario's" geeft u invulling aan deze toezegging.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van het rapport "Beleidsverkenning langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen: maatregelen en scenario's" aan de Tweede Kamer. Onderdeel hiervan is het rapport van TNO "Leren van het verleden: de dynamiek van capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen".

3. Kernpunten

- Sinds eind 2023 is sprake van een substantieel tekort aan capaciteit in de Nederlandse gevangenissen.
- U geeft aan dat de PMJ-raming en aanvullende inschattingen van de ontwikkeling in capaciteitsbehoefte tot 2036 laten zien dat er bij ongewijzigd beleid het komende decennium sprake zal zijn van een substantieel capaciteitstekort in het gevangeniswezen.
- U geeft aan dat er daarom sinds mei 2024 binnen uw ministerie middels een programmatische aanpak is gewerkt aan een beleidsverkenning waarin de oorzaken van de capaciteitsproblematiek zijn geanalyseerd en mogelijke oplossingsrichtingen in de vorm van structurele maatregelen en scenario's in beeld zijn gebracht.
- Door middel van het toesturen van het rapport "Beleidsverkenning langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen: maatregelen en scenario's" geeft u invulling aan uw toezegging tijdens het commissiedebat Gevangeniswezen van 24 september jl.
- In de brief geeft u aan dat er sprake is van een omvangrijk en langdurig tekort aan detentiecapaciteit. Dit vraagstuk vergt fundamentele keuzes

¹ TZ202509-147

over beleid, wetgeving en de inzet van middelen. U geeft aan dat gelet op de demissionaire status van het kabinet, het aan een toekomstig kabinet is om een samenhangend pakket aan structurele maatregelen te nemen.

- U geeft aan dat uw inzet erop is gericht acute problematiek aan te pakken binnen de ruimte die de bestaande middelen en kaders bieden.

Proces rapport "Beleidsverkenning langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen: maatregelen en scenario's"

- Middels een programmatische aanpak is gewerkt aan het analyseren van de oorzaken van de capaciteitsproblematiek en mogelijke oplossingsrichtingen in de vorm van maatregelen en scenario's. Het doel hiervan is structurele maatregelen voor te stellen om te komen tot een toekomstbestendig stelsel waarin opgelegde sancties effectief, tijdig en volledig ten uitvoer worden gelegd en toekomstige fluctuaties in de vraag kunnen worden opgevangen.
- Hiertoe zijn verschillende trajecten doorlopen waaronder een historische systeemanalyse door TNO,² een inschatting van de ontwikkeling van de vraag in het komende decennium door het WODC samen met DJI en een toekomstverkenning over de mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de capaciteitsvraag.

Inhoud rapport "Beleidsverkenning langdurig schaarse capaciteit gevangeniswezen: maatregelen en scenario's"

- De maatregelen kunnen worden ondergebracht in vijf categorieën, namelijk: capaciteit uitbreiden en nieuwe detentieconcepten, preventieve maatregelen, straffen op maat, re-integratie bevorderen en flexibiliteit in de executieketen.
- Ook leidende uitgangspunten bij de visie op tenuitvoerlegging van sancties die gelden bij het opstellen van de maatregelen, zijn omschreven. De uitgangspunten zijn als volgt: vonnissen moeten volledig en tijdig worden uitgevoerd, bij de tenuitvoerlegging van een sanctie geldt dat deze passend moet zijn, detentie is veilig voor personeel en gedetineerden én detentie is gericht op re-integratie.
- De mogelijke maatregelen worden beschreven en er wordt inzicht gegeven in de impact op de capaciteit en de financiële impact.
- Eén van de maatregelen betreft de renovatie van 3000 plaatsen tot 2036. Indien aan deze maatregel geen uitvoering wordt gegeven, zullen deze plaatsen in deze periode moeten worden gesloten. Ze voldoen dan namelijk niet langer aan de (brandveiligheids-)eisen.
- Een maatregel om het totaal aantal voorlopige hechtenissen terug te brengen, is geopperd in het onderzoek van TNO. Deze is echter niet meegenomen in het rapport, omdat dit magistratelijke beslissingen betreft en het ministerie JenV hier geen invloed op heeft.
- In het rapport wordt op basis van de toegelichte maatregelen geschetst welke scenario's denkbaar zijn:
 - Scenario 1 Budget op slot: in dit scenario komen er geen structurele middelen bij om tot 2036 de renovaties uit te voeren en de verwachte groei te realiseren door middel van capaciteitsuitbreiding. Dit betekent dat de huidige tekorten langzaam verder oplopen. Onwenselijke maatregelen vergelijkbaar met de huidige noodmaatregelen blijven nodig, maar dan in

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

Datum
19 december 2025

Onze referentie
6898610

² De analyse van TNO is als bijlage meegestuurd naar de TK

- omvang forser. Hiernaast wordt ernstig afbreuk gedaan aan de leidende uitgangspunten en de doelen van het sanctiestelsel.
- Scenario 2 De bouwroute: in dit scenario wordt volledig ingezet op capaciteitsuitbreiding en renovaties om sluiting te voorkomen en is er geen sprake van beleidswijzigingen of aanvullende maatregelen om de capaciteitsvraag te verminderen. Dit scenario vereist een toekenning van middelen om de renovaties uit te voeren en middelen voor de verwachte groei van 1.700 detentiejaren in 2036. Ook met voldoende financiële middelen is het echter niet realistisch op deze manier het oplopende tekort op te lossen vanwege het risico dat er onvoldoende personeel en onvoldoende geschikte locaties beschikbaar zijn.
 - Scenario 3 Ruimte voor straffen: dit scenario bestaat uit een combinatie van maatregelen gericht op renovaties om sluiting te voorkomen, capaciteitsuitbreiding en het verminderen van de capaciteitsvraag. De uitbreidingen richten zich op een mix van beperkt en normaal beveiligde plaatsen. Hiervoor gelden de in scenario 2 genoemde uitdagingen. Deze uitbreidingen geven ruimte aan nieuwe detentieconcepten waaronder een concept voor beperkt risico gedetineerden. Tevens wordt de groei opgevangen met maatregelen die zien op het straffen op maat, het bevorderen van de re-integratie en het bevorderen van plaatsing in de forensische zorg tijdens detentie. Dit scenario vereist een toekenning van middelen voor de renovaties, voor uitbreiding van de capaciteit en voor de uitvoering van maatregelen voor straffen op maat, het bevorderen van re-integratie en plaatsing in de forensische zorg. De kosten in dit scenario zijn lager dan in scenario 2 omdat er voor een deel sprake is van goedkopere alternatieven voor normaal beveiligde plaatsen.

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

Datum
19 december 2025

Onze referentie
6898610

4. Toelichting

4.1. Politieke context

Met deze brief en het toesturen van het rapport geeft u invulling aan uw toezegging tijdens het commissiedebat Gevangeniswezen van d.d. 24 september jl. Het rapport is het eindresultaat van de ambtelijke beleidsverkenning van mogelijke structurele maatregelen en scenario's, waaraan u geen appreciatie geeft.

De zesde voortgangsrapportage over de capaciteit binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waarin de huidige stand van zaken rondom de problematiek wordt weergegeven, is op 2 december jl. verzonden aan de Tweede Kamer.

4.2. Financiële overwegingen

In het rapport wordt aangegeven dat extra financiële middelen noodzakelijk zijn om de capaciteitsproblematiek bij DJI duurzaam op te lossen. Het gaat hierbij om middelen voor zowel de noodzakelijke renovaties als de verwachte groei.

Hiernaast is de financiële impact van de verschillende maatregelen doorgerekend. Deze geven een indicatief beeld. Voor de berekeningen zijn namelijk aannames gedaan ten aanzien van de doelgroep waarop de maatregel van toepassing is en aannames ten aanzien van de kosten en prijzen. Zo is er gerekend met het

prijspeil van 2025 terwijl kosten of besparingen in de toekomst een ander prijspeil kennen.

Verder is het van belang te benadrukken dat er alleen sprake kan zijn van besparingen indien de financiering van de PMJ-groei is afgedekt. Ook zijn keteneffecten en aanloop- en implementatiekosten nog niet volledig in beeld. Verder zijn de investeringskosten voor het realiseren van eventuele nieuwe locaties niet opgenomen.

Daarnaast is het moment van kosten en/of besparingen onzeker vanwege politiek draagvlak, doorlooptijden van wet- en regelgeving en afstemming met medezeggenschap/vakbonden.

4.3. Juridische overwegingen

Verschillende maatregelen vereisen wijziging van wet- en regelgeving. Bij het bepalen van de duur tot het effect is onder andere rekening gehouden met een doorlooptijd voor wetgevingstrajecten van twee jaar.

4.4. Krachtenveld

De brief en het rapport zijn afgestemd met de volgende ketenpartners: CJIB, DJI, ZM, OM, politie en reclassering. Daarnaast zijn de brief en het rapport afgestemd met het ministerie van Financiën (IRF). Tekst over ggz is afgestemd met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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.

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

Datum
19 december 2025

Onze referentie
6898610