



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatietrend: een diepgaande analyse van de omvang van de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2020**

Boer, H. de; Wingerden, S.G.C. van; Boone, M.M.

**Citation**

Boer, H. de, Wingerden, S. G. C. van, & Boone, M. M. (2024). De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatietrend: een diepgaande analyse van de omvang van de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2020. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 66(1), 25-45. doi:10.5553/TvC/0165182X2024002

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4105330>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatietrend

## Een diepgaande analyse van de omvang van de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2020\*

Hester de Boer, Sigrid van Wingerden & Miranda Boone

*De Nederlandse gevangenispopulatie maakt tussen 2000 en 2020 unieke ontwikkelingen door. Meer inzicht in onderliggende oorzaken van deze fluctuaties is nodig. In deze bijdrage beargumenteren wij, naar aanleiding van een statistische- en documentanalyse, dat het opsporings- en vervolgingsbeleid bepalend is geweest voor ontwikkelingen in de omvang van de Nederlandse gevangenispopulatie. De daling tussen 2005 en 2016 lijkt mede het gevolg te zijn van een prioriteitstelling binnen de opsporing en vervolging op (minder ernstige vormen van) criminaliteit waarvan burgers zich slachtoffer voelen. De stijging vanaf 2016 wordt ondersteund door verschuivingen binnen het opsporings- en vervolgingsbeleid.*

### Inleiding

De omvang van de Nederlandse gevangenispopulatie heeft in de afgelopen twee decennia opmerkelijke schommelingen doorgemaakt. In de eerste jaren na de eeuwwisseling groeide de dagpopulatie, het aantal gedetineerde personen op het jaarlijkse peilmoment, aanzienlijk. Plotseling, tegen alle verwachtingen in, zag Nederland de dagpopulatie vanaf 2006 halveren (Boone & Van Swaaningen, 2013). Een uitzonderlijke daling, die nog niet eerder in Europa was voorgekomen (Boone et al., 2020). In 2016 kwam er echter een eind aan de jarenlange daling en het aantal gedetineerde personen in Nederland steeg weer tot 2020. De omvang van de Nederlandse gevangenispopulatie fluctueerde dus sterk in een relatief korte tijdsperiode.

Verschillende studies hebben geprobeerd deze fluctuaties in de Nederlandse gevangenispopulatie te verklaren (zie o.a. Boone & Moerings, 2007; Downes & Van Swaaningen, 2007; Van Dijk, 2010; Boone, 2013; Berghuis, 2015; Boone et al., 2020). De groei in de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2005 is in onderzoek onder andere in verband gebracht met een toename van criminaliteit (Van Dijk, 2010), de ontzuiling (Pakes, 2004; Downes & Van Swaaningen, 2007) en een groeiende intolerantie naar minderheden en andere kwetsbare groepen in de samenleving (Boone & Moerings, 2007). De plotselinge daling tussen 2006 en 2016 wordt behalve door een daling van criminaliteit (Van Dijk, 2010) ook toegeschreven aan

\* Deze studie is onderdeel van het onderzoeksproject 'Verschillen in gevangenispopulaties verklaard: Nederland versus België'. Dit onderzoeksproject is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) (406.20.RB.030).

ineffectief strafrechtelijk onderzoek, vooral bij complexere zaken (Berghuis, 2015; Boone et al., 2020; Van der Torre & Valkenhoef, 2017). Onlangs concludeerden Moolenaar en Ter Braak (2022) dat de groei van de gevangenispopulatie vanaf 2016 voornamelijk verband houdt met een toename van het aantal straffen voor zwaardere misdrijven. Voor alle eerder uitgevoerde studies geldt dat ze zich enkel richten op één van de hierboven genoemde perioden, of dat ze verzuimen het gehele strafrechtelijk systeem te analyseren. Derhalve zijn de inzichten waardevol, maar geven de studies weinig inzicht in de ontwikkelingen in de strafrechtspleging als geheel over een langere termijn.

Het aantal gedetineerde personen in een land wordt bepaald door een complex samenspel van mechanismen, waarbij het strafrechtelijk systeem een centrale rol speelt (Beyens et al., 1995; Boone et al., 2020). Het strafrechtelijk systeem fungeert immers als een soort trechter waaruit de gevangenispopulatie naar voren komt. In 1995 ontwikkelden Beyens en collega's een model dat de mechanismen identificeert die invloed hebben op de gevangenispopulatie. De onderzoekers maakten onderscheid tussen interne, externe en intermediaire mechanismen. De wetgeving, het strafrechtelijk beleid en beslissingen in het strafrechtelijk systeem vormen interne mechanismen die directe invloed uitoefenen op de populatie. Ontwikkelingen in deze mechanismen ontstaan echter niet in een vacuüm. Ze worden mede beïnvloed door de media, politiek en publieke opinie over punitiviteit (intermediaire mechanismen) en demografische en economische ontwikkelingen (externe mechanismen). De interactie tussen deze mechanismen laat zien hoe complex de relatie is met de gevangenispopulatie; de factoren zijn met elkaar verweven en niet eenvoudig te ontwarren. Bovendien hebben wets- en beleidswijzigingen vaak invloed op het gehele strafrechtelijk systeem, maar kunnen deze ook unieke reacties oproepen bij individuele actoren in het strafrecht (Boone & Moerings, 2007). Een diepgaande analyse van het strafrechtproces is daarom onmisbaar bij onderzoek naar fluctuaties in gevangenispopulaties (Boone et al., 2020).

Het begrijpen van verschillen en trends in een gevangenispopulatie is van belang, omdat het meer inzicht geeft in de punitiviteit, het sociale klimaat en het functioneren van het strafrechtstelsel binnen een land (Beyens et al., 1995; Boone et al., 2020). Wanneer inzichtelijk is welke mechanismen de gevangenispopulatie beïnvloeden, kan bovendien beter worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen in de populatie. Ontwikkelingen in het strafrechtelijk systeem (interne mechanismen) hebben een directe invloed op de gevangenispopulatie. In deze studie wordt zowel de gevangenispopulatie als het strafrechtelijk systeem geanalyseerd. De onderzoeksvraag hierbij luidt: welke (ontwikkelingen in de) interne mechanismen hangen samen met fluctuaties in de omvang van de Nederlandse gevangenispopulatie tussen 2000 en 2020? Door de belangrijkste fluctuaties in de gevangenispopulatie in de afgelopen twee decennia gezamenlijk te analyseren, kunnen verbanden tussen verklaringen worden gelegd. Ook worden er verklaringen voor de stijging in de gevangenispopulatie vanaf 2016 gegeven, waar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Met behulp van een literatuur- en statistische analyse worden de trends binnen de Nederlandse gevangenispopulatie en het strafrechtelijk systeem tussen 2000 en 2020 uiteengezet. In dit artikel gaan wij met name dieper in

op de belangrijkste bevinding: de invloed van opsporings- en vervolgingspraktijken op trends in de gevangenispopulatie.

## Methoden

Onze definitie van de gevangenispopulatie luidt als volgt: 'Alle volwassenen en minderjarigen die op grond van het volwassenenstrafrecht in penitentiaire inrichtingen (inclusief de Penitentiaire Psychiatrische Centra) en zorginstellingen verblijven of extramuraal een penitentiair programma volgen (inclusief personen die onder toezicht staan van de penitentiaire administratie door middel van elektronisch toezicht) op een jaarlijks peilmoment (dagpopulatie).' Deze definitie is breder dan de standaarddefinities in SPACE (Council of Europe Annual Penal Statistics) en Criminaliteit en rechtshandhaving (WODC), omdat personen die in een forensisch psychiatrisch centrum verblijven vanwege een terbeschikkingstelling met dwangverpleging ook zijn meegenomen. Op deze manier krijgen we een zo compleet mogelijk beeld van de ontwikkelingen in de populatie van mensen die hun vrijheid hebben verloren als gevolg van een strafbaar feit. Onder interne mechanismen vallen (wijzigingen in) de wetgeving, het strafrechtelijke beleid en de besluitvorming binnen de diverse fasen van het strafrechtelijk systeem (opsporing, vervolging, berechting en strafuitvoering) (Beyens et al., 1995). De invloed van intermediaire factoren, zoals de media, politiek en publieke opinie, is waar mogelijk meegenomen.

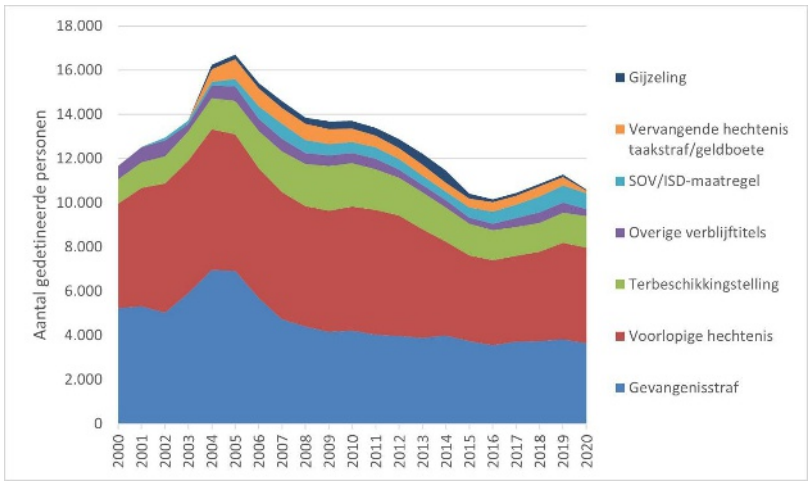
De statistische analyse is gebaseerd op data uit de jaarlijkse uitgaven van *Criminaliteit en rechtshandhaving*, publicaties van *DJI in getal* en diverse studies (o.a. Boone & Moerings, 2007; Van der Wolf et al., 2020). Door de gemiddelde procentuele verandering over de jaren te berekenen voor elke processtap in het strafrechtelijk systeem kunnen we aangeven welke ontwikkelingen samenhangen met de trends in de gevangenispopulatie per strafrechtelijke actor. De gemiddelde procentuele veranderingen zijn berekend binnen de drie perioden van veranderingen in de gevangenispopulatie (de stijging 2000-2005, de daling 2005-2016 en de stijging 2016-2019). Dit maakt het mogelijk om de veranderingen in het strafrechtelijk systeem te relateren aan veranderingen in de gevangenispopulatie. Het jaar 2020 is sterk beïnvloed door COVID-19 en wordt daarom niet meegenomen bij de bespreking van de perioden.

Om wijzigingen in wets- en beleidsmaatregelen in kaart te brengen is een literatuuranalyse uitgevoerd. Hiertoe zijn uitgaven van *Kroniek van het strafrecht* van 2001 tot en met 2020 en jaarverslagen van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geraadpleegd. Daarnaast is een analyse gemaakt van publicaties die de effecten van wets- en beleidswijzigingen op het functioneren van diverse strafrechtelijke actoren beschrijven. In de literatuur is gezocht naar verklaringen voor de trends in de in- en doorstroom van zaken in het strafrechtelijk systeem en de omvang van de gevangenispopulatie. Literatuur die niet strookte met de trends is in dit artikel buiten beschouwing gelaten, aangezien deze geen verklaring biedt voor de fluctuaties in de gevangenispopulatietrend.

Trends en ontwikkelingen in de gevangenispopulatie (2000-2020)

De eerder besproken fluctuaties in de Nederlandse gevangenispopulatie worden weergegeven in figuur 1. Gedurende de eerste vijf jaar stijgt de gevangenispopulatie 39 procent. Deze groei maakt deel uit van een langdurige stijging die na 1975 inzet en vanaf de jaren negentig versnelt. In de daaropvolgende elf jaar daalt de gevangenispopulatie weer met 39 procent. Vanaf 2016 keert de trend en groeit de populatie tot 2019 met 11 procent. Na 2019 daalt de gevangenispopulatie met 6 procent. Het is momenteel onduidelijk of deze daling zal aanhouden, gezien de sterke invloed van COVID-19 op het jaar 2020 (Meijer et al., 2022). In de periode 2000 tot 2020 vormen personen in voorlopige hechtenis de grootste groep, met uitzondering van de eerste vijf jaar. In deze jaren vormen veroordeelde personen de grootste groep, terwijl ze in de overige jaren de een-na-grootste groep zijn. Personen met een tbs-maatregel vormen de derde grootste groep, gevolgd door personen met een vervangende hechtenis. Vanaf 2015 zijn personen met een maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) de op vier na grootste groep. De ISD-maatregel is van kracht sinds 2004 en verving de vroegere maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV).

Figuur 1 De gevangenispopulatie (dagpopulatie) per verblijfs categorie 2000-2020



Bron: zie bijlage 1.

De ontwikkelingen in de in- en doorstroom van strafrechtelijke zaken zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 (Procentuele) verandering in de in- en doorstroom van zaken in het strafrechtelijk systeem

|      | Geregistreerde misdrijven | Gemiddelde procentuele verandering per periode | Opgehelderde misdrijven | Ingeschreven zaken OM | Bestellingen | Daarvangingen | Afgedane zaken rechter | Schuldverklaringen met strafoplegging | (Deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg) | Detentiefijnen | SOV/ISD-maatregelen | Totaal met bevel tot verpleging |
|------|---------------------------|------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------|---------------|------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------|---------------------|---------------------------------|
| 2000 | 1.426.710                 | 248.125                                        | 192.205                 | 196.130               | 114.045      | 105.660       | 99.935                 | 30.800                                | 10.833                                                      | 177            |                     |                                 |
| 2001 | 1.481.500                 | 279.720                                        | 191.885                 | 192.715               | 113.880      | 104.470       | 98.675                 | 30.540                                | 11.411                                                      | 203            |                     |                                 |
| 2002 | 1.505.135                 | 307.180                                        | 202.330                 | 205.205               | 120.725      | 108.505       | 102.780                | 33.875                                | 13.311                                                      | 130            |                     |                                 |
| 2003 | 1.470.760                 | 335.980                                        | 222.385                 | 224.980               | 131.415      | 126.020       | 119.160                | 37.555                                | 14.623                                                      | 217            | +16%                | +444%                           |
| 2004 | 1.417.040                 | 346.555                                        | 222.840                 | 224.560               | 138.425      | 133.775       | 116.620                | 33.940                                | 14.048                                                      | 207            |                     |                                 |
| 2005 | 1.348.280                 | 339.160                                        | 217.705                 | 217.055               | 132.235      | 123.665       | 115.600                | 29.425                                | 12.000                                                      | 188            |                     |                                 |
| 2006 | 1.311.770                 | 334.320                                        | 220.650                 | 221.755               | 132.405      | 124.630       | 114.905                | 25.850                                | 9.888                                                       | 185            |                     |                                 |
| 2007 | 1.303.840                 | 326.240                                        | 224.480                 | 212.875               | 130.710      | 118.005       | 108.305                | 24.220                                | 9.540                                                       | 129            |                     |                                 |
| 2008 | 1.277.770                 | 312.460                                        | 216.075                 | 211.455               | 125.205      | 117.360       | 106.635                | 23.885                                | 9.733                                                       | 117            |                     |                                 |
| 2009 | 1.254.480                 | 313.180                                        | 192.780                 | 213.090               | 122.620      | 118.390       | 107.500                | 22.645                                | 9.312                                                       | 105            |                     |                                 |
| 2010 | 1.200.830                 | 321.300                                        | 179.195                 | 175.595               | 108.370      | 103.000       | 92.235                 | 21.425                                | 8.889                                                       | 111            |                     |                                 |
| 2011 | 1.206.560                 | 326.680                                        | 200.595                 | 188.975               | 105.515      | 99.790        | 88.330                 | 22.665                                | 9.000                                                       | 115            | -48%                | +19%                            |
| 2012 | 1.154.950                 | 321.390                                        | 198.000                 | 197.945               | 97.055       | 95.160        | 83.545                 | 23.875                                | 9.303                                                       | 98             |                     |                                 |
| 2013 | 1.105.560                 | 295.390                                        | 185.710                 | 189.895               | 91.840       | 97.475        | 85.030                 | 25.120                                | 8.930                                                       | 117            |                     |                                 |
| 2014 | 1.025.630                 | 279.570                                        | 190.205                 | 190.125               | 94.610       | 95.755        | 82.290                 | 24.605                                | 7.629                                                       | 111            |                     |                                 |
| 2015 | 978.950                   | 248.490                                        | 170.850                 | 176.950               | 92.795       | 100.600       | 84.580                 | 24.580                                | 7.133                                                       | 119            |                     |                                 |
| 2016 | 950.030                   | 227.490                                        | 168.670                 | 172.525               | 91.880       | 89.485        | 76.285                 | 23.725                                | 6.885                                                       | 131            |                     |                                 |
| 2017 | 832.950                   | 219.480                                        | 158.580                 | 158.645               | 87.405       | 87.840        | 76.260                 | 23.930                                | 7.147                                                       | 149            |                     |                                 |
| 2018 | 786.420                   | 217.870                                        | 155.365                 | 156.545               | 84.625       | 83.315        | 73.300                 | 23.400                                | 7.538                                                       | 153            | +17%                | +19%                            |
| 2019 | 821.900                   | 231.940                                        | 171.020                 | 169.070               | 83.615       | 80.755        | 71.750                 | 24.025                                | 8.045                                                       | 145            |                     |                                 |
| 2020 | 812.930                   | 221.490                                        | 158.560                 | 158.670               | 71.995       | 62.125        | 55.585                 | 18.885                                | 7.300                                                       | 194            |                     |                                 |

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2023; Meijer et al., 2022.

<sup>a</sup> Deze tabel betreft het aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in eerste aanleg. Het ontbreken van cijfers over de tweede aanleg zorgt voor een kleine vertekening van het werkelijke aantal opgelegde vrijheidsstraffen.

<sup>b</sup> Wijzigingen in definities en registratiesystemen hebben door de jaren tot (mogelijke) trendbreuken geleid. De cijfers zijn daarom niet zomaar vergelijkbaar. Zie bijlage 7 van Meijer et al. (2022) voor toelichting.

<sup>c</sup> Om de ontwikkelingen binnen de perioden zo goed mogelijk weer te geven is de gemiddelde procentuele verandering per periode berekend. Dit is de gemiddelde procentuele verandering per jaar x het aantal jaar in de periode (2000-2005: 5; 2005-2016: 11; 2016-2019: 3). Hierdoor is de procentuele verandering minder afhankelijk van het start- en eindjaar van een periode en wordt de mogelijke invloed van trendbreuken geminimaliseerd.

In de eerste periode (2000-2005) wordt de stijging voornamelijk veroorzaakt door aanzienlijke toenames in het aantal veroordeelde (35 procent) en voorlopig gehechte personen (31 procent). Ook de stijging in het aantal personen met een tbs-maatregel (34 procent) speelt een rol, hoewel het bij deze verblijfstitel wel om kleinere aantallen gaat. De toename in de totale gevangenispopulatie lijkt vooral samen te hangen met een procentuele stijging in het aantal geregistreerde misdrijven (2000-2003), opgehelderde misdrijven, dagvaardingen, het opleggen van langere straffen door de zittende magistratuur en (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen (2000-2003). Met name in de eerste drie jaar stromen er relatief veel strafzaken door het strafrechtelijk systeem. Ook worden de SOV/ISD-maatregel en tbs-maatregel vaker opgelegd. Vanaf 2004 zijn er echter tekenen dat de gevangenispopulatie begint te dalen. In 2002 kiest de rechter nog in 33 procent van de zaken waarbij er sprake is van schuldigverklaring met strafoplegging voor een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In 2005 is dit aandeel gedaald naar 25 procent. Door de forse stijging en de langere straffen raken gevangenen overvol, wat leidt tot maatregelen in de strafuitvoer.<sup>1</sup> De instroom wordt verminderd door veroordeelde personen heen te zenden en door niet in te grijpen bij het uitblijven van boetebetalingen.

De aanzienlijke daling in de gevangenispopulatie in de tweede periode (2006-2015) wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname van het aantal veroordeelde (-49 procent) en voorlopig gehechte personen (-38 procent). Het aantal personen met een tbs-maatregel stijgt eerst kort, om vervolgens fors af te nemen met 32 procent. De daling van de gehele gevangenispopulatie lijkt met name samen te hangen met een afname van het aantal geregistreerde misdrijven, het aantal dagvaardingen, het aantal zaken dat eindigt in schuldigverklaringen en strafoplegging en het aantal opgelegde detentie jaren. Het aantal opgelegde detentie jaren zakt gemiddeld met 48 procent. Hoewel het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ook afneemt, is dit in mindere mate (-20 procent). Aangezien het aantal opgelegde detentie jaren sterker daalt dan het aantal opgelegde vrijheidsstraffen, lijkt de rechter kortere gevangenisstraffen op te leggen. Dit geldt met name voor de laatste jaren van deze periode: in de eerste jaren van de tweede periode is de gemiddelde detentieduur relatief langer. Ook lijkt de rechter terughoudender te zijn met het opleggen van de tbs-maatregel. De dagpopulatie (*stock*) wordt beïnvloed door de instroom en uitstroom binnen het gevangeniswezen (*flow*). De ontwikkelingen in de flow komen redelijk overeen met de ontwikkelingen in de dagpopulatie tussen 2005 en 2016, zie figuur 2.

1 *Kamerstukken II* 2002/03, 28600, nr. 8.

**Figuur 2** In- en uitstroom binnen het gevangeniswezen (zonder tbs)

Bron: DJI, persoonlijke communicatie; Meijer et al., 2022 (Cenr).

Van 2016 tot 2019 groeit de gevangenispopulatie weer. Met name het aantal voorlopig gehechte personen stijgt (+14 procent), maar ook het aantal veroordeelde personen neemt toe (+7 procent). Het aantal personen met een ISD-maatregel neemt met 40 procent toe, en na 2017 begint ook het aantal personen met een tbs-maatregel weer te stijgen. De groei in de gevangenispopulatie hangt overwegend samen met een toename in het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en het aantal opgelegde detentiejaren. Het aantal opgelegde detentiejaren stijgt sneller dan het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, wat suggereert dat rechters langere straffen zijn gaan opleggen. Dit is terug te zien in de gevangenispopulatie: de instroom (flow) blijft dalen, terwijl de dagpopulatie groeit. Dit hangt ook samen met het vaker opleggen van de ISD-maatregel (+19 procent), waarbij personen voor relatief lichte vergrijpen twee jaar opgesloten kunnen worden. Bovendien zien we in 2017 voor het eerst sinds lange tijd meer personen instromen dan uitstromen, wat duidt op een gevangenispopulatie waarbij mensen langer vastzitten. Ook in de tbs-populatie zien we vanaf 2016 een aanzienlijke daling in het aantal beëindigingen (de uitstroom).

Hoe moeten we deze ontwikkelingen en trends nu verder duiden? In lijn met eerdere studies (Van Dijk, 2010; Berghuis, 2015) kunnen we afleiden dat in de periode 2005-2016 minder ernstige zaken of zaken van mindere kwaliteit voor de rechter zijn verschenen dan in de voorgaande periode. Ook lijken de zaken die worden voorgelegd vanaf 2016 weer zwaarder te worden. Om deze verschillen beter te begrijpen moeten we dieper ingaan op ontwikkelingen binnen de opsporing, vervolging en berechting.

## De opsporing

In deze paragraaf bespreken we ontwikkelingen in de opsporing die mogelijk hebben geleid tot de schommelingen in de omvang van de gevangenispopulatie per periode.

### *De stijging tussen 2000 en 2005*

Om de veranderingen binnen de opsporing goed te begrijpen richten we onze aandacht eerst op de criminaliteitscijfers. In tegenstelling tot de daaropvolgende jaren zien we gedurende de eerste drie jaar na de eeuwwisseling nog een stijging van het aantal geregistreerde misdrijven. Vooral ‘overige misdrijven’, in het bijzonder drugsmisdrijven, dragen bij aan deze stijging. Wanneer we de politiecijfers naast slachtofferpercentages leggen, valt op dat de toename minder uitgesproken is. Dit is niet verrassend, gezien het feit dat de stijging voornamelijk wordt veroorzaakt door drugsmisdrijven. Delicten zonder direct aanwijsbaar slachtoffer, zoals drugsmilieu- en economische misdrijven, worden niet geregistreerd in slachtofferenquêtes.

De criminaliteitscijfers weerspiegelen de toenemende betrokkenheid van de politie en het OM bij drugszaken, mede door het opkomende fenomeen van bolletjesslikkers (Berghuis, 2015). Nadat bekend werd dat justitie drugssmokkelaars op Schiphol met een dagvaarding naar huis stuurde vanwege cellentekorten (De Volkskrant, 2002), nam de publieke roep om strengere straffen toe. Onder invloed van deze druk lijkt de vervolging van deze drugszaken een hogere prioriteit te krijgen. Dit resulteert in een groter aantal drugszaken dat door de politie wordt doorverwezen naar het OM. Daarnaast komen er meer drugszaken voor de rechter. De rechter legt in deze jaren procentueel vaker een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op en ook het aantal opgelegde detentiejaren neemt rap toe. Beide ontwikkelingen hebben invloed gehad op de stijging in de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2005 (Berghuis, 2015).

### *De daling tussen 2005 en 2016*

Tussen 2005 en 2016 zakt het aantal geregistreerde misdrijven aanzienlijk. Deze afname is waarneembaar in alle categorieën en ook het slachtofferpercentage van traditionele criminaliteit daalt. Ondanks deze daling in het aantal geregistreerde misdrijven wordt de periode gekenmerkt door een redelijk stabiel ophelderingspercentage. Het aantal zaken dat wordt doorgestuurd naar het OM daalt minder sterk dan de daling in het aantal opgehelderde misdrijven: er worden relatief iets meer zaken doorgestuurd naar het OM. Daarnaast worden personen minder gedagvaard en lijkt de rechter steeds vaker kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen op te leggen, met name vanaf 2010. In totaal daalt het aantal opgelegde detentiejaren gemiddeld met maar liefst 48 procent. Het lijkt erop dat er lichtere zaken door het strafrechtelijk systeem gaan in de tweede periode. Hieronder bespreken we diverse wets- en beleidswijzigingen binnen de opsporing die deze cijfers mogelijk verklaren.

In 2003-2006 wordt de politie geconfronteerd met het Landelijk Kader Nederlandse Politie, waarin prestatieafspraken zijn vastgesteld. Een van de doelen is het ver-

hogen van het aantal zaken met bekende daders dat aan het OM wordt voorgelegd. De prestatieconvenanten worden overwegend negatief ontvangen. Ybo Buruma (2004) waarschuwt voor de *'miniaturisation of criminal law'*, waarbij politieambtenaren worden aangemoedigd om zich te richten op een groot aantal kleine zaken, in plaats van meer ernstige en gecompliceerde zaken. Dit beeld wordt bevestigd in onderzoek (Jochoms et al., 2006; Boerschoten, 2020). Een van de conclusies is dat politieambtenaren drie jaar na de totstandkoming van de convenanten meer nadruk zijn gaan leggen op 'korte-klapzaken' als gevolg van de toegenomen druk om aan de prestatie maatstaven te voldoen (Jochoms et al., 2006).

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat politieambtenaren, als reactie op het nieuwe registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) (2009), registratie vermijden of incidenten als 'lichter' classificeren om minder te hoeven registreren (Algemene Rekenkamer, 2011; Van Ham et al., 2018). Het nieuwe systeem wordt als zeer gebruiksonvriendelijk ervaren en leidt daarom tot onrust op de werkvloer. Ook zou de politie mogelijk meer zaken hebben moeten laten liggen naar aanleiding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (2011). Stevens en Verhoeven (2010) geven aan dat de afhandeling van incidenten door deze aanwijzing meer tijd is gaan kosten, mede doordat advocaten soms niet bereikbaar zijn. In 2013 wordt de Nationale Politie opgericht en kort daarna wordt de ZSM-werkwijze (zorgvuldig, snel en maatwerk) landelijk ingevoerd. Hoewel ZSM geacht wordt de efficiëntie van het strafrechtelijk systeem te verbeteren, menen sommige politieambtenaren dat door de tijdsdruk van ZSM soms onvoldoende wordt doorge-rechercheerd (Terpstra & Salet, 2017).

In een evaluatie naar de vorming van de Nationale Politie wordt geconcludeerd dat deze niet heeft geleid tot een verbetering in productie (Kuijken, 2017). Het ophelderingspercentage blijft in de tweede periode gelijk, wat verrassend is gezien de aanzienlijke daling van het aantal zaken dat de politie behandelt (Boone et al., 2020). Men zou verwachten dat een afname van het aantal zaken zou resulteren in meer tijd voor de opheldering van zaken. Van der Torre en Valkenhoef (2017) geven aan dat de politieorganisatie zich sinds de vorming van de Nationale Politie te veel fixeert op geüniformeerde politietaken en minder op ander politiewerk. Een tekort aan rechercheurs bemoeilijkt het oplossen van georganiseerde criminaliteit voor de lokale politie. Ook het OM verwijst naar een gebrek aan capaciteit en expertise om het grote aantal onopgeloste zaken te verklaren (OM, 2018b). Huisman et al. (2016) stellen dat het ontbreken van expertise de belangrijkste reden is voor knelpunten in de opsporing.

In 2012 onderzoekt Urlings de productiviteitstrends van de politie tussen 1955 en 2011. In de periode 1985 tot 2005 blijkt er een lichte afname te zijn van de productiviteit binnen de politie. Vanaf 2006 tot 2011 is er echter sprake van een forse afname. Deze afname blijkt met name uit het gegeven dat de daling van het aantal geregistreerde misdrijven, met aanhoudende inzet van middelen, niet leidt tot een groei van het aantal opgehelderde misdrijven (Urlings, 2012). In 2017 vindt wederom een evaluatie plaats van de productiviteit van de opsporing (Blank & Van Heezik, 2017). De resultaten zijn in lijn met de resultaten van Urlings. Om de kwaliteit van het researchewerk te meten richten de onderzoekers zich op de ontwikkelingen in het aantal technische sepo's. Immers, bij goed researchewerk kan de politie

het opgehelderde misdrijf in goede orde bij het OM aanleveren, met voldoende bewijs. In de meeste gevallen is een gebrek aan bewijs de reden van een technisch sepot. Zij zien een daling van het aandeel sepots zonder bewijs binnen de opgehelderde misdrijven vanaf 2000 tot 2003. Daarna stijgt het aandeel sepots weer. De stijging blijft doorzetten tot 2016. Hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij deze productiviteitsonderzoeken (zie o.a. Smit et al., 2003; Moolenaar, 2019),<sup>2</sup> passen de conclusies van beide studies bij de eerdergenoemde knelpunten in de opsporing. De statistiek, in combinatie met de hiervoor beschreven literatuur, wijst erop dat de politie minder zware zaken doorstuurt in de tweede periode. Ook de prioriteitstelling van de politie lijkt de nodige invloed te hebben gehad op het doorsturen van minder ernstige zaken tussen 2005 en 2016. Als we kijken naar de prioriteiten die zijn gesteld in deze tweede periode, wordt duidelijk op welke soorten criminaliteit de opsporing zich heeft gericht. Van de 29 politieprioriteiten die door de jaren heen zijn vastgesteld, zijn er slechts drie gericht op georganiseerde criminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2016). De helft van de prioriteiten valt onder de thema's 'aankpak geweld', 'overlast & wijkveiligheid', 'intensivering handhaving', 'dienstverlening' en 'versterking opsporing'. In de landelijke prioriteitstelling 2011-2014 richt maar liefst vier van de tien prioriteiten zich op het cluster 'de buurt veilig, voor bewoner en ondernemer'.

#### *De stijging tussen 2016 en 2019*

Hoewel de ontwikkelingen in de politiecijfers en het slachtofferpercentage enigszins overeenkomen met de trends in de gevangenispopulatie in de eerste en tweede periode, lijkt de stijging in de derde periode uit het niets te komen. Zowel het slachtofferpercentage voor traditionele criminaliteit als de criminaliteitscijfers dalen, hoewel we bij de laatste een kleine toename zien van het aantal overige misdrijven. De ontwikkelingen in de in- en doorstroom van zaken laten een minder sterke daling van het aantal opgehelderde misdrijven zien ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven en een kleine stijging van het aantal zaken dat wordt ingezonden naar het OM. Deze laatste trend heeft echter meer te maken met een registratie-effect. De lichte stijging van het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en de aanzienlijke gemiddelde stijging van het aantal opgelegde detentie jaren (+17 procent) suggereren dat er weer meer ernstigere zaken voor de rechter komen.

Wat betreft de wets- en beleidswijzigingen is in de derde periode een verschuiving te zien in de prioriteitstellingen van de politie. Hoewel high impact crimes in de jaren 2015-2018 nog steeds een van de zes overkoepelende prioriteiten zijn, wordt hier in de Veiligheidsagenda 2019-2022 niet meer over gesproken. De beleidsafspraken zijn zich gaan richten op zware vormen van criminaliteit, zoals ondermijning, mensenhandel, cybercrime en online seksueel kindermisbruik. In hoeverre deze prioriteitstelling ervoor heeft gezorgd dat er vanaf 2016 zwaardere zaken voor de rechter komen, hangt mede af van de mate waarin de prioriteitsafspraken daadwerkelijk zijn doorgevoerd. De prioriteitsafspraken in de jaren 2016-2019 blij-

2 Vaak wordt het ophelderingspercentage als uitgangspunt genomen, terwijl dit geen allesomvattende maatstaf is voor de productiviteit binnen de politie.

ken gemiddeld voor ongeveer 60 procent behaald (Jaarverantwoording politie 2016-2020).

## Vervolging

In deze paragraaf bespreken we ontwikkelingen in de vervolging die mogelijk hebben geleid tot de schommelingen in de omvang van de gevangenispopulatie per periode.

### *De stijging tussen 2000 en 2005*

Tussen 2000 en 2005 stijgt het aantal dagvaardingen procentueel gemiddeld sterker (+16 procent) dan het aantal ingezonden zaken (+13 procent). Het aantal ingezonden zaken stijgt minder sterk dan het aantal opgehelderde zaken (+33 procent): er worden dus relatief minder zaken doorgestuurd naar het OM, maar het OM kiest in relatief meer zaken voor een dagvaarding. Dit suggereert dat er zwaardere zaken in- en doorstromen in de eerste periode. Met name het aantal drugszaken dat doorstroomt groeit, wat aansluit bij de eerder besproken ontwikkelingen in de opsporing.

Zoals eerder genoemd daalt ook het aantal technische sepots tussen de jaren 2000 en 2003. Hoewel dit erop zou kunnen wijzen dat de politie in die jaren kwalitatief sterkere zaken doorstuurt, geeft Van Tulder (2002) aan dat de daling van deze sepots ook kan worden toegeschreven aan een toename in 'stille sepots'. Stille sepots zijn zaken die onder de verantwoordelijkheid van het OM vallen, maar die al voor de inzending bij het OM worden geseponeerd en niet worden geregistreerd. Door deze stille sepots worden er minder zaken doorgestuurd naar het OM die niet vervolgbaar zijn, waardoor het OM minder sepots registreert. In reactie op Van Tulder gaf de toenmalige Minister van Justitie aan dat deze ontwikkeling in lijn is met het beleidsdoel van het OM om het aantal sepots te verminderen door zaken vooraf beter te filteren.<sup>3</sup> Een toename in het aantal stille sepots zou ervoor gezorgd kunnen hebben dat er relatief minder, maar meer succesvolle zaken instromen bij het OM. Als gevolg van de hoge werkdruk bij de rechtbanken krijgt het OM steeds meer bevoegdheid om zaken zelf af te handelen. In de eerste vijf jaar zorgt deze verruiming van bevoegdheden (o.a. Wet Taakstraffen in 2001) echter nog niet voor een daling van het aantal dagvaardingen.

### *De daling tussen 2005 en 2016*

In de tweede periode daalt het aantal dagvaardingen gemiddeld procentueel sterker (-31 procent) dan het aantal ingestuurde zaken (-22 procent). Verschillende ontwikkelingen binnen de vervolging kunnen deze trend helpen verklaren.

Om meer capaciteit beschikbaar te maken bij de zittende magistratuur wordt de Wet OM-afdoening ingevoerd (2008). Deze wet stelt het OM in staat een strafbeschikking op te leggen. Een van de doelen van de Wet OM-afdoening is het verminderen van het aantal zaken dat naar de rechtbank wordt verwezen. Dit doel

3 Kamerstukken II 2001/02, 27834, nr. 15.

wordt deels behaald (Abels et al., 2018). Na deze wet zien we jaarlijks een afname van het aandeel dagvaardingen tot 2015.

Daarnaast hangt de daling van het aantal dagvaardingen samen met een stijging in het aantal sepots dat het OM heeft opgelegd in de tweede periode. Zoals eerder genoemd daalt het aantal opgelegde sepots tussen 2000 en 2003, om daarna te blijven stijgen tot 2016. Tussen 2007 en 2016 stijgt het aantal sepots bij het OM met 50 procent, als gevolg van een toename van zowel het aantal technische sepots (+22 procent) als het aantal beleidssepots (+90 procent) (OM, 2018a). Ongeveer 80 procent van de technische sepots betreft zaken waarbij er onvoldoende bewijs is, wat erop wijst dat de politie in deze jaren meer zaken van mindere kwaliteit doorstuurt. De sepotsgrond 'oud feit' – een beslissing om een zaak te seponeren vanwege de ouderdom ervan – is de meest voorkomende grond voor een beleidssepot (OM, 2018a). Dit suggereert dat het OM in deze periode bezig is met het wegwerken van een eerder ontstane achterstand. Een kanttekening hierbij is dat technische sepots vanaf 2013 op een andere manier zijn geregistreerd, wat mogelijk voor een vertekening zorgt (CBS, 2022). Het is onduidelijk of stille sepots, beschreven door Van Tulder (2002), de stijging in het aantal OM-sepots hebben beïnvloed. Als het aantal stille sepots zou zijn toegenomen, dan wijst dat, in combinatie met de stijging in het aantal sepots dat het OM heeft opgelegd, nog sterker op een toename in het aantal kwalitatief slechtere zaken dat bij het OM instroomt. De toename van de bevoegdheden van het OM, de oplopende achterstand in de afhandeling van zaken en de groei van zowel technische als beleidssepots leiden tot het remmend effect van het OM in deze periode in relatie tot de gevangenispopulatie.

#### *De stijging tussen 2016 en 2019*

Tussen 2016 en 2019 zien we gemiddeld een kleine procentuele toename van het aantal zaken ingezonden naar het OM (+1,5 procent). In 2019 vindt er echter een wijziging plaats in de registratiemethode, waardoor de cijfers dat jaar hoger uitvallen (Meijer et al., 2022). Als we 2018 als referentiejaar nemen, is er desondanks sprake van een daling van 9 procent van het aantal zaken dat instroomt. Het aantal dagvaardingen tussen 2016 en 2018 daalt gemiddeld met 9 procent.

Aangezien de procentuele daling van het aantal dagvaardingen vanaf 2016 even groot is als de daling van het aantal ingezonden zaken, bezitten de ontwikkelingen binnen het OM een minder zelfstandige verklaringskracht voor de stijging in de gevangenispopulatie vanaf 2016 dan de ontwikkelingen binnen de politie.

### **Berechting**

In deze paragraaf bespreken we de ontwikkelingen in de berechting die mogelijk samenhangen met de schommelingen in de omvang van de gevangenispopulatie per periode.

#### *De stijging tussen 2000 en 2005*

In de eerste periode worden er relatief langere straffen opgelegd (+16 procent), terwijl het aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen licht daalt (-2 pro-

cent). De groei van het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen kent zijn piek in 2003. Daarnaast worden er fors meer SOV/ISD-maatregelen (+444 procent) opgelegd, aangezien deze maatregel op dat moment net is ingevoerd. Ook stijgt het aantal tbs-maatregelen (+8 procent). Hoewel het bij de SOV/ISD- en tbs-maatregel gaat om relatief kleine absolute getallen, heeft dit wel enige invloed op de stijging van de gevangenispopulatie. Er zijn diverse wets- en beleidswijzigingen die de ontwikkelingen in de in- en doorstroom mogelijk hebben veroorzaakt. Begin 2000 kennen de rechtbanken een hoge werkdruk. De gevangenen zitten vol en er wordt gesproken van een misdaadgolf (De Jong, 2018). Tijdens deze eerste periode worden er wets- en beleidswijzigingen doorgevoerd die de sanctiemogelijkheden van rechters veranderen, zoals Sancties in perspectief (2000), de Wet Taakstraffen en de Wet strafrechtelijke opvang verslaafden (2001), de Wet verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers (2002), de Noodwet drugskoeriers (2002) en de Wet maatregel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (2004). Deze wetten kunnen alleen hebben gezorgd voor een daling van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Het aantal tbs-opleggingen stijgt begin 2000, mede door invoering van de Wet TBS en sanctietoepassing (1997). Deze wet heeft het opleggen van tbs mogelijk aantrekkelijker gemaakt voor rechters doordat de voorwaardelijke beëindiging werd ingevoerd.

De daling van het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen zou ook samen kunnen hangen met veranderingen in de strafoplegging. Van Tulder (2011) concludeert dat de strafrechter tussen 2000 en 2009 10 procent zwaarder is gaan straffen voor hetzelfde soort misdrijven. Deze stijging in punitiviteit leidt echter met name tot een toename in het aantal taakstraffen en een daling in de toepassing van de geldboete. Het aantal opgelegde vrijheidsstraffen blijft min of meer constant (Van Tulder, 2011). De taakstraf lijkt de gevangenisstraf in deze periode voor een klein deel over te nemen. Vollaard en Moolenaar (2009) concluderen dat de toename van detentiejaren sterker wordt verklaard door de toename van het aantal strafzaken en het aandeel geweld- en Opiumwet-zaken dan door de stijging in punitiviteit van rechters.

De nieuwe wets- en beleidswijzigingen en een stijging van punitiviteit onder rechters lijken de stijging in de gevangenispopulatie in de eerste periode dus minder goed te verklaren. Het is aannemelijk dat er in die jaren zwaardere zaken door het strafrechtelijk systeem stromen.

#### *De daling tussen 2005 en 2016*

In de tweede periode daalt het aantal detentiejaren sterk ten opzichte van de daling van het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De detentielengte daalt gemiddeld 48 procent in deze periode. Met name bij geweldsdelicten is de gemiddelde straftoemeting gedaald (Vollaard & Moolenaar, 2009). Daarnaast stijgt het aantal ISD-maatregelen gemiddeld 19 procent per jaar, terwijl het aantal tbs-opleggingen daalt.

Ook in de tweede periode is er een aantal wets- en beleidswijzigingen die mogelijk samenhangen met de besproken ontwikkelingen, zoals de Wet herijking strafmaxima (2006), de Wet voorwaardelijke sancties, de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen en de Wet beperking taakstraffen (2012), de Wet adolescenten-

strafrecht (2014) en de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2016). Met uitzondering van de Wet herijking strafmaxima en de Wet beperking taakstraffen kunnen deze wetten hebben gezorgd voor een daling van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Het is echter niet vast te stellen hoeveel invloed de wetten en richtlijnen hebben gehad op zowel de daling in het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als de dalende gemiddelde detentielengte.

Bij het aantal opgelegde ISD-maatregelen zien we eerst een daling en vanaf 2013 een stijging. In het begin van de tweede periode komen er vanuit de praktijk signalen dat rechters de maatregel relatief te zwaar vinden (NOS, 2014). In 2014 publiceren Tollenaar en collega's een effectonderzoek dat aangeeft dat de ISD-maatregel leidt tot 11 procent minder kans op terugval. Dit zorgt voor veel aandacht in de media en voormalig Staatssecretaris van Justitie vindt dat de maatregel vaker opgelegd moet worden (NOS, 2014). Ook zorgt de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (2014) voor een verruiming van de doelgroep. De stijging van het aantal ISD-maatregelen is echter tegengesteld aan de daling van de totale gevangenispopulatie.

Het aantal tbs-opleggingen daalt gemiddeld met 25 procent in de tweede periode. De maatregel lijkt minder populair te worden onder verdachten, advocaten en rechters door het restrictieve beleid ten aanzien van proefverloven en het risico op overplaatsing naar een longstay-afdeling. De behandelduur loopt in deze jaren op, door nieuwe veiligheidsmaatregelen naar aanleiding van de zaak Wilhelm S. (Van der Wolf et al., 2020). Onder andere het Adviescollege Verloftoetsing tbs wordt ingesteld en de voorwaardelijke beëindiging en tbs met voorwaarden worden verlengd tot maximaal negen jaar (Van der Wolf et al., 2020).

Zoals eerder besproken heeft de stijging in punitiviteit tussen 2000 en 2009 niet geleid tot een toename van het aantal vrijheidsstraffen. In reactie op de eerdergenoemde studie van Van Tulder bestudeert Van Velthoven (2014) de punitiviteit in de periode 1995-2012. Van Velthoven concludeert dat de punitiviteit sterk fluctueert en er geen constante trend te onderscheiden is. Het is daarom onduidelijk of de daling van de detentielengte veroorzaakt wordt door een daling van de punitiviteit. Vollaard en Moolenaar (2009) geven aan dat het doorsturen van relatief lichte gewelds zaken, als gevolg van de prestatieafspraken met de politie in 2003, mogelijk heeft geleid tot de daling van het aantal detentie jaren.

#### *De stijging tussen 2016 en 2019*

Vanaf 2016 leggen rechters meer (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen op en worden de straffen weer langer ten opzichte van het aantal zaken dat instroomt. Het aantal detentie jaren stijgt tussen 2016 en 2019 met maar liefst 17 procent. In combinatie met de stijging van het aantal opgelegde tbs- en ISD-maatregelen speelt de berechting een grote rol in de stijging van de gevangenispopulatie, aangezien de stijging niet verklaard wordt door andere processtappen in het strafrechtelijk systeem.

Het aantal opleggingen van de tbs- en ISD-maatregel stijgt respectievelijk met gemiddeld +11 en +19 procent. De ISD-maatregel lijkt populairder door de eerder benoemde ontwikkelingen. Het aandeel personen met deze maatregel binnen de

dagpopulatie stijgt maar liefst met 40 procent. De toename van het aantal tbs-opleggingen wordt mogelijk beïnvloed door de zaak Michael P. (Van der Wolf et al., 2020). Doordat het aantal personen met een tbs-maatregel pas vanaf 2018 stijgt, speelt deze populatiegroep minder een rol bij de stijging van de gevangenispopulatie die al vanaf 2016 inzet. De stijging van het aantal personen met een ISD-maatregel draagt wel bij aan de stijging van de totale gevangenispopulatie, aangezien deze personen relatief lang opgesloten zitten.

Zoals eerder besproken wijzen de ontwikkelingen in het aantal en de lengte van (deels) onvoorwaardelijke straffen erop dat de zaken vanaf 2016 relatief weer zwaarder en/of kwalitatief sterker worden. Het kan echter ook zo zijn dat de rechter punitiever is geworden. Van Tulder (2019) concludeert dat de rechter in 2018 strenger straft dan in 1998. De stijging van punitiviteit is het sterkst bij geweldsdelicten. Het aandeel vrijheidsstraffen lijkt echter niet gestegen te zijn en de taakstraf heeft met name de plaats van boetes ingenomen. Daarnaast daalt het aantal geweldsmisdrijven dat voor de rechter komt vanaf 2005 jaarlijks, dus dit kan de stijging vanaf 2016 niet geheel verklaren.

### **Een ommekeer vanaf 2016?**

Hierboven hebben we de in- en doorstroom van zaken uiteengezet. Hieruit is gebleken dat de stijging van de gevangenispopulatie vanaf 2016 lastig te verklaren is. Het aantal geregistreerde misdrijven daalt en alleen het aandeel van overige misdrijven zien we groeien. Hoewel het totaal aantal ingeschreven zaken bij het OM licht stijgt door de registratiewijziging in 2019, zien we bij de overige processtappen alleen maar een daling van het aantal zaken dat doorstroomt. De gemiddelde stijging van het aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en de forse stijging van het aantal detentie jaren (+17 procent) aan het eind van de trechter zijn dan ook onverwachts. De enige mogelijke conclusie is dat er in deze periode niet meer, maar relatief zwaardere zaken of relatief minder lichtere zaken voor de rechter zijn gekomen. Hierdoor groeit de gevangenispopulatie. Daarnaast speelt ook de toename van het aantal ISD-maatregelen een rol.

Wat maakt dan dat de zaken vanaf 2016 zwaarder worden? Wij wijzen hierbij op de invloed van ernstpercepties over criminaliteit binnen de opsporing. Vanaf 2011 wordt de opsporing en aanpak van georganiseerde criminaliteit voor het eerst genoemd als landelijke politieprioriteit. Waar we in de jaren 2005-2016 een volledige focus zien op criminaliteit die burgers treft, lijkt het tij vanaf 2016 gekeerd. De landelijke politieprioriteiten richten zich meer op zware georganiseerde criminaliteit in deze periode.

Het onderzoek van Moolenaar en Ter Braak (2022) probeert tevens te achterhalen wat de stijging van het capaciteitsbeslag van de gevangenis heeft veroorzaakt. Zij concluderen dat de groei veroorzaakt wordt door de stijging van het aantal onherroepelijke gevangenisstraffen. Zij zien met name een sterke groei van het aantal gevangenisstraffen voor drugsdelicten en seksuele misdrijven. Daarnaast concluderen Moolenaar en Ter Braak dat de ontwikkeling in het aantal gevangenisstraffen in plaats van de gemiddelde detentieduur overheerst. De onderzoekers sugge-

reren dat het capaciteitsbeslag in de periode 2015-2019 niet is toegenomen door strengere vrijheidsstraffen voor vergelijkbare delicten. Dit zou betekenen dat het aandeel van zware zaken ten opzichte van het totaal aantal zaken die de rechter voor zich krijgt, is toegenomen. De resultaten uit het onderzoek komen deels overeen met onze analyse. In onze analyse zien wij echter dat de gemiddelde detentieduur een belangrijkere verklaring vormt dan het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.

## Discussie

Fluctuaties in de omvang van gevangenispopulaties worden veelal primair gekoppeld aan ontwikkelingen in de ernst en omvang van criminaliteit. Ook in Nederland zijn de stijging van de gevangenispopulatie vanaf de jaren negentig en de abrupte daling vanaf 2005 getracht te verklaren aan de hand van een toename en afname in ernstige criminaliteit (zie Van Dijk, 2010). Deze zogeheten criminaliteitstheorie gaat echter niet op ten aanzien van de stijging in de gevangenispopulatie vanaf 2016. Dit is dan ook de crux. Fluctuaties in de gevangenispopulatie zijn de uitkomst van een complex spel aan mechanismen, waarin het strafrechtelijk systeem centraal staat (Beyens et al., 1995). Met name interne mechanismen zijn van belang voor het begrijpen van ontwikkelingen in de gevangenispopulatie: (wijzigingen in) de wetgeving, het strafrechtelijke beleid en de besluitvorming binnen de diverse fasen van het strafrechtelijk systeem. Een diepgaande analyse van het gehele strafrechtproces is daarbij onmisbaar. Dit artikel is onderdeel van het groot-schalige onderzoeksproject 'Verschillen in gevangenispopulaties verklaard: Nederland versus België' en presenteert een statistische analyse gericht op de invloed van interne mechanismen op de fluctuaties in de gevangenispopulatie over twintig jaar in Nederland. We proberen de uitkomsten van deze analyse te begrijpen in de context van het strafrechtelijke beleid in dezelfde periode.

Uit onze analyse is naar voren gekomen dat de stijging van de gevangenispopulatie tussen 2000 en 2005 wordt veroorzaakt door een algehele toename van het aantal zaken dat in- en doorstroomt binnen het strafrechtelijk systeem. Met name de detentielengte neemt toe, wat erop wijst dat er in deze periode zware zaken doorstromen. De toenemende focus op de vervolging van drugsgerelateerde zaken speelt hierbij een rol. De abrupte daling (2005-2016) hangt samen met een aanzienlijke daling van zaken in elke processtap binnen het strafrechtelijk systeem. Ook hier heeft de daling in detentielengte de sterkste invloed. Deze ontwikkelingen kunnen verklaard worden door de invoering van wets- en beleidswijzigingen die leiden tot het oppakken en doorsturen van lichtere zaken en het laten liggen van zwaardere, complexe zaken. De gebrekkige kwaliteit van de zaken die worden aangeleverd leidt bovendien tot een toename van het aantal technische septs, terwijl met name capaciteitsproblemen het aantal beleidssepts omhoogstuwen. Deze toename in septs zorgt er mede voor dat er minder zaken voor de rechter komen. Ten slotte laat onze analyse zien dat de stijging vanaf 2016 bijna uitsluitend wordt veroorzaakt door een stijging in de detentielengte.

Hoe kunnen we deze ontwikkelingen overkoepelend verklaren? Wij concluderen dat het opsporings- en vervolgingsbeleid de meest prominente invloed heeft gehad op de gevangenispopulatietrends tussen 2000 en 2020. Tijdens de daling tussen 2005 en 2016 richt de politie zich vooral op vormen van criminaliteit die burgers direct treft. Vanaf 2016 zien we echter een verschuiving. De nadruk komt op zware georganiseerde criminaliteit te liggen en we zien dat de rechter zwaardere zaken voorgelegd krijgt en zwaardere vrijheidsstraffen oplegt. In hoeverre deze ontwikkeling uitsluitend het gevolg is van interne processen binnen de strafrechtketen, dan wel mede wordt beïnvloed door een bredere maatschappelijke trend kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld. Vervolgonderzoek zou deze relevante vraag nader kunnen beantwoorden.

Eerder onderzoek heeft laten zien hoe moeilijk het is om ontwikkelingen in de gevangenispopulatie te doorgronden (Boone et al., 2020; Moolenaar & Ter Braak, 2022). Helaas geven cijfers over de in- en doorstroom van zaken binnen het strafrechtelijk systeem alleen inzicht in ontwikkelingen in de formele delictscategorieën en geen inzicht in de materiële zwaarte van de zaken. Onze conclusies over de zwaarte van de zaken zijn daarom afgeleid uit beleidsdocumenten, eerdere publicaties en trends in de doorstroom van zaken. Deze methodiek zorgt ervoor dat we verbanden kunnen leggen, maar dat vergaande verklarende conclusies niet mogelijk zijn. Enerzijds door trendbreuken in de statistiek, hoewel daar zo goed als mogelijk rekening mee gehouden is, anderzijds heeft het opbreken van de analyse in drie perioden mogelijk geleid tot vertekening. Ontwikkelingen in 2004 kunnen immers nog grote invloed uitoefenen in 2010. In de volgende fase van het onderzoek zullen onze hypothesen dan ook worden getoetst en de ontwikkelingen in de materiële kenmerken van zaken verder in kaart worden gebracht. Dit doen we aan de hand van een dossieranalyse, aanvullende data en interviews met strafrechtelijke actoren.

De invloed van het opsporings- en vervolgingsbeleid op de gevangenispopulatie is van belang om verder te onderzoeken. De nadruk op criminaliteit die burgers direct treft, lijkt een groot aandeel te hebben in de leegloop in de gevangenis van 2005. Zware georganiseerde criminaliteit is voor langere tijd het ondergeschoven kind geweest in het veiligheidsbeleid. Het ligt voor de hand dat de verharde drugs-criminaliteit en de achterstand op het gebied van cybercrime en ondermijning in Nederland een gevolgtrekking zijn van de ernstpercepties binnen de opsporing en de vervolging over deze vormen van criminaliteit. Vanaf 2016 lijkt er sprake te zijn van een ommekeer, waarbij zwaardere criminaliteit steeds meer geagendeerd wordt.

## Literatuur

- Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Coster van Voorhout, J., Korf, D. J., Liebrechts, N., & Vriend, K. (2018). *Evaluatie Wet OM-afdoening*. WODC.
- Algemene Rekenkamer. (2011). *ICT politie 2010*.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Landelijke prioriteiten politie*.
- Berghuis, A. (2015). Hoe komt het dat al die cellen leeg staan? *Sancties*, 12, 65-73.

- Beyens, K., Snacken, S., & Tubex, H. (1995). Changing prison populations in Western countries: fate or policy? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 3(1), 18-53.
- Blank, J., & Van Heezik, V. (2017). Beleid en productiviteit van veiligheid en justitie in retrospectief. *Economisch Statistische Berichten*, 102(4746), 74-77.
- Boerschoten, M. P. (2020). *Ervaren verantwoording: hoe politiechefs en onderwijsbestuurders omgaan met meervoudige verantwoording over een complexe taak* [Masterthesis, Universiteit Utrecht].
- Boone, M. (2013). Hoezo veiligheidscultuur? Het aantal gedetineerden daalt alleen maar... *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(3), 185-188.
- Boone, M., & Moerings, M. (2007). Growing prison rates. In M. Boone, & M. Moerings (Eds.), *Dutch prisons* (pp. 51-76). Boom Juridische uitgevers.
- Boone, M., & Van Swaaningen, R. (2013). Regression to the mean: punishment in the Netherlands. In V. Ruggiero, & M. Ryan (Eds.), *Punishment in Europe. A critical anatomy of penal systems* (pp. 9-32). Palgrave Macmillan.
- Boone, M., Pakes, F., & Van Wingerden, S. (2020). Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: testing the theories. *European Journal of Criminology*, 19(4), 488-505.
- Buruma, Y. (2004). Onoprechte handhaving. In B. van Stokkom, & L. G. Moor (Eds.). *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek* (pp. 19-33). Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Geregistreeerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948*. Geraadpleegd op 1 augustus 2022, van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83723NED/table>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Alle zaken die instromen bij het Openbaar Ministerie in het betreffende jaar*. Geraadpleegd op 02-05-2023, van [www.cbs.nl/-/media/cbs-op-maat/microdatabestanden/documents/2022/31/instroomomtab.pdf](http://www.cbs.nl/-/media/cbs-op-maat/microdatabestanden/documents/2022/31/instroomomtab.pdf).
- De Jong, J. (2018). *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- De Volkskrant. (2002, 5 januari). *Cokesmokkelaars weggestuurd met dagvaarding*. Geraadpleegd op 02-05-2023, van <https://recht.nl/proxycache.html?cid=7767>.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. (2005). *TBS in getal*.
- Downes, D., & Van Swaaningen, R. (2007). The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands. *Journal of Crime and Justice*, 35(1), 31-71.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Politieacademie.
- Jochims, M. P. C. M., Van der Laan, F., Landman, W., Neijmeijer, P., & Sey, A. (2006). *Op prestaties gericht* (Politie en Wetenschap).
- Kuijken, W. J. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012*. WODC.
- Meijer, R., Moolenaar, D., Choenni, R., & Van den Braak, S. (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021*. WODC.
- Moolenaar, D. E. G. (2019). *Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld*. WODC.
- Moolenaar, D. E. G., & Ter Braak, F. (2022). *Bezetting van het gevangeniswezen – ontwikkelingen 2015-2019*. WODC.
- NOS. (2014). *Teeven wil veelplegers langer en vaker in speciale inrichting*. Geraadpleegd op 05-05-2023, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2004792-teeven-wil-veelplegers-langer-en-vaker-in-speciale-inrichting>.
- Openbaar Ministerie. (2018a). *Sepots: trends en ontwikkelingen*.
- Openbaar Ministerie. (2018b). *2017 in perspectief*.

- Pakes, F. (2004). The politics of discontent: the emergence of a new criminal justice discourse in the Netherlands. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 43(3), 284-298.
- Politie. (2016-2019). Jaarverantwoording politie.
- Smit, P. R., Van Tulder, F. P., Meijer, R. F., & Groen, P. P. J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. WODC.
- Stevens, L., & Verhoeven, W. (2010). *Raadsman bij politieverhoor. Invloed van voorafgaande consultatie en aanwezigheid van raadslieden op de organisatie en wijze van verhoren en de proceshouding van verdachten*. Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2017). Gevolgen van ZSM voor politie en politiewerk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(3), 26-30.
- Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends bij de politie*. Technische Universiteit Delft.
- Van der Heide, W., & Eggen, A. Th. J. (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006*. WODC.
- Van der Torre, E. J., & Valkenhoef, J. M. (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Boom criminologie.
- Van der Wolf, M., Reef, J., & Wams, A. (2020). *Wie zijn geschiedenis niet kent... Een overzichtelijke tijdlijn van de stelselwijzigingen in de forensische zorg sinds 1988*. Universiteit Leiden.
- Van Dijk, J. J. M. (2010). Trends in Dutch prisoners rates: regression to the mean or enduring exception? In H. Kury, & E. Shea (Eds.), *Punitivity International Developments* (pp. 203-225). Universitätsverlag Dr. Brockmeyer.
- Van Ham, T. V., Bervoets, E., Scholten, L., & Ferwerda, H. (2018). *Realiteit of registratie-effect*. Bureau Beke.
- Van Tulder, F. (2002). Stille sepiots van het OM. *Tijdschrift voor de Politie*, 3, 97-119.
- Van Tulder, F. (2011). De straffende rechter. *Nederlands Juristenblad*, 24, 1544-1550.
- Van Tulder, F. (2019). Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld. *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, 1(2), 73-82.
- Van Velthoven, B. C. J. (2014). Straffen in soorten en maten. De ontwikkeling van de straftoemeting door de rechter in de periode 1995-2012. *Proces*, 93(3), 245-266.
- Vollaard, B., & Moolenaar, D. (2009). Beperkte invloed rechter op gebruik celstraf. *Nederlands Juristenblad*, 19, 1208-1215.

## Bijlage 1

De totale gevangenispopulatie bestaat uit cijfers uit de doorlopende reeks van Criminaliteit en rechtshandhaving (2006; 2021), Boone en Moerings (2007) en DJI (2005). Tussen Cenr 2006 en 2021 zit een belangrijk verschil: in de 2006-reeks is vreemdelingenbewaring meegenomen. Bij gebrek aan cijfers over de dagpopulatie 2000-2003 zonder vreemdelingenbewaring is een geschatte reeks opgesteld. Hierbij zijn cijfers over vreemdelingenbewaring 2000-2004 (Boone & Moerings, 2007) afgetrokken van de dagpopulatie 2000-2004 (Cenr 2006). Voor 2004 hebben we beide reeksen (Cenr 2021; zonder vreemdelingenbewaring en de geschatte reeks zonder vreemdelingenbewaring) vergeleken en we vonden een afwijking van 300 gedetineerde personen. Voor de tbs-gestelden hebben we de cijfers bezetting forensisch psychiatrisch centra (FPC's) ultimo jaar gebruikt van DJI (2005) (voor 2000) en Cenr 2021 (voor 2001-2020). Het peilmoment van personen met een tbs-maatregel (31 december) verschilt van dat van de overige categorieën (30 september). De verschillende peildata hebben mogelijk geleid tot een lichte onder- of overschatting van de totale gevangenispopulatie.

Tabel B.1 Bron van figuur 1

|      | Totale gevangenis-<br>populatie | Gevangenisstraf | Voorlopige hechtenis | Terbeschikkingstelling | Overige verblijftitels | SOV/ISD-maatregel | Vervangende hechtenis<br>taakstraf/geldboete | Gijzeling/Lijfswang |
|------|---------------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|------------------------|-------------------|----------------------------------------------|---------------------|
| 2000 | 11.657                          | 5.225           | 4730                 | 1.109                  | 593                    | 0                 | 0                                            | 0                   |
| 2001 | 12.521                          | 5.318           | 5345                 | 1.164                  | 682                    | 12                | 0                                            | 0                   |
| 2002 | 12.955                          | 5.027           | 5850                 | 1.235                  | 715                    | 128               | 0                                            | 0                   |
| 2003 | 13.721                          | 5.914           | 5995                 | 1.324                  | 317                    | 171               | 0                                            | 0                   |
| 2004 | 16.241                          | 6.963           | 6.354                | 1.420                  | 563                    | 161               | 576                                          | 204                 |
| 2005 | 16.700                          | 6.910           | 6.194                | 1.494                  | 649                    | 327               | 912                                          | 214                 |
| 2006 | 15.418                          | 5.685           | 5.862                | 1.700                  | 515                    | 580               | 817                                          | 259                 |
| 2007 | 14.608                          | 4.737           | 5.756                | 1.839                  | 523                    | 675               | 733                                          | 345                 |
| 2008 | 13.852                          | 4.397           | 5.443                | 1.918                  | 468                    | 588               | 733                                          | 305                 |
| 2009 | 13.692                          | 4.152           | 5.492                | 2.010                  | 441                    | 508               | 689                                          | 400                 |
| 2010 | 13.695                          | 4.206           | 5.623                | 1.959                  | 417                    | 492               | 618                                          | 380                 |
| 2011 | 13.386                          | 4.039           | 5.643                | 1.841                  | 417                    | 500               | 543                                          | 403                 |
| 2012 | 12.874                          | 3.969           | 5.453                | 1.714                  | 312                    | 478               | 511                                          | 437                 |
| 2013 | 12.214                          | 3.879           | 4.911                | 1.670                  | 322                    | 409               | 503                                          | 520                 |
| 2014 | 11.452                          | 3.994           | 4.251                | 1.543                  | 302                    | 393               | 406                                          | 563                 |
| 2015 | 10.412                          | 3.739           | 3.874                | 1.436                  | 262                    | 451               | 413                                          | 237                 |
| 2016 | 10.162                          | 3.552           | 3.840                | 1.356                  | 284                    | 555               | 410                                          | 165                 |
| 2017 | 10.443                          | 3.718           | 3.874                | 1.305                  | 387                    | 611               | 405                                          | 143                 |
| 2018 | 10.847                          | 3.733           | 4.054                | 1308                   | 457                    | 707               | 467                                          | 121                 |
| 2019 | 11.281                          | 3.803           | 4.386                | 1.362                  | 429                    | 777               | 394                                          | 130                 |
| 2020 | 10.590                          | 3.639           | 4.324                | 1.446                  | 292                    | 720               | 111                                          | 58                  |