



Stand van de Uitvoering



Dienst Justitiële Inrichtingen
2026

Inhoudsopgave



VOORWOORD

Wim Saris

3



KNELPUNT 1

Capaciteitstekort: Ruimte

4



KNELPUNT 2

Capaciteitstekort: Personeel

6



KNELPUNT 3

Complexe doelgroep

8



KNELPUNT 4

Gebrek aan doorstroom

10



Voorwoord

WIM SARIS, DIRECTEUR-GENERAAL

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat het uitvoeringsvermogen van DJI structureel onder druk staat. We voeren vrijheidsbenemende straffen en maatregelen uit in een context waarin de vraag al langere tijd groot is. Groter dan wat wij kunnen leveren. In deze Stand van de Uitvoering 2026 beschrijven we wat dat concreet betekent: in knelpunten, in cijfers en vooral in de dagelijkse praktijk van onze medewerkers. Dit zijn geen nieuwe signalen. In een eerdere Stand van de Uitvoering, in Kamerbrieven en andere uitingen hebben we al gewezen op toenemende druk op capaciteit, personeel en doorstroom in de keten. Wat destijds als knelpunt zichtbaar werd, is inmiddels de structurele realiteit van het systeem geworden. Noodmaatregelen zijn onderdeel van het dagelijks werk geworden: het tijdelijk anders plaatsen van justitiabelen, het aanpassen van dagprogramma's en het inzetten van alle beschikbare flexibiliteit om het systeem draaiend te houden. Samen met het eerder heenzenden van gedetineerden en het niet oproepen van zelfmolders redden we het steeds net, maar het is geen duurzame oplossing.

De druk op capaciteit is niet alleen een vraagstuk van aantallen, maar ook van de manier waarop we detentie uitvoeren. Ons uitgangspunt is dat iedere justitiabele op het juiste moment op de juiste plek verblijft, met een passend niveau van beveiliging en zorg. Dat is niet alleen van belang voor een veilige uitvoering van de straf, maar ook voor een veilige terugkeer naar de samenleving. Juist bij korte detenties zijn de mogelijkheden om daar vanuit DJI aan bij te

passende huisvesting. Het gevolg is dat druk blijft oplopen binnen de muren van onze inrichtingen. In combinatie met gebouwen die verouderen terwijl de vraag toeneemt én een krappe arbeidsmarkt, ontstaat een situatie waarin DJI geen ruimte meer heeft om te herstellen of te vernieuwen.

En precies daar wordt zichtbaar waar de uitvoering vandaag onder druk staat en welke vraag dat met zich meebrengt voor de toekomst van detentie en behandeling. Die vraag raakt aan wat we als samenleving van detentie verwachten: vergelding door het tijdig en consequent uitvoeren van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, en dat de uitvoering van die straf bijdraagt aan het voorkomen van nieuw strafbaar gedrag. Die verwachting vraagt om meer dan het vergroten van capaciteit alleen. Meer cellen en meer personeel zijn noodzakelijk, maar niet voldoende om het systeem toekomstbestendig te maken. De echte sleutel ligt in anders werken: kansen grijpen met nieuwe (digitale) manieren van werken en justitiabelen slimmer plaatsen op basis van risico. Dat betekent ook dat we keuzes moeten maken over wat we van detentie verwachten. Een korte detentieperiode biedt niet dezelfde mogelijkheden voor begeleiding en interventies als een langere straf. In zo'n korte periode kan bijvoorbeeld door DJI minder worden bereikt op het gebied van een veilige terugkeer dan wanneer iemand langer binnen de muren van DJI verblijft. Dat vraagt om het maken van lastige keuzes. Juist door die keuzes te maken, kan detentie zo effectief mogelijk bijdragen aan veiligheid op de lange termijn.



Meer cellen en meer personeel zijn noodzakelijk, maar niet voldoende om het systeem toekomstbestendig te maken.

dragen beperkt. Daarom willen we ketenpartners nog meer de ruimte geven om al tijdens detentie hun rol te pakken in het voorbereiden van een goede en veilige terugkeer naar de samenleving. Wat binnen DJI begint, vraagt om een vervolg buiten de muren, waarbij iedere partner vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan veiligheid.

De beschikbare middelen uit het coalitieakkoord en de aanvullende voorgestelde maatregelen in het Actieplan Gevangeniswezen maken het mogelijk om de eerste belangrijke stap te zetten in het versterken van de capaciteit en het behalen van de doelstellingen. Hiermee kunnen we de meest urgente knelpunten binnen het gevangeniswezen aanpakken. Tegelijkertijd blijft de opgave structureel groter dan wat hiermee kan worden opgelost. Dit vraagt om vervolgkeuzes.

DJI kan niet onbeperkt opvangen wat in andere ketens vastloopt. We zien dat mensen met complexe zorgvragen vaker bij ons terecht komen, omdat er buiten onvoldoende passende zorgcapaciteit is. Binnen de forensische zorg zien we dat uitstroom stukt, bijvoorbeeld richting vervolgzorg of

Terwijl we nadenken over hoe detentie en behandeling anders en toekomstbestendiger kan worden ingericht, blijven onze medewerkers zich dag in, dag uit maximaal inzetten om binnen de huidige realiteit de veiligheid, zorg en humaniteit overeind te houden. Daar spreekt grote professionaliteit uit.

Tegen die achtergrond is deze Stand van de Uitvoering niet alleen een terugblik op ontstane knelpunten, maar ook stof voor een noodzakelijk gesprek over wat morgen nog uitvoerbaar is. We vragen om stabiliteit in beleid, realisme in verwachtingen en keuzes die recht doen aan de uitvoerbaarheid van het stelsel en toereikende financiering. Niet elke wens of beleidsintensivering kan zonder gevolgen landen in de uitvoering. En niet elke extra taak is uitvoerbaar binnen de huidige capaciteit en de huidige financiële kaders. Als we willen dat de strafrechtketen functioneert zoals door en voor de samenleving bedoeld, moeten we het geheel in samenhang bekijken. Dat vraagt om keuzes die verder reiken dan de grenzen van één organisatie of één begrotingsjaar. Deze Stand van de Uitvoering vraagt dan ook vooral om het besef dat de tenuitvoerlegging geen sluitpost is, maar een randvoorwaarde voor een betrouwbare rechtsstaat.

Capaciteits- tekort: Ruimte



Context



Sinds eind 2024 is sprake van “Code Zwart” binnen DJI. Dit zette zich voort in 2025 en bereikte een dieptepunt in het voorjaar van datzelfde jaar.

Concreet betekent dit dat de celbezetting de kritieke grens van 99,5% overschreed. De cellen bij de politie zaten vol met arrestanten die doorgeplaatst moesten worden naar DJI, maar voor wie geen cellen beschikbaar waren. Daarnaast speelt mee dat het tbs-systeem verstopt is geraakt en ook in de justitiële jeugdinrichtingen sprake is van tekort aan ruimte. De gevangenen die er zijn, moeten worden onderhouden en/of zijn toe aan grondige renovatie. Als dat groot onderhoud of die renovaties niet worden uitgevoerd vallen er op termijn nog eens 3000 plekken uit. Daarnaast laten de meest recente ramingen voor de benodigde capaciteit zien dat het tekort in 2031 zal stijgen tot 1700 plaatsen in het gevangeniswezen. Al met al een meer dan nijpende situatie die vraagt om zowel korte als lange termijn maatregelen. Om de acute druk te verminderen zijn verschillende maatregelen genomen zoals het uitbreiden van de capaciteit, bijvoorbeeld in de PI Haaglanden.

Daarnaast was een extra noodmaatregel nodig; het maximaal 14 dagen eerder heenzenden van bepaalde gedetineerden (het zogenaamde eindverlof). Een pijnlijke maatregel, maar wel noodzakelijk om de druk enigszins te verminderen. Helaas leiden de noodmaatregelen niet tot structurele oplossingen van het tekort aan capaciteit. Daarom heeft DJI in december 2025 de (destijds) formerende partijen opgeroepen om DJI in staat te stellen te blijven bijdragen aan een veilige en rechtvaardige samenleving. We hebben inzichtelijk gemaakt dat daarvoor meer financiële middelen nodig zijn, maar ook meer mogelijkheden om het werk op de werkvloer anders te organiseren. In het coalitieakkoord van dit kabinet is uiteindelijk 100 miljoen extra geld voor DJI uitgetrokken en is de afspraak gemaakt dat werk wordt gemaakt van een apart regime voor beperkt risico gedetineerden en een versobering van regimes binnen detentie. Beide maatregelen zijn noodzakelijk, maar helaas onvoldoende om het capaciteitstekort op de korte of lange termijn structureel op te lossen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft vlak voor het zomerreces een Actieplan naar de Tweede Kamer gestuurd; een samenhangend pakket aan maatregelen om het tekort het hoofd te bieden. DJI heeft hiervoor input geleverd, staat achter dit plan en roept de Tweede Kamer op het te steunen. Echter, de ongemakkelijke waarheid is dat ook met dit pakket structurele en substantiële tekorten blijven bestaan, zowel op het gebied van capaciteit als financieel.



DJI heeft geen ruimte meer om te herstellen of te vernieuwen.

Wat doen we zelf



Dag in dag uit werkt ons personeel hard om het capaciteitstekort het hoofd te bieden. Collega's op de werkvloer denken actief en constructief mee hoe we de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk kunnen inzetten. Op het hoofdkantoor is men constant bezig met het in kaart brengen van beschikbare capaciteit om daar bij plaatsing op in te spelen. Mensen van landelijke diensten, zoals de Dienst Vervoer en Ondersteuning, werken hard om justitiabelen op de beschikbare plekken in heel het land krijgen. Op bestuurlijk niveau wordt onder andere consequent ingezet op het creëren van bestuurlijk draagvlak bij het lokaal bestuur dat noodzakelijk is om capaciteitsuitbreidingen te realiseren.

Oproep aan de politiek



Het is in deze tijden van structurele capaciteitstekorten noodzakelijk om gezamenlijk een plan te hebben om deze tekorten op korte als lange termijn het hoofd te bieden. We vragen dan ook steun voor het Actieplan dat eind juni 2026 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Voor DJI zijn de daarin beschreven maatregelen, zoals het sobere regime voor maximaal de eerste 12 weken van detentie en een regime voor gedetineerden waarvan een beperkt risico uitgaat, meer dan nodig om de beschreven tekorten aan te pakken. Omdat op de langere termijn en ook na uitvoering van het Actieplan nog steeds een tekort blijft bestaan, roept DJI de politiek op om haar voldoende structurele middelen toe te kennen. Alleen zo kan DJI aan haar taak blijven voldoen. Ten slotte is het belangrijk dat de Tweede Kamer meedenkt en bijdraagt aan voldoende bestuurlijk draagvlak voor het uitbreiden van de capaciteit bij gemeenten en andere lokale overheden.



Capaciteits- tekort: Personeel



Context



Iedere dag zetten de meer dan 17.000 medewerkers van DJI zich in voor veilige en humane detentie voor jeugdigen en volwassenen, de adequate psychiatrische zorg voor patiënten en de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. De vraag naar detentie- en behandelcapaciteit stijgt echter sneller dan verwacht en is ook groter dan wat DJI kan bieden. Dus naast een structureel gebrek aan fysieke plekken, hebben we in een groot aantal inrichtingen ook al geruime tijd een tekort aan personeel. Door dat tekort heeft DJI-afdelingen (tijdelijk) moeten sluiten. Voor ongeveer 150-200 plekken binnen het gevangeniswezen hebben wij niet het benodigde personeel. Dit weegt zwaar. Daarnaast staan op dit moment ruim 600 vacatures open. Ja, met verstreckende aanpassingen zijn wij nog steeds in staat om onze kerntaken grotendeels uit te voeren, maar de vraag is voor hoe lang nog en ten koste van wat? Veiligheid van ons personeel en onze justitiabelen blijft voorop staan en is niet onderhandelbaar.

Het tekort aan personeel hangt direct samen met de hoge instroom van justitiabelen, een grotere zorgvraag, verharding van de doelgroep en de complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving. Daarnaast speelt ook de krappe arbeidsmarkt een grote rol. Andere werkgevers in het veiligheidsdomein zoals de Politie, Defensie, Douane en zorgverleners richten zich op werving van personeel met vaak dezelfde achtergrond en opleiding(sniveau). Recente prognoses laten zien dat deze krappe arbeidsmarkt op de korte en middellange termijn nog voortduurt. Dit betekent dat wij niet alleen inzetten op het aantrekken én behouden van ons personeel, maar ook genoodzaakt zijn om ons werk anders te organiseren.

” Onze medewerkers zetten zich maximaal in om de veiligheid, zorg en humaniteit overeind te houden.

Wat doen we zelf



Allereerst zetten we vol in op het werven van nieuw personeel. Dat doen we door middel van een landelijke arbeidsmarktcampagnes, doelgroepcampagnes, wervingsinspanningen in de regio en via-via-werving. Dat laatste houdt in dat medewerkers die nieuwe collega's aanbrengen hiervoor een bonus ontvangen. Ondanks dat de inspanningen resultaat hebben, zijn deze niet voldoende om het tekort aan personeel op te lossen. Daarom zetten we daarnaast actief in op het behoud van ons personeel door een aantrekkelijke werkgever te zijn. Er wordt geïnvesteerd in ontwikkelmogelijkheden en het bieden van toekomstperspectief binnen DJI. Ook heeft DJI stappen gezet richting een vaardigheidsgerichte organisatie. Het grootste gedeelte van het personeel van DJI ontving in het najaar van 2025 eenmalige uitkering van 500 euro als waardering voor het harde werk en de toewijding waarmee dat werk wordt verricht. Om personeel vrij te spelen zodat detentiecapaciteit niet verder in het gedrang zou komen, zijn dagprogramma's tijdelijk afgeschaald en avondprogramma's versoberd. We kunnen niet anders dan het werk op een andere wijze te organiseren, zodat het ook in de toekomst werkbaar blijft. Alleen dan kan dezelfde kwaliteit met minder mensen worden uitgevoerd. DJI heeft daarin stappen gezet en initiatieven genomen, zoals het ontwikkelen van nieuwe detentieconcepten voor beperkt risico gedetineerden en een meer sober basisregime voor maximaal de eerste 12 weken van detentie.

Oproep aan de politiek



Om het personeelstekort op structurele wijze het hoofd te bieden, moet DJI allereerst een aantrekkelijke werkgever zijn en blijven.

Concurrerende arbeidsvoorwaarden zijn daarin onontbeerlijk. Ook moet het werk in de toekomst anders worden uitgevoerd. DJI vraagt ruimte in wet- en regelgeving om dit mogelijk te maken, maar ook betrokkenheid bij de totstandkoming ervan. Ook is ruimte nodig om nieuwe detentieconcepten waarbij gebruik wordt gemaakt van de inzet van digitale middelen en innovatie, volwaardig in de praktijk te toetsen. Het vraagt om een politiek die vertrouwen heeft in de uitvoering door de professionals op de werkvloer en een terughoudende houding ten opzichte van operationele afwegingen en beslissingen.



Complexe doelgroep



Context



Bij DJI verblijven volwassenen en jeugdigen met uiteenlopende achtergronden en behoeften. De zorg- en veiligheidsbehoefte van deze mensen neemt de laatste jaren steeds meer toe. De complexiteit van de problematiek van de mensen die bij DJI binnen zitten is groter geworden. We zien een verzwaring van psychiatrische problematiek, verslavingsproblematiek en problematiek gerelateerd aan een hogere leeftijd van gedetineerden. Het personeel van DJI zet zich dag en nacht in om deze zorg en veiligheid te bieden. Hierbij lopen zij tegen de grenzen van het mogelijke aan. Ook wordt crimineel gedrag soms in detentie voortgezet. In 2025 is daarom de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) aangepast om strengere beveiligingsmaatregelen in detentie te nemen. Dit helpt ons, maar hiermee is de complexiteit niet verholpen. De complexiteit die voortvloeit uit het criminele handelen in detentie, leidt regelmatig tot toenemende onveiligheid voor ons personeel. Dit heeft in sommige gevallen persoonlijke beveiligingsmaatregelen vanwege bedreigingen van justitiabelen tot gevolg. Ook in vreemdelingendetentie en jeugdinrichtingen worden onze medewerkers geconfronteerd met een verhardende doelgroep en onveiligheid. Radicalisering en jeugdgroepen waar steekincidenten veelvuldig voorkomen, zijn daar voorbeelden van. Bij de jeugdige doelgroep komt zorg en begeleiding op de eerste plek. Dit maakt ons vak mooi, maar ook extra lastig, want elke dag moet een balans gevonden worden tussen zorg bieden (nabijheid) en veiligheid behouden (afstand). Vanuit onze professie willen wij geen concessies doen wat de zorgtaak betreft. Helaas blijkt steeds vaker dat wij onvoldoende tijd en middelen hebben om de juiste of tijdige zorg te kunnen bieden.

” We zien dat mensen met complexe zorgvragen vaker bij ons terechtkomen, omdat er buiten onvoldoende passende zorgcapaciteit is.

Wat doen we zelf



DJI zet zich maximaal in om de complexe doelgroep binnen haar muren zo goed mogelijk te beveiligen, te behandelen en te benaderen waar dat mogelijk is. Dit werk wordt steeds ingewikkelder, bijvoorbeeld door de toename van complexe psychiatrische of multi-problematiek. Daarnaast gaan serieuze veiligheidsrisico's uit van een verharde en complexe groep justitiabelen. Wettelijke kaders en mogelijkheden worden zo goed mogelijk benut, zodat onze mensen op de vloer hun waardevolle werk voor de maatschappij kunnen blijven uitvoeren. In 2025 is de oprichting van de Directie Veiligheid voorbereid en in 2026 ingebed in de organisatie. Deze directie zet zich onder meer in op het analyseren van informatie over crimineel handelen vanuit detentie. Ook implementeert en monitort deze directie beveiligingsmaatregelen zoals toegangscontrole en cameratoezicht. Dit alles om het binnen en buiten de muren van DJI zo veilig mogelijk te houden. In onze jeugdinrichtingen willen we ons gaan richten op meer passende verblijfsvormen waarbij veiligheid, ontwikkeling en uitvoerbaarheid in balans zijn. Binnen de forensische zorg zetten we in op minder administratieve lasten zodat onze professionals meer tijd hebben om complexe problematiek het hoofd te bieden.

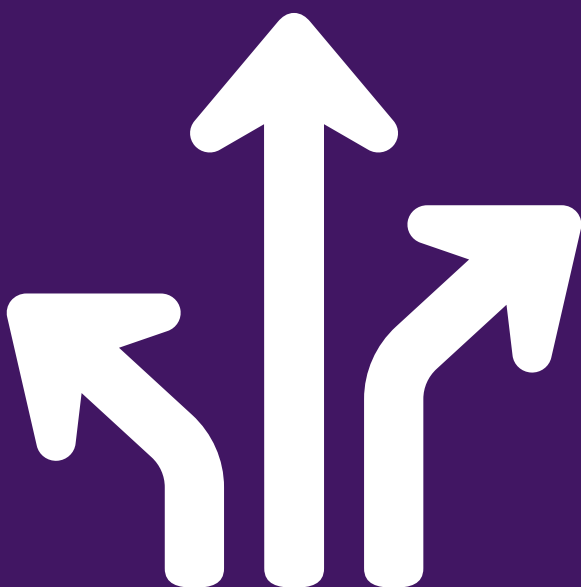
Oproep aan de politiek



De toenemende complexiteit in ons werk vraagt om professionaliteit van onze mensen. Maar met name ook vertrouwen in onze mensen. Het vraagt om professionele ruimte om binnen de kaders het werk uit te voeren. Soms staat hierbij nabijheid voorop. Soms is afstand houden het beste. Die afweging maken onze professionals op dagelijkse basis. Deze dagelijkse taakuitvoering is niet gebaat bij politieke inbreng of nadruk op incidenten. Met vertrouwen in onze mensen en voldoende middelen om hen veiligheid te bieden, kan DJI blijven bijdragen aan een veilige en rechtvaardige samenleving.



Gebrek aan doorstroom



Context



Een gebrek aan doorstroom binnen het gevangeniswezen, van het gevangeniswezen naar de forensische zorg en vanuit de forensische zorg naar de reguliere GGZ, is een groot knelpunt voor DJI. Het knelpunt manifesteert zich in de hele organisatie, maar is niet alleen een DJI-probleem. Het probleem begint bij een grotere instroom in de strafrechtketen dan waar de keten op voorbereid is. En de doorstroom stopt door uitstroomproblemen na detentie. Hierdoor zitten veel justitiabelen niet op de juiste plaats met het juiste zorg- en beveiligingsniveau. Rechters leggen sinds 2017 steeds vaker een tbs-behandeling op en die behandeling duurt steeds langer. In 2025 duurde een gemiddelde tbs-behandeling 8 tot 10 jaar. Hierdoor wachten tbs-gestelde vaker en langer in detentie of in de crisisopvang van een penitentiair psychiatrisch centrum op een behandelplek in een tbs-kliniek. Het aantal wachtende tbs-gestelden in detentie is inmiddels opgelopen tot 275 personen. Hiermee neemt de onveiligheid in detentie toe en dalen de kansen op succesvolle behandeling in de tbs-kliniek. Ook de uitstroom uit detentie en TBS naar, bijvoorbeeld een reguliere zorginstelling stopt. En voor jongeren zijn er regelmatig onvoldoende begeleid wonen plekken beschikbaar na verblijf in een justitiële inrichting. Dit verhoogt de druk op ons personeel die dagelijks met de onzekerheid, frustratie en soms boosheid van justitiabelen wordt geconfronteerd.

” Wat binnen DJI begint, vraagt om een vervolg buiten de muren, waarbij iedere partner vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan veiligheid.

Wat doen we zelf



DJI spant zich dagelijks in om arrestanten, gedetineerden, jeugdigen en tbs-gestelden zo snel en efficiënt mogelijk op de juiste plek te plaatsen.

In 2025 is actief ingezet op het aanjagen van doorstroom binnen de organisatie. Dit gebeurde bijvoorbeeld door het creëren van extra tbs-plekken en werden ook extra plekken in jeugdinrichtingen gerealiseerd zodat jeugdigen vanuit het reguliere gevangeniswezen konden doorstromen naar een plek in een jeugdinrichting. Binnen het gevangeniswezen zorgden extra plekken op de beperkt beveiligde afdelingen (BBA) ervoor dat ruimte ontstond op reguliere afdelingen. Om de negatieve invloed van een lange wachttijd voor aanvang van een tbs-behandeling te verlichten, investeert DJI in de medische en psychische zorg in detentie. DJI draagt bovendien actief bij aan de Werkagenda die samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is opgesteld, om de forensische en reguliere zorg beter op elkaar aan te laten sluiten. Voor een vlotte doorstroom van justitiabelen blijft DJI echter afhankelijk van vele ketenpartners en lokale overheden.

Oproep aan de politiek



Doorstroom en ruimte binnen DJI kan worden gecreëerd door justitiabelen op de juiste plek te plaatsen. Zo krijgen zij de kansen om te werken aan hun terugkeer naar de samenleving. DJI roept de politiek dan ook op om de criteria voor plaatsing op een BBA te verruimen. Dat zorgt voor een grotere inzetbare celcapaciteit voor justitiabelen die niet voor plaatsing op de BBA in aanmerking komen. Dit doel wordt ook bereikt door het verruimen van de mogelijkheden om justitiabelen aan het einde van hun straf buiten de muren van DJI te laten werken aan een veilige en verantwoorde terugkeer. Ook moet er, meer dan nu, worden ingezet op het vormgeven van passende vervolgzorg en woningen, waaronder beschermd wonen.



COLOFON

Dit is een publicatie van:
Dienst Justitiële Inrichtingen
Postbus 30132
2500 GC Den Haag

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. DJI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten in deze publicatie.

© Dienst Justitiële Inrichtingen