



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**De gevangenis als spiegel van de
samenleving: Hoe maatschappelijke onrust
ook invloed heeft op de omvang en
samenstelling van de detentiepopulatie**

Boone, M.M.; Boer, H. de

Citation

Boone, M. M., & Boer, H. de. (2024). De gevangenis als spiegel van de samenleving: Hoe maatschappelijke onrust ook invloed heeft op de omvang en samenstelling van de detentiepopulatie. *Justitiële Verkenningen*, 50(4 - Onrust is van alle tijden. 50 jaar Justitiële verkenningen), 62-79.
doi:10.5553/JV/016758502024050004005

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4195676>

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

De gevangenis als spiegel van de samenleving

Hoe maatschappelijke onrust ook invloed heeft op de omvang en samenstelling van de detentiepopulatie

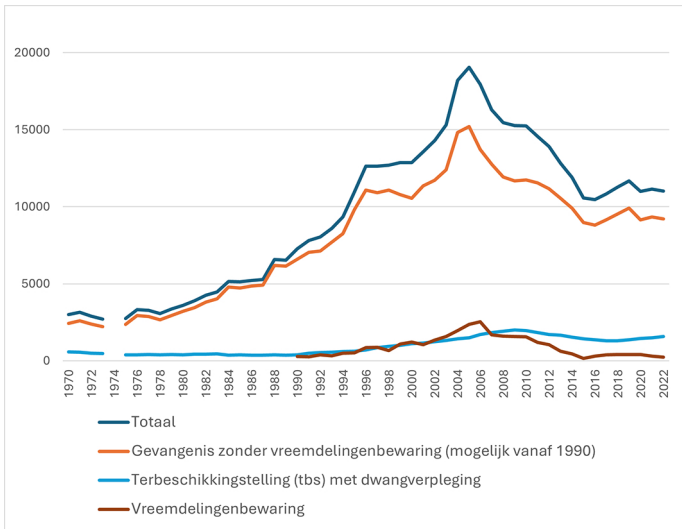
*Miranda Boone en Hester de Boer**

De uitspraak dat de gevangenis een spiegel is van de samenleving kan aan verschillende personen worden toegeschreven. Zo zei Nelson Mandela: 'No one truly knows a nation unless one has been inside its jails.' Ook Winston Churchill en Fjodor Dostojevski hebben zich in vergelijkbare zin uitgelaten. Deze uitspraken hadden meestal specifiek betrekking op het beschavingspeil. De gedachte is dat een samenleving pas als beschaafd beschouwd kan worden als ook op een fatsoenlijke manier met mensen in detentie wordt omgegaan. In deze bijdrage willen we de relatie tussen de samenleving en de gevangenispopulatie breder trekken. Op welke wijze weerspiegelt onrust in de samenleving zich nu ook in de omvang en samenstelling van de gevangenispopulatie? We hanteren geen scherpe definitie van maatschappelijke onrust, maar spreken van onrust als een verschijnsel of ontwikkeling veel aandacht trekt in de media en/of in het politieke debat.

We beginnen onze analyse bij de cijfers over de samenstelling van de gevangenispopulatie (zie figuur 1).¹ We hanteren een ruime definitie, inclusief vreemdelingenbewaring en tbs. In alle gevallen gaat het om vrijheidsbeneming en in de praktijk blijken de verschillende titels

* Prof. mr. dr. M.M. Boone is hoogleraar Criminologie en Vergelijkende Penologie aan de Universiteit Leiden. H. de Boer MA is promovendus aan de Universiteit Leiden en specialiseert zich in trends binnen gevangenispopulaties.

1 Cijfers gevangenispopulatie en tbs-populatie 1970-1990 (Gevangenisstatistiek, CBS 1970-1990), 1990-2022 (Criminaliteit en Rechtshandhaving, WODC 2006 en 2023). Cijfers vreemdelingenbewaring 1990-1999 (Gevangenisstatistiek, CBS 1990-1999), 2000-2004 (Boone & Moerings 2007a), 2005-2017 (Vreemdelingenbewaring in getal 2005-2009, 2009-2011; DJI in getal 2013-2017), 2018-2022 (*Kamerstukken II* 2022/23, 2023Z07840, nr. 2694). Het gebruik van verschillende bronnen en wijzigingen in de peildata kunnen door de jaren heen hebben geleid tot vertekeningen.

Figuur 1 **Gevangenispopulatie per categorie 1970-2022**

waaronder mensen worden gedetineerd vaak communicerende vaten. Welke ontwikkelingen zien we in de verschillende categorieën gedetineerde personen (veroordeeld, voorlopig gehecht, tbs en vreemdelingenbewaring) en delicten waarvoor detentie wordt toegepast? We kijken hoe die ontwikkelingen zich verhouden tot onrust in de samenleving over bepaalde fenomenen of groepen, weerspiegeld in discussies in de media en politiek. Dat doen we aan de hand van eerdere analyses (Boone e.a. 2022; Boone & Moerings 2007a, 2007b; Boone & Van Swaaningen 2013; De Boer e.a. 2024; Downes & Van Swaaningen 2007) en enkele penologische standaardwerken (Downes 1988; Franke 1990). We hebben ons mede laten leiden door de ontwikkelingen die in andere bijdragen in dit themanummer zijn geschetst en hebben ons tijdsbeeld proberen te verbreden door kennis te nemen van de jaarboeken van *Het aanzien*, dat sinds 1962 verschijnt bij Het Spectrum.

1975-1985

In 1975 kende Nederland de laagste detentieratio sinds 1950. Volgens Franke verbleven er 18,6 gedetineerde personen per 100.000 inwoners in de huizen van bewaring en strafgevangenen, destijds een van de laagste detentiecijfers van Europa (Franke 1990, p. 665). Het was het resultaat van een scherpe daling van de gevangenispopulatie die was ingezet na de Tweede Wereldoorlog. De gevangenisstraf was in een slecht daglicht komen te staan na de mislukking van het celsysteem, het grotendeels in isolatie ten uitvoer leggen van vrijheidsbenemende sancties dat tot gedragsverbetering van gedetineerde personen zou moeten leiden. In plaats van tot verbetering had het systeem geresulteerd in torenhoge recidivecijfers, zelfmoorden en wijdverbreide psychiatrische problematiek (Franke 1990). De onderbouwing van het celsysteem had wel tot gevolg dat resocialisatie en verbetering sinds die tijd onlosmakelijk onderdeel uitmaakten van de legitimatie van de gevangenisstraf. Vergelding en afschrikking waren niet langer voldoende om vrijheidsbeneming te rechtvaardigen, deze moest ook tot gedragsverbetering leiden. Effectevaluaties toonden echter keer op keer aan dat vrijheidsbeneming de criminaliteitscijfers juist opstuwde (Martinson 1974). De positie van gevangenen werd onderwerp van een intensief maatschappelijk, politiek en wetenschappelijk debat, dat samenging met een verdere daling van de gevangenispopulatie en een verbetering van de positie van mensen in detentie tot gevolg had. Een typisch voorbeeld is de verschijning van *Meningen van gedetineerden* in 1958, waarin Rijkssen onverbloemd de opvattingen over het strafrechtstelsel publiceerde die hij had opgehaald bij gedetineerde personen. De vernietigende commentaren op de bejegening en de omstandigheden in de penitentiaire inrichtingen gaven aanleiding tot paginagrote artikelen in *Het Parool* en andere dagbladen. Het Ministerie van Justitie, dat zelf opdracht had gegeven tot de studie, schrok zo van de reacties dat het in eerste instantie de verspreiding van het boek verbood en daarna de hele eerste oplage opkocht (Moerings e.a. 2008). Hoewel de studie van Rijkssen ook veel weerzin onder strafrechtfunctionarissen en kritiek op de gevolgde methode, opriep leidde de studie een tijdperk in waarin beleidsmakers en politici de grootste moeite hadden de toepassing van de gevangenisstraf te verdedigen. Het is dan ook niet gek dat aan het eind van de jaren zeventig de eerste experi-

menten van start gingen met taakstraffen, toen nog onbetaalde arbeid ten algemenen nutte geheten.

De lage detentieratio in Nederland vergeleken met Engeland en Wales was voor David Downes aanleiding een vergelijkende studie te doen naar het punitieve klimaat in beide landen. Volgens hem kon de lage gevangenispopulatie in Nederland worden verklaard door een cultuur van pragmatische tolerantie die verankerd was in de verzuilde samenleving. Het politieke en sociale leven speelde zich grotendeels af tussen geestverwanten, maar over kwesties van algemeen belang moesten men tot overeenstemming komen en dus een zekere mate van tolerantie aan de dag leggen voor andermans opvattingen. Die tolerante houding zou zich tot op zekere hoogte ook uitstrekken over criminaliteit. Er was bijvoorbeeld veel eensgezindheid over resocialisatie als belangrijkste doel van de straf, een eensgezindheid die onder andere tot uitdrukking kwam in een mild straffende rechterlijke macht, relatief goede gevangenisomstandigheden en de afwezigheid van op sensatie gerichte tabloids die in Engeland en Wales de strafmaat behoorlijk konden opstuwten.

Nog voor de publicatie van *Contrasts in tolerance* (Downes 1988) begon de gevangenispopulatie in Nederland echter te stijgen. Vanaf 1980 nam zowel het absolute als het relatieve aandeel van gevangenisstraffen gestaag toe en steeg de gemiddelde duur. De gevangenispopulatie verdubbelde tussen 1980 en 1985. De omvang van andere categorieën gedetineerde personen (tbr/tbs en vreemdelingenbewaring) bleef in die periode echter nog overwegend stabiel. De inzettende stijging van de gevangenispopulatie kan in de eerste plaats in verband worden gebracht met de toename van de geregistreeerde criminaliteit, die steeg met 141% in deze periode.² De toename van drugsgebruik en criminaliteit in de openbare ruimte leidde tot overlast, waarmee ook de burger in de grote steden werd geconfronteerd (zie ook de bijdrage van Nuijten in dit nummer). De celcapaciteit was echter gedaald ten opzichte van 1975, wat ertoe leidde dat verdachten voor wie door de rechter-commissaris een bevel tot bewaring of gevangenhouding was afgegeven door de officier van justitie moesten worden weggestuurd. Deze 'heenzendingen' bereikten ook veelvuldig de media. Ook zette de economische crisis in, die tot bezuinigingen leidde op strafrechtelijke organisaties. Die zetten de aandacht voor heenzendingen en stijging

2 CBS, 'Geregistreeerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948'.

van de criminaliteit strategisch in om tot andere budgetkeuzes te komen (Franke 1990, p. 716), waardoor de maatschappelijke onrust over de stijgende criminaliteit nog verder toenam.

1985-1995

De stijging van de gevangenispopulatie zette stug door in de periode 1985-1995. In de eerste plaats de categorieën personen in voorlopige hechtenis en veroordeelde personen. De verdubbeling van de gevangenispopulatie in deze periode kon voor een groot deel worden toegeschreven aan het aandeel veroordeelden (van 2.311 in 1985 naar 5.702 in 1995). De gemiddeld opgelegde gevangenisstraf verdubbelde in die periode, een aanwijzing dat er zwaardere zaken voor de rechter werden gebracht, waarvoor de rechter ook zwaardere straffen oplegde (Berghuis 1994; Boone & Moerings 2007a, p. 58). De toename van de gevangenispopulatie ging hand in hand met een stijging van de geregistreerde criminaliteit. Het aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners steeg van 81 naar 92.³ Vanwege capaciteitsgebrek waren heenzendingen nog steeds aan de orde van de dag, een verschijnsel waar in de justitiebegrotingen uit deze periode veel aandacht voor is (Boone & Moerings 2007a, p. 55), en dat ook regelmatig tot intensieve media-aandacht leidde. In een gedetailleerd overzicht van de publiciteit over dit verschijnsel wijst Kommer erop dat er met name veel aandacht is voor het heenzenden van personen zonder vaste woon- of verblijfplaats of zonder rechtmatig verblijf in Nederland vanwege de grote inspanning van de politie om deze personen op te sporen en het risico dat deze personen niet vervolgd zouden worden (Kommer 1994).

Een mijlpaal was het verschijnen van het beleidsrapport *Samenleving en criminaliteit* in 1985. Enerzijds werd in het rapport geconstateerd dat Nederland een belangrijk centrum was geworden voor de georganiseerde drugscriminaliteit en dat punitieve maatregelen nodig waren om deze tendens te keren. Anderzijds werd in het rapport aandacht gevraagd voor de snel oplopende 'kleine criminaliteit', een fenomeen waartegen niet alleen politie en justitie, maar de hele samenleving in het geweer zouden moeten komen. Het rapport vormde een trend-

3 CBS, 'Geregistreerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948'.

breuk met het tot dan toe overheersende abolitionistische perspectief, waarin vooral naar de maatschappelijke oorzaken van het nu als 'kleine criminaliteit' gelabelde gedrag werd gekeken. Er werd vooral ingezet op situationele preventie en responsabilisering van maatschappelijke organisaties. Hoe invloedrijk dit rapport was, blijkt wel uit het themanummer van *Justitiële verkenningen* dat tien jaar later verscheen. In een interview in dit nummer vertelt Roethof, de voorzitter van de commissie 'kleine criminaliteit', die bijdroeg aan de totstandkoming van het rapport: 'De sfeer in de commissie was aange-naam en ontspannen. Er werd over de meest uiteenlopende onderwerpen gediscussieerd die in Justitie-kringen normalerwijs niet aan de orde kwamen. Bijvoorbeeld openbaar vervoer en spijbelen op school' (Van Stokkom & Hesseling 1995, p. 12). Het citaat illustreert haarscherp hoe het begrip kleine criminaliteit een vergaarbak werd van allerlei fenomenen die tot die tijd mogelijk wel als problematisch, maar niet als criminaliteit werden beschouwd. Dat veranderde de inrichting van het sociale preventiebeleid, maar ook de focus van de criminologie als wetenschap (Van de Bunt 2003; Van Swaaningen 1995).

Interessant is dat in deze periode ook de detentieratio van de andere door ons onderscheiden categorieën gedetineerde personen begon te stijgen. Hoewel ook de voormalige vreemdelingenwetgeving de mogelijkheid bood om mensen zonder verblijfsvergunning hun vrijheid te ontnemen, bestonden er geen aparte inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Mensen die het land moesten verlaten werden incidenteel voor korte tijd opgesloten in een politiecel (Van Kalmthout 2007). Ongedocumenteerd verblijf is in Nederland nooit een strafbaar feit geweest, maar werd vanaf de jaren tachtig wel geproblematiséerd. In 1982 werd het detentiecentrum Schiphol-Oost geopend, overigens juist naar aanleiding van kritiek op de omstandigheden in politiecellen.⁴ Daarna steeg de capaciteit snel, tot 961 plaatsen in 1994 (Van Kalmthout 2007). Dat hing ook samen met de toestroom van vluchtelingen in deze periode en de maatschappelijke onrust daarover, die in dit nummer door Lucassen wordt besproken. In de paragraaf over het volgende decennium, waarin de groei van de vreemdelingenbewaring verder accelereert, gaan we dieper op de oorzaken daarvan in.

4 *Kamerstukken II* 1979/80, 15649, nr. 19.

In 1988 werd het instituut van de tbr (ter beschikking van de regering) omgezet in dat van de tbs (terbeschikkingstelling). De maatregel mocht vanaf dat moment alleen nog maar worden opgelegd als een strafbaar feit was gepleegd dat met ten minste vier jaar gevangenisstraf werd bedreigd. Ook het gevaarscriterium werd aangescherpt van 'het belang der openbare orde' naar 'veiligheid van anderen of algemene veiligheid van personen of goederen'. Volgens Van der Wolf en collega's reflecteert dit een verandering in denken over wat gevaarlijk gedrag is. In de meer collectieve samenleving waarin de tbr werd geïntroduceerd was dat gedrag dat de openbare orde bedreigde, in de geïndividualiseerde samenleving van de jaren tachtig moest het gaan om geweld (Van der Wolf e.a. 2020). Hoewel men zou verwachten dat de verhoging van de drempel zou leiden tot een vermindering van het aantal mensen met een tbs-maatregel, zet in 1988 juist een stijging in. Ten opzichte van 1985 is het aantal mensen met een tbs-maatregel in 1995 met 60% gestegen (van 391 naar 625 personen).

1995-2005

Tussen 1995 en 2005 steeg de totale gevangenis capaciteit nog eens met bijna 80%, van 10.208 naar 18.095 cellen. Was in de vorige periode al gestart met het bouwen van nieuwe gevangenissen, werd dat tempo in deze periode flink opgevoerd. In totaal werden twintig nieuwe gevangenissen bijgebouwd in een periode van twintig jaar (Dubbeld 2001). De noodzaak daartoe werd volgens de toelichting op de justatiebegrotingen ingegeven door de almaar stijgende criminaliteit en de toegenomen angst daarvoor onder de bevolking (Boone & Moerings 2007a). Inderdaad steeg de geregistreerde criminaliteit nog door tot 2002, hoewel dat volgens een analyse van Wittebrood en Nieuwbeerta te maken had met veranderingen in de registratie van criminaliteit en niet met een toename van de criminaliteit, zelfs niet van de geweldscriminaliteit (Wittebrood & Nieuwbeerta 2006). Dat de stijging van de gevangenis populatie niet zozeer samenhangt met de stijging van de criminaliteit, kan ook worden afgeleid uit de samenstelling van de gevangenis populatie. Het aandeel veroordeelde personen steeg nog maar licht in deze periode (van 5.702 naar 6.910 personen). De categorie voorlopige hechtenis groeide harder door (van 3.290 naar 6.194 personen), terwijl het aantal mensen met een tbs-

maatregel (van 705 naar 1.494 personen) en mensen in vreemdelingenbewaring (van 421 naar 2.355 personen) explosief stijgt. Elders is beschreven hoe de maatschappelijke aandacht voor criminaliteit en veiligheid in deze periode explosief toenam (Downes & Van Swaaningen 2007; Boutellier 2004; Van de Bunt 2003;). Hier memoreren we nog een aantal gebeurtenissen die direct impact hadden op de omvang en samenstelling van de gevangenispopulatie. Aan het begin van de 21ste eeuw trokken de zogenaamde 'bolletjesslikkers' de aandacht. Kleine drugskoeriers (meestal geen slikkers) arriveerden in grote getale op Schiphol, wat klaarblijkelijk een poging bleek van de georganiseerde misdaad om zand in de justitiële machine te strooien. In een spraakmakende uitzending van RTL5 in die tijd werd een brief van de hoofdofficier van justitie van Haarlem geciteerd, waarin deze de politie verzoekt het aantal arrestaties van drugssmokkelaars af te stemmen op de capaciteit van het Openbaar Ministerie. Drugskoeriers werden dan ook zo veel mogelijk met een dagvaarding terug op het vliegtuig gezet. Tweede Kamerleden spraken vrijwel unaniem van een aantasting van de rechtsstaat en een internationale blamage. De Minister van Justitie moest actie ondernemen of aftreden. Hij koos voor het eerste, loodste in korte tijd een Noodwet drugskoeriers door het parlement en opende vier detentiecentra met capaciteit voor ruim 1.000 gedetineerden, waar drugskoeriers vastzaten onder omstandigheden die schril afstaken tegen het tot dan toe gebruikelijke regime in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Onder andere werd voor het eerst grootschalig gebruik gemaakt van meerpersoonsdetentie (Boone 2006).

Een tweede groep die in deze periode veel aandacht trok, zijn de stelselmatige daders. Het betreft een categorie plegers die herhaaldelijk minder ernstige strafbare feiten pleegt, meestal om in drugsgebruik te voorzien. De strafbare feiten zijn niet ernstig genoeg om een substantiële gevangenisstraf te rechtvaardigen, maar de overlast die deze groep veroorzaakte in met name de binnensteden werd wel als zodanig ervaren dat er ook voor deze groep een specifieke maatregel werd gecreëerd. De maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden werd ingevoerd in 2000 en maakte het mogelijk verdachten die meer dan drie veroordelingen op hun naam hadden staan ook voor lichte delicten twee jaar hun vrijheid te benemen. In 2004 werd het toepassingsbereik verruimd en werd de maatregel hernoemd tot 'inrichting voor stelselmatige daders' (ISD). Tot 2005 nam de capaciteit van de inrich-

tingen voor stelselmatige daders toe tot 1.450 plaatsen (Boone & Moerings 2007b). Speciaal voor de categorie verdachten die voldeden aan de criteria van stelselmatige dader werd een grond voor het toepassen van voorlopige hechtenis in het leven geroepen, namelijk vandalisme, een type delict dat voor die tijd te licht werd gevonden voor het toepassen van zo'n zware maatregel. Bovendien werden stelselmatige daders op basis van een richtlijn van het Openbaar Ministerie altijd in voorlopige hechtenis gesteld, zodat kon worden uitgezocht of ze daadwerkelijk voor de ISD-maatregel in aanmerking kwamen. Het is dan ook niet gek dat het percentage zaken waarvoor voorlopige hechtenis wordt ingesteld tussen 1997 en 2006 steeg van 9% naar 12%, en dat die toename vooral zichtbaar was bij de lichtere misdrijven (Boone & Moerings 2007b).

De detentieratio steeg in deze periode het hardst in de bijzondere groepen, tbs en vreemdelingenbewaring. De toename van mensen met een tbs-maatregel kon enerzijds worden toegeschreven aan de groei van het aantal opleggingen (180 in 1995 tegenover 217 in 2003), maar vooral ook aan de toenemende duur van de tbs (59 maanden in 1995 en 89 maanden in 2005). De groei van het aantal opleggingen werd mede in verband gebracht met de bezuinigingen in de geestelijke gezondheidszorg en de toenemende nadruk die werd gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van psychiatrische patiënten (Panhuis 1997; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2007). Dat de gemiddelde duur van de tbs toenam, werd onder meer toegeschreven aan de veranderende manier waarop tegen veiligheidsrisico's werd aangekeken. Er werd ook steeds meer gebruik gemaakt van actuariële risico-instrumenten, waarin statische factoren (etniciteit, leeftijd eerste delict, delicthistorie) een belangrijke rol spelen (Koenraadt & Mooij 2007; Moerings 2003). Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat in 2003 de longstayafdeling werd geopend voor patiënten die al langer dan zes jaar behandeld werden. Nu patiënten op de longstayafdeling in principe niet langer werden behandeld, had die maatregel opnieuw een opstuwend effect op de omvang van de tbs-populatie.

Na 9/11 en de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh ontstond er het gevoel dat de multiculturele samenleving mislukt is. Sinds 1989 worden data verzameld over het geboorteland van mensen in detentie en er werd in toenemende mate gesproken over de culturele achtergrond van daders in het publieke debat (Boone & Van Swaaningen 2013). Het aandeel gedetineerde personen dat niet in Nederland gebo-

ren was, liep sterk op tussen 1993 en 2004 (van 47% tot 58%, Boone & Moerings 2007a). Tussen 1995 en 2005 verviervoudigde het aantal personen in vreemdelingenbewaring, zonder dat daar veel onderbouwing voor is te vinden (Boone & Moerings 2007b). Hoewel het aantal asiel-aanvragen eerst drie jaar stijgt, volgt daarna een scherpe daling.

2005-2015

Na 2005, het piekjaar van de Nederlandse gevangenispopulatie, kwam er abrupt een einde aan de voortdurende groei (Boone e.a. 2022). Tussen 2005 en 2015 daalde de gevangenispopulatie met 41% (van 14.821 naar 8.976 personen). Ook in de andere categorieën (tbs en vreemdelingenbewaring) was een daling zichtbaar.

Hoewel de aanzienlijke daling van de Nederlandse gevangenispopulatie door de internationale media nog vaak in verband werd gebracht met het Nederlandse imago van tolerantie (Boone e.a. 2022), stond deze daling in eigen land in schril contrast met de grote aandacht voor criminaliteit in zowel het beleid als de media. Boone en Van Swaaningen (2013) wijzen op de politieke context van die tijd, waarin campagnes voor strengere straffen veelvuldig voorkwamen. Er ontstond onvrede over de taakstraf, die in 2007 tot een hoogtepunt kwam na de uitzending ‘Moord, doodslag, taakstraf’ van Zembla. In deze uitzending werden cijfers gepresenteerd die aantoonde dat rechters ook voor zwaardere delicten taakstraffen opleggen.⁵ Hoewel later bleek dat de cijfers niet correct waren, veroorzaakte de uitzending veel onrust (Klijn e.a. 2008). Er kwam met name druk om de taakstraf te beperken voor zeden- en geweldsdelicten. Deze onvrede resulteerde in 2012 in de Wet beperking taakstraffen, die ervoor moest zorgen dat rechters geen taakstraffen meer opleggen voor zware misdrijven.

De roep om hardere straffen voor en de prioritering van criminaliteit die direct burgers treft (de zogenaamde ‘high impact crimes’), die we in de vorige perioden al zagen opkomen, werden steeds zichtbaarder in het opsporings- en vervolgingsbeleid. In de landelijke prioriteitstelling 2011-2014 richtte maar liefst vier van de tien prioriteiten zich op het cluster ‘de buurt veilig, voor bewoner en ondernemer’. De Boer en collega’s (2024) signaleren dat er tussen 2005 en 2016 relatief ‘lichtere’

5 ‘Moord, doodslag, taakstraf’, *BNN VARA* 14 oktober 2007.

zaken het systeem doorliepen: het aantal detentiejaren daalde aanzienlijk sterker (-48%) dan het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen (-20%). De auteurs zetten uiteen hoe het opsporings- en vervolgingsbeleid, zoals de nadruk op 'high impact crimes', samenhangt met de daling in de gevangenispopulatie. Hoewel er al geruime tijd signalen waren van een toename in georganiseerde criminaliteit, zoals de reeks liquidaties die Nederland al langere tijd teisterde,⁶ kreeg zware georganiseerde criminaliteit pas vanaf 2016 meer aandacht in het veiligheidsbeleid (De Boer e.a. 2024). Van de 29 politieprioriteiten die in de jaren 2005-2015 werden vastgesteld, waren er slechts drie gericht op georganiseerde criminaliteit (Algemene Rekenkamer 2016).

De focus op de bescherming van de maatschappij zien we in het publieke debat ook terugkomen rondom tbs. In 2005 krijgt de zaak Wilhelm S. veel media-aandacht en veiligheid rondom tbs wordt een centraal thema. Wilhelm S. onderging behandeling in een tbs-kliniek en ontsnapte tijdens een begeleid verlof. Tijdens deze ontsnapping pleegde hij een moord op een oudere man. Dit leidde tot verschillende wetswijzigingen, die resulteerden in een langere behandelduur. Bovendien werden de klinieken voorzichtiger dan voorheen. Hierdoor werd de tbs-maatregel met dwangverpleging minder populair bij verdachten, advocaten en rechters (Van der Wolf e.a. 2020). Alles bij elkaar leidde dit ertoe dat het aantal mensen met een tbs-maatregel in deze periode wel afnam, maar minder sterk dan in andere categorieën (-4%).

Er is een opmerkelijke daling te zien in het aantal vreemdelingen in bewaring, met een afname van 93% (van 2.355 naar 155 personen). In deze periode nam de kritiek op de behandeling van uitgeprocedeerde asielzoekers in de samenleving toe. In 2010 leidde de uitspraak van de Raad van State over Mobiel Toezicht Veiligheid⁷ tot een aanzienlijke daling van de instroom, terwijl de Europese Terugkeerrichtlijn, die in datzelfde jaar van kracht werd, een maximale verblijfsduur introduceerde (DJI 2012). De onvrede over het vreemdelingenbeleid kwam echter echt tot uitbarsting in 2013, toen Alexander Dolmatov, een Russische politieke asielzoeker, zelfmoord pleegde terwijl hij in vreemdelingenbewaring zat. Uit het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar zijn zaak bleek dat Dolmatov niet in vreemdelingenbewa-

⁶ Zie Meijer e.a. 2023 voor een overzicht van liquidaties in Nederland.

⁷ ABRvS 28 december 2010, 201010790/1.

ring geplaatst had mogen worden, en dat er geen adequate maatregelen waren genomen na zijn eerdere zelfmoordpoging (IJenV 2013). Deze onthullingen leidden tot grote ophef, zowel onder de mensen in vreemdelingenbewaring, die massaal deelnamen aan honger- en dorststakingen om aandacht te vragen voor de sobere omstandigheden, als in de politiek. Naar aanleiding van deze zaak beloofde staatssecretaris Teeven het vreemdelingenbeleid te herzien. Hij gaf aan de capaciteit te halveren van 2.000 naar 933 plaatsen en besloot meldplicht en borgsommen vaker in te zetten als alternatieven voor vreemdelingenbewaring.⁸

2015-2025

Aan het einde van een uitzonderlijke daling keerde de gevangenispopulatie in 2015 terug naar het niveau van 1995, met ongeveer 9.000 personen. In de eerste drie jaar na 2016 was een lichte stijging zichtbaar (naar 9.919 personen in 2019). Vervolgens vlakke deze stijging af tot 2022 (9.204 personen). De impact van de COVID-19-pandemie speelde een belangrijke rol in deze afvlakking. Vanaf 2017 begon ook het aantal personen met een tbs-maatregel weer te stijgen (De Boer e.a. 2024). Met uitzondering van de jaren 2015-2018 zakte het aantal mensen in vreemdelingenbewaring licht.

Zoals in de eerder beschreven periode lijkt er vanaf 2016 een ommekeer te zijn in de aandacht voor georganiseerde criminaliteit. Hoewel high impact crimes tussen 2015 en 2018 nog steeds een van de zes belangrijkste prioriteiten waren, werden deze in de Veiligheidsagenda 2019-2022 niet langer benoemd. Het beleid verschoof naar de aanpak van zware criminaliteit, zoals ondermijning, mensenhandel, cybercrime en online seksueel kindermisbruik. Dit leek effect te hebben op het soort zaken dat voor de rechter kwam. De rechter legde langere straffen op: in 2017 stroomden er voor het eerst in lange tijd meer mensen in dan uit, wat erop wees dat de gevangenispopulatie langer vastzat (De Boer e.a. 2024). Binnen de gevangenispopulatie zelf was er een lichte verschuiving te zien in het type delicten waarvoor mensen vastzaten. Met name het aandeel van gewelds- en drugsmisdrijven groeide tussen 2016 en 2019.

8 *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1721.

In 2018 werd Nederland opgeschrikt door de geruchtmakende zaak van Michael P., die tijdens een verlof uit een forensische kliniek een jonge vrouw had verkracht en vermoord. Er ontstond grote publieke verontwaardiging toen in de media naar voren kwam dat Michael P. geen tbs kreeg opgelegd in een eerdere strafzaak omdat hij weigerde mee te werken aan een gedragskundig onderzoek, en daarom enkel tot een gevangenisstraf werd veroordeeld. Vanaf 2017 tot 2022 steeg het aantal mensen met een tbs-maatregel van 1.436 naar 1.581 personen (10%). Van der Wolf en collega's (2020) opperen dat deze zaak invloed heeft gehad op deze stijging. Tegelijkertijd lijkt deze zaak te hebben geleid tot grotere voorzichtigheid bij de klinieken om mensen met een tbs-maatregel op vrije voeten te stellen. Parallel aan deze ontwikkelingen was er ook een kleine stijging in het aantal mensen in vreemdelingenbewaring te zien tussen 2015 en 2018. In 2015 was het aantal mensen in vreemdelingenbewaring met 155 personen uitzonderlijk laag, lager dan in 1990.⁹ Vervolgens zette de dalende trend van de voorgaande periode weer door.

Na de daling van de gevangenispopulatie in 2020 als gevolg van de coronapandemie, bleef de omvang in 2021-2022 grotendeels stabiel. Tegelijkertijd is er maatschappelijke onrust ontstaan over een nieuw probleem: het personeelstekort in het gevangeniswezen. Sinds maart 2024 kunnen hierdoor niet alle beschikbare cellen in gebruik worden genomen en worden maatregelen genomen om de instroom van gedetineerde personen te beperken, bijvoorbeeld door zelfmolders tijdelijk niet meer op te roepen of mensen in detentie enige dagen voor hun ontslagdatum vrij te laten. In september kwam naar voren dat het kabinet wil proberen mensen in detentie op transport te zetten naar een gevangenis in Estland.¹⁰ Dat er humanere en goedkopere oplossingen zijn, zoals het aanstellen van buitenlands gevangenispersoneel, past niet meer in de (maatschappelijke) tijdgeest.¹¹

9 Van het najaar van 2015 tot mei 2016 was detentiecentrum Rotterdam gesloten voor vreemdelingenbewaring, wat mogelijk heeft bijgedragen aan het lage aantal mensen in vreemdelingenbewaring in die periode, zie DJI 2014.

10 Zie 'Door Nederland beoogde Estse gevangenis kampt ook met personeelstekort', *NOS* 27 september 2024, <https://nos.nl/artikel/2538761-door-nederland-beoogde-estse-gevangenis-kampt-ook-met-personeelstekort>.

11 Zie 'Veel kritiek Kamer op plaatsen van Nederlandse gevangenen in Estland', *NOS* 2 oktober 2024, <https://nos.nl/artikel/2539334-veel-kritiek-kamer-op-plaatsen-van-nederlandse-gevangenen-in-estland>.

Conclusie

Het was niet de bedoeling in deze bijdrage een tot op twee decimalen nauwkeurige analyse te geven van het oorzakelijk verband tussen maatschappelijke onrust en trends in de gevangenispopulatie. Wel was het ons doel te laten zien dat discussies in de media en de politiek over criminaliteit en onveiligheid(sgevoelens) direct hebben geresulteerd in beleid en wetgeving die van invloed zijn geweest op het aantal mensen dat vastzit en hun achtergrondkenmerken. Die veranderingen vertonen meestal weinig samenhang met de trends in de officiële criminaliteitscijfers, zoals ook algemeen in de criminologie wordt erkend (Boone e.a. 2022). Kenmerkend voor Nederland is dat discussies vanaf halverwege de jaren tachtig vaak gingen over kwetsbare groepen en plegers (die verdacht worden) van minder ernstige strafbare feiten ('bolletjesslikkers', 'veelplegers', 'high impact crimes'). Opvallend genoeg kan deze focus en het beleid en de wetgeving die eruit zijn voortgevloeid direct worden gerelateerd aan zowel de explosieve stijging van de detentiepopulatie tussen 1985 en 2005 als de scherpe daling tussen 2005 en 2016 (De Boer e.a. 2024; Boone & Van Swaaningen 2013). Deze constatering roept vragen op over de citaten waarmee we dit artikel begonnen. Los van de vraag hoe Nederland met zijn gedetineerden omgaat (zie daarover bijvoorbeeld *Justitiële verkenningen* 2021, afl. 2), roept ook de samenstelling van de gevangenispopulatie vragen op over het beschavingspeil van een land. Die bestaat nu bijvoorbeeld overwegend uit zeer kort gedetineerden (de helft van de gevangenispopulatie verblijft minder dan twee weken in detentie, driekwart korter dan drie maanden) en een grote oververtegenwoordiging van gedetineerden met een buitenlandse nationaliteit of migratieachtergrond. Waar een beschaafd land vrijheidsbeneming zou moeten reserveren voor het uiterste geval (ultimum remedium volgens de internationale verdragen), roept bovenstaande analyse (hopelijk) de vraag op of dat voor Nederland steeds het geval is. Dit zou de problemen waar het huidige kabinet mee kampt, moeten vereenvoudigen. Want nu het sinds 2016 steeds beter lijkt te lukken ook veroordeelde personen van ernstige vormen van criminaliteit voor langere tijd achter de tralies te krijgen, wordt de druk op de gevangenscapaciteit nijpend, met name vanwege een gebrek aan personeel. De voormalige Minister voor Rechtsbescherming heeft in juli 2023 al een afgewogen pakket aan maatregelen voorgelegd aan de Tweede Kamer, waarmee

de druk op de gevangenis capaciteit kan worden verlicht en tegelijkertijd meer op maat kan worden gestraft.¹² In combinatie met het aantrekken van gevangenis personeel van buiten Nederland zou daarmee de situatie moeten kunnen worden voorkomen dat het pragmatisch tolerante land van weleer peperdure gevangenis capaciteit elders gaat huren.

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2016

Algemene Rekenkamer, *Landelijke prioriteiten politie*, Den Haag 2016.

Berghuis 1994

A.C. Berghuis, 'Punitiviteitsfeiten', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 299-311.

De Boer e.a. 2024

H. de Boer, S. van Wingerden & M. Boone, 'De invloed van opsporings- en vervolgingsbeleid op de Nederlandse gevangenispopulatie-trend', *Tijdschrift voor Criminologie* (66) 2024, afl. 1, p. 25-45.

Boone 2006

M. Boone, 'De Noodwet drugskoeriers als proeftuin voor een grootschalige versobering van het gevangeniswezen', *Proces* 2006, afl. 4, p. 140-153.

Boone & Moerings 2007a

M. Boone & M. Moerings, 'Growing prison rates', in: M. Boone & M. Moerings (red.), *Dutch prisons*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 51-76.

Boone & Moerings 2007b

M. Boone & M. Moerings, 'Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', *Justitiële verkenningen* (33) 2007, afl. 4, p. 9-30.

Boone & Van Swaaningen 2013

M. Boone & R. van Swaaningen, 'Regression to the mean: punishment in the Netherlands', in: V. Ruggiero & M. Ryan (red.), *Punishment in Europe: a critical anatomy of penal systems*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013, p. 9-32.

¹² *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 811.

Boone e.a. 2022

M. Boone, F. Pakes & S. van Win-
gerden, 'Explaining the collapse
of the prison population in the
Netherlands: testing the theo-
ries', *European Journal of Crimi-
nology* 2022, afl. 4, p. 488-505.

Boutellier 2004

H. Boutellier, *The Safety Utopia. Contemporary discontent and desire as to crime and punish-
ment*, Dordrecht: Kluwer 2004.

Van de Bunt 2003

H.G. van de Bunt, *De grens van
onveiligheid* (Diesrede Amster-
dam VU), 2003.

DJI 2012

DJI (Dienst Justitiële Inrichtin-
gen), *Vreemdelingen in getal
2007-2011*, Den Haag 2012.

DJI 2014

DJI (Dienst Justitiële Inrichtin-
gen), *DJI in getal, 2009-2013*,
Den Haag 2014.

DJI 2018

DJI (Dienst Justitiële Inrichtin-
gen), *DJI in getal, 2013-2017*, Den
Haag 2018.

Downes 1988

D. Downes, *Contrasts in tole-
rance. Post-war penal policy in
the Netherlands and England and
Wales*, Oxford: Clarendon Press
1988.

Downes & Van Swaaningen**2007**

D. Downes & R. van Swaaningen,
'The road to dystopia? Changes
in the penal climate of the
Netherlands', *Crime and Justice*
(35) 2007, afl. 1, p. 31-71.

Dubbeld 2001

L. Dubbeld, *In de geborgenheid
van de gevangenis: de betekenis
van de nieuwe Nederlandse
gevangenisbouw*, Amsterdam:
Amsterdam University Press
2001.

IJenV 2012

IJenV (Inspectie Veiligheid en
Justitie), *Het overlijden van
Alexander Dolmatov*, Den Haag
2013.

Van der Heide & Eggen 2007

W. van der Heide & A.Th.J. Eggen,
*Criminaliteit en rechtshandha-
ving 2006*, Den Haag: WODC
2007.

Van Kalmthout 2007

A.M. van Kalmthout, 'Het regiem
van de vreemdelingenbewaring:
de balans na 25 jaar', *Justitiële
verkenningen* (33) 2007, afl. 4,
p. 89-102.

Klijn e.a. 2008

A. Klijn, F. van Tulder, R. Beau-
jean, T. van der Heijden &
G. Rodenburg, 'Moord, doodslag,
taakstraf? Een Zembla-uitzen-
ding nader bekeken', *Research
Memoranda* 2008, afl. 1, p. 1-77.

Koenraadt & Mooij 2007

F. Koenraadt & A. Mooij, 'Mentally ill offenders', in: M. Boone & M. Moerings (red.), *Dutch prisons*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 167-187.

Kommer 1994

M.M. Kommer, *Heenzendingen*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Martinson 1974

R. Martinson, 'What works? Questions and answers about prison reform', *The Public Interest* (35) 1974, p. 22-54.

Meijer e.a. 2023

R. Meijer, N. Liebrechts & B.V. Gestel, *Update liquidaties 2022*, Den Haag: WODC 2023.

Moerings 2003

M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid. Een onderneming vol risico's* (oratie Leiden), 2003.

Moerings e.a. 2008

M. Moerings, M. Boone & A.A. Franken, *Meningen van gedetineerden. Vijftig jaar later*, Utrecht: Gouda Quint 2008.

Panhuis 1997

P.V. Panhuis, *De psychotische patiënt in de TBS: van kwaad tot erger. Een forensisch psychiatrische studie*, Deventer: Gouda Quint 1997.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2007

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Strafen zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*, Amsterdam: SWP 2007.

Rijksen 1958

R. Rijksen, *Meningen van gedetineerden*, Assen: Van Gorcum 1958.

Van Stokkom & Hesseling 1995

B.A.M. van Stokkom & R.B.P. Hesseling, 'Motie naar Nergenshuizen; een gesprek met dr. H.J. Roethof', *Justitiële verkenningen* (21) 1995, afl. 3, p. 8-17.

Van Swaaningen 1995

R. van Swaaningen, 'Sociale controle met een structureel tekort; pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid', *Justitiële verkenningen* (21) 1995, afl. 3, p. 63-88.

Wittebrood & Nieuwbeerta 2006

K. Wittebrood & P. Nieuwbeerta, 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit: vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* (49) 2006, afl. 3, p. 227-242.

Van der Wolf e.a. 2020

M.J.F. van der Wolf, J. Reef &
A.C. Wams, *Wie zijn geschiedenis
niet kent... Een overzichtelijke
tijdlijn van de stelselwijzigingen
in de forensische zorg sinds 1988*,
Den Haag 2020.