

Leren van het verleden: de dynamiek van capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen (P102)

Een systeemanalyse van onderliggende oorzaken

TNO 2025 R11633 – Oktober 2025

Leren van het verleden: de dynamiek van capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen (P102)

Een systeemanalyse van onderliggende oorzaken

Auteurs	G.A. Veldhuis, K. Spaanderman, L.W.P. Bannenberg
Rubricering rapport	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Vastgesteld door	L. Schoenmaker
Vastgesteld d.d.	3 september 2025
Titel	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Managementuittreksel	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Samenvatting	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Rapporttekst	ONGERUBRICEERD Releasable to the public
Oplage	-
Aantal pagina's	86 (excl. voor- en achterblad en distributielijst)
Aantal bijlagen	0
Programmanaam	Vraaggestuurd Programma Veilige Maatschappij
Programmanummer	P102
Projectnaam	Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse, use-case Online Kansspelen
Projectnummer	060.61378

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

Managementuittreksel

Leren van het verleden: de dynamiek van capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen

Programma

Programmanaam:
Vraaggestuurd Programma Veilige Maatschappij

Programmanummer: P102

Programmaplanning: Startdatum 1 september 2014
Einddatum 31 december 2028

Programmabegeleider:
H. Hanoeman
Directie X

Programmaleider:
G. Jansen-Ferdinandus
TNO Defensie & Veiligheid

Project

Projectnaam:
Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse, use-case
Online Kansspelen

Projectnummer: 060.61378

Projectplanning: Startdatum 1 oktober 2024
Einddatum 31 december 2028

Projectbegeleider:
H.M.J. Ezendam, L. Schoenmaker
DGSenB

Projectleider:
L.W.P. Bannenberg
TNO Defensie en Veiligheid

Er is sprake van een structureel tekort aan capaciteit in het gevangeniswezen (GW). Dergelijke tekorten zijn niet nieuw: ook in eerdere decennia wisselden overschotten en tekorten elkaar af, wat telkens leidde tot ingrijpende maatregelen. TNO heeft onderzocht welke factoren deze terugkerende capaciteitsproblemen veroorzaken. Door een langere periode (2000–2025) te beschouwen en capaciteit te benaderen als een complex systeem, brengen we in beeld hoe maatschappij, politiek, beleid en uitvoering elkaar beïnvloeden.

Probleemstelling

Dit onderzoek geeft inzicht in de trends en structurele factoren die bepalend zijn voor deze problematiek. De volgende onderzoeksvraag stond centraal:

Welke interne en externe factoren met betrekking tot de instroom en uitstroom van gedetineerden en de GW-capaciteit bemoeilijken de effectieve afstemming tussen vraag en aanbod in het gevangeniswezen en wat zijn mogelijke verbeteringen?

Beschrijving van de werkzaamheden

Door terug te kijken op de periode 2000–2025 analyseren we het gedrag van het GW-systeem. Dit biedt inzicht in hoe structurele elementen zoals wetgeving, financiering en beleid samenhangen met fluctuaties in capaciteit, vraag en aanbod. Dit langetermijnperspectief helpt om strategisch te sturen op een veerkrachtiger GW.

Voor dit onderzoek is beleid gereconstrueerd, vraag- en aanbodontwikkeling met gecombineerde data geanalyseerd en gesprekken gevoerd en bevindingen getoetst met/bij ketenpartners.

Resultaten en conclusies

Het onderzoek laat zien hoe historische ontwikkelingen en onderliggende mechanismen hebben geleid tot de huidige situatie, en welke lessen daaruit voortkomen.

Les 1 - Maatschappelijke ontwikkelingen en politieke- en beleidskeuzes leidden tot het huidige tekort.

Les 2 - Duurzame uitvoeringskracht vereist samenhang tussen opdracht, financiering en governance, gebaseerd op een gedeelde beleidstheorie met meetbare doelen. Veranderingen in aanpak, capaciteit en doelstellingen moeten in samenhang worden beoordeeld, zowel binnen als tussen ketenpartners.

Les 3 - Effectief capaciteitsmanagement vereist een mate van korte en langetermijnflexibiliteit die aansluit bij de onvoorspelbaarheid van vraag en aanbod.

Les 4 - Voorbereid zijn op stijgingen en dalingen in de capaciteitsbehoefte betekent het accepteren van concessies in financiën, product of executie.

Les 5 - Strategische sturing en beïnvloeding vereisen aandacht, analytische capaciteit en een informatiepositie die inrichtingsoverstijgende keuzes mogelijk maakt.

Les 6 - Een beperkte en mogelijk krimpende GW-capaciteit vraagt om een heroverweging van de beste inzet van deze capaciteit. Naast aan capaciteit gerelateerde argumenten zijn er ook praktische en wetenschappelijke gronden om kritisch te kijken naar de huidige praktijk van voorlopige hechtenis, korte vrijheidsstraffen en detentiefasering.

Toepasbaarheid

De inzichten uit dit onderzoek helpen DJI en haar opdrachtgevers om strategisch te sturen op capaciteit in het gevangeniswezen. Door het capaciteitsvraagstuk als systeemprobleem te benaderen, wordt duidelijk hoe beslissingen en ontwikkelingen samenhangen en bijdragen aan tekorten of overschotten. De lessen uit het verleden maken de structurele kwetsbaarheden zichtbaar en geven inzicht in de voorwaarden die nodig zijn om deze te beperken. Dit biedt handvatten voor toekomstig beleid, zoals betere afstemming tussen ketenpartners, realistische afwegingen over financierbaarheid en uitvoerbaarheid, en duidelijke keuzes over de inzet van schaarse capaciteit.

Summary

There is a structural shortage of prison capacity in the Netherlands. Such shortages are not new: previous decades also saw cycles of over- and undercapacity, each prompting far-reaching policy measures. TNO investigated the factors behind these recurring capacity problems. By examining a longer time period (2000–2025) and viewing capacity as a complex system, we shed light on how society, politics, policy and operational implementation interact.

Problem definition

There has been a lack of an integrated approach that considers societal, political, policy-related and operational factors in conjunction. As a result, it is difficult to identify capacity problems in time, to anticipate them effectively, and to avoid reactive or ad hoc measures. This study provides insight into trends and structural factors that underlie the persistent challenges. The central research question was:

Which internal and external factors concerning the inflow and outflow of prisoners and prison capacity hinder effective alignment of supply and demand in the prison system, and what improvements are possible?

Approach

Prison capacity issues are not isolated events, but the result of a complex and adaptive system in which multiple factors interact. By looking back over the period 2000–2025, we analysed the behaviour of the prison system. This long-term perspective provides insight into how legislation, funding and policy are connected to fluctuations in capacity, demand and supply. It allows us to move beyond ad hoc responses and steer towards a more resilient system.

The research approach included the following steps:

- › Reconstructing key policy decisions, programmes and measures that shaped the system, based on parliamentary records and policy documents.
- › Mapping the development of demand and supply using available data. We compiled and combined records from WODC, CBS, CJIB and DJI¹, including population composition, capacity and financial data.
- › Conducting interviews with professionals from DJI, the Ministry of Justice and Security (JenV), WODC and CJIB to provide context and interpretation of data and decisions.
- › Analysing the data from a systems perspective, identifying links between system behaviour and underlying structural elements.
- › Testing interim findings with relevant partners, including national coordination bodies and stakeholder organisations.

This approach resulted in a shared understanding of the historical development of prison capacity and insight into the mechanisms that drive change. These insights are not only relevant to DJI, the custodial institutions agency, but also offer lessons for other chains facing similar systemic challenges.

¹ WODC: Research and Data Centre; CBS: Statistics Netherlands; CJIB: Central Judicial Collection Agency; DJI: Custodial Institutions Agency.

Findings and conclusions

Lesson 1 - Societal developments and political and policy decisions have contributed to the current shortage.

Changes in society, legislation and policy have placed pressure on the prison system and increased its vulnerability to external shocks. The system has struggled to adapt to changes in the volume, nature and duration of custodial sanctions. The growing demand is partly due to longer average time spent in custody, more forensic patients (TBS) placed in prisons, and a smaller share of extramural (non-custodial) prisoners. Not all physical capacity is usable, due to staffing shortages and delayed renovation projects. These shortages are aggravated by a tight labour market and increased demands on professional skills and qualifications. Without structural interventions, the shortage is expected to persist, a backlog of convicted offenders will remain, and reliance on emergency measures will continue.

Lesson 2 - Sustainable operational capacity requires alignment between mandate, funding and governance, grounded in a shared policy theory with measurable goals.

Changes in policy, capacity and objectives must be assessed in coherence, both within and across organisations in the justice chain. As the final link in this chain, DJI depends on upstream decisions but bears the responsibility for absorbing their consequences. Prevailing political visions and legal frameworks have influenced successive changes in policy and legislation, which have also affected how sentences are carried out. DJI has also faced repeated budget cuts. Its mandate has become more complex, while resources and operational control have not always kept pace.

Lesson 3 - Effective capacity management requires both short- and long-term flexibility to deal with demand uncertainty.

The Prognosis Model for Judicial Capacity (PMJ) is essential, but inherently uncertain. Prescribed budgeting practices rely on forecasts that imply predictability and control, while actual demand is far less predictable. Persistent changes in demand require structural adaptations in capacity or sentencing practice. These interventions often take years or even decades to implement. This makes the drive for efficiency and high occupancy rates inherently risky. Without both short- and long-term flexibility, financial and operational risks to the prison system increase.

Lesson 4 - Being prepared for fluctuations in demand means accepting trade-offs in funding, service standards, or sentence implementation.

Years of focus on efficiency and additional tasks have eroded financial and operational margins and reduced flexibility. Measures to increase flexibility have been limited and often only marginally effective. As a result, the system has become less able to respond to shifts in capacity needs. Rising inflows and restricted outflows have inevitably led to bottlenecks. Capacity demands may continue to grow, while usable capacity may decline due to delayed maintenance and planned renovations.

Lesson 5 - Strategic steering and influence require attention, analytical capacity and information access across organisational boundaries.

As an executive agency, DJI is strongly focused on day-to-day operations. Analytical work is mostly limited to current or near-term issues and available data, restricting strategic insight. Moreover, DJI's decentralised organisational structure complicates central steering and system-wide oversight. These limitations reduce DJI's ability to proactively inform and influence its commissioning body. As a result, DJI is often forced into a reactive stance, dominated by short-term operational concerns.

Lesson 6 - A limited and potentially shrinking prison capacity calls for a reconsideration of how best to use this capacity. In addition to capacity-related arguments, there are practical and research-based reasons to critically review the current use of pre-trial detention, short custodial sentences and sentence phasing.

When developing policy, legislation and interventions, it is vital to account for the coherence of the prison system as well as the wider criminal justice chain, ensuring that policy ambitions remain aligned with what is practically and financially feasible. Flexibility can be enhanced through a combination of capacity, inflow and outflow measures, supported by the use of alternative sanctions. These measures help create time for more fundamental decisions. Given the persistent scarcity of prison capacity, a clear decision must be made on which groups of offenders should receive custodial placements. Reviewing the use of pre-trial detention, short-term imprisonment and sentence phasing may offer a win-win: more effective enforcement and a structural reduction in capacity demand.

Practical implications

The insights from this study can help DJI and its commissioning bodies steer more strategically on prison capacity. Viewing capacity challenges as systemic issues clarifies how decisions and developments are interlinked and how they contribute to shortages or oversupply. Lessons from the past make visible which vulnerabilities persist and which conditions are needed to mitigate them. This offers a basis for future policy, including better coordination between justice chain partners, realistic assessments of affordability and feasibility, and clear decisions on the use of scarce capacity.

Afkortingen

Afkorting	Begrip
AI	Artificial intelligence
AIT	Afdeling Intensief Toezicht
BBA	Beperkt Beveiligde Afdeling
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichtingen
BKB	Bestuurlijk Ketenberaad
BPG	Beheers problematische gedetineerden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DFEZ	Directe Financieel-Economische Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
ED	Elektronische detentie
EPC	Eenpersoonscel
EZV	Extra zorgvoorziening
Fin	Ministerie van Financiën
Fte	Full time equivalent
FZ	Forensische Zorg
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GVM	Gedrag-beïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen
GW	Gevangeniswezen
HIC	High Impact Crimes
HvB	Huis van Bewaring
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
IVO	Incidenteel Versneld Ontslag
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JJI	Jeugd Justitiële Inrichtingen
MPC	Meerpersoonscel
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichtingen
PIW	Penitentiair inrichtingswerker
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
PP	Penitentiair Programma
PPC	Penitentiaire Psychiatrische Centra
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
SOB	Strafonderebreking
SOV	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden

TA	Terroristenafdeling
Tbs	Terbeschikkingstelling
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat aanpak

Inhoudsopgave

Managementuittreksel.....	3
Summary.....	5
Afkortingen	8
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Probleem- en vraagstelling.....	11
1.3 Leeswijzer	12
1.4 Compacte historische schets GW-capaciteit.....	13
2 Aanpak.....	16
2.1 Een systeemperspectief op capaciteit in het gevangeniswezen	16
2.2 Het onderzoeksproces.....	17
2.3 Gebruik van gegevens.....	18
3 Ketenafhankelijkheden	19
3.1 Ketensamenwerking	19
3.2 Criminaliteit en opsporing	20
3.3 Vervolg en oplegging	22
3.4 Detentiejaren en strafduur.....	26
3.5 Maatregelen.....	29
3.6 Voorlopige hechtenis.....	32
4 Uitvoering.....	35
4.1 Instroom.....	35
4.2 Voorraden.....	37
4.3 Populatie	38
4.4 Specifieke doelgroepen.....	40
4.5 Plaatsing van de populatie.....	45
4.6 Detentieduur	46
5 Capaciteit.....	50
5.1 Bezetting.....	51
5.2 Capaciteitsmarge	52
5.3 Fysieke beperkingen van capaciteit.....	53
5.4 Niet bruikbare capaciteit.....	54
5.5 Personeel	55
5.6 Capaciteitsmaatregelen	60
6 Opdracht en financiering	63
6.1 Wettelijke opdracht DJI en de doelstelling van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen	63
6.2 Veranderlijkheid in de opdracht van DJI	64
6.3 Financiering van de opdracht van DJI	64
7 Conclusie	75
7.1 De storm in kaart: de aanloop naar het huidige tekort.....	76
7.2 Een complexe opdracht en beperkte middelen droegen bij aan de storm en creëerde kwetsbaarheid.....	77
7.3 Navigeren door de storm: capaciteitsbeheer in een onvoorspelbare toekomst.....	78
7.4 “Scherp aan de wind zeilen” leidt tot een kwetsbaar systeem.....	79
7.5 In de storm regeert de waan van de dag.....	80
7.6 Koers zetten uit de storm: bouwen aan een weerbaar gevangenissysteem.....	81
Referenties	82

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De behoefte aan en het aanbod van detentiecapaciteit in Nederland hebben de afgelopen decennia fasen van stijging en daling doorgemaakt. Deze veranderingen kwamen voor in de sector Gevangeniswezen (GW) en in de overige sectoren van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Er ontstonden periodes van capaciteitstekorten en -overschotten die zowel operationeel als beleidsmatige uitdagingen met zich mee brachten. Sinds december 2023 is er sprake van een tekort, waardoor tijdelijke maatregelen om de instroom terug te dringen en de uitstroom te versnellen noodzakelijk werden. Ondanks de getroffen maatregelen houdt het tekort aan en loopt dit naar verwachting op tot 330 plekken eind dit jaar.² Zelfs als er nu substantieel extra capaciteit gecreëerd kan worden, zal het nog geruime tijd duren voordat de voorraad van zelfmelders en arrestanten is ingestroomd in het GW. Ook rond 2003 was er sprake van een nijpend tekort dat de overheid dwong tot drastische maatregelen, zoals vervroegde invrijheidstelling. In de fase daarna was er sprake van een capaciteitsoverschot waarin gevangenen zijn gesloten. Vergelijkbare cycli van overschot en tekort hebben zich ook voorgedaan in de jaren '70, '80 en '90.

De veranderingen in vraag en aanbod van GW-capaciteit zijn niet alleen het resultaat van schommelingen in de geregistreerde criminaliteit. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, politieke keuzes, beleidsbeslissingen en ontwikkelingen in het functioneren van de strafrechtketen, inclusief DJI, spelen een rol in deze dynamiek. Het ontbreken van een systemische aanpak om deze factoren integraal te analyseren maakt het lastig om effectief te reageren op de huidige problematiek, om voorbereid te zijn op toekomstige veranderingen en situaties van tekorten en overschotten, en om de ongewenste maatregelen die daarop volgen te minimaliseren. Hoewel er analyses en prognoses beschikbaar zijn, ontbreekt inzicht in de samenhang tussen de eerder genoemde ontwikkelingen.

1.2 Probleem- en vraagstelling

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft behoefte aan een systemische analyse van het terugkerende fenomeen van capaciteitsproblematiek om hieruit lessen voor de toekomst te trekken. Deze lessen kunnen waardevol zijn voor de externe en interne aansturing van het strafrecht, de strafrechtketen en in het bijzonder DJI. Daarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een betere balans tussen vraag en aanbod. Daarnaast is het GW niet het enige stelsel dat geplaagd wordt door terugkerende capaciteitsproblemen, wat het belang van dit onderzoek verder onderstreept.

Het onderzoek heeft als doel bij te dragen aan een effectief strategisch aansturing en capaciteitsbeheer bij DJI, door inzicht te bieden in historische capaciteitstekorten en -overschotten, en in de onderliggende factoren die deze fluctuaties hebben veroorzaakt. Hierbij is gekeken naar zowel de vraag- als aanbodkant van GW-capaciteit, inclusief relevante maatschappelijke ontwikkelingen en politieke en beleidsmatige keuzes die hierop van invloed zijn. Omdat de instroom en uitstroom van gedetineerden een cruciale

² Kamerstukken 2025, 24587, nr. 1024. Brief Van De Staatssecretaris Van Veiligheid En Justitie.

rol spelen, is ook gekeken naar ontwikkelingen in de bredere strafrechtketen en de oplegging van sancties.

De analyse is uitgevoerd op landelijk niveau, met als startpunt het jaar 2000, aangezien rond dit jaar het vorige capaciteitstekort zich aftekende. Het onderzoek richt zich primair op het GW. Dat de andere sectoren (Forensische Zorg (FZ) en Jeugd Justitiële Inrichtingen (JJI)³) en onderdelen van DJI invloed uitoefenen op het GW is een gegeven. Datzelfde geldt voor andere ontwikkelingen, zoals die in de zorg. Deze invloeden zijn, waar relevant en haalbaar, in de analyse meegenomen.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke interne en externe factoren met betrekking tot de instroom en uitstroom van gedetineerden en de GW-capaciteit bemoeilijken de effectieve afstemming tussen vraag en aanbod in het gevangeniswezen en wat zijn mogelijke verbeteringen?

Het onderzoek betreft een use-case uit het Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse van TNO en JenV, dat zich richt op het verbeteren van de mogelijkheden voor het Justitie- en Veiligheidsdomein om vanuit een systemisch perspectief beleid te ontwikkelen. Het Kennisopbouwprogramma heeft de ambitie om kennis op te bouwen die breder toepasbaar is. Binnen dit project richt dit zich op de vraag ‘hoe’: hoe kunnen we systemisch inzicht verkrijgen en valideren in de historische ontwikkeling van capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen, en de onderliggende causale mechanismen in beleid en uitvoering, inclusief de (on)bedoelde (neven)effecten, om zo toekomstige besluitvorming te ondersteunen? Het ontbreekt momenteel aan analysemogelijkheden om het complexe samenspel van beleid en uitvoering te overzien. De verwachting is dat zowel het methodische en inhoudelijke resultaat breder toepasbaar zijn, bijvoorbeeld voor andere complexe ketens waarin capaciteitsproblematiek regelmatig voorkomt, zoals het jeugdstelsel.

De volgende sub-vragen ondersteunen de centrale vraag:

- › Hoe hebben de capaciteitsvraag en het -aanbod zich in de afgelopen circa vijfentwintig jaar ontwikkeld?
- › Op basis van welke beschikbare data en overige informatie zijn politieke en beleidsmatige keuzes genomen, en hoe hebben deze beslissingen bijgedragen aan de ontwikkeling van de capaciteitsvraag en -aanbod?
- › Hoe hebben ontwikkelingen, zoals personeelskrapte en andere interne en externe factoren invloed gehad op de ontwikkeling van de capaciteitsproblematiek?
- › Welke causale dynamieken liggen ten grondslag aan de fluctuaties in GW-capaciteitsbehoefte en -aanbod, zoals die uit het voorgaande naar voren komen?
- › Welke lessen kunnen worden getrokken uit de wisselwerking tussen vraag, aanbod, politieke en beleidskeuzes, en uitvoering, en hoe kunnen deze bijdragen aan effectief capaciteitsbeheer in de toekomst?

1.3 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft en analyseert de ontwikkelingen en uitdagingen rond de capaciteit binnen het GW voor de periode 2000-2025. Het rapport begint met een korte historische schets van de ontwikkelingen in de GW-capaciteit (hoofdstuk 1) en introduceert vervolgens het gebruikte systeemperspectief en analysemethoden (hoofdstuk 2).

³ Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) is in zijn geheel buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

Hoofdstuk 3 richt zich op de ketenafhankelijkheden binnen het strafrechtelijke proces: van criminaliteit, opsporing en voorlopige hechtenis tot vervolging en oplegging. Hierin worden ontwikkelingen in straftoemeting en de oplegging van maatregelen beschreven, die invloed hebben op de capaciteitsvraag voor het GW.

In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van deze ontwikkelingen besproken voor de uitvoering binnen het GW, inclusief instroom, populatiesamenstelling en detentieduur. Daarbij is aandacht voor specifieke doelgroepen en de plaatsing van gedetineerden.

Hoofdstuk 5 bespreekt de fysieke en personele capaciteit binnen het GW, de bezetting en beperkingen daarvan, evenals maatregelen die getroffen werden om capaciteitstekorten en -overschotten te beheersen.

Hoofdstuk 6 analyseert de opdrachtverlening aan en de financiering van DJI, en hoe deze factoren bijdragen aan capaciteitsproblemen. Hierbij komen zowel wettelijke kaders als veranderlijkheid van de opdracht aan bod.

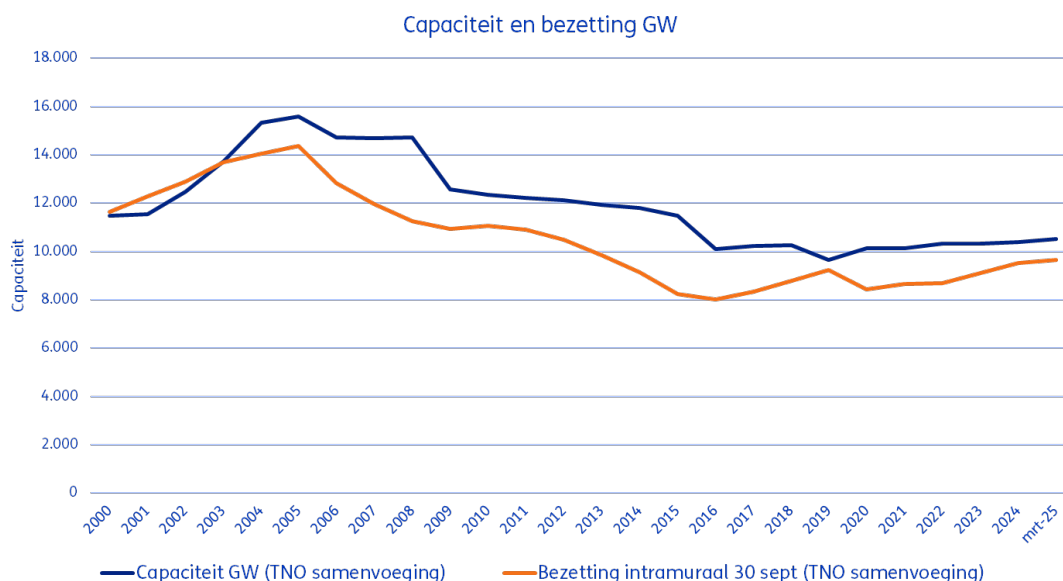
Tot slot vat hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies samen. Het biedt inzicht in oorzaken en gevolgen van de huidige capaciteitsproblemen en deelt lessen voor een duurzame verbetering van capaciteitsmanagement binnen DJI.

1.4 Compacte historische schets GW-capaciteit

De behoefte aan GW-capaciteit in Nederland heeft de afgelopen decennia aanzienlijke stijgingen en dalingen doorgemaakt. Sinds de jaren '70 wordt het GW gekenmerkt door perioden van zowel capaciteitstekorten als overschotten. De gevangenispopulatie nam toe van de jaren '70 tot 2005. In de jaren '80 was er een capaciteitstekort en werden er inrichtingen heropend die eerder waren gesloten. In de jaren '90 werd het tekort problematisch wat resulteerde in de inzet van capaciteitsmaatregelen en uitbreiding van capaciteit. De mate waarin de GW-capaciteit toereikend was fluctueerde sindsdien, met perioden van zowel overschot als tekort.⁴

In de volgende paragrafen worden drie belangrijke perioden in de ontwikkeling van vraag naar GW-capaciteit beschreven: 1. de stijging tussen 2000 en 2005, 2. de daling tussen 2005 en 2016, en 3. de stijging vanaf 2016. Elke periode wordt gekenmerkt door maatschappelijke ontwikkelingen, politieke en beleidsmatige keuzes die de vraag naar en het aanbod van GW-capaciteit hebben beïnvloed (zie Figuur 1.2). Hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 beschrijven deze ontwikkelingen in detail met betrekking tot ketenafhankelijkheden, uitvoering en opdrachtgeving.

⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013 (Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)).



Figuur 1.1: De capaciteit GW (ook wel aangeduid als de operationele, gemiddeld direct inzetbare of gemiddeld gerealiseerde capaciteit) en de intramurale bezetting op 30 september en in maart 2025 (bron: DJI, WODC).

De stijging tussen 2000-2005

Tussen 2000 en 2005 bereikte de GW-populatie haar grootste omvang ooit. Deze toename werd mede veroorzaakt door strengere controles op drugssmokkel, waaronder de 100%-controles op 'bolletjesslikkers' op Schiphol. Het tekort aan detentieplekken leidde tot capaciteitsmaatregelen zoals de start van een nieuwbouwprogramma in 2003 en de invoering van meerpersoonscelgebruik (MPC) met de wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet in 2004. Tegelijkertijd verschoof het beleid van puur beheersmatig naar een meer betekenisvolle invulling van detentie, onder meer via het programma Terugdringen Recidive. Vanaf 2003 zette echter een kentering in: het aantal opgelegde vrijheidsstraffen af te nemen, wat de druk op het GW verlichtte.

De daling tussen 2005-2016

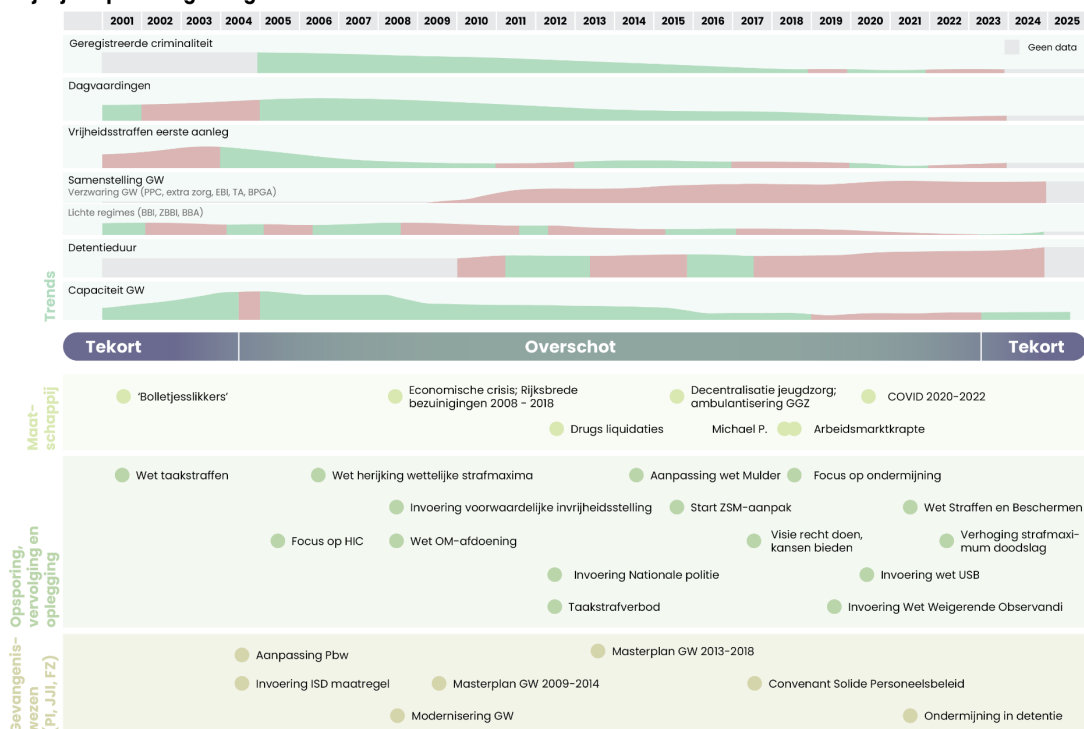
Vanaf 2005 daalde de gevangenispopulatie met 44%, vooral door de afname van geregistreerde criminaliteit, de inzet van detentiealternatieven zoals taakstraffen en elektronische detentie en beleidskeuzes. Dit leidde tot een periode van overcapaciteit en dus leegstand. Tegelijkertijd werden onder invloed van de financiële crisis in 2008 bezuinigingen doorgevoerd die leidden tot een noodzakelijke efficiëncyslag. Onder het programma Modernisering Gevangeniswezen werd er enerzijds een nieuw besturingsmodel geïntroduceerd (het vestigingsmodel) en anderzijds het gestuurd op het behalen van de kabinetsdoelstelling om recidive met 10% te verminderen. In het verlengde hiervan werd het GW-landschap ingrijpend hervormd met de twee Masterplannen (2009-2014 en 2013-2018). DJI ging over tot een gefaseerde sluiting van negentien Penitentiaire Inrichtingen (PI's) met personele gevolgen van dien, en tot het uitstellen van nieuwbouw- en renovatieprojecten. De Masterplannen werden opgevolgd met aanvullende 'Breukelen'-maatregelen maar desondanks bleef DJI kampen met oplopende financiële tekorten.

De stijging vanaf 2016-heden

Vanaf 2016 nam de vraag naar GW-capaciteit weer toe, terwijl in 2018 nog de laatste vier gevangenen werden gesloten. Tussen 2016 en maart 2025 groeide de GW-populatie met 20%. Deze stijging werd onder meer veroorzaakt door de focus op georganiseerde misdaad

en een relatieve toename van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en de gemiddelde detentieduur van de GW-populatie. Daarnaast speelde de instroom van tbs-passanten in het GW, verzwarende van de populatie en wijzigingen in de detentiefasering een rol. Beleid en wetswijzigingen zoals de Visie Recht doen, Kansen bieden, de Wet Straffen en Beschermen (SenB), de Wet slachtofferrechten en de aanpak van ondermijning in detentie legden extra druk op het GW. Tussen 2020 en 2022 zorgde de Covid-pandemie kon DJI minder dan 90% van de inzetbare capaciteit inzetten door pandemie gerelateerde maatregelen. Ook leidde het rapport van PwC (2022) tot nieuwe inzichten over de financierbaarheid van DJI en een herziening van het kostenmodel. Hoewel de stijging van de populatie geleidelijk verliep, kwam DJI eind 2023 in een kritieke situatie terecht: 'code zwart'. Niet alleen was er sprake van een cellentekort maar ook van een personeelstekort. Om de druk op de GW-capaciteit te verlichten werden wederom instroombeperkende en uitstroomverhogende maatregelen noodzakelijk.

Tijdslijn capaciteit gevangeniswezen



Figuur 1.2: Tijdslijn van belangrijke trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag en het aanbod van GW-capaciteit. Trends in groen geven een drukverlagende ontwikkeling weer, trends in rood een drukverhogende ontwikkeling.

2 Aanpak

2.1 Een systeemperspectief op capaciteit in het gevangeniswezen

In dit onderzoek benaderen we het vraagstuk van capaciteitstekorten en -overschotten binnen het GW vanuit een historisch systeemperspectief. We beschouwen deze ontwikkelingen als uitkomsten van een dynamisch en complex systeem. Om inzicht te krijgen in deze dynamische complexiteit richten wij ons niet alleen op gebeurtenissen (zoals incidenten en losse beslissingen), maar vooral op gedragstrends op de middellange en lange termijn. Dit doen wij door systematisch terug te kijken op historische ontwikkelingen in de periode 2000-2025 in onder andere instroom, populatie, capaciteit en beleidsinterventies binnen het GW. Deze langetermijnanalyse biedt scherper inzicht in het gedrag en de structuur van het systeem die ten grondslag liggen aan de uitdagingen rondom capaciteit.

Het 'systeem' omvat meer dan alleen de activiteiten van DJI en de ontwikkelingen binnen het GW. Het beslaat ook de strafrechtketen, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, en maatschappelijke factoren die invloed hebben op de instroom en uitstroom van gedetineerden en de capaciteit. Ook sentimenten en (publieke) percepties maken deel uit van het systeem, omdat zij op hun beurt beslissingen binnen het geheel beïnvloeden. Het doel van deze analyse is om voorbij een reactieve focus op losse incidenten te komen, en inzicht te verkrijgen in zowel het gedrag van het systeem als de onderliggende causale structuur. Gedrag verwijst hier naar ontwikkelingen over de tijd, zoals de stromen van zaken binnen de strafrechtketen, de bezetting in het GW en de beleidsplannen die de uitvoering beïnvloeden.

We maken het gedrag van de verschillende systeemonderdelen inzichtelijk: waar mogelijk met kwantitatieve grafieken; waar alleen kwalitatieve informatie beschikbaar is, met beschrijvingen van ontwikkelingen over de tijd. Door telkens een koppeling te maken tussen het gedrag van het systeem (bijvoorbeeld de bezetting in het GW) en de structurele elementen die dit gedrag bepalen (zoals capaciteitsontwikkelingen, instroom en strafduur), kunnen we verklaren waarom periodes van tekorten en overschotten ontstaan binnen het GW.

Complexiteit ontstaat doordat elementen binnen het systeem nauw met elkaar verbonden zijn. Een verandering in één schakel van de strafrechtketen, zoals opsporing of vervolging, heeft gevolgen voor andere schakels, zoals de instroom in het GW. Daardoor ontstaan effecten die moeilijk te overzien zijn en soms zelfs contra-intuïtieve uitkomsten hebben.

Een kenmerk van complexe systemen, en specifiek zichtbaar in het GW-systeem, is het optreden van accumulatie. Voorbeelden hiervan zijn werkvoorraden binnen de keten en de detentiepopulatie. Accumulatie leidt tot vertraging omdat de instroom in een voorraad ontkoppeld is van de uitstroom uit diezelfde voorraad. Dit maakt het lastiger om tijdig ontwikkelingen te signaleren en daarop effectief te reageren. Bovendien is het systeem adaptief: DJI reageert continu op veranderingen binnen de eigen organisatie en externe omgeving door gedrag en beslissingen daarop af te stemmen. Hierdoor zijn de effecten van maatregelen en interventies moeilijk voorspelbaar en leiden ze vaak tot andere uitkomsten

dan oorspronkelijk voorzien. Daarnaast spelen in de besluitvorming meerdere doelstellingen een rol, wat het zoeken naar compromissen noodzakelijk maakt.

Een beter begrip van het historische gedrag van het systeem en de onderliggende structuur biedt mogelijkheden om effectiever en strategischer te sturen. Daarbij richten we ons niet alleen op operationele aspecten zoals normeringen en personeelsinzet, maar vooral op fundamentele beheersingsmechanismen zoals beleidsdoelen, financiële prikkels en wet- en regelgeving. Juist deze strategische elementen bieden kansen om de robuustheid van het systeem te versterken en het beter voor te bereiden op toekomstige veranderingen in de capaciteitsvraag.

2.2 Het onderzoeksproces

Dit onderzoek is in het najaar van 2024 gestart met verkennende activiteiten. In de eerste helft van 2025 is het onderzoek inhoudelijk uitgevoerd. Het onderzoeksproces heeft de volgende stappen doorlopen:

1. Definiëren van initiële scope:

- In samenwerking met (beleids)medewerkers van DJI en JenV zijn de centrale aspecten en beleidsontwikkelingen vastgesteld, waaronder het type capaciteit en de lengte van de te analyseren periode. Ook zijn politieke, bestuurlijke en uitvoeringsaspecten geselecteerd voor nadere analyse.

2. Tijdlijn van beleid, beslissingen en ontwikkelingen:

- Op basis van (beleids)stukken, zoals Kamerbrieven vanaf 2000, is een tijdlijn opgesteld. Parallel hieraan is data verzameld over capaciteitsvraag en -aanbod, inclusief historische prognoses. Daarnaast zijn, achterliggende ontwikkelingen geïnventariseerd zoals personeel, criminaliteit en trends in de strafrechtketen.
- Om de ontwikkelingen verder in kaart te brengen en de verzamelde data beter te kunnen interpreteren zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van JenV, het WODC, CJIB en DJI.

3. Systeemanalyse

- Met behulp van het eerder beschreven onderzoeksperspectief zijn de verzamelde inzichten geanalyseerd en gepresenteerd volgens de structuur van dit rapport.
- Op meerdere momenten zijn tussentijdse bevindingen voorgelegd en bediscussieerd met gremia zoals het Centraal Beraad Executie, Bestuurlijk Executie Overleg, het verantwoordelijke departementale managementteam en betrokken (beleids)medewerkers van DJI en JenV.

De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan het bredere JenV Kennisopbouwprogramma Systeemanalyse, dat onderzoekt hoe systeemanalyses beleidsvorming en beleidstoetsing kunnen ondersteunen. Deze use case laat zien hoe een kwantitatieve systeemanalyse kan bijdragen aan het inzicht in complexe beleidsvraagstukken met lange tijdshorizon.

De reconstructie van historische ontwikkelingen in de politiek, beleid en uitvoering biedt aanknopingspunten voor vergelijkbare vraagstukken en laat zien in hoeverre (beleids)documenten, in combinatie met data en kwalitatieve inzichten, voldoende houvast bieden voor het uitvoeren van een systeemanalyse.

2.3 Gebruik van gegevens

In deze studie maken we uitgebreid gebruik van data aangeleverd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en DJI. In veel gevallen zijn deze gegevens afkomstig uit één of meerdere systemen van één of meerdere ketenpartners en voor dit onderzoek verzameld en/of gecombineerd. Deze gegevens gaan vaak gepaard met meerdere kanttekeningen ten aanzien van hun nauwkeurigheid. We zullen deze kanttekeningen hier niet herhalen, tenzij deze aanzienlijk trendbreuken verklaren. Voor een volledige toelichting op de gegevens, inclusief onderliggende bronnen en definities, verwijzen wij naar de bronnen. Wij gebruiken zoveel mogelijk de meest recente, betrouwbare en vergelijkbare data. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat gegevens uit de meest recente jaren in de toekomst nog enigszins bijgesteld kunnen worden. Deze aanpassingen zijn doorgaans relatief beperkt en zullen naar verwachting de conclusies van dit onderzoek niet beïnvloeden.

3 Ketenaafhankelijkheden

In dit hoofdstuk onderzoeken we de ontwikkelingen in de strafrechtketen die uiteindelijk leiden tot instroom in het GW. Eerst bespreken we de ketensamenwerking, aan de hand van enkele eerdere analyses. We doorlopen daarna de keten aan de hand van criminaliteit en opsporing, vervolging en oplegging. Hierna duiken we dieper in de ontwikkeling van de strafduur, aangezien dit in sterke mate bijdraagt aan de benodigde GW-capaciteit. Ten slotte kijken we naar de ontwikkelingen in de oplegging van twee maatregelen die een grote invloed hebben op de behoefte aan GW-capaciteit: Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) en terbeschikkingstelling (tbs).

3.1 Ketensamenwerking

DJI vormt een van de laatste schakels van meerdere ketens en is daarmee in hoge mate afhankelijk van het functioneren van ketenpartners. In de uitvoering van haar taken is DJI in de afgelopen 25 jaar meermaals in de knel gekomen, onder andere door suboptimale sturing en samenwerking binnen de keten.

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de justitiële keten. Voor effectieve ketensturing is het cruciaal dat er heldere beleidsdoelen worden geformuleerd, dat de activiteiten van ketenpartners goed op elkaar zijn afgestemd, en dat de relevante informatie beschikbaar is over de aard en omvang van de in-, door- en uitstroom binnen de keten. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2012 dat er sprake was van uiteenlopende bekostigingssystematiek en dat een gebrek aan beschikbare informatie negatieve gevolgen had voor de doelmatigheid van de keten.⁵ Sindsdien zijn er diverse initiatieven en wetten tot stand gekomen om de samenwerking binnen de strafrechtketen te versterken.

Zo zijn er vanaf 2011 succesvolle stappen gezet met de invoering en doorontwikkeling van de 'Zorgvuldig, Snel en op Maat' (ZSM) -werkwijze). Deze aanpak stelt ketenpartners in staat om veelvoorkomende criminaliteitszaken snel, zorgvuldig en betekenisvol af te doen.⁶ Een belangrijke wetswijziging betreft de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) die op 1 januari 2020 in werking is getreden. Deze wet heeft de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen verschoven van het Openbaar Ministerie (OM) naar de Minister voor Rechtsbescherming, met als doel een strakkere sturing op prestaties binnen de strafrechtketen.⁷ Een ander voorbeeld is het Actieplan Strafrechtketen, waarin het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) samenwerking en het versnellen van het proces van vrijheidsbenemende straffen stimuleert. Een concreet resultaat hiervan is het zogenoemde Verkeerstoren Arrestantenoverleg, dat heeft bijgedragen aan een effectiever gebruik van de arrestantencapaciteit.⁸

⁵ Algemene Rekenkamer (2012). Prestaties in de strafrechtketen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 334. Brief Van De Minister Van Veiligheid En Justitie.

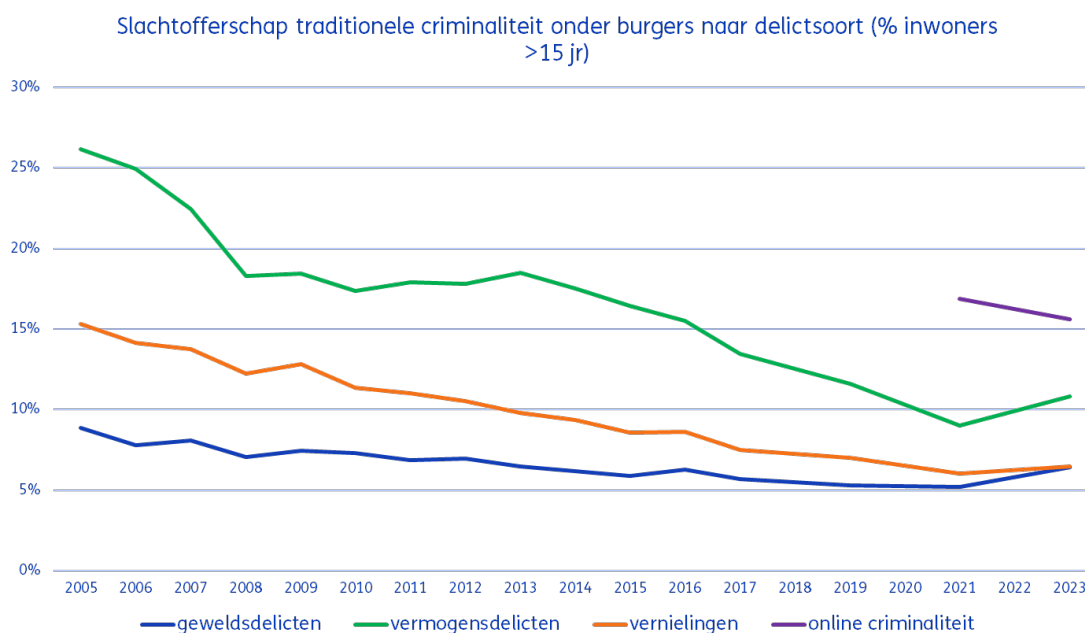
⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 403. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 685. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 730. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming.

Binnen het PMJ-proces wordt jaarlijks gekeken naar de keteneffecten van voorgenomen maatregelen en wetgeving. Alle betrokken partijen leveren hiervoor input, die wordt besproken in het Strategisch Beraad PMJ en in trilaterale overleggen met de Directie Financieel-Economische zaken (DFEZ) en WODC. Waar keteneffecten kwantificeerbaar zijn, worden deze meegenomen in de ramingen en via de PxQ-systematiek ook in de financiële claims richting de inspectie der rijksfinanciën (IRF). Toch blijft ketensturing een uitdaging, mede door inhoudelijke verschillen en versnippering tussen betrokken organisaties. Beleidsdoelen, financiering en informatievoorziening sluiten in de praktijk nog onvoldoende op elkaar aan, wat leidt tot een gebrek aan samenhang en efficiënte coördinatie. Strafrechtketenpartners ervaren een beperkte afstemming van gezamenlijk vastgestelde en gedragen doelen. Bovendien ontbreekt het in de bekostigingssystemen aan een ketenbreed perspectief waardoor kosten voor nieuw beleid landen bij de ene organisatie, terwijl de baten bijdragen aan de doelen van een andere partner. De impact van nieuwe wet- en regelgeving verschilt daarnaast per partner, waarbij onvoldoende oog is voor keteneffecten. Een voorbeeld hiervan is de Wet uitbreiding slachtofferrechten, wat heeft geleid tot meer vervoersbewegingen voor DJI.⁹

3.2 Criminaliteit en opsporing

In deze sectie beschouwen we de ontwikkelingen in criminaliteit en de opsporing van criminelen, met een specifieke focus op de inzet van de politie. In de afgelopen 20 jaar is het slachtofferschap van criminaliteit gedaald. Deze jarenlange dalende trend keerde echter in 2021, en in 2023 is het slachtofferschap toegenomen (Figuur 3.1).



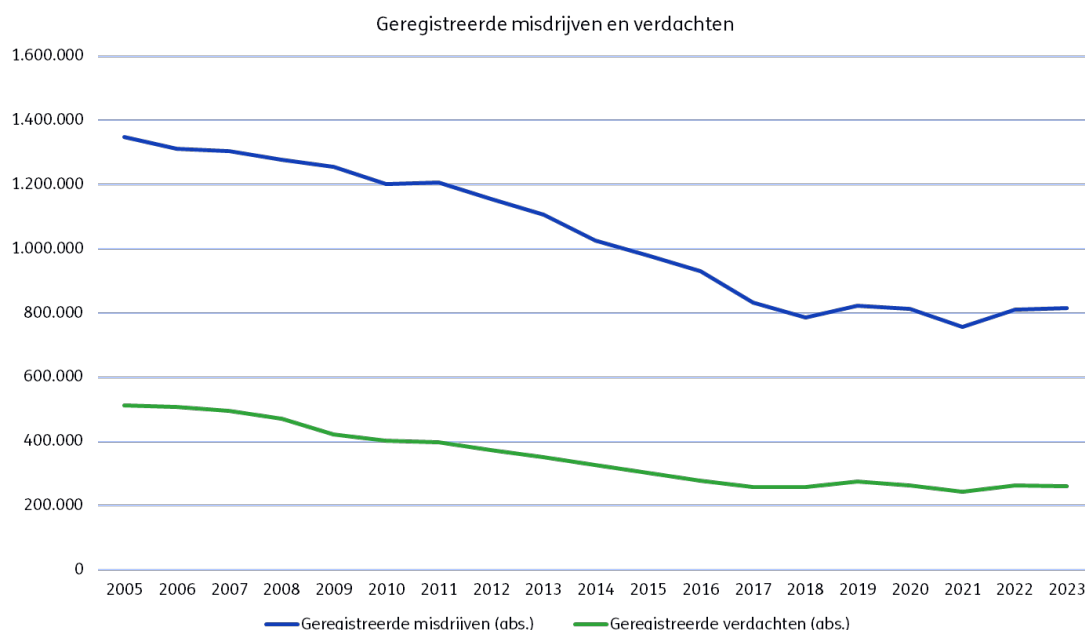
Figuur 3.1: Slachtofferschap traditionele criminaliteit onder burgers naar delictsoort (% inwoners >15 jr). In deze tijdperiode worden diverse meetmethode gebruikt, door indexering en omrekenfactoren zijn de resultaten enigszins vergelijkbaar. De stijging tussen 2021-2023 is gemeten volgens dezelfde methode (VM) en in dezelfde periode (augustus t/m oktober) (Bron: WODC/CBS/Veiligheidsmonitor Rijk/Integrale veiligheidsmonitor/Veiligheidsmonitor 2012-2019/Veiligheidsmonitor 2021-2023).

⁹ Rapporteurs Parlementaire Verkenning Prestaties in de Strafrechtketen, 2023.

De statistieken over geregistreerde misdrijven gaan verder terug in de tijd. Vanaf 2000 neemt de geregistreerde criminaliteit toe, met name de drugscriminaliteit. De problematiek rond bolletjesslikkers krijgt in deze periode veel aandacht en leidt onder andere in 2003 tot de zogenoemde 100%-controles op Schiphol.

Vanaf 2002 begint het totaal aantal geregistreerde misdrijven aan een jarenlange daling. Aanvankelijk stijgt het aantal opgehelderde misdrijven tot 2004. In deze periode worden aanzienlijk meer gewelds-, seksuele- en drugs misdrijven doorgestuurd naar het OM, wat uiteindelijk leidt tot meer opgelegde vrijheidsstraffen en daarmee tot een grotere druk op de GW-capaciteit.

Rond 2018 komt de jarenlange dalende trend in geregistreerde criminaliteit en het aantal geregistreerde verdachten tot stilstand en stabiliseert deze (Figuur 3.2). Dit is met name te verklaren door het einde van de daling in geregistreerde vermogensmisdrijven, veruit de grootste delictgroep. Binnen deze delictgroep is dit toe te wijden aan toenames in de subtypen bedrog, oplichting, valsheidsmisdrijven en valsheid in geschriften. Daarnaast stabiliseren de cijfers voor vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag, en neemt het aantal verkeersmisdrijven toe.



Figuur 3.2: Geregistreerde misdrijven en het aantal geregistreerde verdachten. Tussen 2009 en 2010 vindt een trendbreuk plaats als gevolg van een overstap naar een ander registratiesysteem. Voor andere wijzigingen in de registratie zie WODC (2024) (Bron: WODC/CBS).

Vanaf 2003 richt het politiebeleid zich op prestatieverbetering en sturing op meetbare resultaten. Een centrale beleidsontwikkeling hierin was het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006. Enkele ongewenste neveneffecten waren onder andere een toename van de administratieve druk en het risico op een te sterke focus op ‘korte klapzaken’¹⁰, waardoor mogelijk minder aandacht was voor zware criminaliteit en daardoor dus ook minder doorstroom richting het gevangeniswezen.

¹⁰ Jochoms, 2006.

Tussen 2000 en 2003 groeit het aantal fte's bij de politie sterk, na een kleine terugloop tussen 2003 en 2005 groeit de omvang van de politie verder, met name de operationele sterkte.¹¹ In 2004 wordt de landelijke recherche opgericht, een eerste stap richting de reorganisatie van de politie naar een landelijke organisatie. In 2012 wordt met de nieuwe Politiewet de grootschalige en complexe transformatie naar de Nationale Politie ingezet, die in 2013 van start gaat. Vijf jaar na de start van deze reorganisatie kan nog niet worden geconcludeerd dat dit tot verbeterde prestaties of een slagvaardigere politie heeft geleid, al werden wel steeds meer criminele samenwerkingsverbanden aangepakt.¹² Vanaf 2013 is de formatie jarenlang stabiel, maar is er sprake van een overbezetting en lichte krimp van het personeelsbestand. Vanaf 2018 wordt er weer extra geïnvesteerd in de politiecapaciteit.¹³ De natuurlijke uitstroom, krappe arbeidsmarkt en opleidingsduur maken echter dat de formatiedoelstellingen niet worden bereikt en de komende jaren ook niet zullen worden bereikt, waaronder in de opsporing.¹⁴ Eerdere onderzoeken wezen erop dat de productiviteit van de politie, ondanks grote hervormingen, tussen 2006 en 2017 is afgenomen.¹⁵

Wat de in deze sectie besproken cijfers nog niet inzichtelijk maken, maar wat later wel zichtbaar wordt in de opleggingen en in het gevangeniswezen, is de opkomst van een relatief kleine groep delinquenten die wordt veroordeeld tot langere vrijheidsstraffen voor drugsmisdrijven en misdrijven tegen het leven. Deze trend loopt gelijk op met de toenemende prioritering van georganiseerde misdaad. In de afgelopen 15 jaar verschuift de prioritering van de politie geleidelijk van zogenaamde 'high impact crimes' naar georganiseerde misdaad.¹⁶ Ook breder krijgt de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit steeds meer aandacht, onder meer met de oprichting van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en de brede aanpak ondermijning vanuit het departement. Vanaf 2019 is de omslag compleet en zijn zware criminaliteitsvormen zoals ondermijning, mensenhandel, cybercrime en online kindermisbruik de prioriteit in het veiligheidsbeleid en het politiebeleid. Later gaan wij nader in op de consequenties voor strafduur (3.4) en de GW-populatie (4.6) die met name het capaciteitsbeslag van drugsmisdrijven en misdrijven tegen het leven hebben gehad.

3.3 Vervolging en oplegging

De instroom in het GW is in grote mate afhankelijk van het aantal verdachten dat wordt vervolgd en het aantal opgelegde, en de duur van, vrijheidsstraffen. In deze sectie beschouwen wij de belangrijkste ontwikkelingen.

¹¹ Politie, 2008; Politie, 2012.

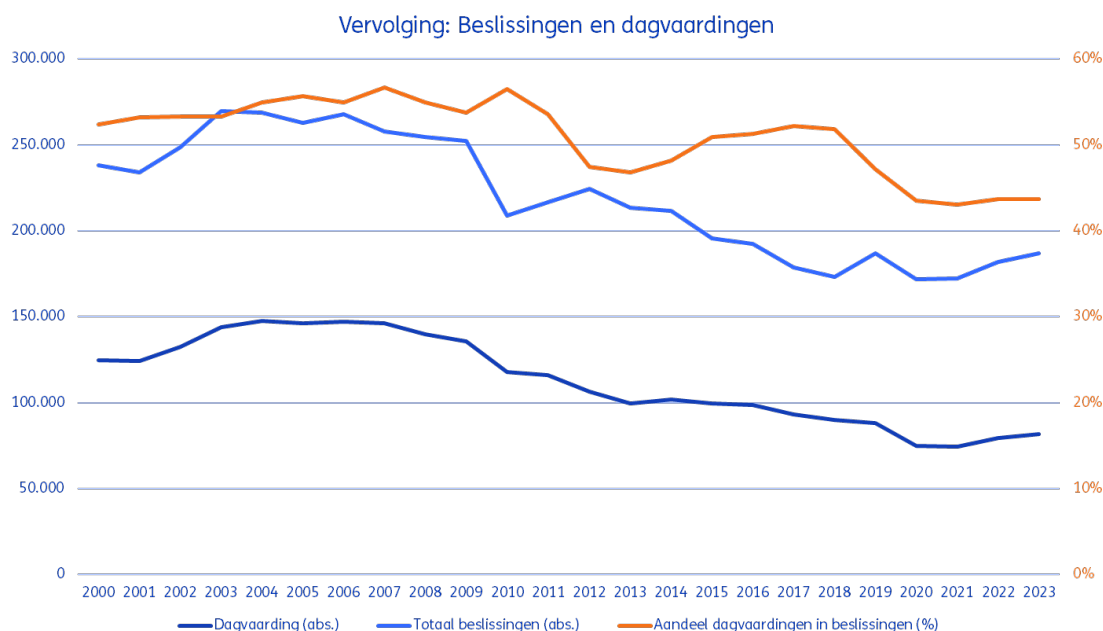
¹² Van Zanten et al., 2017.

¹³ Politie, 2021.

¹⁴ Politie, 2024.

¹⁵ De Boer, 2025.

¹⁶ De Boer, 2025.



Figuur 3.3: Door het OM genomen beslissingen en uitgeschreven dagvaardingen in absolute aantallen. Daarnaast het percentuele aandeel van de dagvaardingen en onvoorwaardelijke septs in het totaal aantal beslissingen (bron: WODC).

Figuur 3.3 geeft de beslissingen van het OM weer. Voor de invloed op de GW-capaciteit zijn met name de dagvaardingen relevant, aangezien alleen een rechter een vrijheidsstraf kan opleggen. Het aandeel dagvaardingen in het totaal aantal genomen beslissingen neemt vanaf 2010 af. Deze afname is deels te verklaren door de introductie van de Wet OM-afdoening, die vanaf 2008 gefaseerd is ingevoerd. Deze wet maakt het mogelijk om buiten de rechter om, binnen een strafrechtelijk kader, straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Doordat het OM meer strafzaken zelf afdoet kan dit de druk op de rechtspraak verlagen waardoor meer capaciteit beschikbaar komt voor zaken die rechterlijke beoordeling vereisen. De evenwichtigere taakverdeling tussen OM en rechter kan op die manier bijdragen aan kortere doorlooptijden, wat belangrijk is gezien de bestaande achterstanden in die tijd.¹⁷ Strafbeschikking leiden echter indirect ook tot instroom in het GW, namelijk wanneer een vrijheidsstraf als vervangende sanctie wordt opgelegd. Een onvoorzien neveneffect van de Wet OM-afdoening was dat deze vanaf 2012 tot meer sepotbeslissingen heeft geleid. Het OM kon het retourvolume van strafbeschikkingen en het aantal zaken waarin de beschikking niet kan worden geëxecuteerd niet volledig verwerken¹⁸.

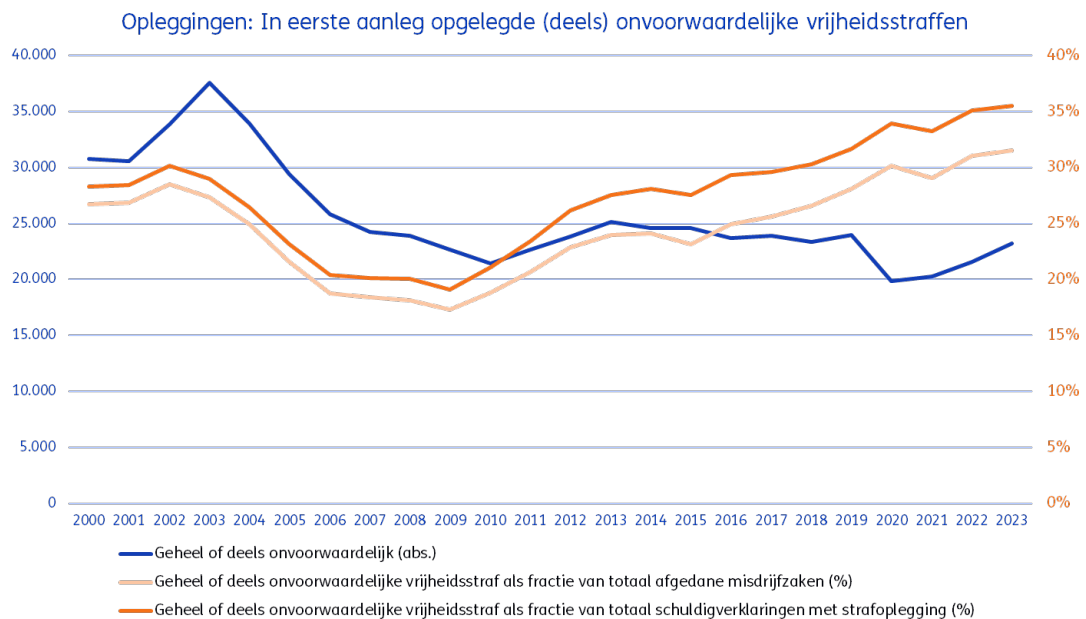
Vanaf 2018-2019 stopt de jarenlange daling in het aantal beslissingen van het OM. Deze trendbreuk valt samen met de verandering in de geregistreerde criminaliteit. Ook groeit de personele bezetting van het OM rond deze tijd sterk; tussen 2016 en 2024 neemt het aantal rijksambtenaren toe met 35% en het aantal gerechtelijke ambtenaren met 24%.¹⁹ Dit leidt vanaf 2021 tot een lichte toename in het aantal dagvaardingen, die kunnen resulteren in een vrijheidsstraf en dus instroom in het GW. Het aantal rechterlijke ambtenaren in de rechtspraak groeit in deze periode ook, maar in veel mindere mate, toch is er een lichte verbetering van de werkdruk in de rechtspraak sinds 2020.²⁰

¹⁷ Abels et al., 2020.

¹⁸ OM, 2018.

¹⁹ OM, 2025; 2018.

²⁰ Rechtspraak, 2025.



Figuur 3.4: In eerste aanleg opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in absolute aantallen en als aandeel in het totaal afgedane misdrijfzaken en zaken waarin er sprake was van een schuldigverklaring en strafoplegging. Vrijheidsstraffen omvatten in deze data door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen, (vervangende) hechtenis en militaire detentie (bron: WODC).

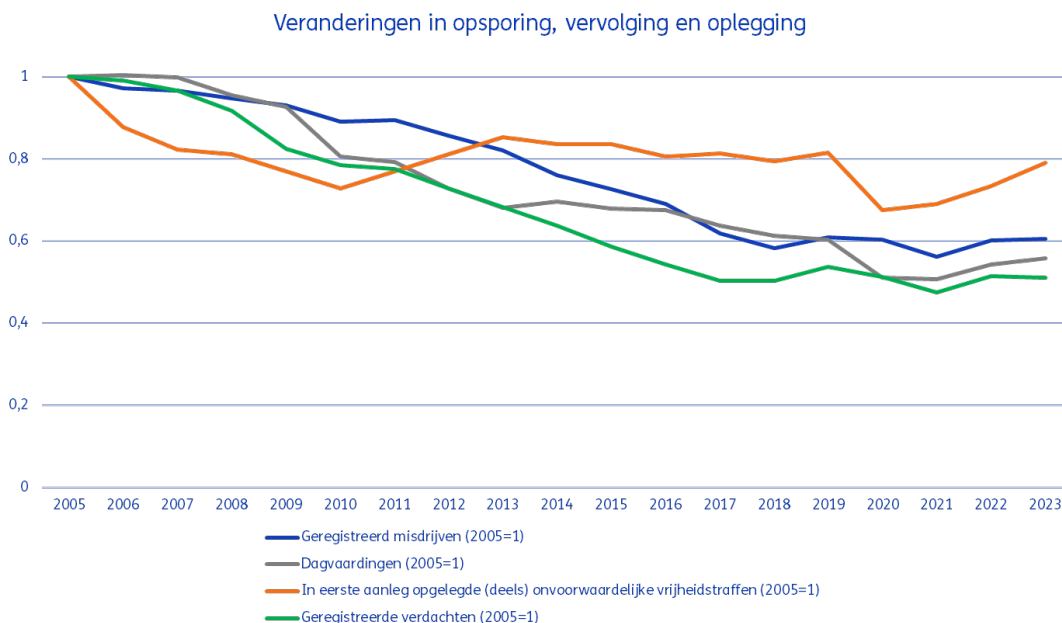
De aanzienlijke piek in misdaad aan het begin van deze eeuw leidde in 2003 ook tot een piek in opgelegde vrijheidsstraffen. De daling na deze piek was echter even scherp en zette door tot 2010 (Figuur 3.4). Naast een afname van criminaliteit hebben mogelijk ook een veranderde kijk op sancties en diverse nieuwe wetten die alternatieven sancties en maatregelen stimuleren hieraan bijgedragen, zoals Sancties in perspectief (2000), Taakstraffen (2001) en de Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) maatregel (2004) (zie ook 6.2). Het aandeel vrijheidsstraffen daalt sterk van 2003 tot 2010 en daarmee de behoefte aan GW-capaciteit. Vanaf 2010 zien we het aantal opgelegde vrijheidsstraffen weer toenemen. Dit heeft met name te maken met een piek in diefstal, verduistering en inbraak die pas eindigt tijdens de coronapandemie en zoals we hier onder zullen toelichten een ontwikkeling in de vervangende hechtenissen.

Vanaf 2006 zien we een andere ontwikkeling binnen vrijheidsstraffen: het aantal geheel voorwaardelijke vrijheidsstraffen neemt af, terwijl het aandeel (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen toeneemt. Dit kan zowel het gevolg zijn van het vaker toepassen van alternatieven sancties, maar ook een gevolg van het vaker opleggen van een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast gaat na 2009 het OM meer zaken afdoen via strafbeschikking. Hierdoor komen minder lichte zaken voor de rechter, wat leidt tot een hoger aandeel zaken waarin een vrijheidsstraf wordt opgelegd. Toch is de stijging in het aandeel vrijheidsstraffen dat de rechter oplegt opvallend. In 2009 werd in 19% van de zaken met strafoplegging een vrijheidsstraf opgelegd, in 2023 was dit gestegen naar 36% (Figuur 3.4). Bij een schuldigverklaring leggen rechters veel vaker een vrijheidsstraf op dan voorheen. Deze ontwikkeling is niet tot één oorzaak te herleiden en hangt samen met ontwikkelingen in de criminaliteit, ontwikkelingen in de strafrechtketen en het beleid. Wel wordt in deze periode de roep om strengere straffen luider. In 2012 wordt hier bijvoorbeeld gehoor aan gegeven met de Wet beperking oplegging taakstraffen, waardoor het aantal solitaire

taakstraffen afneemt en vaker (korte) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd.²¹

Zoals in de vorige sectie aangegeven, concentreren opsporing en vervolging zich in de afgelopen zeven jaar in toenemende mate op ondermijnende criminaliteit en criminele samenwerkingsverbanden. Het type zaak dat hieruit voortkomt leidt in veel gevallen (90%) tot een vrijheidsstraf, meestal voor de handel of productie van drugs.²² Het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden stijgt tussen 2018 en 2024 met 24%. Tussen 2017 en 2019 neemt het aantal ondermijningszaken met 19% toe tot 1.508 zaken; afgezien van een terugval in de coronajaren blijft dit aantal tot 2024 ongeveer gehandhaafd.²³ Het aantal vrijheidsstraffen dat volgt uit deze zaken en de strafduur loopt echter verder op na 2020. Hier gaan we in de volgende sectie nader op in.

Samenvattend: Rond 2018 komt er een einde aan de jarenlange daling in de geregistreerde criminaliteit en verdachten, het aantal dagvaardingen stijgt vanaf 2020. Het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen daalt echter in veel mindere mate (Figuur 3.5). Rechters leggen relatief vaker (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen op, wat leidt tot een relatief hogere instroom in het GW. De dalende trend in misdaadcijfers leidt niet tot een even sterke daling in het aantal vrijheidsstraffen.²⁴ Zoals het WODC ook concludeerde: de ontwikkelingen in het capaciteitsbeslag in het gevangeniswezen tussen 2015 en 2019 was gerelateerd aan de ontwikkelingen in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen.²⁵ In de volgende paragraaf gaan we nader in op de strafduur.



Figuur 3.5: De relatieve verandering in geregistreerde misdrijven en verdachten, dagvaardingen en opgelegde vrijheidsstraffen tussen 2005 en 2023 (bron: WODC).

²¹ De Ridder et al., 2017.

²² OM, 2025.

²³ OM, 2022; 2025.

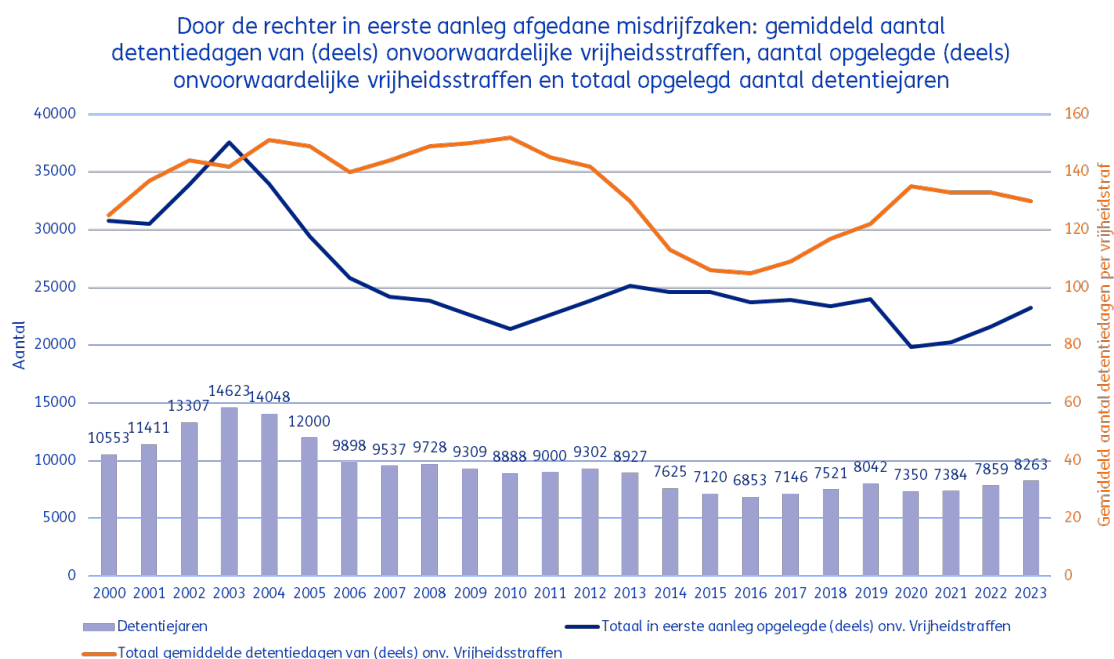
²⁴ Binnen verschillende delict typen is deze ontwikkeling te zien. Zo namen de geregistreerde vermogensmisdrijven tot 2017 af, terwijl het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in deze categorie tussen 2010 en 2013 toenam. Ook daalden de geregistreerde gewelds- en seksuele misdrijven tussen 2007 en 2021, terwijl het aantal opgelegde vrijheidsstraffen vanaf 2010 nagenoeg stabiel bleef.

²⁵ WODC, 2022.

3.4 Detentie jaren en strafduur

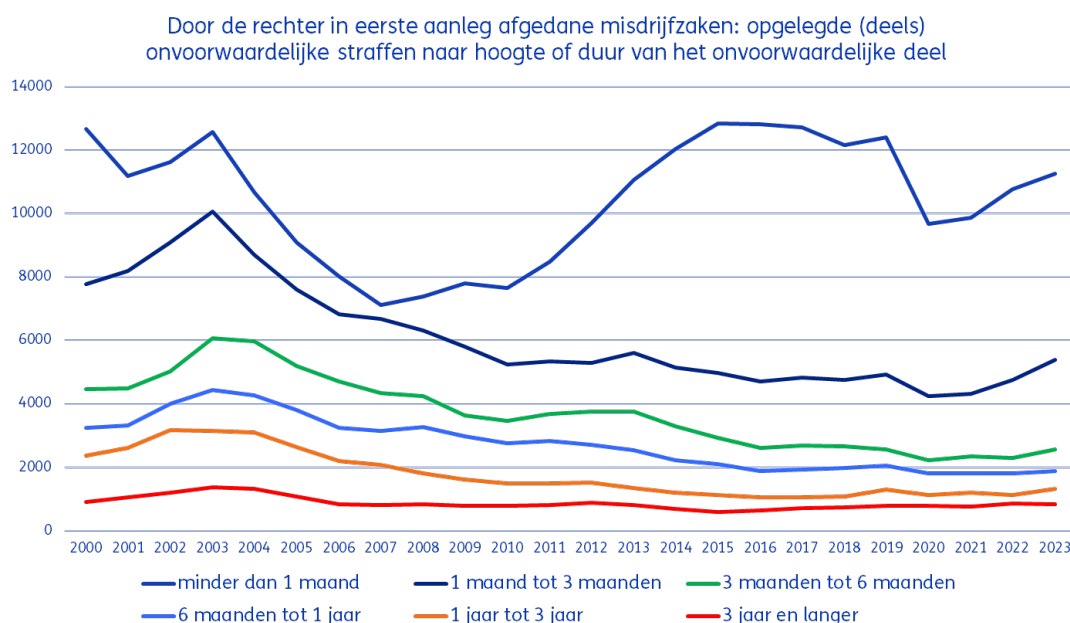
De GW-capaciteitsbehoefte komt in belangrijke mate tot stand door het aantal opgelegde vrijheidsstraffen en hun duur, de ontwikkelingen zijn in Figuur 3.6 weergegeven. Wanneer beide stijgen, zoals in 2003, leidt dit tot een zeer snelle en sterke toename van de GW-capaciteitsbehoefte. Een veelgebruikte indicator om inzicht te geven in de toekomstige behoefte aan GW-capaciteit is het aantal opgelegde detentiejaren (Figuur 3.6, staven). Het aantal opgelegde detentiejaren is het product van het aantal vrijheidsstraffen en de duur ervan (Figuur 3.6, lijnen). Na een piek in 2003 daalde het aantal opgelegde detentiejaren tot 2016. Vanaf dat moment loopt het weer op, wat de opmaat vormt naar de huidige capaciteitsproblematiek.

Uitsluitend het aantal detentiejaren bekijken kan de implicaties voor de capaciteitsbehoefte verhullen. Een toename in het aantal vrijheidsstraffen heeft direct effect op de benodigde capaciteit, mits de strafduur gelijk blijft. Maar zoals eerder opgemerkt, een toename in de strafduur kan ook het aantal detentiejaren doen toenemen terwijl de effecten op de capaciteitsbehoefte pas geleidelijk merkbaar worden: er stromen niet meer gedetineerden in, maar zij bezetten wel langer capaciteit. Daarnaast kan de gemiddelde duur van alle vrijheidsstraffen, zoals weergegeven in Figuur 3.6 belangrijke trends verhullen. Het grote en wisselende aantal korte vrijheidsstraffen is van grote invloed geweest op de gemiddelde strafduur, terwijl de GW-capaciteitsbehoefte ook in sterke mate is beïnvloed door een relatief klein aantal lange vrijheidsstraffen. Beide ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.



Figuur 3.6: Het totaal aantal in eerste aanleg opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (blauw, linker-as), het gemiddelde aantal detentiedagen van het onvoorwaardelijke deel van een in eerste aanleg opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (oranje, rechter-as), en het resulterende totaal opgelegde aantal detentiejaren (staven, linker-as). Vrijheidsstraffen omvatten in deze data door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen, (vervangende) hechtenis en militaire detentie. Bovenstaande data zijn bepaald op basis van de oude v.i. regeling, met toepassing van de nieuwe v.i. regeling loopt het gemiddelde aantal opgelegde detentiedagen iets op (bron: WODC).

Tot 2003 was er sprake van een sterke toename in het aantal afgedane zaken voor drugsmisdrijven, misdrijven tegen het leven en verschillende typen vermogensmisdrijven gecombineerd met een lichte stijging in de gemiddelde strafduur. Na de piek in 2003 blijft de gemiddelde strafduur relatief stabiel, terwijl het aantal vrijheidsstraffen sterk daalt, in lijn met de afname van de criminaliteit en andere ontwikkelingen die zijn besproken in de vorige sectie. In de jaren rond 2016 zien we dat het aantal vrijheidsstraffen en hun duur juist in tegenovergestelde richting bewegen. Dit is het gevolg van een sterke stijging in het aantal korte vrijheidsstraffen. Het aantal korte vrijheidsstraffen neemt tijdens de coronapandemie drastisch af maar neemt sindsdien weer gestaag toe.



Figuur 3.7: Opgelegde (deel) onvoorwaardelijke straffen gecategoriseerd naar de duur van het onvoorwaardelijke deel. Vrijheidsstraffen omvatten in deze data door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen, (vervangende) hechtenis en militaire detentie (bron: WODC).

Een zeer groot aandeel van de vrijheidsstraffen is korter dan één maand. Vanaf 2010 stijgt het aandeel korte vrijheidsstraffen aanzienlijk (Figuur 3.7) en veroorzaakt een afname in de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen (Figuur 3.6). Ondanks uitvoerige discussie over de wenselijkheid van korte vrijheidsstraffen worden deze in Nederland nog altijd relatief vaak opgelegd.²⁶ Zelfs een strafduur van één dag is geen uitzondering. In 2016 werd 622 keer een taakstraf opgelegd in combinatie met een dag cel, terwijl dit in 2012, toen het taakstrafverbod (art. 22b Sr) werd ingevoerd, slechts 83 keer gebeurde.²⁷ Mogelijke verklaringen voor de toename van korte vrijheidsstraffen zijn het vaker inzetten van voorarrest (welke later onderdeel van de straf worden) en de invoering van de strafbeschikking. Wanneer niet wordt voldaan aan een opgelegde boete of taakstraf, kan deze worden omgezet in vervangende hechtenis of gijzeling. Dit gebeurde in 2019 en 2020 10.316 keer voor boetes, waarvan in 3.716 gevallen met een duur van één dag.²⁸ Vervangende hechtenissen kunnen oplopen tot één jaar detentie. Vanaf 2020 maakt de wet USB meer maatwerk mogelijk bij het innen van boetes en daalt het aantal korte vrijheidsstraffen als gevolg van de coronapandemie. Ten slotte valt de piek in korte vrijheidsstraffen samen met de eerder geschetste toename van

²⁶ RSJ, 2021; WODC, 2023.

²⁷ AD, 2017.

²⁸ Boone et al., 2021.

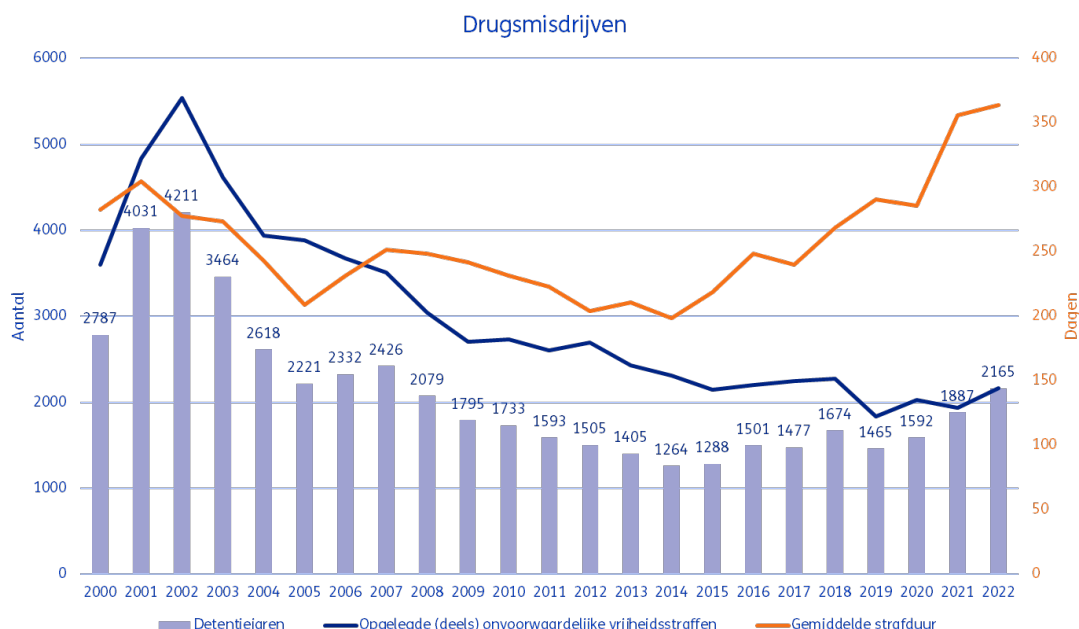
vermogensmisdrijven vanaf 2010. Hoewel korte vrijheidsstraffen relatief weinig beslag leggen op de GW-capaciteit, zorgen ze wel voor een zeer hoge instroom en uitstroom die door DJI moeten worden verwerkt.

Zoals in de voorgaande secties opgemerkt, remt de jaarlijkse daling in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen vanaf 2016 verder af en zien we binnen bepaalde delicttypen tekenen van een stijging. De recente toename in opgelegde detentiejaren is te herleiden tot een stijgende trend in het aantal straffen en de gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor (harddrugs)misdrijven (Figuur 3.8) en misdrijven tegen het leven, een ontwikkeling die respectievelijk sinds 2015 en 2006 zichtbaar is. Daarnaast zien we een stijging in zowel het aantal vrijheidsstraffen als de strafduur binnen specifieke delictcategorieën. Met name de ontwikkelingen bij overig seksuele misdrijven en (vuur)wapenmisdrijven vallen hierbij op.

In de eerder besproken ondermijningszaken werden in 2017 al relatief vaak gevangenisstraffen van langer dan één jaar opgelegd (58%), maar in 2024 is dit toegenomen tot 72%. Het aantal vrijheidsstraffen in ondermijningszaken van langer dan vijf jaar is tussen 2017 en 2024 meer dan verdubbeld, het ging in 2024 om 149 veroordelingen.²⁹

Ten slotte neemt ook het aantal levenslang gestraften toe. In 2000 waren er slechts tien levenslang gestraften.³⁰ DJI meldt dat er momenteel 65 levenslange gestrafte in het GW aanwezig zijn, waarbij in 16 gevallen de straf nog niet onherroepelijk is.

Hoewel het aantal lange en levenslange vrijheidsstraffen relatief kleine aantallen betreft binnen het totaal aan vrijheidsstraffen, is de impact op de capaciteitsbehoefte aanzienlijk door de lange tijd die de gedetineerde zullen verblijven binnen het GW. In sectie 4.6 onderzoeken wij nader wat dit betekent voor de bezetting in het GW.



Figuur 3.8: Ontwikkeling binnen het delicttype drugsmisdrijven: in eerste aanleg opgelegde detentiejaren (staven, linker-as), aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (blauwe lijn, linker-as) en strafduur in dagen (oranje lijn, rechter-as). Vrijheidsstraffen omvatten in deze data door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen, (vervangende) hechtenis en militaire detentie (bron: WODC).

²⁹ OM, 2022; 2025.

³⁰ Forum levenslang, 2011.

Op dit punt is het belangrijk te vermelden dat de gegevens zoals weergegeven in Figuur 3.8 niet noodzakelijk inhouden dat er lange vrijheidsstraffen worden opgelegd voor vergelijkbare delicten. De roep om strengere straffen is gedurende de hele periode die wij analyseren hoorbaar. Diverse wetswijzigingen sluiten hierop aan en kunnen van invloed zijn geweest op de duur van vrijheidsstraffen, zoals de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling (2008), de latere aanscherping in de Wet SenB (2021) en het ophogen van strafmaxima (2006, 2022). Er is echter geen overtuigend bewijs beschikbaar dat aantoont dat één van deze ontwikkelingen op zichzelf een sterke invloed heeft gehad op de duur van opgelegde vrijheidsstraffen in zijn algemeenheid. Wel blijkt dat het in 2006 verhoogde strafmaxima voor moord van 20 naar 30 jaar tussen 2006 en 2018 78 keer werd benut.³¹ Hoewel de wetgever uitdrukkelijk niet beoogde dat de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling invloed zou hebben op de straftoemeting, blijkt in de praktijk dat rechters hiermee wel rekening houden: de regeling leidt tot een verschil tussen bruto- en netto strafduur en beïnvloedt daarmee zowel de duur van de opgelegde straf als de keuze voor de strafmodaliteit.³² De tijd die een gedetineerde in het GW verblijft kan echter wél beïnvloed zijn door de invoering en aanpassingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling (zie 4.6).

Het vaststellen of rechters voor vergelijkbare delicten zwaarder zijn gaan straffen vereist een diepgaandere analyse van de uitspraken. Dergelijke analyses worden slechts sporadisch uitgevoerd. Het WODC³³ en de Boer et al.³⁴ bespreken verschillende eerdere onderzoeken die proberen te bepalen of er strenger wordt gestraft. Hieruit komt geen eenduidige trend van toenemende punitiviteit naar voren. In sommige perioden worden straffen zwaarder, vooral bij geweldsdelicten, maar dit wisselt sterk per tijdvak en delictcategorie. Daarbij moet worden aangetekend dat de meest recente onderzoeken op dit vlak uit 2019 dateren. Een aantal van de recente trends die hierboven zijn geschetst, is in deze studies dus niet meegenomen. De opgelegde strafduur is het resultaat van een complexe samenhang tussen ontwikkelingen in criminaliteit, maatschappij, wetgeving, opsporing, vervolging en straftoemeting. De consequenties voor DJI zijn echter helder: langere straffen leggen een groter beslag op de GW-capaciteit.

3.5 Maatregelen

Naast vrijheidsstraffen hebben ook twee maatregelen een grote impact op de GW-capaciteit: ISD en tbs. Beide maatregelen vereisen zorg- en hulpverlening tijdens detentie, wat extra voorzieningen en capaciteit vergt van DJI. Daarnaast is het aantal inrichtingen, afdelingen en plaatsen waar de maatregelen worden aangeboden beperkt. Bij een groei in opgelegde ISD en tbs-maatregelen kan er daardoor druk op de uitvoering ontstaan.

3.5.1 ISD

In 2004 werd na een proefperiode de Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) maatregel ingevoerd als vervanger van de eerdere Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) maatregel. De maatregel maakt het mogelijk om stelselmatige daders twee jaar in een inrichting te plaatsen en een intensief programma gericht op gedragsverandering aan te bieden. De inzet van de ISD maatregel kent een grillig verloop (Figuur 3.9). Na invoering stijgt de toepassing snel maar er ontstaan geluiden dat rechters de maatregel te ingrijpend vinden. De ISD-maatregel leidt tot minder strafbare feiten, door een beperkte afname van

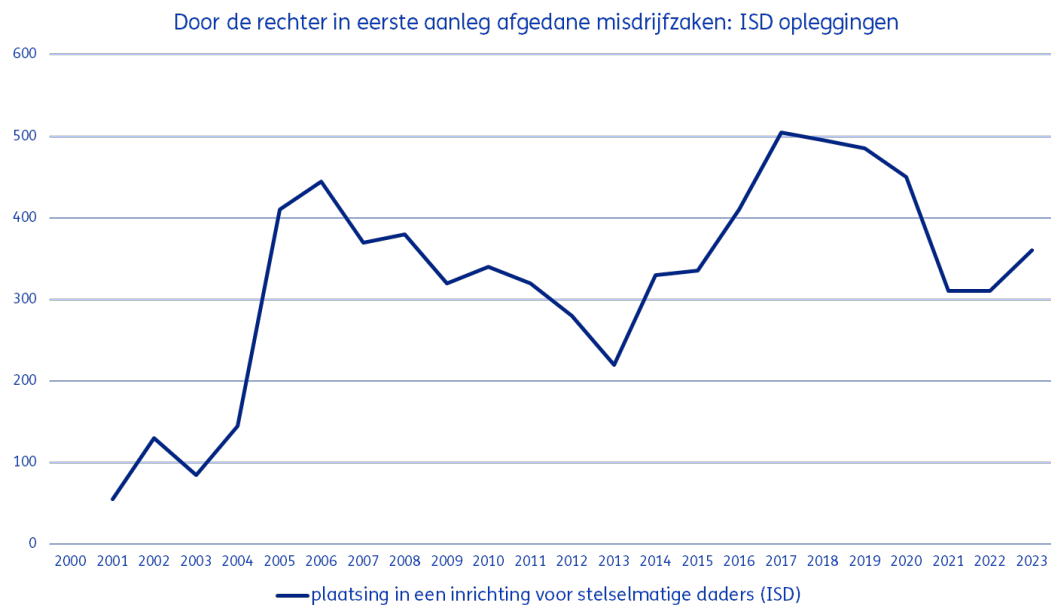
³¹ Van Hattum et al., 2020.

³² Schuyt, 2010.

³³ WODC, 2022.

³⁴ De Boer et al, 2024.

de recidiveprevalentie en een incapacitatiewerking.³⁵ In 2014 spreekt de staatssecretaris de wens uit dat de maatregel vaker wordt toegepast. De richtlijn voor strafvordering vergroot in 2014 de doelgroep, waarna de maatregel weer vaker wordt toegepast.³⁶ Ook in 2022 blijft er kritiek op de ISD-maatregel: een eenduidige (behandel)visie ontbreekt, waardoor het zorg- en behandel doel ondergeschikt raakt aan het beveiligingsregime van het GW. Adequate diagnostiek, behandeling en nazorg komen onvoldoende van de grond.³⁷ De ISD-maatregel leidt weliswaar tot minder strafbare feiten maar resulteert ook in het langdurig insluiten van personen. De implicaties voor het gevangeniswezen worden besproken in sectie 4.4.



Figuur 3.9: In eerste aanleg opgelegde ISD maatregelen (bron: WODC).

3.5.2 Tbs

Het tbs-stelsel kampt ook al decennialang met capaciteitsproblemen. Al eind jaren '90 waren er wachtlijsten waardoor tbs-passanten in het HvB) verbleven en longstayers behandelbedden langdurig bezet hielden. In 1997 werd de Beginselenwet Terbeschikkinggestelden (BVT) ingevoerd, maar deze bood beperkt soelaas. Beleidsmaatregelen en interdepartementale onderzoeken volgden, gericht op kostenbeheersing en efficiëntere plaatsing en financiering. Dit leidden uiteindelijk tot het tbs-stelsel zoals we het vandaag nog kennen.³⁸

Begin jaren 2000 nam het aantal opleggingen toe, mede als gevolg van de Wet Tbs en sanctietoepassing (1997), die via de invoering van voorwaardelijke beëindiging het opleggen van tbs aantrekkelijker maakte voor rechters. Deze toename viel samen met een piek in geregistreerde criminaliteit, vervolgingen en oplegging van vrijheidsstraffen. Tussen 2004 en 2011 daalde het aantal tbs-opleggingen weer. Het aantal tbs-passanten in het GW piekte in 2005 en nog een keer, weliswaar met een lager aantal in 2007. Vervolgens nam het aantal tbs-passanten af tot 2013 (zie 4.4). Deze afname hield mogelijk verband met toenemende

³⁵ WODC, 2014, WODC, 2019.

³⁶ De Boer et al., 2024.

³⁷ IVO, 2022.

³⁸ Van der Wolf, Reef, & Wams, 2020.

terughoudendheid bij verdachten, advocaten en rechters.³⁹ Strenger beleid rond proefverlof, het risico op langdurige plaatsing in longstayvoorzieningen, en verlenging van de maximale duur van voorwaardelijke beëindiging tot negen jaar speelden hierbij een rol. Meerdere incidenten na onttrekking aan verlof werden breed uitgemeten in de media en leidden tot een maatschappelijk debat over veiligheid. Door de gesloten tenuitvoerlegging liep de behandelduur snel op.

Tussen 2010 en 2016 stabiliseerde de daling van het aantal opleggingen en vanaf 2015 was er opnieuw sprake van een toename. Ook het aantal tbs-passanten in het GW neemt vanaf 2016 continue toe (zie 4.4). Diverse ontwikkelingen in beleid, wetgeving en de maatschappij vallen hiermee samen. In 2011 werden in de Beleidsvisie Tbs van staatssecretaris Teeven diverse maatregelen aangekondigd, die later hun beslag kregen in meerdere wetten. De Wet Langdurig Toezicht (2017) schafte de maximale duur van voorwaardelijke beëindiging af ten gunste van onbepaalde duur. In 2018 werd verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling na gevangenisstraf mogelijk. Ten slotte werd de nieuwe gedrag-beïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (GVM) ingevoerd voor gewelds- en zedendelinquenten die toezicht mogelijk maakte na afloop van detentie of tbs.⁴⁰ Tegelijkertijd nam de vraag naar forensische Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) toe, mede door het aanzuigende effect van nieuw beleid en de instroom van patiënten uit de reguliere GGZ in het strafrecht. Deze verschuiving werd veroorzaakt door ambulantisering, bezuinigingen en het verschuiven van de GGZ-populatie naar lichtere modaliteiten.

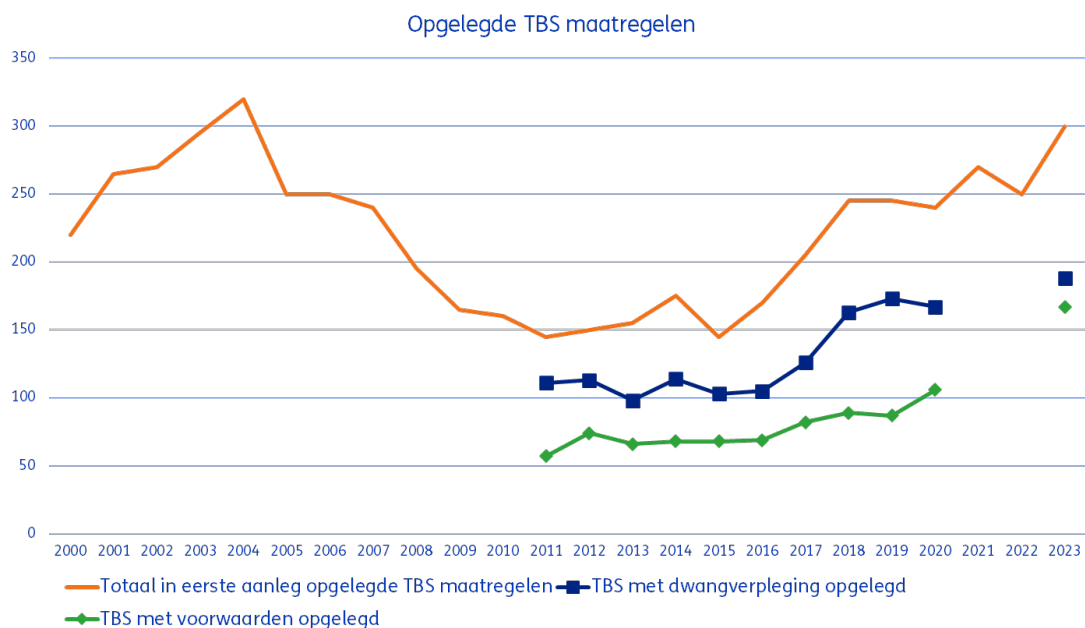
Ook ontstond er maatschappelijke onrust over ‘verwarde personen’, die steeds zwaardere problematiek leken te hebben. Ondanks dat Michael P. zelf geen tbs had, leidde de zaak in 2017 tot hernieuwde aandacht voor de toepassing van tbs met dwangverpleging en striktere beoordelingen bij beëindiging van trajecten. Tegelijkertijd werd er gewerkt aan de Wet Forensische Zorg (Wfz), die grotendeels een wettelijke verankering was van al bestaande inkoop- en plaatsingsstructuren. De wet had echter ook tot doel om doorstroom vanuit het strafrecht naar GGZ te bevorderen en het medisch beroepsgeheim te doorbreken bij weigeraars. Dit werd versterkt door de invoering van de regeling Weigerende Observandi in 2019, waarmee het moeilijker werd om tbs te vermijden door niet mee te werken aan psychiatrisch onderzoek. Het is aannemelijk dat de stijging in het aantal tbs-opleggingen verband houden met de genoemde ontwikkelingen. De stijging is het sterkste voor maatregelen met dwangverpleging.

De hier boven geschetste ontwikkelingen vallen samen met een sinds 2016 oplopende capaciteitsdruk. In 2020 in de Taskforce Forensische zorg ingericht en een meerjarenovereenkomst met de sector afgesloten om met extra middelen de ergste druk te verlichten.⁴¹ De leegloop van de longstayvoorzieningen (inmiddels LFPZ) maskeert dat de groeiende groep langverblijvers zich inmiddels in de behandelafdelingen bevindt. Bij onvoldoende tbs-capaciteit leidden tbs-opleggingen tot tbs-passanten in het GW, de impact op de bezetting en de uitstroom uit het GW lichten wij toe in sectie 4.4.

³⁹ De Boer et al., 2024.

⁴⁰ Van der Wolf, Reef, & Wams, 2020.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 29452, nr.239. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.

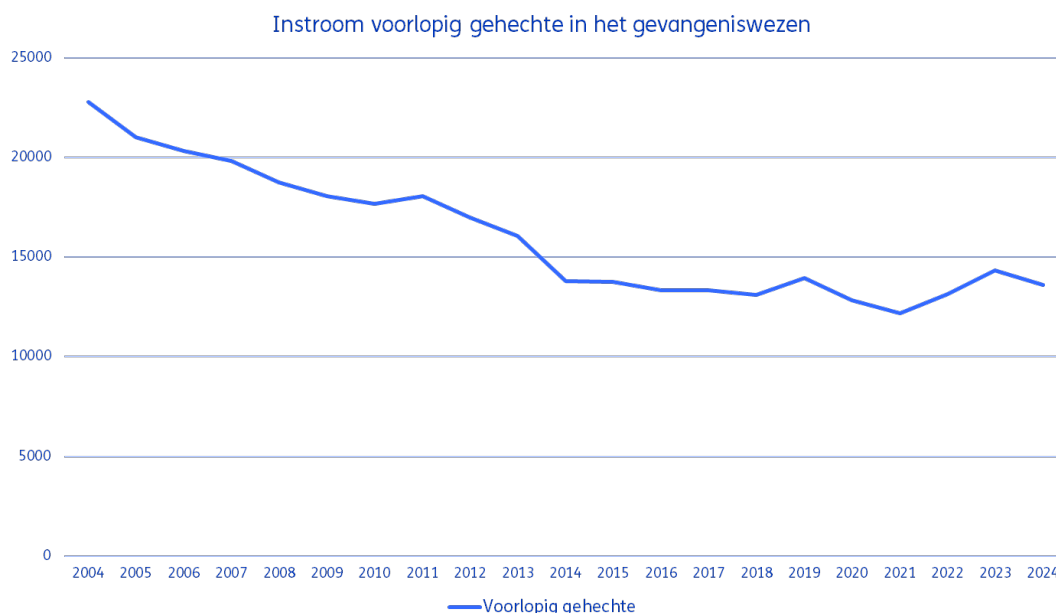


Figuur 3.10: In eerste aanleg opgelegde tbs-maatregelen, tbs met dwangverpleging en tbs met voorwaarden (bron: WODC, DJI, Rechtspraak 2021).

3.6 Voorlopige hechtenis

Meer dan de helft van de instroom in het GW bestaat uit voorlopig gehechten. Net als het aantal dagvaardingen en opgelegde vrijheidsstraffen stabiliseert het aantal voorlopige hechtenissen eerder dan de geregistreerde criminaliteit (Figuur 3.11). Dat wil zeggen, de geregistreerde criminaliteit in totaal nam af maar het aandeel criminelen dat potentieel een vrijheidsstraf opgelegd krijgt stabiliseerde. Het aantal voorlopige hechtenissen is in 2024 vergelijkbaar met 2014, met tussentijds enkele pieken en dalen. Voorlopig gehechten verblijven in een HvB of bestemming met dubbel regime⁴²; de ontwikkelingen binnen deze verblijfslocatie worden besproken in sectie 5.1.

⁴² Met uitzondering van gedetineerden in voorlopig hechtenis met een onaanvaardbaar GVM-risico (Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, art.6) beheersingsrisico (art. 11) en/of verdacht van een terroristisch misdrijf (art. 20a). Ook bijvoorbeeld een EZV en PPC bestemming kan fungeren als HvB.



Figuur 3.11: Het aantal personen dat instroomt in het GW (huis van bewaring) als voorlopig gehechte. Het betreft hier het deel van het voorarrest dat volgt op de invezekeringstelling (en buiten het GW plaatsvindt).

Een veelgehoorde stelling is dat Nederland relatief veel verdachten in voorlopige hechtenis neemt. De Algemene Rekenkamer concludeerde echter in 2017 dat dit niet met zekerheid kon worden vastgesteld of ontkracht, vanwege grote verschillen in rechtssystemen en wijze van registreren.⁴³ Het aandeel verdachten dat in voorlopige hechtenis wordt genomen is relatief stabiel. Wel fluctueert het aantal verdachten dat in aanmerking komt voor voorlopige hechtenis enigszins. In 2019 stroomde bijvoorbeeld relatief veel zaken in bij het OM met een minimale strafdreiging van vier jaar, een wettelijke voorwaarde voor voorlopige hechtenis.⁴⁴ Ook fluctueert het percentage van deze kleinere groep verdachten dat daadwerkelijk in voorlopige hechtenis wordt genomen: in 2016 was dit 17%, in 2022 20,4%. Er zijn in CJIB-data aanwijzingen dat de gemiddelde duur van het totale voorarrest voor gedetineerden met een strafrestant in de afgelopen tien jaar is toegenomen. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat er meer zware strafzaken door de keten stromen, in lijn met de eerder beschreven ontwikkelingen.

Er bestaat al jaren forse kritiek op de praktijk van voorlopige hechtenis in Nederland. De beslissing om verdachten in voorlopige hechtenis te nemen lijkt vaak uit automatisme genomen te worden, ingegeven door risicomanagement en de wens om efficiënt te werken. Ze wordt gebruikt om zaken te prioriteren, zelden afgewezen door rechters, en is vaak onvoldoende gemotiveerd en genomen zonder serieuze overweging van alternatieven.⁴⁵ Een aantal van deze punten werd in 2021 ook geconstateerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁴⁶

Een aanzienlijk aandeel van de gedetineerden zit hun straf deels of geheel uit in voorlopige hechtenis, nog voordat zij zijn veroordeeld. Het in voorlopige hechtenis nemen van een verdachte vergroot de kans dat later een vrijheidsstraf wordt opgelegd; omgekeerd neemt

⁴³ AR, 2017.

⁴⁴ CBS, 2024.

⁴⁵ Boone et al., 2019; Crijns et al. 2016; Crijns & van den Brink, 2021; Janssen et al., 2011; Mols, 2024; Stevens, 2010; Stevens, 2012; Stevens, 2020; Van Toor, 2018.

⁴⁶ Crijns & van den Brink, 2021.

die kans af wanneer een verdachte niet (langer) in voorlopige hechtenis verblijft.⁴⁷ Het is dus denkbaar dat voorlopige hechtenis vaker wordt toegepast dan nodig, en dat dit uiteindelijk ook leidt tot meer vrijheidsstraffen. Onderzoek om de omvang hiervan vast te stellen is echter niet voorhanden.⁴⁸ Voor het GW betekent dit potentieel een grotere capaciteitsvraag dan het geval zou zijn geweest met een gematigdere inzet van voorlopige hechtenis.

Zowel vanuit de politiek als vanuit de rechtspraak en het OM is door de jaren heen meermaals opgeroepen tot een bewustere omgang met voorlopige hechtenis, onder meer door de motivering te verbeteren, vaker gebruik te maken van schorsing en alternatieven te overwegen.⁴⁹ Dit lijkt echter geen effect te hebben op de inzet van voorlopige hechtenis; de huidige praktijk is diep geworteld in de cultuur en organisatie van de betrokken partijen, en niet zozeer het resultaat van falende procedures of wetgeving.⁵⁰

⁴⁷ Janssen et al., 2011; Stevens, 2010; Stevens, 2012; Stevens, 2020.

⁴⁸ Van Toor, 2018.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: OM, 2020b; Kamerstuk 36327, nr. 41 Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 41. Gewijzigd amendement van het lid Sneller ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 13.

⁵⁰ Boone et al., 2019; Stevens, 2020; Mols, 2024; Crijns et al. 2016.

4 Uitvoering

Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt de verblijfsbestemming van een gedetineerde bepaald door de fase waarin hij of zij zich bevindt binnen de justitiële keten. De bestemmingen verschillen in regimes en dagprogramma's en zijn globaal te onderscheiden in: (1) voorlopige hechtenis in een HvB, voor verdachten die nog niet in eerste aanleg zijn veroordeeld; (2) arrestantenafdelingen, bedoeld voor personen in vervangende hechtenis of personen die zich aan detentie hebben onttrokken⁵¹; (3) gevangenis- voor veroordeelden, (4) afdelingen voor specifieke doelgroepen met een dubbele bestemming (gevangenis/HvB) zoals de extra zorgvoorziening (EZV), Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC) en de Extra beveiligde inrichting (EBI); (5) op re-integratie gerichte regimes met meer vrijheden, zoals de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA). Daarnaast wordt de ISD-maatregel uitgevoerd in daarvoor apart ingerichte capaciteit. Aan plaatsing op een bestemming kunnen voorwaarden verbonden zijn. Daarnaast kunnen gedurende alle fasen beperkingen gelden voor de gedetineerde, met gevolgen voor het plaatsingsregime.

In dit hoofdstuk onderzoeken wij de ontwikkelingen in het GW aan de hand van de instroom, voorraden, populatie, specifieke doelgroepen en de detentieduur. Daarnaast kijken wij naar het plaatsingsbeleid.

4.1 Instroom

De in hoofdstuk 3 besproken ontwikkelingen in de strafrechtketen vertalen zich in drie instroomvarianten in het GW: arrestanten, zelfmelders en voorlopig gehechten (Figuur 4.1). Het is relevant om naast de opgelegde vrijheidsstraffen (sectie 3.3) ook te kijken naar de instroom in het GW, aangezien deze opleggingen zich niet direct vertalen in instroom in het GW.⁵²

In lijn met de ontwikkelingen in criminaliteit, opsporing en vervolging zien we gedurende de periode het aantal voorlopige hechtenissen afnemen (zie 3.6 voor een uitgebreidere discussie). Rond 2014 vlakt deze afname af, waarna het aantal stabiliseert. Voorlopig gehechten vormen meer dan 50% van de totale instroom in het GW en dit aandeel is in de afgelopen jaren, mede als gevolg van een daling in de andere instroom categorieën, toegenomen. Grof geschat stroomt meer dan de helft van de voorlopige gehechten uit voordat er een vonnis is uitgesproken. Een ander aanzienlijk deel stroomt uit nadat een vrijheidsstraf is opgelegd die gelijk is aan de duur van de voorlopige hechtenis; dit betreft vaak relatief korte straffen. Een kleiner deel blijft binnen het GW om een strafrestance uit te zitten, doorgaans in het geval van relatief lange straffen.⁵³

Het aantal vervangende sancties en maatregelen is na de invoering relatief stabiel. In 2014 stijgt de instroom uit het aantal vervangende sancties/maatregelen drastisch, om vervolgens sterk te dalen. Dit is een gevolg van o.a. aanpassingen in de Wet Mulder en de

⁵¹ Zoals opgeroepen zelfmelders die niet zijn verschenen en gedetineerden die niet zijn teruggekeerd na verlof.

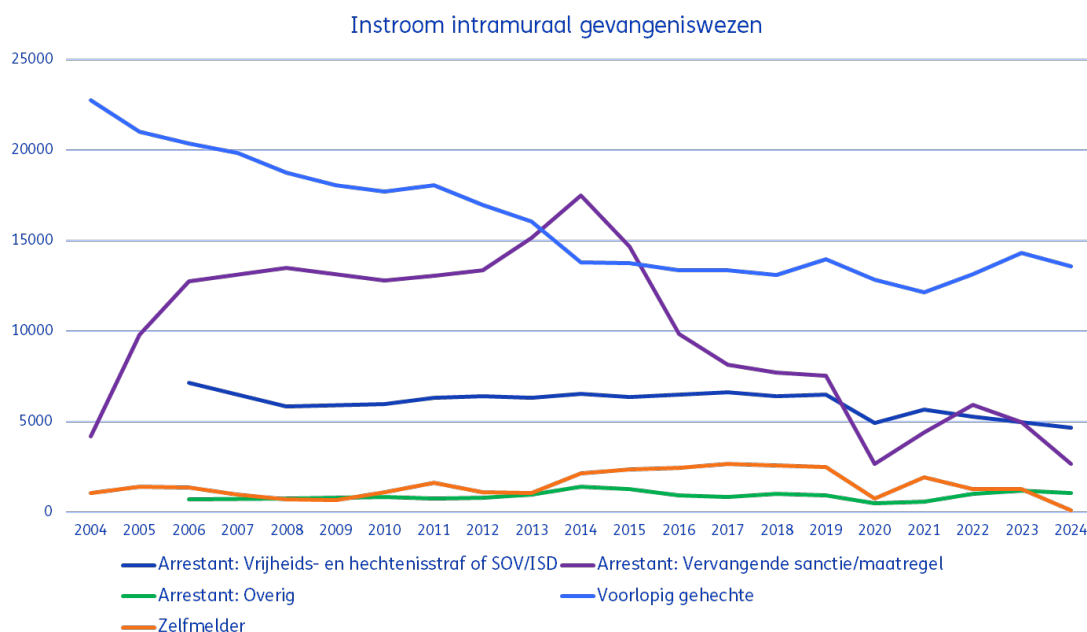
⁵² Voor alle categorieën geldt dat een persoon meerdere vonnissen kan stappelen, deze persoon stroomt dan maar een keer in het GW. Vonnissen kunnen daarnaast worden uitgesproken als de persoon al binnen het GW verblijft. Opgelegde vervangende sancties of maatregelen kunnen na het vonnis alsnog voldaan worden, waardoor de persoon niet instroomt in het GW.

⁵³ DJI, 2024a.

Wet OM-afdoening, waardoor een groot aantal geldboetes tot insluiting leidde. De Tweede Kamer en de Nationale Ombudsman vroegen daarop om meer maatwerk, waar met de wet USB gehoor aan werd gegeven.⁵⁴ In de afgelopen 10 jaar daalt het aantal vervangende sancties/maatregelen aanzienlijk. In 2024 leidden de capaciteitsmaatregelen tot een verdere afname doordat arrestanten met een korte straf tijdelijk niet werden ingesloten.

Het aantal zelfmelders daalde tot 673 in 2009 door minder vrijheidsstraffen en strengere zelfmeldregels. In 2010–2011 steeg het aantal weer, vooral omdat Elektronische Detentie (ED) werd stopgezet en tijdelijk extra capaciteit in Beperkt Beveiligde Inrichtingen (BBI) beschikbaar kwam. Vanaf eind 2012 liep het aantal opnieuw terug door het uitfaseren van BBI-plaatsen.⁵⁵ In 2013 volgden maatregelen om de opnamecapaciteit voor zelfmelders weer te vergroten en in 2014 wordt de zelfmeldprocedure aangepast wat leidt tot een hogere opkomst.⁵⁶ Tussen 2013 en 2019 zien we daarop dat het aantal zelfmelders gedurende enkele jaren relatief hoog is, deze ontwikkeling valt samen met een piek in de vermogensmisdrijven (zie ook 3.3). Na 2023 zijn de effecten van de instroommaatregelen op de instroom van zelfmelders en vervangende sancties/maatregelen duidelijk te zien.

Al deze ontwikkelingen samengenomen zien we een afname van de instroom tussen 2005 en 2010, vervolgens een stijging tot 2014 en uiteindelijk vanaf 2014 een flinke daling. De consequenties hiervan kunnen echter alleen geduid worden door in meer detail te kijken naar specifieke verblijfslocaties en detentieduur.



Figuur 4.1: De instroom in het GW (bron: DJI).

⁵⁴ DJI, 2015.

⁵⁵ DJI, 2013.

⁵⁶ DJI, 2015.

4.2 Voorraden

Voorraadvorming van verdachten en veroordeelden ontstaat wanneer de benodigde capaciteit binnen het GW niet beschikbaar is en instroommaatregelen noodzakelijk zijn. Vanaf 2023 is dit het geval (zie 5.6).

Wanneer er geen ruimte is in het GW kan er een arrestanten-, of ook wel ‘last-tot-aanhouding’, -voorraad ontstaan: arrestanten die zouden moeten worden opgepakt, maar waarbij dit niet gebeurt vanwege capaciteitsgebrek. De voorraad last-tot-aanhouding neemt vanaf 2024 toe als gevolg van de zogenaamde arrestantenmaatregel. Niet al deze personen zullen worden aangehouden, bijvoorbeeld omdat zij onvindbaar blijken. Het CJIB schat dat er nog meer dan 400 detentiejaren uit de arrestanten voorraad zal moeten instromen in het GW. Daarnaast ontstaat een verborgen voorraad doordat zelfmeldprocedures niet worden gestart. Een deel van deze procedures mislukt doorgaans, waarna deze personen instromen in de arrestantenvoorraad. Wanneer zelfmelders echter niet worden opgeroepen, gebeurt dit niet, waardoor de instroom in de arrestantenvoorraad tijdelijk lager uitvalt.

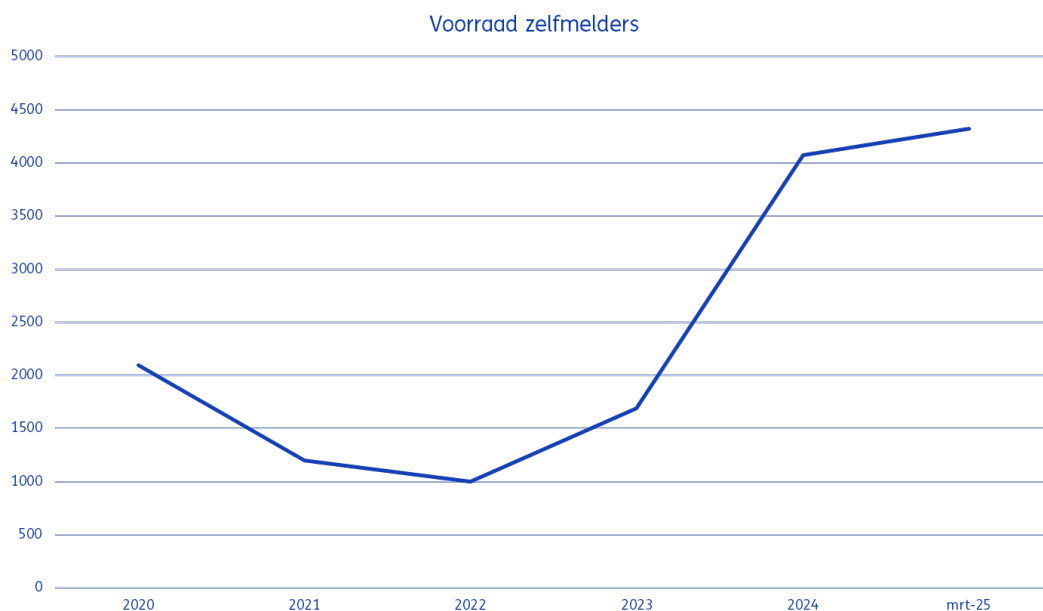
Er ontstaat een omvangrijke voorraad van zelfmelders wanneer hun oproep wordt uitgesteld door beperkte celcapaciteit (Figuur 4.2). De zelfmeldersvoorraad omvatte op 1 april 2025 4.323 personen die gezamenlijk nog 598 detentiejaren moeten uitzitten.

Het wegwerken van deze voorraden is, zelfs met additionele capaciteit, een aanzienlijke opgave. Na de coronapandemie heeft het twee jaar geduurd om de zelfmeldervoorraad met 1.000 personen te laten afnemen. Door de huidige aanhoudende druk op de GW-capaciteit is het niet aannemelijk dat er op korte termijn additionele capaciteit beschikbaar zal zijn om de voorraden te verwerken.

Ten slotte kunnen op korte termijn voorraden ontstaan wanneer arrestanten of voorlopig gehechten die al bij de politie verblijven, niet kunnen doorstromen naar het GW wegens ruimtegebrek. Dit zijn de zogenoemde ‘achterblijvers’. In maart 2024 waren de politiecellen kortstondig vol.⁵⁷ Op het moment dat ook de politiecellen vol zijn is er geen mogelijkheid meer om nieuwe verdachten en veroordeelden vast te houden zonder anderen te laten lopen.

De voorraden liepen tijdens de coronapandemie en opnieuw in 2023 en 2024, als gevolg van capaciteitsgebrek en bijbehorende maatregelen, sterk op. Dit is ongewenst om meerdere redenen. Ten eerste komt de daadkrachtige, en voor veroordeelden navolgbare, uitvoering van strafrechtelijke vonnissen in gevaar. Daarnaast is het bij voortdurende capaciteitsdruk moeilijk om opgelopen achterstanden weg te werken, omdat daarvoor meer capaciteit nodig is dan vereist zou zijn voor alleen de reguliere instroom op dat moment. Ten slotte zijn politiecellen niet geschikt voor langdurig verblijf, waardoor wet- en regelgeving kan worden overtreden als personen niet tijdig doorstromen naar het GW. Bij zeer sterk oplopende voorraden ontstaat uiteindelijk het risico dat vonnissen helemaal niet meer geëxecuteerd zullen worden doordat deze verjaren. Dit gebeurt echter zelfs bij straffen tot drie jaar pas na een verjaringstermijn van acht jaar, momenteel is hier dan ook nog geen sprake van.

⁵⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 937. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

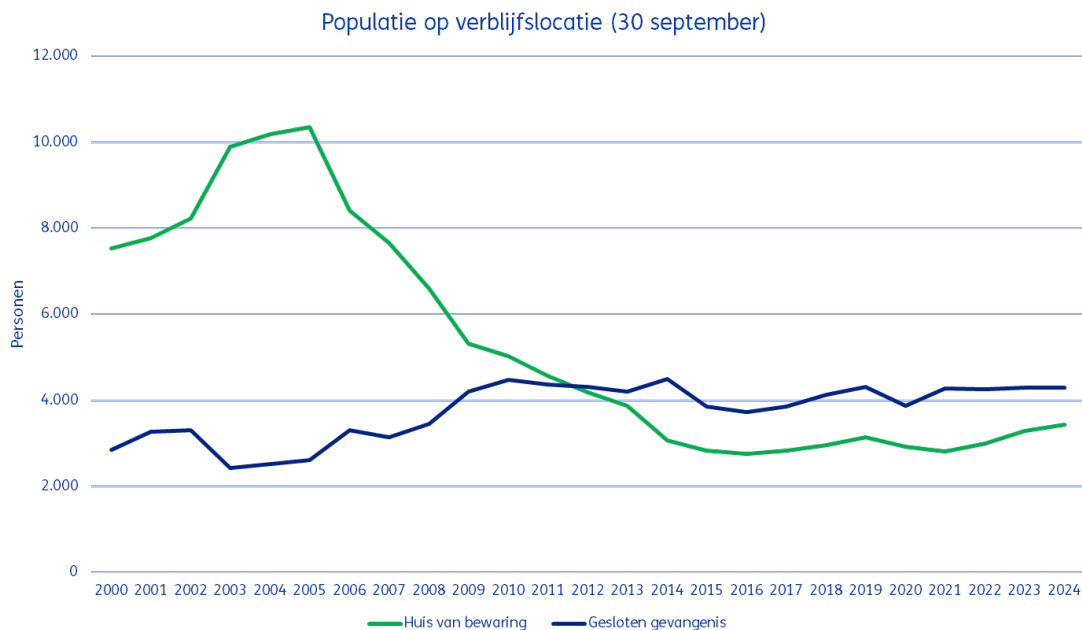


Figuur 4.2: De voorraad zelfmolders die wachten op oproep voor de executie van hun vonnis (bron: CJIB).

4.3 Populatie

Figuur 4.3 geeft de verblijfslocatie van de intra- en extramurale GW-populatie weer voor de twee grootste verblijfslocaties: de gesloten gevangenis en de HvB. In paragraaf 4.4 worden een aantal specifieke groepen behandeld. Vanaf de piekbezetting rond 2005 neemt met name de populatie binnen de HvB sterk af, terwijl de populatie in de gevangenis iets toeneemt. Dit komt door een dalende instroom, met name van voorlopig gehechte, en deels door beleidswijzigingen (modernisering sanctietoepassingen en modernisering gevangeniswezen) waarbij arrestanten, die eerder in HvB's verbleven, vanaf 2006 steeds vaker direct in gevangenissen worden geplaatst. Ook kunnen vanaf 2006 in eerste aanleg veroordeelden worden doorgeplaatst naar de gevangenis na de aanpassingen in de Penitentiaire Beginselenwet en de Penitentiaire Maatregel.⁵⁸

⁵⁸ DJI, 2011.



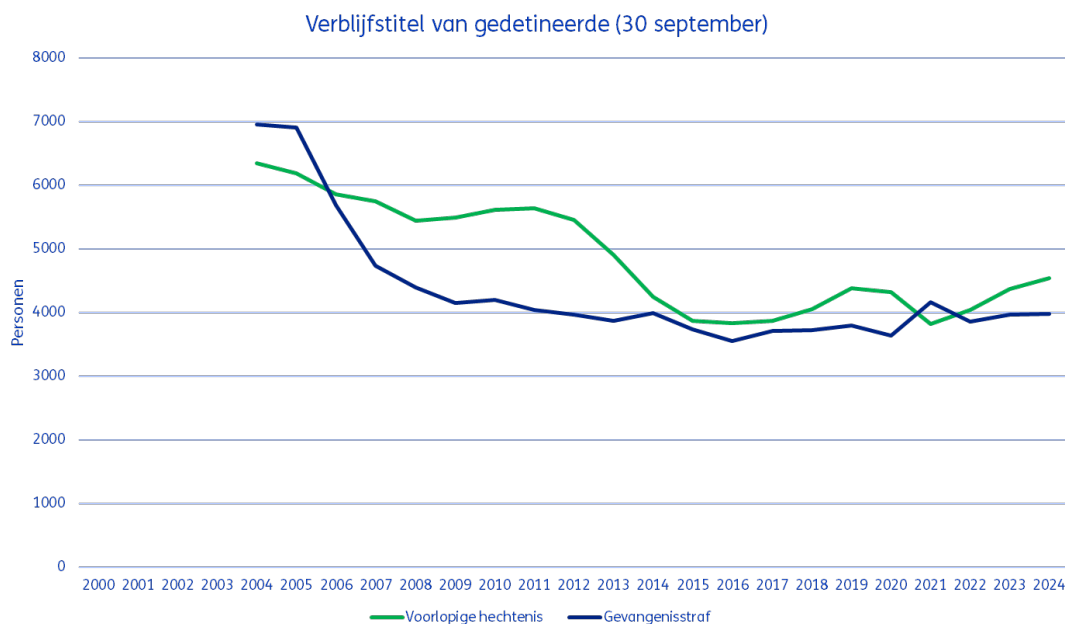
Figuur 4.3: De populatie binnen de twee grootste verblijfslocatie op 30 september van dat jaar (bron: WODC).

Daarnaast zijn vanaf 2009 nieuwe voorzieningen zoals Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's) en vanaf 2011 Extra Zorg Voorzieningen (EZV's) en afdelingen voor beheersproblematische gedetineerden opgezet, die vaak een dubbele bestemming hebben (HvB en gevangenis).⁵⁹ Volgend op het einde van een langdurige daling in het aantal voorlopige hechtenissen (3.6) en opgelegde detentiejaren (3.4) zien we dat de populatie op verschillende verblijfslocaties vanaf 2016 stabiliseert en licht toeneemt.

Figuur 4.4 laat zien dat voorlopige gehechten en de gedetineerden die een gevangenisstraf ondergaan met afstand de grootste groepen binnen het GW zijn. Deze groepen vormen respectievelijk 46% en 40% van de populatie in 2024. Hierna volgt de ISD-populatie (5,7%) en de vervangende hechtenissen (2,5%). Andere specifieke verblijfstitels omvatten elk 2% of minder van de populatie. Voorlopig gehechten vormen dus de grootste groep in het GW, de ontwikkelingen in deze groep zijn besproken in sectie 3.6. Voor een deel van deze groep wordt de duur van de vrijheidsstraf gelijkgesteld aan de duur van het voorarrest; zij stromen dus direct uit het GW.

De verdere ontwikkelingen rondom specifieke doelgroepen en de detentiefasering worden besproken in sectie 4.4.

⁵⁹ DJI, 2011; DJI, 2013.

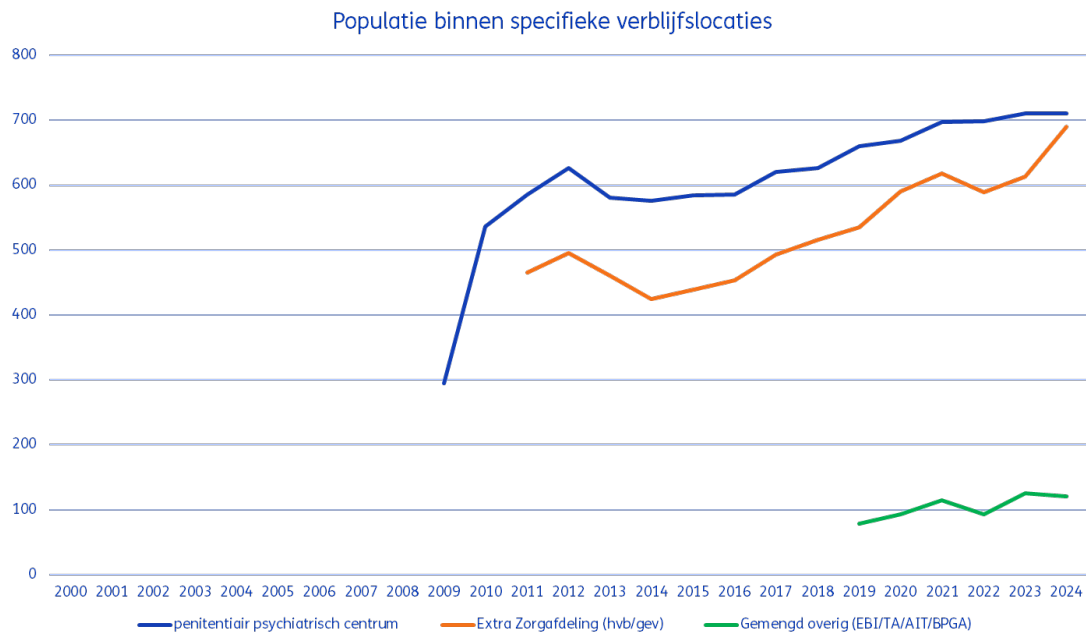


Figuur 4.4: De twee meest voorkomende verblijfstitels van de populatie op 30 september van dat jaar (bron: DJI).

4.4 Specifieke doelgroepen

In de afgelopen 25 jaar zien we een verandering in de mix van verblijfsbestemmingen die worden aangeboden in het GW. Het programma Modernisering Sanctietoepassing en het programma Modernisering Gevangeniswezen hebben geleid tot een herverdeling van specifieke categorieën gedetineerden over het gevangeniswezen. Sinds 2009 worden gedetineerden met een intensieve zorgbehoefte geconcentreerd in vijf Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's). Deze centra, met een dubbele bestemming als HvB en gevangenis, vervangen eerdere zorgafdelingen binnen reguliere inrichtingen. In 2011 zijn Extra Zorgvoorzieningen (EZV's) toegevoegd aan meerdere inrichtingen. Dit zijn kleine afdelingen met een regulier regime voor gedetineerden die extra zorg of bescherming nodig hebben, waar reguliere afdelingen niet in voorzien. Ook deze EZV's hebben een dubbele bestemming. In de jaren die volgen zien we dat deze bestemmingen verder worden uitgebreid, terwijl de GW-capaciteit als geheel afneemt (zie Figuur 4.5).

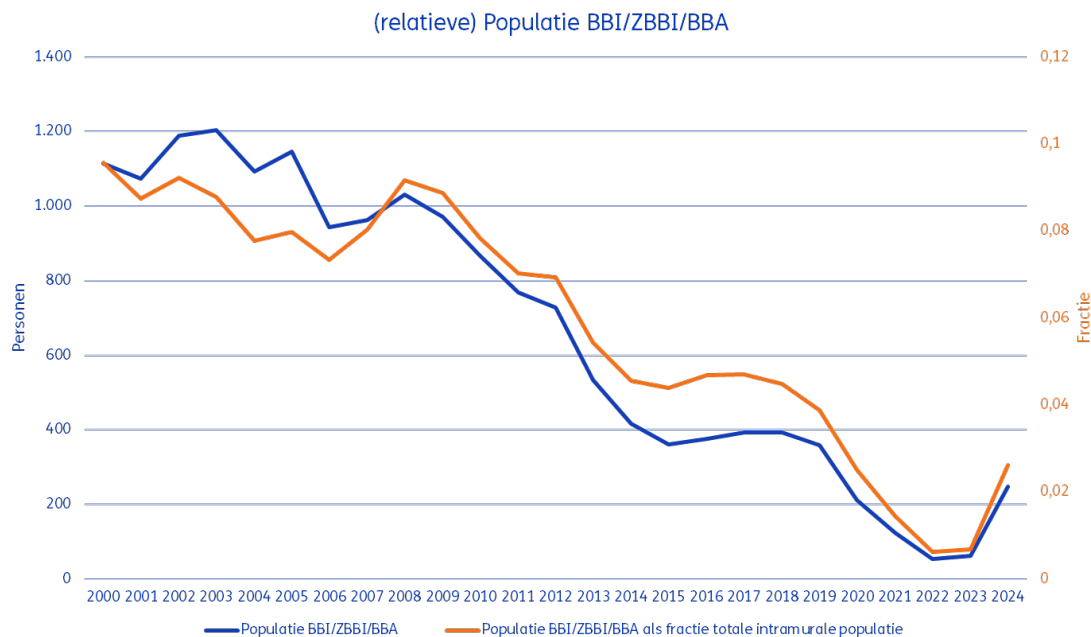
Tot slot zijn in 2011 aparte afdelingen ingericht voor beheerproblematische gedetineerden (BPGA) met een verhoogd beheerrisico. Ook deze doelgroep verbleef eerder binnen HvB's of gevangenissen, maar is sindsdien ondergebracht in speciaal ingerichte afdelingen met een gecombineerde bestemming. Verder bestaat er een terroristenafdeling, een extra beveiligde inrichting, afdelingen voor strafrechtelijke vreemdelingen, een zedenafdeling, een drugskoeriersafdeling en capaciteit specifiek voor adolescenten in het GW. De lichte regimes en extramurale capaciteit zullen wij hierna bespreken.



Figuur 4.5: De populatie binnen de specifieke verblijfslocaties: PPC, EZ en gemengd overig (EBI, TA, AIT, BPGA) (bron: DJI).

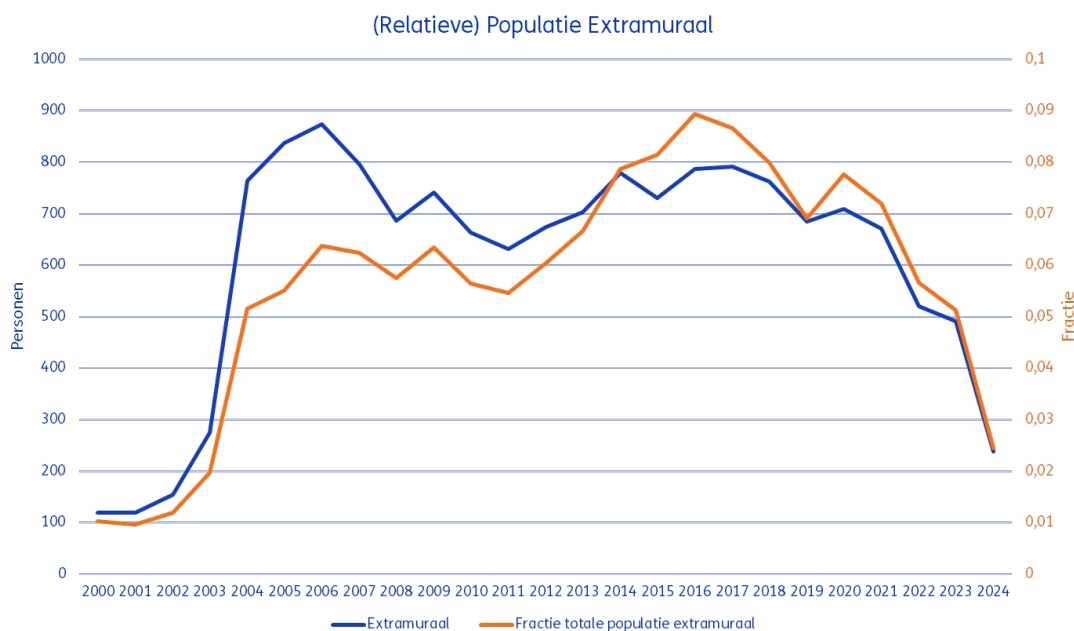
Sinds begin jaren 2000 is het stelsel van lichte regimes sterk gewijzigd. De populatie binnen de BBI's en zeer beperkt beveiligde inrichtingen (ZBBI's) besloeg in 2000 nog circa 9% van de gehele GW-populatie (zie Figuur 4.6). Na het stopzetten van de ED was er een tijdelijke toename in de BBI populatie rond 2008, hierna werd de capaciteit en populatie verder afgebouwd in aanloop naar het Masterplan 2013-2018: alle afdelingen met (zeer) beperkte bouwkundige beveiliging, waaronder de afzonderlijke ZBBI-locaties, sloten in 2014. Detentiefasering vond sindsdien plaats vanuit gesloten gevangenis met interne (Z)BBI-afdelingen. Het parlement verwierp in 2014 de invoering van een nieuw ED-stelsel, waardoor het bestaande fasemodel voorlopig bleef bestaan.

De coronapandemie verscherpte de neerwaartse trend: in 2020 werd de instroom van zelfmelders vrijwel stilgezet, wat leidde tot een verdere daling van de ZBBI-bezetting. Per 1 juli 2021 trad de Wet Straffen en Beschermen in werking. Hiermee vervielen de (z)BBI's en maakte het stelsel plaats voor BBA's in gesloten inrichtingen. De BBA combineert verblijf met begeleid werken en heeft als expliciet doel re-integratie. Rond 2022 was de populatie in lichte regimes bijna tot 0 gereduceerd, de nieuw ingevoerde BBA was aanvankelijk onderbezet. Hierna werden de plaatsingscriteria verruimd middels de 'Regeling Tijdelijk Verlaten van de Inrichting', waardoor de populatie weer toenam. Ook het afschalen van de penitentiaire programma's (PP) betekende dat een grotere groep gedetineerden het uitfaseringstraject via de BBA ging doorlopen.

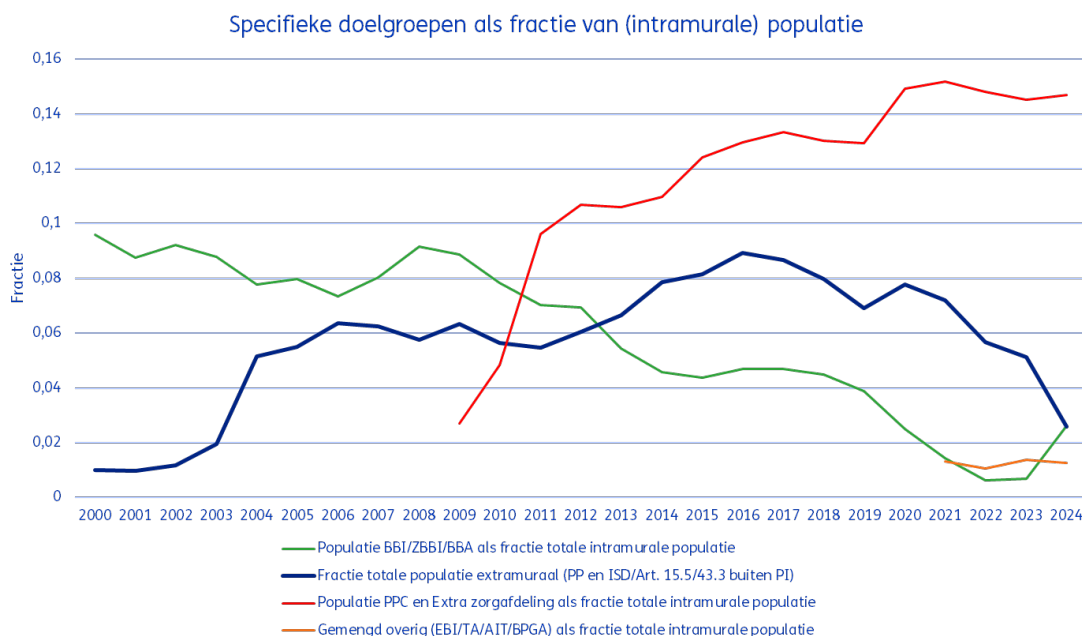


Figuur 4.6: De populatie binnen de lichte regimes BBI, ZBBI en BBA in absolute aantallen (linker-as) en relatief aan de intramurale populatie (rechter-as).

Op 1 januari 1999 trad de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in werking. Met de Pbw werd een wettelijke basis gecreëerd voor een praktijk die eerder al in beperkte vorm bestond; gedetineerden kunnen het laatste deel van een vrijheidsstraf invullen met activiteiten buiten het GW. Aanvankelijk is de extramurale populatie zeer beperkt in omvang, na 2002 neemt de omvang van o.a. PP's en het destijds uitgevoerde ED snel toe (Figuur 4.7). In 2010 verdween ED. Het aandeel extramuraal piekt in 2016. Dit wordt veroorzaakt door een stijging in de PP's en ISD-maatregelen. De extramurale populatie daalt na 2006 sterk doordat de populatie die in aanmerking komt voor een PP afneemt. Het aantal PP's is daarna jarenlang relatief stabiel geweest maar begint vanaf 2021 sterk te dalen, mede als gevolg van het gevoerde beleid (wet SenB) waarmee het aandeel van de populatie dat in aanmerking komt voor een PP sterk afneemt. Alleen gedetineerde met een strafduur tussen 6 maanden en 1 jaar komen nog in aanmerking voor een PP. De daling in de extramurale populatie van de laatste paar jaar wordt voor een klein deel verklaard door een afname in de extramurale ISD populatie (zie ook 3.5).

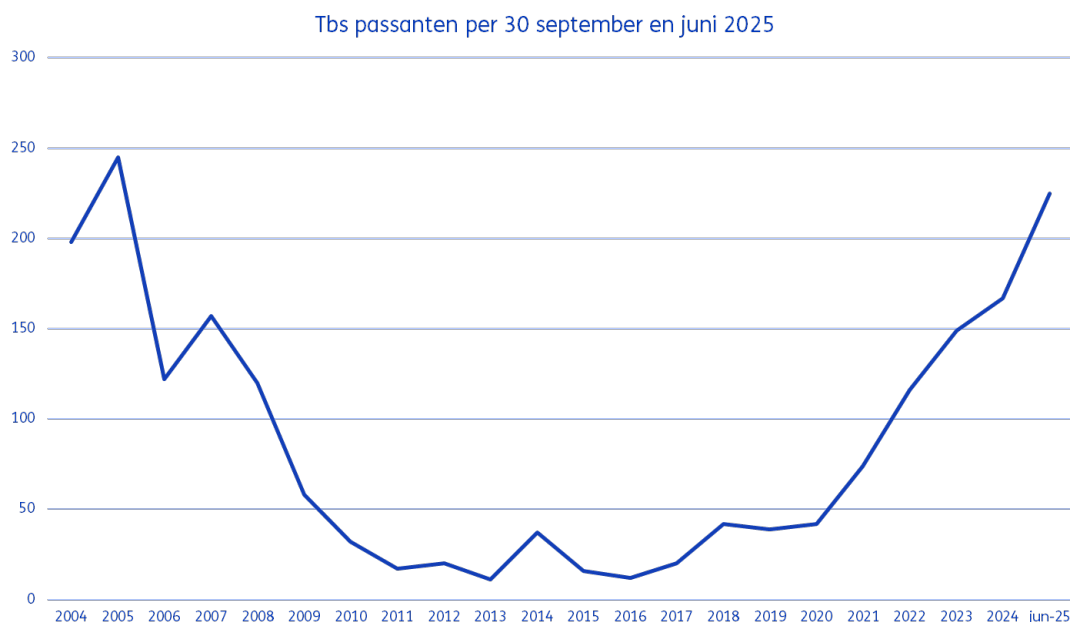


Figuur 4.7: De extramurale populatie in absolute aantallen (linker-as) en relatief aan de totale GW populatie (rechter-as). De extramurale populatie is samengesteld uit PP's, ED, ISD extramuraal en Art. 15.5 en 43.3 buiten een PI.



Figuur 4.8: Het relatieve aandeel van verschillende specifieke doelgroepen in de totale en intramurale populatie (bron: DJI).

Figuur 4.8 geeft een overzicht van de relatieve ontwikkelingen die hierboven zijn besproken. Hieruit ontstaat een beeld dat de verblijfsbestemming van de populatie in de afgelopen jaren verzwaart, minder mensen verblijven in lichte regimes of extramuraal, terwijl de intramurale populatie vaker verblijft in een PPC of zorgafdeling. Het gevolg hiervan is minder capaciteit die benut kan worden voor MPC's, hogere eisen aan personeel en vastgoed. Daarmee wordt het GW ook duurder en minder flexibel.



Figuur 4.9: Het aantal tbs-passanten in het GW op 30 september van het jaar en op 30 juni 2025 (bron: WODC/DJI/JenV).

Verder wordt in toenemende mate capaciteit in het GW bezet door tbs-passanten, dit was zowel het geval tijdens het vorige tekort als in de afgelopen jaren (Figuur 4.9). Na de eerdere daling in tbs-opleggingen (2004-2011) werd de klinische capaciteit tussen 2013 en 2017 teruggebracht van 1.858 naar 1.396 plaatsen. Hoewel het aantal nieuwe maatregelen in die jaren stabiel bleef, begon het daarna gestaag toe te nemen en vanaf 2017 versnelde deze toename (zie 3.5.2). Sinds 2019 is de tbs-capaciteit structureel volledig bezet; uitbreiding naar gemiddeld 1.614 plaatsen in 2023 kon de vraag niet bijbenen. Gelijktijdig stikt de uitstroom uit tbs voorzieningen naar lichtere zorgregimes en de vrije maatschappij. Gevolg is een groeiende groep passanten: op 30 juni 2025 verbleven 225 tbs-gestelden in het GW.⁶⁰ Zij wachten vaak lange tijd op plaatsing, wat druk zet op het GW en in het bijzonder de PPC's.

Ook verblijven er sinds 2023 ook enkele tientallen jeugdigen in een speciaal daarvoor gereserveerde afdeling in een HvB. Idealiter zouden zij worden geplaatst in een JJI, maar door een tekort aan capaciteit is dat niet altijd mogelijk.⁶¹ In 2019 werden ook enkele jeugdige korte tijd geplaatst in een Huis van bewaring wegens capaciteitsproblematiek in de JJI.⁶²

Ten slotte leidt de verharding van de populatie⁶³ en de toename van hoog risico gedetineerden⁶⁴, de zogenaamde GVM-populatie, tot aanvullende werkdruk op reguliere afdelingen en tot een hogere vraag naar zwaarder beveiligde afdelingen, die intensiever zijn in termen van kosten, personeel⁶⁵ en ruimte.⁶⁶ Deze speciale afdelingen ontlasten echter wel de reguliere afdelingen. Voor gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 33628, nr. 110. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

⁶¹ DJI, 2024a.

⁶² Kamerstukken II 2020/21, 24587, nr.789. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.

⁶³ DJI, 2024d.

⁶⁴ DJI, 2022d.

⁶⁵ De afdelingsgrootte van de Terroristenafdeling (TA), BPG, AIT en EBI zijn doorgaans (veel) kleiner dan reguliere afdelingen en vragen verhoudingsgewijs een grotere personele inzet (DJI, 2022b; 2022c en Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr.929. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).

⁶⁶ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr.929. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.

risico wordt een GVM-classificatie toegekend, die bepaalt op welk beveiligingsniveau zij moeten worden geplaatst. Tegelijkertijd groeit de druk op middelen door aanvullende eisen aan beveiligingsstandaarden en een striktere plaatsingspraktijk. Binnen de groep risico gedetineerden neemt bovendien het risico op voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) en ondermijning toe, wat leidt tot extra monitoring en trainingsvereisten.⁶⁷ De strikte plaatsingscriteria leidden tot meer frictie in de benutting van capaciteit. De bestaande capaciteitsmarges houden maar beperkt rekening met frictieleegstand als gevolg van de plaatsingsbeperkingen van specifieke doelgroepen.

4.5 Plaatsing van de populatie

De gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, zijn op het niveau van bestemmingstypen (bijvoorbeeld HvB en gevangenis). Binnen deze bestemmingstypen vinden echter uiteenlopende afwegingen plaats die gevolgen hebben voor de vraag naar en het aanbod van GW-capaciteit.

De (over)plaatsing van gedetineerden binnen en tussen afdelingen vindt op dagelijkse basis plaats maar omvat tal van overwegingen. Bij de plaatsing van gedetineerden wordt de geschiktheid bepaald op basis van: de bestemming en opgelegde maatregelen of beperkingen, het arrondissement van inschrijving, het GVM-risico, eventuele contra-indicaties en detentiefasering. Deze kaders bepalen de plaatsing in een penitentiare inrichting (PI) en binnen welke afdeling, en daarmee de bezetting van specifieke capaciteit. De in dit onderzoek gepresenteerde cijfers geven dus alleen de hoofdlijnen weer van capaciteit en bezetting. De operationele praktijk is complexer.

De geschiktheid van een gedetineerde voor plaatsing in een bepaald regime of celtype wordt mede bepaald door de afwezigheid van een contra-indicatie. Daarbij wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een gemeenschappelijk regime, deelname aan programma's en plaatsing in een meerpersoonscel (MPC). Sinds de invoering van de Wet Straffen en Beschermen (SenB) in 2021 mogen gedetineerden pas op een MPC worden geplaatst nadat er is vastgesteld dat er geen contra-indicatie bestaat. Bij een contra-indicatie moet een gedetineerde op een eenpersoonscel (EPC) worden ondergebracht. Indien er geen EPC beschikbaar is betekent dit dat de persoon alleen een MPC betreft (zie ook Figuur 5.4). Daarnaast leidt dit tot meer verplaatsingen en een hogere operationele belasting binnen DJI. Het vaststellen van contra-indicaties vergt tijd en capaciteit, waardoor bij personeelstekorten MPC's mogelijk langer dan gewenst slechts door één persoon worden bezet.

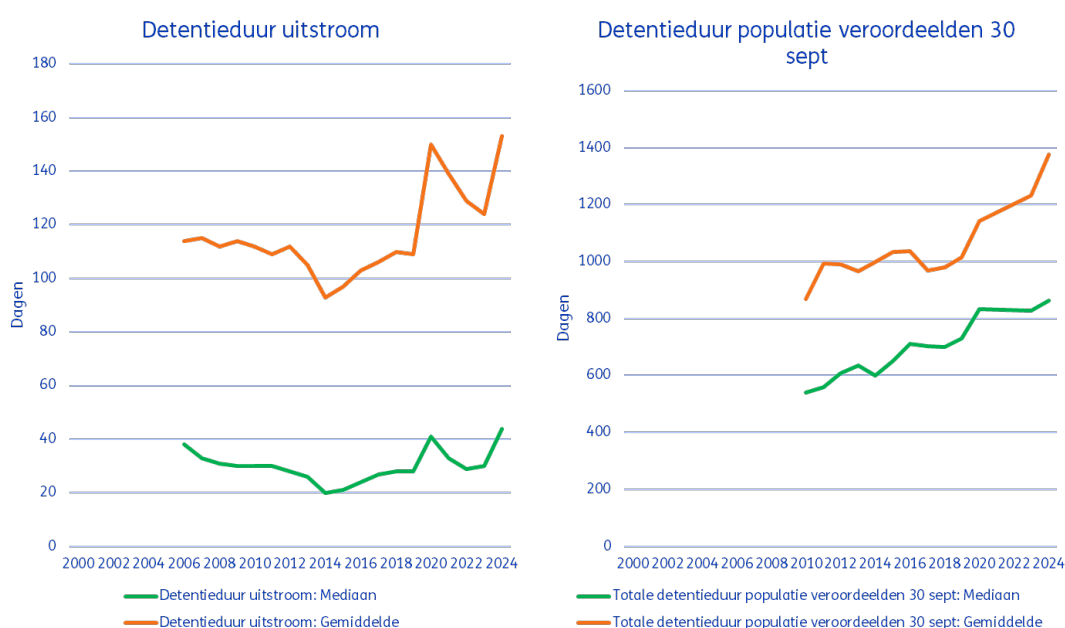
De besluitvorming over plaatsing is gemandateerd aan de selectiefunctionaris van DJI en de directeur van de inrichting, met uitzondering van opgelegde maatregelen (door de rechter) of beperkingen bij voorlopige hechtenis (door de officier van justitie of rechter-commissaris). Binnen de wettelijke kaders heeft DJI daarmee aanzienlijke vrijheid om gedetineerden te plaatsen of te verplaatsen. Tegelijkertijd ontstaan hierdoor beperkingen die kunnen leiden tot fricties in het gebruik van capaciteit. Regionale over- of ondercapaciteit, of knelpunten binnen specifieke afdelingen of regimes, kunnen vaak niet worden opgelost door herschikking vanwege deze plaatsingsbeperkingen. Met de snelle groei van het capaciteitstekort in 2024 zijn enkele van deze regels deels losgelaten om een hogere bezettingsgraad mogelijk te maken. DJI-brede landelijke capaciteitscijfers per regime gaan voorbij aan deze plaatsingsbeperkingen waardoor de operationele flexibiliteit minder is dan de cijfers doen veronderstellen.

⁶⁷ DJI, 2021b; 2022d; 2023.

4.6 Detentieduur

In sectie 3.4 bespraken wij de ontwikkelingen in de opgelegde strafduren. In deze paragraaf kijken wij nader naar de detentieduur binnen het GW, enkele ontwikkelingen en de doorwerking daarvan op het GW kunnen met deze data beter worden geïllustreerd dan alleen op basis van data over de oplegging in eerste aanleg mogelijk is.⁶⁸ Daarbij kan er gekeken worden naar de detentieduur van de uitstroom en de populatie.

Voor de periode 2008–2024 is vergelijkbare en bruikbare data beschikbaar over de detentieduur van de populatie veroordeelden. Vanaf het eerste meetmoment tekent zich een trend af van een populatie die in toenemende mate bestaat uit personen met gemiddeld een langere detentieduur (Figuur 4.10).

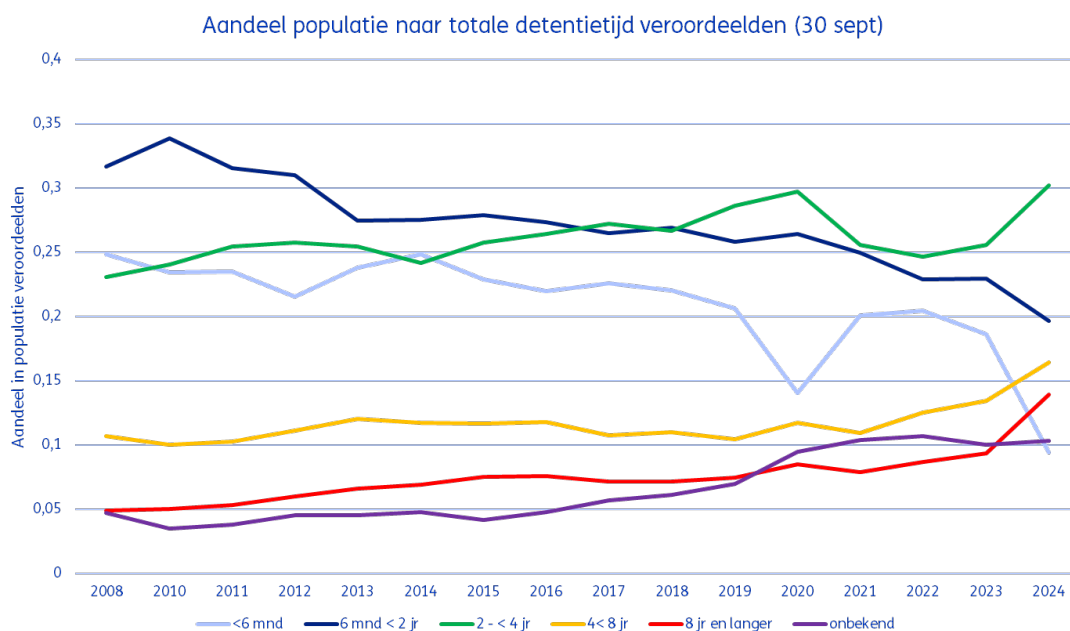


Figuur 4.10: De detentieduur van de totale uitstroom in het jaar (links) en de detentieduur van de populatie veroordeelden op 30 september (rechts) (Bron: DJI). De rechtergrafiek is gebaseerd op een peilmoment. Hierdoor zijn lange detentieduren sterker vertegenwoordigd dan in de linkergrafiek, die data over een heel jaar weergeeft. Door de grote hoeveelheid korte vrijheidsstraffen is de doorstroom binnen een jaar groot, de invloed van korte detentieduren is daarom in de linkergrafiek beter zichtbaar en de invloed van lange detentieduren in de rechtergrafiek. Dit geldt ook voor het effect van de coronapandemie.

Tussen 2010 en 2016 daalde de gemiddelde opgelegde strafduren (sectie 3.4), o.a. door een piek in vervangende vrijheidsstraffen in 2014, zoals ook in de instroom (sectie 4.1) zichtbaar is. Door het grote aantal en de korte duur van deze straffen is het effect op de gemiddelde detentieduur groot maar is de impact op de capaciteitsbezetting zeer beperkt. Vanaf 2016

⁶⁸ Vergelijkbaar met de instroomaantallen vertaalt de opgelegde duur van vrijheidsstraffen zich niet één op één naar de detentieduur in het GW. Ten eerste heeft de opgelegde straf betrekking op de instroom en de detentieduur, zoals hier besproken, op het gemiddelde in de GW-populatie, vastgesteld op basis van de ontslagdatum. Het grote volume van korte straffen verlaagt de gemiddelde strafduren van de instroom, terwijl in de gemiddelde detentieduur van de populatie juist de impact van langere straffen sterker naar voren komt. Daarnaast kan een persoon meerdere straffen sequentieel uitzitten, tijdelijk onttrokken worden aan detentie of het voorwaardelijke deel van een straf alsnog opgelegd krijgen. Daarnaast kan de detentieduur van een persoon toenemen als deze tijdens detentie een additionele vrijheidsstraf krijgt opgelegd. Bovendien zijn gegevens over de strafduren alleen beschikbaar voor de eerste aanleg en beperkt tot enkele duurscenario's. Dit laatste punt belemmert met name het inzicht in de toename van langere straffen in de opleggingen.

vlakt de piek in vervangende vrijheidsstraffen af, terwijl het aandeel langere straffen gestaag toeneemt. Ook neemt vanaf 2013 het aantal opgelegde ISD-maatregelen toe, die een relatief lange duur hebben (2 jaar). Binnen de populatie zien we het aandeel met een langere detentieduur hierdoor vanaf 2010 geleidelijk toenemen (Figuur 4.11). In een lange periode van 2010 tot 2023 daalt het relatieve aandeel van veroordeelde gedetineerden met een detentieduur korter dan twee jaar, terwijl het aandeel met een detentieduur langer dan twee jaar toeneemt (Tabel 4.1). Rond 2020 veroorzaken de coronamaatregelen een tijdelijke maar opvallende dip in het aantal kortgestrafte.



Figuur 4.11: Het aandeel van de populatie veroordeelden dat binnen een bepaalde detentieduur valt. De detentieduur is bepaald op basis van de geplande einddatum detentie waarbij rekening gehouden wordt met eventuele vervolgvonnissen en voorwaardelijke invrijheidsstelling. De categorie onbekend bestaat uit levenslang gestrafte en een overige groep waarvoor geen geplande einddatum aanwezig was in de data (bron: DJI).

Tabel 4.1: Verandering aandeel populatie veroordeelden naar detentieduur. De verandering tot 2024 wordt sterk beïnvloed door de genomen capaciteitsmaatregelen zoals de zelfmelderstop (rechter kolom), de resultaten voor 2023 (linker kolom) niet en zijn daarmee representatiever voor de onderliggende toename in detentieduur van veroordeelden sinds 2010.

	2010-2023	2010-2024
< 1 mnd	-2,20%	-5,00%
1<3 mnd	-1,20%	-5,00%
3 < 6 mnd	-1,30%	-4,00%
6 mnd - < 1 jr	-5,00%	-6,80%
1 - < 2 jr	-6,00%	-7,40%
2< 3 jr	0,20%	4,10%
3< 4 jr	1,40%	2,10%
4< 6 jr	1,80%	3,30%
6< 8 jr	1,60%	3,10%
8< 12 jr	1,10%	3,20%
12 jr en langer	3,20%	5,70%
onbekend	6,50%	6,80%

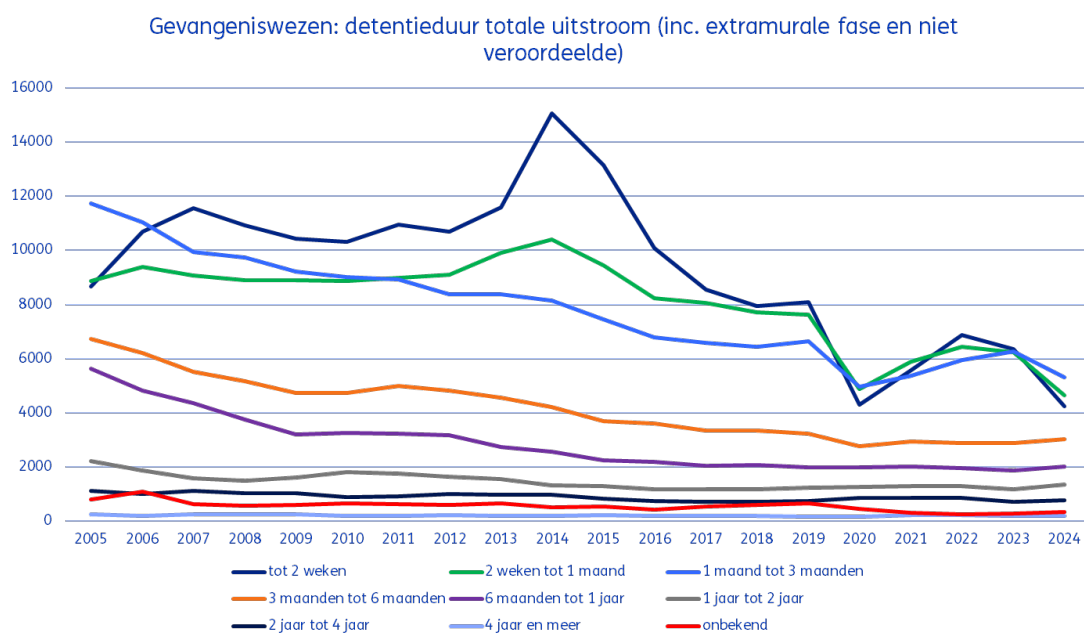
Vanaf 2006 kan worden afgezien van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) bij overtreding van de voorwaarden, waardoor de effectieve strafduur van gedetineerden toeneemt. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat v.i. slechts op een beperkt aantal gedetineerden van toepassing is. Het aantal gevallen waarin v.i. wordt uitgesteld of achterwege gelaten, neemt toe: in 2016 betrof dit 130 gevallen, in 2020 was dit opgelopen tot 180⁶⁹. Het aantal gedetineerden dat na uitstel of afstel van v.i. ingesloten bleef bereikte op 30 september 2020 een piek van 176 personen⁷⁰. Daarna nam dit aantal af tot 139 in 2023⁷¹. Met de Wet Straffen en Beschermen (2021) werd v.i. verder beperkt met o.a. een maximale duur van twee jaar en het uitgangspunt ‘v.i. tenzij’ naar ‘v.i. indien’.

Een oplopende detentieduur zorgt ervoor dat de uitstroom afneemt, gedetineerden blijven tenslotte langer ingesloten, waardoor de populatie geleidelijk aan meer en meer bestaat uit mensen met een langere detentieduur (Figuur 4.12). Dit effect wordt aanzienlijk groter wanneer de instroom van kortgestraften wordt beperkt. In de coronaperiode en in 2024 zien we dat capaciteitsmaatregelen (zoals instroombeperking van arrestanten en zelfmolders) vooral de instroom van (zeer) korte detentieduren drukken (Tabel 4.1). Hierdoor loopt de gemiddelde detentieduur verder op en neemt de uitstroom van de zittende populatie af (Figuur 4.10). Dit resulteert in een grotere druk op de capaciteit en minder ruimte voor instroom.

⁶⁹ Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.) | Ressortsparket (hoger beroep) | Openbaar Ministerie

⁷⁰ DJI, 2021.

⁷¹ DJI, 2024a.

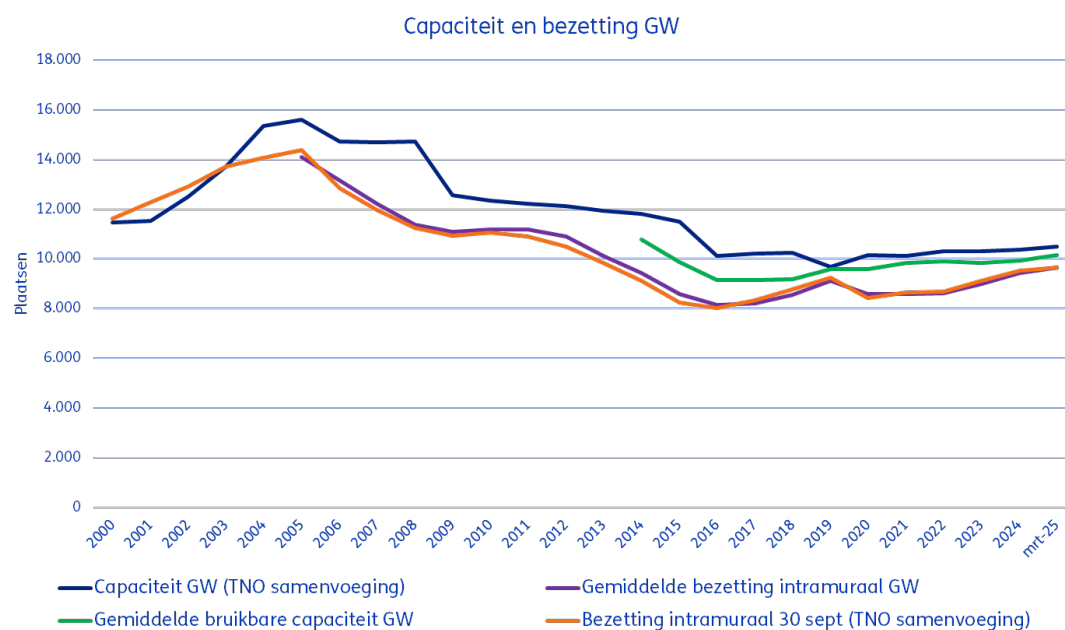


Figuur 4.12: Detentieduur van de totale uitstroom uit het gevangeniswezen (bron: DJI).

5 Capaciteit

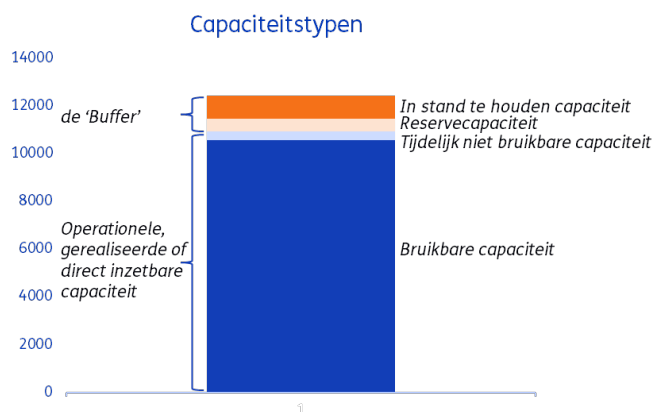
Alle besproken ontwikkelingen komen samen in de capaciteit en bezetting (zie hoofdstuk 3 en 4). Instroom en verblijfsduur (en dus uitstroom) bepalen samen de capaciteitsbehoefte (zie hoofdstuk 4). Er wordt getracht de capaciteit af te stemmen op de behoefte. Daarbij spelen prognoses van de toekomstige capaciteitsbehoefte een rol (6.3.1.1), maar ook beleidsafwegingen en politieke keuzes, soms ingegeven door financiële motieven. Deze onderwerpen worden in hoofdstuk 6 behandeld.

De ontwikkeling van de GW-capaciteit en bezetting is weergegeven in Figuur 5.1. Na de piek capaciteit en bezetting in 2005 neemt de capaciteitsbehoefte snel af en ontstaat er overcapaciteit. Tot 2016 wordt de capaciteit stap voor stap afgebouwd waarbij een groot aantal PI's wordt afgestoten. Vanaf datzelfde jaar begint de populatie echter toe te nemen. In de jaren die volgen vinden slechts beperkte capaciteitsuitbreidingen plaats binnen de marges van het bestaande vastgoed, met als gevolg een steeds verder oplopende bezettingsgraad.



Figuur 5.1: De gerealiseerde capaciteit en bruikbare capaciteit afgezet tegen de gemiddelde bezetting in het jaar en de bezetting op 30 september (en voor 2025 maart). In verschillende jaren worden verschillende begrippen gehanteerd voor de operationele capaciteit: 2007-2008: Gemiddelde capaciteit, 2008-2015: Gemiddeld direct inzetbare capaciteit, 2015-2023: Gemiddeld gerealiseerde capaciteit; 2024-2025: Operationele capaciteit (bron: DJI, WODC).

Naast de verschillende bestemmingstypen binnen het GW (zie 4.3 en 4.4) wordt capaciteit voor financiering, aansturing en rapportage onderverdeeld in enkele typen. Figuur 5.2 geeft een overzicht van deze begrippen. De bruikbare capaciteit vormt een onderdeel van de zogenoemde operationele capaciteit, die volledig gefinancierd is, maar in de praktijk niet altijd volledig inzetbaar is.⁷² Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen reservecapaciteit, in stand te houden capaciteit (tezamen buffercapaciteit) en tijdelijk niet-inzetbare capaciteit. Deze niet-bruikbare capaciteitstypen worden besproken in paragraaf 5.4.

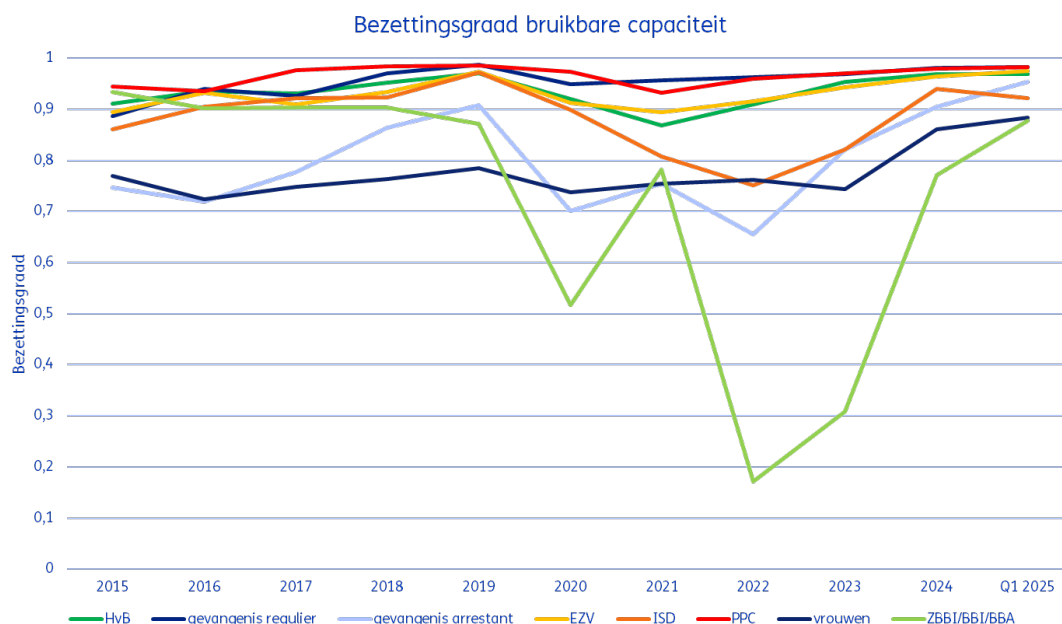


Figuur 5.2: De verschillende typen capaciteit die worden gehanteerd in de financiering en verslaglegging van DJI en hun omvang op 5 augustus 2025 (Bron: DJI).

5.1 Bezetting

Zoals in hoofdstuk 3 en 4 besproken, begint de capaciteitsbehoefte vanaf 2016 om verschillende redenen voor het eerst in jaren toe te nemen. Omdat de beschikbare capaciteit vrijwel gelijk blijft, loopt vanaf dat moment de bezettingsgraad op in alle grote verblijfsbestemmingen (Figuur 5.3). De coronapandemie doorbreekt deze trend tijdelijk, maar na het afbouwen van de maatregelen stijgt de bezettingsgraad opnieuw. In de afgelopen jaren loopt deze verder op tot ruim boven de marges die normaal worden aangehouden om een werkbare bedrijfsvoering mogelijk te maken (zie 5.2). Het GW raakt vanaf 2023 overbezet.

⁷² Operationele capaciteit wordt soms ook aangeduid als gerealiseerde capaciteit of directe inzetbare capaciteit.



Figuur 5.3: De bezettingsgraad van de bruikbare capaciteit (bron: DJI).

5.2 Capaciteitsmarge

Om de uitvoeringsopdracht van DJI te vertalen naar de praktijk worden zogenoemde ‘landkaarten’ opgesteld, waarin de exacte capaciteit per inrichting wordt beschreven. De verdeling van de benodigde capaciteit is afhankelijk van de koppeling tussen de vraag (te plaatsen gedetineerden) en het aanbod (bruikbare plaatsen), waarbij om verschillende redenen frictieleegstand en fluctuaties in de vraag en het aanbod kunnen ontstaan. Om deze fricties en (potentiële) fluctuaties op te vangen, wordt een overcapaciteit gehanteerd van 13,8% de beleidsrijke PMJ prognose.⁷³ Deze overcapaciteit bestaat uit; een marge van 8,7% aan operationele plaatsen voor tijdelijke buitengebruikstelling, frictie en fluctuaties in de vraag en een buffermarge van 5,1% om onzekerheden in de capaciteitsbehoefte voor het komende jaar op te vangen. De marges werden na het vorige tekort vastgesteld, in 2006 werd de operationele marge toegevoegd en in 2009 werd de buffermarge hieraan toegevoegd met als doel om binnen vier maanden te kunnen reageren op een stijgende behoefte.⁷⁴ Aan deze overcapaciteit is destijds als voorwaarde gesteld dat er geen sprake mag zijn van ‘onzekerheden bij de operationele beschikbaarheid van de voorraad cellen die een aanslag doen op de overcapaciteit’⁷⁵, zoals onderhoud en beschikbaarheid van personeel.

De marges worden verwerkt in de landkaarten, met daarin de capaciteit per inrichting, om fluctuaties en plaatsingsproblemen op te vangen. Daarbij ontstaat spanning tussen wat financieel en operationeel haalbaar is. Vanuit financieel oogpunt zijn alle plaatsen inzetbaar, maar operationeel is slechts 91,3% bedoeld voor reguliere bezetting. De overige 8,7% is nodig om onder meer fluctuaties in de dagelijkse bezetting en tijdelijk uitval door bijvoorbeeld onderhoud of personeelstekort op te vangen. Als DJI gedwongen is deze marges structureel te bezetten, ontstaat er feitelijk een tekort aan capaciteit en middelen.

⁷³ Bomhoff et al., 2002.

⁷⁴ Kamerstukken II 2008/09 24587, nr. 341. Brief van de Staatssecretaris van Justitie.

⁷⁵ Bomhoff et al., 2002.

Het tweede spanningsveld ontstaat doordat vaste marges worden gehanteerd die niet meer aansluiten op de praktijk. Zo is de onderhoudsmarge nog altijd 2%, terwijl DJI in de gesprekken van dit onderzoek aangeeft dat in de afgelopen jaren 3–4% nodig is. In 2024 schetst DJI ⁷⁶ dat volgens de toenmalige planning voor noodzakelijke renovatie- en verduurzamingswerkzaamheden in 2025 ongeveer 600 plaatsen gedurende het jaar buiten gebruik moeten worden gesteld. Tegen de recente capaciteit van nabij de 10500 plaatsen (Figuur 5.1) in 2025 resulteert dit al 5,7% marge, nog losstaand van regulier onderhoud en incidenten. Hierdoor is er te weinig ruimte om onderhoud uit te voeren, zeker bij een tekort aan capaciteit. Op termijn dienen 3100 ⁷⁷ plekken te worden gerenoveerd waardoor de problematiek aanhoudt. Voor deze plaatsen zijn echter financiële middelen vrijgemaakt en renovatie wordt uitgesteld waardoor ‘uitval, op technische gronden, op termijn niet uitgesloten [kan] worden’. Daarom zijn de vaste marges problematisch, des te meer ten tijde van capaciteitstekort en vastgoed problematiek. Ook andere misrekeningen kunnen de noodzakelijke buffers laten verdampen, bijvoorbeeld een onrealistisch verzuimpercentage of personele planning (zie ook 5.5). ⁷⁸

Standaardmarges bieden houvast, maar moeten wel realistisch zijn en voldoende ruimte laten om op onzekerheden te reageren. Structurele bezetting van de capaciteitsmarges leidt op den duur tot ernstige problemen in de uitvoering terwijl een uitweg hieruit vinden steeds lastiger wordt.

In tijden van onderbezetting is het aanhouden van grote capaciteitsmarges financieel moeilijk te rechtvaardigen, terwijl de noodzaak ervan onzeker en op afstand lijkt. Dit leidde tot een structurele afbouw van capaciteit. Daarbij is ervoor gekozen om operationele plaatsen volledig te financieren, maar bufferplaatsen, bestaande uit reserve- en instandhoudingscapaciteit, slechts tegen een (sterk) gereduceerd tarief. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat capaciteitsmarges op korte termijn inzetbaar moeten zijn. Door de beperkte financiering ontbreken middelen en personeel, wat ertoe leidt dat bij een toenemende capaciteitsopgave knelpunten ontstaan. Ingebruikname van de buffer is dan pas mogelijk als personeel beschikbaar is, het vastgoed voldoet en extra budget is goedgekeurd. De afgelopen jaren lijkt dit maar beperkt realiseerbaar (zie ook 5.4).

5.3 Fysieke beperkingen van capaciteit

De primaire pijlers van capaciteit zijn vastgoed en personeel. Sectie 5.5 behandelt de personele aspecten. Hoeveel capaciteit er met het beschikbare vastgoed en personeel gerealiseerd kan worden, is echter mede afhankelijk van beleidskeuzes ten aanzien van sanctie-uitvoering en van de samenstelling van de populatie. Beide zijn veranderlijk. De introductie van MPC maakte het mogelijk om meer capaciteit binnen bestaand vastgoed te realiseren, terwijl een groeiende zorgvraag en de beperking van lichte regimes juist leiden tot hogere eisen aan vastgoed en personeel (zie 4.4). Daarnaast is op elk moment slechts een deel van de capaciteit bruikbaar, bijvoorbeeld als gevolg van onderhoud en contra-indicaties (zie 4.5).

De grote variatie in ruimtelijke indeling, afdelingsgrootte en gebouwssystemen maakt dat de beschikbare capaciteit en mogelijke uitbreiding alleen op lokaal niveau bepaald kunnen worden. De capaciteit binnen het gevangeniswezen wordt niet uitsluitend bepaald door het aantal cellen, maar is sterk afhankelijk van de fysieke inrichting en technische kenmerken

⁷⁶ DJI, 2024c.

⁷⁷ Conform de, aan dit onderzoek, laatst aangeleverde getallen. DJI, 2025.

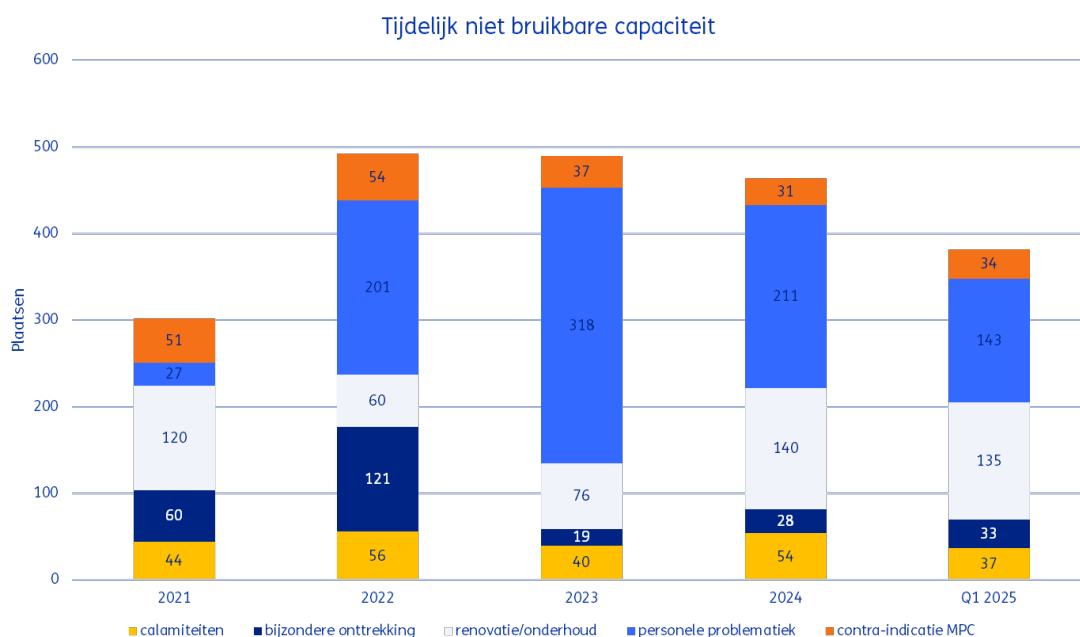
⁷⁸ DJI, 2017; 2023; 2024b.

(bijvoorbeeld luchttoevoer en brandveiligheid) van gebouwen en afdelingen. Hierdoor bestaan er duidelijke grenzen aan de daadwerkelijk bruikbare capaciteit binnen het huidige vastgoed.

Ten eerste zijn inrichtingen en afdelingen onderling niet gestandaardiseerd. Variaties in bouwkundige opzet, voorzieningen en technische installaties bepalen in belangrijke mate hoeveel personen daadwerkelijk op een afdeling kunnen worden geplaatst. Daarnaast beperken de aanwezige faciliteiten voor dagprogramma's, luchtmomenten, sport en bezoek de mate waarin wettelijke en normatieve kaders uitgevoerd kunnen worden. Dit beperkt ook hoeveel personen er op een cel kunnen worden ondergebracht, zelfs als de cel hiervoor voldoende ruimte biedt.

5.4 Niet bruikbare capaciteit

DJI spant zich momenteel in om binnen het bestaande vastgoed het maximaal aantal bruikbare plekken te realiseren. Om diverse redenen bestaat er ook niet bruikbare capaciteit. De tijdelijk niet inzetbare capaciteit is het verschil tussen de bruikbare capaciteit en de operationele capaciteit. Deze capaciteit is volledig gefinancierd. Capaciteit kan om diverse redenen tijdelijk niet bruikbaar zijn (Figuur 5.4). Tijdelijk is hier een ruim begrip, onderhoud, personeelstekorten en MPC contra-indicaties kunnen capaciteit lange tijd niet beschikbaar maken. In 2022, 2023 en 2024 zijn 200 tot 300 plaatsen niet beschikbaar geweest door personele problematiek. Aan het begin van 2025 is dit tekort gereduceerd tot ca. 140.



Figuur 5.4: Het deel van de operationele capaciteit dat gemiddeld tijdelijk niet bruikbaar was in elk jaar naar oorzaak (bron: DJI).

Naast de direct inzetbare en tijdelijk niet-inzetbare cellen beschikt het GW over twee additionele categorieën van capaciteit: reservecapaciteit en in stand te houden capaciteit, samen aangeduid als de buffercapaciteit (zie Figuur 5.2). Deze plaatsen zijn beperkt gefinancierd en ook niet direct inzetbaar, o.a. doordat ze niet voorzien zijn van personeel. Reservecapaciteit is bedoeld om tijdelijke of seizoensgebonden pieken in de instroom op te

vangen. Bij de introductie in 2009 ging het om gemiddeld 285 plaatsen; in 2012 was dit aantal al opgelopen tot 583 en in 2023 bedroeg de reserve 512 plaatsen. Het betreft vooral tweede bedden op een cel die binnen vier maanden beschikbaar gemaakt moeten kunnen worden. Plaatsen worden echter ook “in de buffer geplaatst” omdat ze niet nodig zijn (bij onderbezetting) of niet bruikbaar zijn (vanwege leefbaarheid, contra-indicatie MPC, tekort aan faciliteiten buiten de cel).

De in stand te houden capaciteit bestaat uit plaatsen die buiten gebruik zijn gesteld maar nog niet zijn afgestoten. Deze categorie is tot stand gekomen tijdens de afbouw van capaciteit. Deze plaatsen worden slechts zeer beperkt gefinancierd, voornamelijk voor huur en basisonderhoud, om kapitaalvernietiging tegen te gaan. Vanaf 2009 werden meer dan duizend plaatsen aangemerkt als in stand te houden capaciteit, vaak behouden deze plaatsen de status voor jaren. In 2023 bestonden nog 1.036 van deze plaatsen.

In 2021 werd de buffercapaciteit onderzocht. Uit dit onderzoek bleken er op dat moment 1.925 buffer plaatsen te bestaan waarvan er 1.040 op termijn inzetbaar gemaakt kunnen worden. 885 plaatsen bleken niet inzetbaar door de ligging in een EPC regime, contra-indicaties of vanwege de veiligheid en leefbaarheid binnen het gebouw.⁷⁹ Het is lastig vast te stellen in hoeverre deze specifieke plekken daadwerkelijk uit de buffer zijn gerealiseerd. Wel nam tussen december 2021 en maart 2025, toen de capaciteit onder druk stond, het aantal operationele plekken toe met 377 en het aantal bruikbare plekken met 510, mogelijk betreft dit deels de ingebruikname van reservecapaciteit.

5.5 Personeel

De bruikbare capaciteit binnen het GW wordt mede bepaald door het beschikbare personeel. Het gevangeniswezen kampt al enige jaren met personele krapte (zie Figuur 5.4 hierboven).

De afgelopen 25 jaren veranderden de samenstelling van de detentiepopulatie⁸⁰ (zie 4.3) en de invulling die gegeven wordt aan uitvoering van vrijheidsstraffen (zie 6.2). Dit leidde tot andere kwantitatieve vereisten en kwalitatieve eisen aan personeel op het gebied van zorg, veiligheid en re-integratie.⁸¹ Het personele tekort moet ook gezien worden in de context van een gespannen arbeidsmarkt die diverse sectoren raakt, waaronder ook veiligheid en zorg. Binnen de veiligheidsfuncties concurreert het gevangeniswezen op de arbeidsmarkt direct met onder andere de politie, defensie en private beveiligingsbedrijven. Ook de geografische ligging van penitentiaire inrichtingen speelt een rol, aangezien de arbeidsmarkt regionaal kan verschillen.

De personele formatie van DJI komt tot stand via een uitgebreid proces, waarin capaciteitsprognoses, productspecificaties en de beschikbare financiële ruimte leidend zijn (zie 6.3). Sinds 2014 is er enerzijds meer centrale sturing op een duidelijk afgestemde uniforme personele bezetting in relatie tot het aangeboden detentieproduct, terwijl er anderzijds bewust ruimte wordt geboden voor lokale afwegingen. Dit houdt in dat penitentiaire inrichtingen regionaal verschillen qua inrichting, populatiesamenstelling en arbeidsmarktenmerken, waardoor lokale personele behoeften kunnen afwijken. Dit houdt in dat binnen de geldende kaders, zoals het vestigingsmodel en normeringen, er in overleg afgeweken kan worden.

⁷⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021.

⁸⁰ Den Bak et al., 2018.

⁸¹ Molleman, 2021.

Gedurende dit onderzoek bleek het ingewikkeld om een koppeling te maken tussen de personele formatie en bezetting enerzijds en de bruikbare GW-capaciteit anderzijds, mede door de complexe en inrichtingspecifieke invulling hiervan. Ook bleek er slechts beperkt data beschikbaar en bleek deze zich te beperken tot enkele jaren, mede door wijzigingen in registratiesystemen en het wissen van historische data vanwege veiligheid en privacy.

Om die reden beperken wij ons in dit hoofdstuk enkel tot hoofdlijnen. We doen dit door specifiek te kijken naar executief personeel⁸² en enkele kernzorgfuncties. We kijken daarbij naar zowel de eigen bezetting als inhuur⁸³, die samen de integrale bezetting vormen. Hierbij willen we benadrukken dat het GW uiteraard ook afhankelijk is van andere ondersteunende functies, zoals ICT, inkoop en vastgoedbeheer.

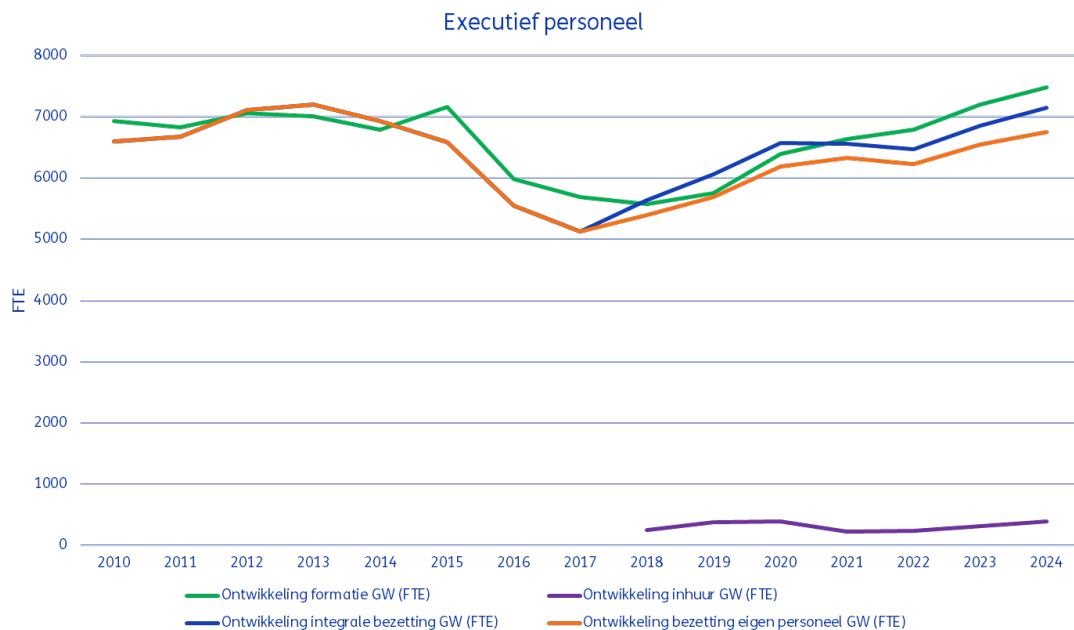
5.5.1 Formatie en bezetting

Tussen 2010 en 2014 blijft de formatie relatief stabiel, met een personeelsbezetting die ongeveer gelijk is aan de formatie (Figuur 5.5). Voor deze periode ontbreekt echter data over inhuur, waarmee naar waarschijnlijk de resterende gaten tussen de formatie en de bezetting zo goed als mogelijk werden ingevuld. Vanaf ongeveer 2013 begint een duidelijke reductie van de bezetting. Dit hangt samen met meerdere opeenvolgende bezuinigingsmaatregelen, zoals het tweede Masterplan en de daaropvolgende aanvullende maatregelen (zie 1.4). Deze maatregelen omvatten het sluiten van meerdere inrichtingen en initiatieven gericht op het verhogen van de directe productiviteit. Gedwongen ontslagen worden zoveel als mogelijk voorkomen, o.a. door het laten overstappen van personeel naar andere locaties. Er ontstaat onrust onder het personeel over het loopbaanperspectief bij DJI wat leidt tot een grotere uitstroom van personeel dan gepland en al in 2017 moet DJI op grote schaal werven.⁸⁴ Enigszins tegenstrijdig ontstaat in 2019 een extraformatieve bezetting die tot 2022 wordt geabsorbeerd. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat DJI ook al in 2018 afhankelijk was van inhuur, o.a. voor complexbeveiligers.

⁸² Onder executief personeel verstaan wij de volgende functies: badmeester (medior/senior), complexbeveiligers (medior/senior), zorg- en behandelinrichtingswerker (ZBIW (medior/senior), verpleegkundige ZBIW, penitentiair inrichtingswerker (PIW) (medior/senior), medewerker arbeid (medior/senior).

⁸³ Inhuur betreft externe inhuur en inhuur uit de dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O).

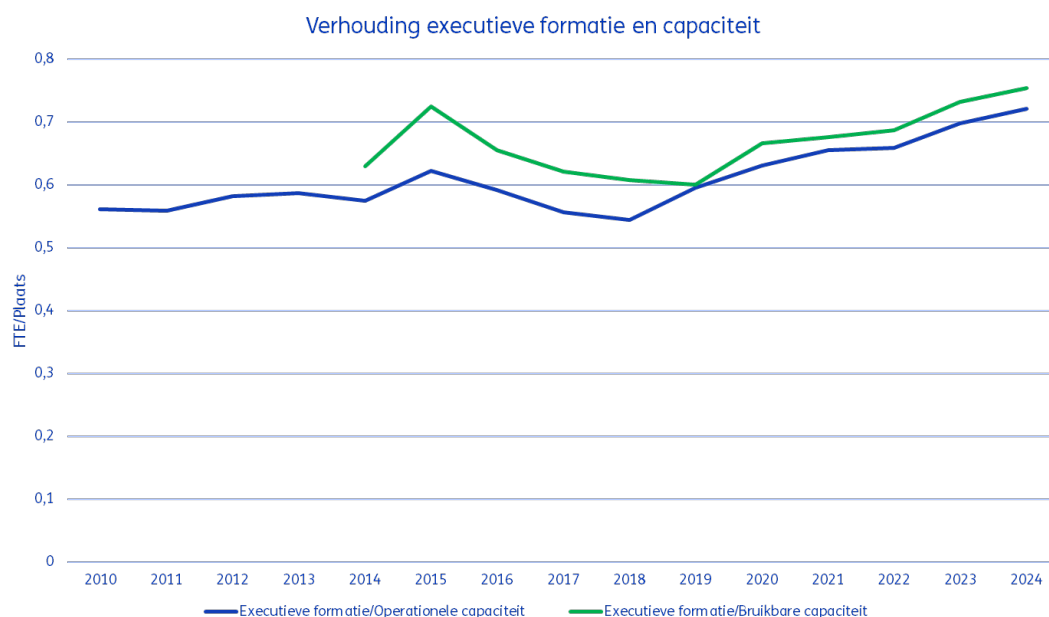
⁸⁴ Kamerstukken II 2016/17, 24587, nr. 672. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie; Kamerstukken II 2017/18, 24587, nr. 725. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.



Figuur 5.5: De ontwikkeling in de formatie, het eigen personeel, inhuur en integrale bezetting van executieve functies in het GW. Pas vanaf 2018 is er data betreft inhuur beschikbaar, voor die tijd ontbreekt dus het zicht op de integrale bezetting (bron: DJI).

Door de omvang van de formatie af te zetten tegen de operationele capaciteit ontstaat een grof inzicht in hoeveel personeel gewenst is gegeven de capaciteit (Figuur 5.6). Door de formatie te vergelijken met de bruikbare capaciteit ontstaat een beter zicht op de verhouding tussen personeel en de capaciteit die op dat moment daadwerkelijk bruikbaar was.

Tussen 2014 en 2015 stijgt de formatie per operationele plaats. Dit is mogelijk een gevolg van een nieuwe manier van formatiebepaling die destijds werd geïntroduceerd, gericht op een duidelijkere koppeling tussen productspecificaties en lokaal maatwerk, inclusief directere interne sturing hierop (zie 6.3.1.2). Ook werd tussen 2015 en 2018 een aanzienlijke hoeveelheid capaciteit tijdelijk buiten gebruik gesteld wegens onderbezetting. Als gevolg van elkaar opvolgende bezuinigingen daalt de formatie per plaats vervolgens.



Figuur 5.6: De executieve formatie gedeeld door de operationele en bruikbare capaciteit.

Deze trend keert echter vanaf 2018, waarna de formatie toeneemt. In deze periode blijft de operationele capaciteit nagenoeg stabiel, waardoor de formatie per plaats toeneemt; er is meer executief personeel nodig per gedetineerde. De eerder besproken verschuiving in de productmix is hiervoor een eerste verklaring (zie 4.4: minder lichte regimes, meer zorg, minder extramuraal). Daarnaast introduceren diverse beleidswijzigingen vanaf 2017 nieuwe taken, hogere veiligheidsvereisten en een sterkere nadruk op vakmanschap, waarvoor extra personeel noodzakelijk is (zie 4.4 en 6.2). Ook wordt in een internonderzoek in 2017 geconstateerd dat er een tekort is aan voldoende inzetbare uren door diverse gaten⁸⁵ tussen de werkelijke productiviteit en planmatig gehanteerde productiviteit, dat er openstaande vacatures zijn en dat het plan- en roosterproces suboptimaal is.⁸⁶ De Algemene Rekenkamer concludeert dat de berekening van de formatie en bijbehorende financiering “complex is en zo gericht op maximale efficiency, dat het de dagelijkse praktijk niet in alle gevallen recht kan doen” en dat de formatie onvoldoende is voor “het verrichten van de meest wezenlijke taken”.⁸⁷ In een convenant wordt vastgelegd dat een hogere en robuuste personele bezetting noodzakelijk is. Er worden additionele financiële middelen ingezet om het PAS en OSV gat te dichten, richtlijnen en normeringen herzien en extra uitgaven gedaan aan vakmanschap.⁸⁸ Deze ‘reparatie’ leidt tot een uitbreiding van de formatie met circa 243 fte, een relatief kleine stijging vergeleken met totale toename in de executieve formatie sinds 2018.⁸⁷

Vanaf 2020 neemt het gat tussen de integrale bezetting en de formatie toe, een teken van personele krapte, die zoals te zien was in Figuur 5.4, ook leidt tot het tijdelijk buiten gebruik moeten stellen van capaciteit. De tekorten tekenen zich in de vaste bezetting af voor alle executieve functies behalve verpleegkundige ZBIW-ers. Relatief aan de formatie zijn de tekorten aan complexbeveiligers, badmeesters en ZBIW-ers het grootste, het personele gat tussen formatie en de vaste bezetting is voor deze functies circa 13% van de formatie.

⁸⁵ O.a. arbeidsparticipatie senioren (PAS), ouderschapsverlof (OSV), arbeidsverzuim, loonsomproblematiek en de secundaire werkvrage.

⁸⁶ DJI, 2017.

⁸⁷ Algemene Rekenkamer, 2019.

⁸⁸ DJI, 2022.

Daarnaast geldt voor veel functies dat de bezetting op medior niveau boven de formatie ligt en de bezetting op senior niveau onder de formatie, kortom, het personeelsbestand is minder ervaren dan gewenst.

Ook in functies die niet direct onder het executieve personeel worden gerekend zien we een sterke stijging. De integrale bezetting van casemanagers verdubbelt tussen 2012 en 2024 en het aantal psychologen stijgt met 60%. Het valt op dat het aantal psychologen ver boven de formatie ligt, hiervoor is geen duidelijk verklaring.

DJI zet in de laatste jaren alles op alles om voldoende personeel te werven en te behouden en de vaste bezetting stijgt vanaf 2017 daardoor dan ook jaarlijks. Het blijkt echter niet haalbaar om het gat met de formatie volledig te dichten, mede als gevolg van een toenemende formatie. De in 2020 ingevoerde beroepsopleidingseis wordt versoepeld en nieuwe werknemers krijgen de kans om deze beroepsopleiding tijdens hun eerste jaar te volgen. De hoge werkdruk zorgt er echter voor dat er in toenemende mate opleidingsachterstanden ontstaan. Hierop is inmiddels actie ondernomen. Naast een toename van instroom van personeel neemt ook de uitstroom toe tot 9,6% in 2024, o.a. door natuurlijk verloop. De gemiddelde leeftijd van het executieve personeel neemt licht af door de toegenomen instroom en was in 2024 44 jaar. Het ziekteverzuim is in 2024 vergelijkbaar met 2020 en iets hoger dan 8%, dit is relatief hoog, bijvoorbeeld in vergelijking met de politie, waar het ziekteverzuim 6,4% was in 2023.

5.5.2 Werkdruk

Hierboven zijn diverse ontwikkelingen geschetst die rond 2017 hebben geleid tot een lage personele bezetting per gedetineerde. In de jaren daaraan voorafgaand liep de werkdruk dermate op dat in 2017 de Centrale Ondernemingsraad van DJI een brandbrief stuurde, waarin werd gesproken van een “ernstige onderbezetting” en een “onhoudbare situatie”.⁸⁹

De FNV constateerde in 2017 en 2019 dat 60% van de DJI-werknemers een “ongezond hoge werkdruk” ervaren en “onvoldoende herstellen na het werk”. In 2019 gaf slechts 4% van de respondenten aan dat er altijd voldoende collega’s beschikbaar zijn tijdens diensten. Bijna de helft van de medewerkers vindt dat er altijd of vaak onveilige situaties ontstaan door de werkdruk.⁹⁰ Naast het personeelstekort noemen medewerkers ook een gebrek aan erkenning, gebrekkige communicatie vanuit het management en extra taken als belangrijke oorzaken van de werkdruk.

Het eerder genoemde convenant Werken aan een solide personeelsbeleid wordt in 2018 aangenomen en bevat een reeks maatregelen om de werkdruk aan te pakken.⁹¹ In 2019 geeft echter nog maar een klein aantal medewerkers aan dat zij positieve effecten van de maatregelen merken.⁹² In de vorige sectie zagen we dat vanaf 2018 het aantal fte per operationele plaats toeneemt.

Sinds 2019 lijkt de werkdruk af te nemen. Uit het DJI-medewerksbetrokkenheidsonderzoek blijkt dat de werkdrukscore is afgenomen van 6,1 in 2017 naar 5,9 in 2021.⁹³ Volgens een FNV-onderzoek uit 2023 is het aandeel DJI-medewerkers dat ‘op rood staat’ gedaald tot 47%, wat vergelijkbaar is met het gemiddelde binnen de rijksoverheid. Nog altijd geeft 22%

⁸⁹ COR DJI, 2017.

⁹⁰ FNV, 2020.

⁹¹ DJI, 2022.

⁹² FNV, 2020.

⁹³ DJI, 2022.

van de medewerkers aan onveiligheid te ervaren als gevolg van de werkdruk.⁹⁴ Recentere cijfers die inzicht kunnen geven in de impact van de hoge bezetting in het GW waren niet beschikbaar.

5.6 Capaciteitsmaatregelen

In de afgelopen 25 jaar zijn er een veelvoud van maatregelen getroffen om capaciteitsoverschotten en -tekorten in de operatie te beantwoorden. De maatregelen zijn divers van aard gericht op het beperken van de instroom, het vergroten van de door- en uitstroombmogelijkheden, flexibiliteit in de executieketen en het aanpassen van de GW-capaciteit. In Tabel 5.1 zijn de maatregelen opgenomen die worden benoemd in brieven aan de Tweede Kamer met betrekking tot capaciteit van DJI.

Tabel 5.1: Overzicht van capaciteitsmaatregelen in het GW tijdens perioden van capaciteitstekort en -overschot.

Capaciteitsmaatregelen door de jaren heen	
Tekort 2000-2005	Heenzendingen Mannencapaciteit voor vrouwen Versoberingen Aanpak personele problematiek 103%-maatregel MPC Doorstroom naar zorg bevorderen Incidenteel Versneld Ontslag Strafonderebreking als gevolg van plaatsgebrek (SOB) Uitstel en het niet in uitvoering nemen van bouwplannen Capaciteitsmarge van 6,8% naar 3,8% Substitutie-maatregelen PP's en elektronisch toezicht
Overschot 2005-2016	Maximaal intensivering MPC Sluitingen PI's Verhogen capaciteitsmarge 13,8 Wachtgeldregeling voor ex-DJI medewerkers Invoeren sober regime voor arrestanten en preventief gehechten en deels afschaffen van het avond- en weekendprogramma Afschaffen van de detentiefasering en invoering van elektronische detentie voor externe vrijheden 'Breukelen-maatregelen': bezuinigingen op zeer gedetailleerd niveau Samenwerkingsverbanden met ketenpartners verhuur faciliteiten Tijdelijke opvang Noorse gedetineerden Landelijke wervingscampagne personeel
Covid 2020-2022	Zelfmelderstop Vervangende hechtenis voor het niet betalen van een geldboete of het niet uitvoeren van een taakstraf wordt momenteel niet ten uitvoer gelegd Aanpassing dagprogramma's Arrestantenmaatregel Uitbreiding elektronische monitoring tijdens verlof Uitbreiding aantal plekken door in gebruik nemen van 3 afdelingen op detentiecentrum Schiphol

⁹⁴ FNV, 2023.

Capaciteitsmaatregelen door de jaren heen	
Tekort 2023-2024	Zelfmelderstop Verruimen criteria BBA Inzet elektronisch toezicht met voorwaarden Arrestantenmaatregel (eerder) Heenzenden Capaciteitsverlof met elektronisch toezicht

Maatregelen binnen het gevangeniswezen worden altijd onder specifieke voorwaarden ingevoerd en richten zich doorgaans op afgebakende doelgroepen. Historisch gezien zijn onder vergelijkbare benamingen verschillende varianten toegepast, met verschillen in doelgroep en uitvoering. ‘Heenzenden’ is hiervan een voorbeeld: hoewel de informele naam hetzelfde bleef, verschilde de invulling per periode. Het is wel de maatregel die doorgaans een directe en grote impact heeft op de capaciteitsbezetting.

In de jaren '90 betrof dit het vervroegd vrijlaten van preventief gehechten vanwege een cellentekort binnen het GW. Begin jaren 2000 werd de maatregel Incidenteel Versneld Ontslag (IVO) geïntroduceerd, juist bedoeld om de heenzendingen van preventief gehechten te beperken. De IVO was gericht op veroordeelden die ten minste 60% van hun straf hadden uitgezeten, met een maximale vervoegde vrijlating van 90 dagen. Deze maatregel was bedoeld als een vangnet bij acute capaciteitsmaatregelen en werd ingezet als een noodventiel⁹⁵.

Tegenwoordig vertonen heenzendingen inhoudelijk meer gelijkenis met de IVO dan met de toepassing in de jaren negentig, zij het onder andere voorwaarden. Momenteel kunnen gedetineerden in aanmerking komen voor vervroegde invrijheidsstelling tot maximaal vijf dagen voor het einde van hun straf. Uitsluiting geldt voor personen met een strafduur van zeven dagen of korter en voor gedetineerden die aansluitend tbs opgelegd hebben gekregen⁹⁶.

Naast IVO werd rond 2003 ook de maatregel Strafonderbreking (SOB) toegepast. Deze voorzag in een tijdelijke opschorting van de strafuitvoering voor veroordeelden die vanwege capaciteitsgebrek niet direct konden worden overgeplaatst van het politiebureau naar een PI.

Figuur 5.7 toont een overzicht van de inzet van deze capaciteitsmaatregelen gedurende perioden van verhoogde druk op het GW. Het valt op dat tijdens de vorige tekorten er op veel grotere schaal gebruik werd gemaakt van deze maatregelen. Ook werd er met de IVO maatregelen gemiddeld veel meer detentietijd (28 dagen) kwijtgescholden als met vervroegd vrijlaten in 2023 en 2024 (3,2 dagen). In 2025 is een eindverlof maatregel ingevoerd die het mogelijk maakt om gedetineerde maximaal 14 dagen eerder vrij te laten.

Dergelijke maatregelen verschillen in hoe ingrijpend zij worden ervaren, zowel door betrokkenen als door de samenleving en de politiek. Heenzendingen, in welke vorm dan ook, worden in beleid,⁹⁷ publieke en politieke debatten⁹⁸ vaak als onwenselijk en onacceptabel gepercipieerd. Het voorkomen van heenzendingen wordt dan ook vaak als belangrijke rechtvaardiging aangehaald voor het snel en doortastend inzetten van alternatieve maatregelen.

⁹⁵ Kamerstukken II 2001/02, 35^e vergadering gevangeniswezen. Interpellatie Rietkerk.

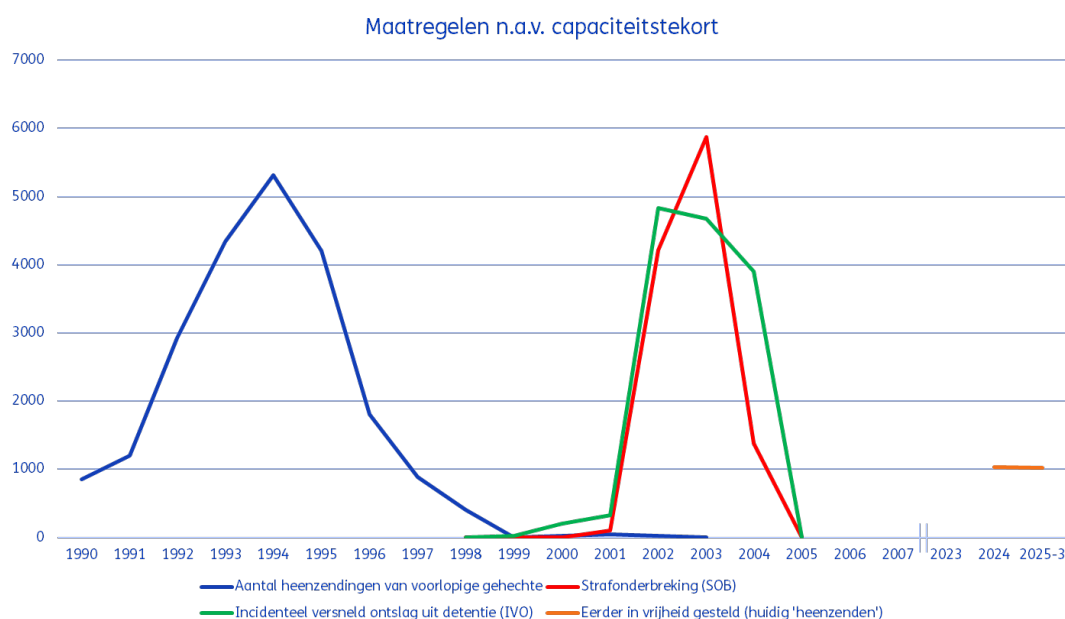
⁹⁶ [Gevangenis vol, gedetineerden iets eerder naar huis | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁷ Masterplan.

⁹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 64, item 9. Verslag debat Tekort aan plekken in de gevangenis.

Tegelijkertijd blijkt uit het verleden dat maatregelen ook worden teruggedraaid wanneer de negatieve effecten te groot blijken. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde 103%-maatregel, waarbij PI's tijdelijk boven hun formele capaciteit werden bezet. De negatieve gevolgen voor personeel en organisatie waren echter zodanig dat werd besloten deze maatregel terug te schalen naar 100%. Hierbij werd echter de verwachting uitgesproken dat zonder aanpassing opnieuw een toename aan IVO's zou optreden en dat heenzendingen ten allen tijden moesten voorkomen. Om dit te bereiken werden er alternatieven ingezet, zoals het gebruik van politiecellen voor gedetineerden, MPC en elektronisch toezicht.⁹⁹

Waar in het verleden tijdelijke maatregelen konden worden afgebouwd door gunstige ontwikkelingen in de in- en uitstroom of oplevering van nieuwe PI's, ontbreekt een dergelijk perspectief momenteel. De huidige capaciteitsproblematiek wordt nog altijd benaderd met incidentele maatregelen, maar er is geen indicatie dat de druk op korte termijn zal afnemen. Zonder fundamenteel ingrijpen bestaat het risico dat deze tijdelijke oplossingen jarenlang nodig zullen blijven. Hoe langer structurele keuzes uitblijven, hoe groter de kans dat er alsnog zware, maatschappelijk gevoelige, maatregelen zoals heenzendingen, op grote schaal moeten worden toegepast om de opbouwende achterstand het hoofd te bieden.



Figuur 5.7: Inzet van een selectie van maatregelen bij capaciteitsproblemen in de jaren '90, '00 en '20. In 2004 leidde incidenteel versneld ontslag uit detentie (IVO) tot een gemiddelde kwijtschelding van 28 dagen. In 2025 bedroeg het gemiddelde aantal dagen vervroegde invrijheidstelling 3,2 dagen (Bron: WODC, CJIB).

⁹⁹ Brief X2.

6 Opdracht en financiering

6.1 Wettelijke opdracht DJI en de doelstelling van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

Traditioneel kende het strafrecht twee centrale doelen: vergelding en zowel generale als speciale preventie. In 1953 is met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet een derde doel toegevoegd: resocialisatie.¹⁰⁰ Dit doel richt zich op een straf zoveel mogelijk dienstbaar te laten zijn aan de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Door middel van goede begeleiding tijdens detentie, onder andere via een persoonsgerichte aanpak en de levensloopbenadering, wordt beoogd de kans op terugval in oude patronen en recidive te verkleinen.¹⁰¹

Tijdens de tenuitvoerlegging van sancties kan er spanning ontstaan tussen deze strafdoelen. Door de jaren heen is ingezet op zowel vergelding als recidivepreventie. In de praktijk zijn er keuzes gemaakt die het evenwicht tussen de verschillende doelen onder hebben beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is de ‘Visie Recht doen, kansen bieden’, waarvan veel elementen zijn opgenomen in de Wet SenB. Het principe van ‘straf is straf’ staat hierin centraal. Dit heeft geleid tot een aanscherping van het promotie- en degradatiestelsel binnen detentie waarbij privileges nauwer zijn gekoppeld aan gedrag. Bovendien heeft de invoering van de wet geleid tot een aanzienlijke verdere inperking van de op resocialisatie gerichte detentiefasering en penitentiaire programma’s. In de wetenschap is er kritiek geuit, met name vanwege de aantasting van het resocialisatiebeginsel.¹⁰²

Hoewel de algemene doelstellingen van het gevangenisstelsel doorgaans helder zijn, ontbreekt het vaak aan duidelijke prioritering. In de praktijk blijkt dat het resocialisatiedoel bij financiële en capacitaire krapte ondergeschikt raakt aan het vergeldingsdoel. Het inperken en afschaffen van de dag-, avond- en weekendprogramma’s behoorde zowel in 2013¹⁰³ in tijden van bezuiniging, als in 2020¹⁰⁴ in tijden van capacitaire krapte, tot de eerste maatregelen die genomen werden.

Het is belangrijk dat er bewuste keuzes worden gemaakt ten aanzien van de balans tussen, en uitvoerbaarheid van, de gestelde doelstellingen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de manier waarop beleid en bedrijfsvoering hierop aansluiten, en hoe deze voortvloeien in de opdrachtgeving aan DJI. De volgende secties gaan hier verder op in.

¹⁰⁰ Er bestaat enige discussie of resocialisatie daadwerkelijk een apart doel is of ondergeschikt is aan speciale preventie. Wij volgen hierin het beleid dat doorgaans uitgaat van drie doelen.

¹⁰¹ JV202102-volledige-tekst.pdf

¹⁰² Meijer, 2020; en JV202102-volledige-tekst.pdf

¹⁰³ Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 490; 24587, nr. 506; 24587, nr. 535; 24587, nr. 490; 29628, nr. 435; 31490, nr. 177.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2019/20, 24587/25295, nr. 765; 29279/24587, nr. 603; 24587/25295, nr. 822; 24587/25295, nr. 825; 24587/25295, nr. 827; 24587/25295, nr. 832.

6.2 Veranderlijkheid in de opdracht van DJI

In de afgelopen twintig jaar is de taakopdracht van DJI aanzienlijk veranderd, onder invloed van politieke besluiten, maatschappelijke ontwikkelingen en bezuinigingen. Waar de focus eind jaren '90 en begin 2000 voornamelijk lag op het beheersbaar houden van groeiende en complexer wordende detentiepopulatie, verschoof het accent geleidelijk naar resocialisatie en het beperken van detentieschade. Tegelijkertijd werd DJI steeds vaker geconfronteerd met bedrijfsmatige opdrachten, veelal voortkomend uit bezuinigingsdoelstellingen.

Met programma's als Modernisering Gevangeniswezen en de invoering van het vestigingsmodel werd geprobeerd inhoudelijke ambities, zoals persoonsgerichte integratie, te combineren met efficiencydoelen. In de perioden die volgde werden er grootschalige reorganisaties doorgevoerd, waaronder de sluiting van tientallen inrichtingen en het terugbrengen van personeelscapaciteit, o.a. om de overcapaciteit te reduceren. Hiernaast namen de vragen aan DJI echter toe, onder meer door de implementatie van nieuwe wetten, de opkomst van georganiseerde misdaad binnen detentie, en de groeiende maatschappelijke druk op veiligheid.

Gedurende de afgelopen decennia is DJI geconfronteerd met een voortdurend toenemende hoeveelheid en complexiteit aan opdrachten. Het gaat vaak om op zichzelf waardevolle en relevante taken, voortkomend uit inhoudelijke beleidswijzigingen, veranderende verwachtingen vanuit politiek en maatschappij en een steeds zwaarder wordende populatie.¹⁰⁵ Samen leiden deze doelen tot een breed en veelomvattend takenpakket. De stapeling ervan maakt de uitvoering echter complex en kostbaar, in combinatie met een niet toereikende financiering, zorgt dit voor een constante druk op de uitvoering.¹⁰⁶

6.2.1 Recente ontwikkelingen

De plannen hierboven illustreren de veranderende taakopdracht van DJI als gevolg van verschuivende opvattingen in de politiek en maatschappij over effectieve sanctie uitvoering en verschuivende opvattingen over de balans tussen de drie doelstellingen. De hoeveelheid en het overlappen van inhoudelijke opdrachten die gepaard gaan met een veranderende populatie gaan gepaard met een lange periode van financiële druk en capaciteitsreducties.

6.3 Financiering van de opdracht van DJI

De opdracht voor DJI en bijbehorende financiering is een complex proces dat in de twee voorgaande jaren wordt doorlopen en vastgesteld. Binnen het proces vormt het PxQ berekeningsmodel (prijs x hoeveelheid) een doorlopende basis voor budgettaire onderbouwing. De uitvoeringsopdracht van DJI wordt daarmee kwantitatief benaderd. In vereenvoudigde vorm wordt het volgend proces doorlopen:

¹⁰⁵ Den Bak et al. 2018.

¹⁰⁶ Molleman, 2021.

Tabel 6.1: Processtappen budgetteringsproces DJI.

	Gefinancierde plaatsen (Q) x Budget per plaats (P) = Budget DJI (X)	
Budgettering	1. Opstellen van PMJ: - Beleidsneutrale PMJ; - Beleidsrijke kop met shortlist van beleidsmaatregelen. 2. Vaststellen beleidsrijke PMJ als norm voor de benodigde capaciteit (Q).	1. Kostprijsmodel DJI. 2. Vastgesteld prijspeil per plaats maatgevend voor budgetten (P).
Begroting	3. Eerste raming op basis van de vastgestelde Q (PMJ) en P (Prijspeil). 4. Raming als budgetclaim naar Fin. ¹⁰⁷ 5. Terugkoppeling van het beschikbare budget voor DJI op de rijksbegroting door Fin: gat tussen claim (in P en Q) en beschikbaar budget te dichten binnen de ministeriële begrotingen. ¹⁰⁸ 6. N.a.v. gesprekken over zowel P, Q en non-structurele vergoedingen, vaststellen uitvoeringsopdracht DJI. Vaststelling budget is uiteindelijk een politieke keuze.	
Uitvoering	7. Opstellen van de Landkaarten (Q): als operationalisatie van de uitvoeringsopdracht. 8. Vaststellen landkaarten: invulling van de uitvoeringsopdracht naar de uitvoering op inrichtingsniveau. De landkaarten (Q) vormen samen met het kostprijsmodel (P) de basis van het jaarplan en de wijze waarop de inrichtingen worden gefinancierd.	
Claims en jaarrekening		9. Claims: - Structurele kosten gedurende het jaar ter financiering kostprijswijziging; - incidentele kosten en investeringen; - Kostendekking vermogen indien negatief. 10. Afrekening baten, lasten en eigenvermogen.

Gedurende dit proces worden verschillende berekeningsmethoden en modellen gecombineerd om te komen tot een onderbouwde uitvoeringsopdracht en de bijbehorende financiering. Hierbij worden zowel korte- en langetermijnverwachtingen, interacties tussen diverse producten en budgetposten, en ontwikkelingen op lokaal tot landelijk niveau uitgewisseld en gekoppeld in berekeningen. Deze informatie-uitwisseling vindt plaats tussen meerdere organisaties en organisatielagen.

De verschillende berekeningsmethoden en modellen kennen elk zekere beperkingen, onzekerheden en marges voor afwijkingen. In de processtappen dient de output van de ene berekening als input voor de volgende en stapelen de beperkingen, onzekerheden en afwijkingen van de afzonderlijke berekeningen zich op binnen dit proces. Hierdoor beïnvloeden ze niet alleen de totstandkoming van de uitvoeringsopdracht, maar werken ze ook door in de uiteindelijke uitvoering. De processtappen en het effect van deze opstapeling wordt onderstaand toegelicht.

¹⁰⁷ Van het Ministerie van Financiën.

¹⁰⁸ Gedetineerden middels begroting Ministerie Justitie en Veiligheid en vreemdelingen middels begroting Ministerie Asiel en Migratie.

6.3.1 Budgettering

De uitvoeringsopdracht en de bijhorende budgettering van DJI zijn gebaseerd op twee pijlers: (1) de prognose van de benodigde GW-capaciteit middels het PMJ, en (2) het prijspeil dat wordt gehanteerd om de kosten van deze capaciteit te bepalen. Beide berekeningen kennen hun beperkingen. Deze worden hieronder toegelicht.

6.3.1.1 Prognose van capaciteitsbehoefte (Q)

Sinds 2004 wordt jaarlijks de verwachte capaciteitsbehoefte voor de strafrechtketen geraamd voor de aankomende jaren met behulp van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). De uitkomsten van het model worden ketenbreed toegepast en vormen primair de basis voor de begroting van het aankomende jaar. Het PMJ bestaat uit meerdere delen.

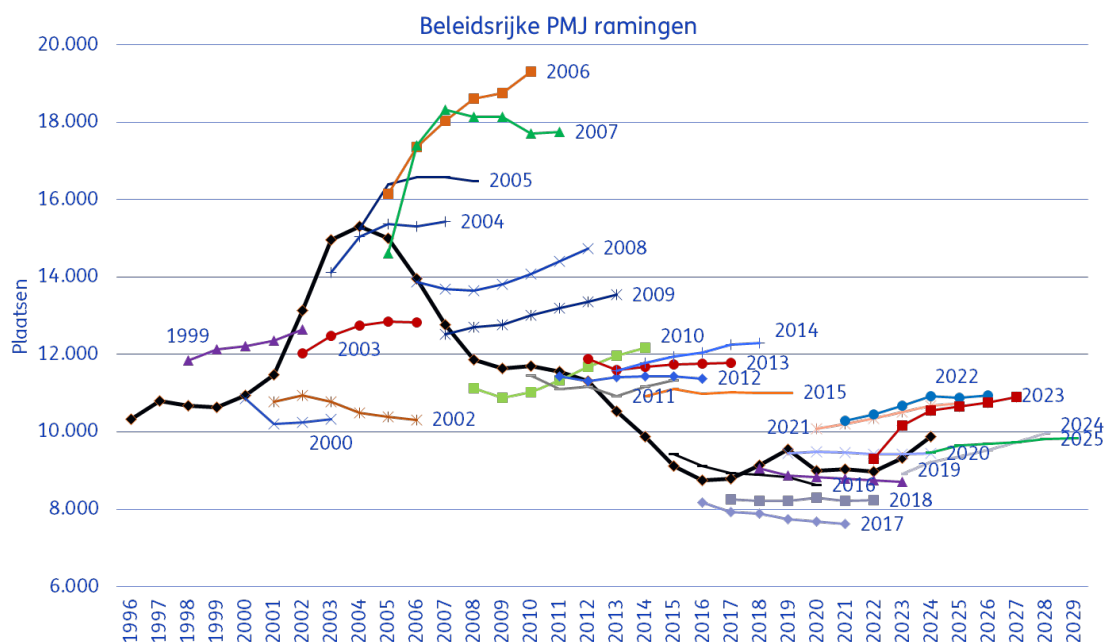
De zogenoemde beleidsneutrale PMJ wordt opgesteld door het WODC, op basis van gegevens van ketenpartners, waaronder DJI. Deze prognose fungeert als vertrekpunt voor het inschatten van de toekomstige capaciteitsbehoefte. In een vervolgstap worden de verwachte effecten van de voorgenomen beleids- en wetswijzigingen toegevoegd in de vorm van de zogenoemde ‘beleidsrijke kop’. Samen vormen deze de zogenoemde ‘beleidsrijke PMJ’. De verwachte beleidsmatige gevolgen worden gezamenlijk onderbouwd en getoetst door de verantwoordelijke en betrokken ketenpartijen. Daarbij spelen verschillende onzekerheden een rol, zoals de impact van ontwikkelingen in de strafrechtketen en de uiteindelijke omvang van effecten en vertraging waarmee deze hun effect hebben.¹⁰⁹ Als gevolg hiervan zijn zowel de beleidsneutrale als de beleidsrijke PMJ per definitie met onzekerheden omgeven. In de afgelopen jaren is gewerkt aan het professionaliseren van het PMJ, bijvoorbeeld door in de prognose ook PPC plekken te differentiëren. Ook wordt er gestreefd naar een betere onderbouwing van de aannames in de beleidsrijke kop en is het aantal maatregelen dat wordt doorgerekend beperkt, door financiering als voorwaarde te stellen.

De effecten van onzekerheden in de beleidsrijke PMJ zijn zichtbaar in de verschillen tussen de gerealiseerde bezetting en eerdere prognoses (zie Figuur 6.1). De afwijking tussen prognoses voor het daaropvolgende jaar en de gerealiseerde bezetting blijft relatief klein. In de daarna volgende jaren wijken prognoses echter steeds verder af van de gerealiseerde bezetting.¹¹⁰ De prognoses wijken niet alleen af in absolute aantallen maar ook in de voorspelde trend. Een bekende beperking van het PMJ is dat trendbreuken niet voorspeld worden en dat het jaren kan duren voordat de prognoses een nieuw trend volgen. Dit is bijvoorbeeld te zien in Figuur 6.1 na 2004 en na 2012.¹¹¹ Op het moment dat er een trendbreuk ontstaat in de capaciteitsbehoefte wordt de afwijking tussen de PMJ prognose en de realisatie zeer groot. Vanaf 2016 zien we een verbetering: opvolgende ramingen sluiten zowel in absolute aantallen als trends beter aan bij de gerealiseerde bezetting.

¹⁰⁹ Ape; 2016.

¹¹⁰ Deze bevinding is consistent met de bevindingen van Ape (2016).

¹¹¹ Moolenaar et al, 2009; 2018.



Figuur 6.1: De gerealiseerde bezetting en het PMJ beleidsrijke raming per jaar van opstellen.

De gehanteerde marges in de uitvoeringsopdracht en financiering bieden ruimte om kleine verschillen tussen prognose en realisatie incidenteel te absorberen (zie 5.2). Dit is ook noodzakelijk, want aanpassingen in de capaciteit of capaciteitsbehoefte zijn nauwelijks mogelijk binnen een termijn van een jaar.

Zoals toegelicht kan de afwijking tussen de prognoses en de capaciteitsbehoefte op de langere termijn echter groot worden, zeker bij een trendbreuk. Juist op deze langere tijdshorizon bestaan er wel mogelijkheden om via beleids- en uitvoeringsmaatregelen op behoefte en capaciteit te sturen. De ontwikkeling of vernieuwing van capaciteit vergt doorgaans twee à drie jaar,¹¹² terwijl uitbreiding of vervanging al snel zeven tot tien jaar vraagt en gepaard gaat met hoge investeringskosten.¹¹³ Gegeven de bekende afwijkingen in het PMJ moeten dergelijke besluiten dus onder aanzienlijke onzekerheid worden genomen. Als baten-lastendienst dient de begroting van DJI echter sluitend te zijn, wat betekent dat uit de PMJ bandbreedte een absoluut getal wordt gehanteerd. Deze bandbreedte neemt toe naarmate de prognose verder in de toekomst reikt, zowel in de beleidsneutrale¹¹⁴ als, in sterkere mate, in de beleidsrijke PMJ. In de opvolgende stappen in het proces wordt het absolute getal als uitkomst van de PMJ gehanteerd terwijl deze met een mate van onzekerheid is omgeven.

6.3.1.2 De bekostiging van de capaciteitsbehoefte (P)

Om de geraamde capaciteitsbehoefte uit het PMJ te kunnen financieren wordt het prijspeil jaarlijks per plek bepaald. Deze prijs is afhankelijk van het product (dat wil zeggen de bestemming, het regime, bijzondere opvang en het beveiligingsniveau van de plek), de benodigde formatie (aan mensen en middelen om de plaats bruikbaar te maken) en de daarbij horende kostprijs (op basis van het kostprijsmodel). Er ontstaan verschillen in kostprijs per plaats tussen afdelingen en inrichtingen. Die verschillen worden deels verklaard

¹¹² DJI, 2022d.

¹¹³ DJI, 2024b.

¹¹⁴ Ape, 2016.

door de schaalgrootte van de inrichting (waarbij vaste lasten over meer of minder plaatsen worden verdeeld) en deels door de staat van de huisvesting en variatie in operationele kosten. Afdelingen die sterk afwijken van de normering zijn minder efficiënt in te richten en vragen om aanvullend maatwerk. Hierdoor is het noodzakelijk om bij capaciteitsplanning en –bekostiging rekening te houden met vaste en variabele componenten per plaats. Sinds 2004 zijn er drie periodes te duiden waarin de sturing op financiën en de onderbouwing van de kostprijs (P) is veranderd.

In de periode 2004–2013 werd gewerkt met een gestandaardiseerd prijsmodel (PxQ). Er werd een uniforme kostprijs en formatie gehanteerd per product, ongeacht variatie tussen inrichtingen. Eventuele verschillen in kosten en personeelsbezetting werden opgevangen door overspecificatie aan posten en door met hoge bezettingsgraden te rekenen, wat leidde tot een zekere overfinanciering per plaats en daardoor operationele flexibiliteit op inrichtingsniveau. Deze aanpak bood ruimte, maar was inefficiënt en financieel niet duurzaam.

In reactie op de bezuinigingsopgaven en de wens tot meer doelmatigheid werd vanaf 2013 de formatiebepaling gewijzigd. Standaardisatie bleef uitgangspunt, maar werd aangevuld met maatwerkcomponenten ($P \times Q + \text{maatwerk} + O\&F$) om beter aan te sluiten op verschillen tussen inrichtingen. De invoering van het Model ter analyse van Kwantiteit en Kwaliteit (MAKKI) gaf DJI meer grip op kosten, formatie en uniformiteit. De overgang naar deze benadering duurde acht jaar en resulteerde in een meer consistente uitvoering van vrijheidsstraffen en meer kostentransparantie. Tegelijkertijd leidde het verrekenen van posten die onafhankelijk zijn van inrichtingsgrootte tot verhoogde druk en capaciteitsdruk doordat formatie en prijs jaarlijks vastgesteld moesten worden.

Vanaf 2024 zijn er verfijningen aan het voorgaande model aangebracht. De formatie wordt vijfjaarlijks herijkt, terwijl kostprijzen doorlopend worden geactualiseerd. Er wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen vaste en variabele kosten, en beleidswijzigingen worden vooraf doorberekend op basis van representatieve inrichtingssamples. Deze aanpak biedt meer nauwkeurigheid en controle, maar vereist ook dat het kostprijsmodel daadwerkelijk wordt toegepast in de uitvoering. In de praktijk bleek dat de gedetailleerde kostenposten wel worden doorberekend in de begrotingsfase maar vervolgens niet consistent worden doorvertaald naar de uitvoering.¹¹⁵ Hierdoor ontstaan enerzijds voordelen zoals flexibiliteit en beheersbaarheid van de financiering, maar anderzijds nadelen zoals verminderde transparantie en minder aansluiting tussen begroting en realisatie.

6.3.2 Begroting

Binnen het sturings- en bekostigingsmodel zijn verschillende actoren betrokken. De financiering van DJI verloopt via een complex proces van afstemming tussen verschillende actoren, waaronder de opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar en andere betrokkenen¹¹⁶. In dit proces wordt toegewerkt naar overeenstemming tussen de rijksbegroting, ministeriële begrotingen en de uitvoeringsopdracht van DJI. De financiële raming o.b.v. het PMJ en gehanteerde prijspeilen worden top-down bijgesteld om aan te sluiten bij de beschikbare budgettaire ruimte. De PMJ wordt jaarlijks herijkt en de begroting wordt doorgaans tweejaarlijks bijgesteld.

¹¹⁵ PwC, 2022.

¹¹⁶ DGSenB en DGM zijn verantwoordelijk voor de bekostiging en worden daarbij ondersteund door CBU van DFEZ die de budgettaire kaders bewaakt. DEA adviseert de eigenaar over o.a. het prijspeil en de onderliggende ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van DJI. DEA wordt hierin ondersteund door de diverse stafdirecties, waaronder HRM, Huisvesting en IenI.

Het proces kenmerkt zich door een cijfermatige benadering, die echter gepaard gaat met diverse benoemde beperkingen, onzekerheden en aannames die inherent zijn aan prognosticeren en de voor DJI geldende begrotingssystematiek. In de voor DJI geldende begrotingssystematiek wordt bijvoorbeeld gewerkt met formeel vastgestelde kostprijzen, welke circa 1 jaar achterlopen op de werkelijke kostprijzen. Tijdens het proces worden de uitkomsten geaggregeerd, waarna op basis daarvan wordt begroot en gefinancierd. Deze aggregatie leidt echter ook tot cumulatieve onzekerheden en voorwaarden, wat resulteert in toenemende afwijkingsrisico's naarmate de tijdshorizon langer wordt of verdere berekeningen worden toegepast.

Voor een zorgvuldige besluitvorming over kostenontwikkeling en budgettaire consequenties is het belangrijk dat alle betrokken partijen beschikken over juiste, tijdige, volledige en eenduidige financiële informatie. Dit vraagt om een gedeelde verantwoordelijkheid, beginnend bij DJI. In dit onderzoek is echter geconstateerd dat de financiële informatievoorziening niet altijd toereikend is, en dat beperkingen van gehanteerde methoden en uitkomsten niet structureel worden meegewogen.

De beperkte informatiepositie heeft directe gevolgen voor de financiële uitvoerbaarheid van de uitvoeringsopdracht. In 2022 signaleerde PwC¹¹⁷ dat bij zowel opdrachtgever als eigenaar een veronderstelling leeft van flexibiliteit in de P x Q-systematiek, terwijl DJI in werkelijkheid te maken heeft met een beperkte aanpasbaarheid van kosten. Dit komt onder meer door hoge vaste lasten, waaronder vastgoedkosten en externe factoren zoals CAO-verplichtingen. Heldere afspraken over de verdeling en afdekking van vaste versus variabele kosten, en structurele versus incidentele posten, binnen de verschillende bekostigingsmethoden (via begroting, claims of inzet van eigen vermogen) zijn noodzakelijk om de financierbaarheid van DJI te versterken.

6.3.3 Uitvoering

Om de uitvoeringsopdracht van DJI te operationaliseren worden 'landkaarten' opgemaakt om de capaciteitsverdeling over de inrichtingen in afstemming vast te leggen. Om fricties en (potentiële) fluctuaties in de uitvoer op te vangen wordt sinds 2002 een overcapaciteit gehanteerd van 13,8% binnen de PMJ raming met een marge (8,7%) aan volledig gefinancierde operationele plaatsen en een marge (5,1%) aan beperkte gefinancierde (reserve en in stand te houden) capaciteit (zie 5.2)¹¹⁸.

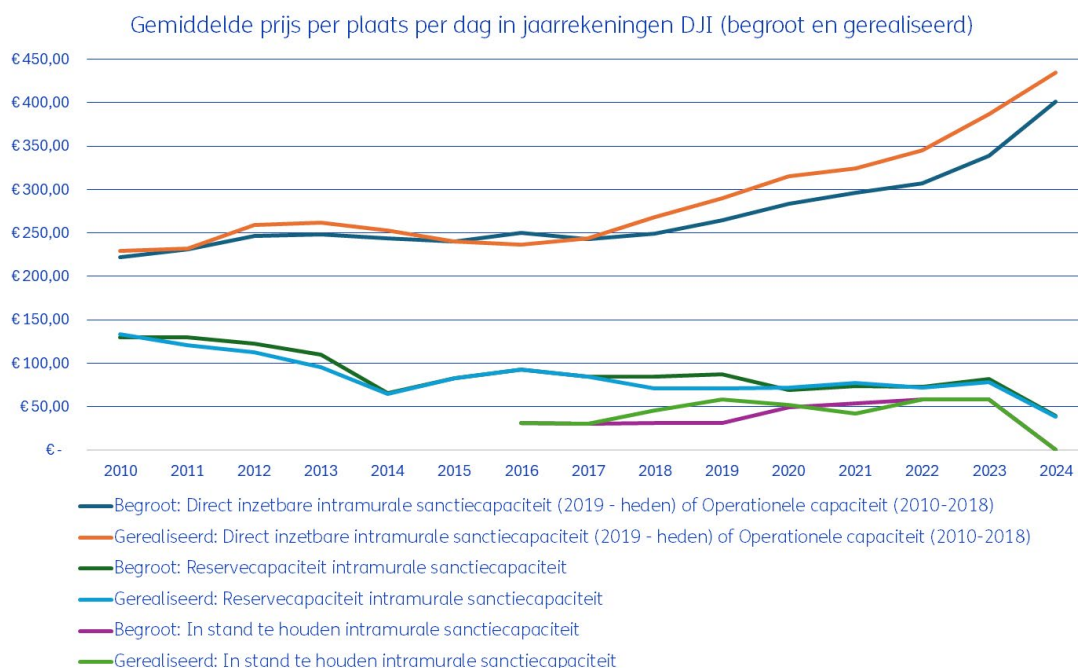
Binnen de uitvoeringsopdracht en financieringsstructuur ontstaat een structureel spanningsveld tussen de financieel gebudgetteerde en de feitelijke beschikbare operationele capaciteit. 100% van de operationele plekken is gefinancierd en inzetbaar. Echter, vanuit executief perspectief is slechts 91,3% van deze capaciteit daadwerkelijk beschikbaar voor continue bezetting (zie 5.2). Als de bezetting systematisch gebruikt maakt van de operationele marge ontstaat er een financieel en operationeel spanningsveld. De operationele marge is zowel in capaciteit als financiering noodzakelijk boven op de gerealiseerde bezetting om het systeem te laten functioneren en fricties op te vangen. Door een systematische bezetting boven de 91,3% resulteert dit in feite in een operationeel en financieel tekort, waarvan de effecten jaar-op-jaar opbouwen.

¹¹⁷ PwC, 2022.

¹¹⁸ Bomhoff, E.J., van der Voort van der Kleij, G.T., Sadiraj, K., 2002.

6.3.4 Claims en jaarrekening

De financiële realiteit van DJI is gedurende het jaar onderhevig aan verandering waarvoor additionele middelen noodzakelijk kunnen zijn. In zulke gevallen kan DJI middels het indienen van claims aanspraak maken op extra budget, mits voorzien van een gedegen onderbouwing.¹¹⁹ Een analyse van de jaarverslagen (2004-2023) en jaarrekeningen (2010-2024) laat zien dat de gerealiseerde structurele kosten per product systematisch hoger uitvallen dan begroot.



Figuur 6.2: De ontwikkeling van begrote en gerealiseerde gemiddelde prijs per plaats per dag voor het gevangeniswezen (bron: Ministerie van Financiën¹²⁰).

Een verklaring hiervoor is dat prijsontwikkelingen van externe factoren voor het aanstaande jaar, zoals inflatie en CAO-onderhandelingsresultaten, niet tijdig en volledig doorvertaald worden in het kostprijsmodel en het prijspeil.¹²¹ De kostprijs per plaats valt hoger uit dan begroot in zowel jaren met lagere (2020-2024) als hogere bezetting (2019). Deze hogere kosten worden deels verklaard door vaste lasten en een minder efficiënte operatie, bijvoorbeeld door de Covid-maatregelen in 2020 en 2021. Ook factoren zoals een zwaardere zorgvraag, populatie en regimes (2021-2024), het bestrijden van ondermijning (2022) en tegenslagen op het gebied van ICT en huisvesting (2019, 2020) spelen een rol. Hoewel dit grotendeels externe oorzaken zijn, valt op dat binnen de invloedsfeer van DGSenB en DJI in de opvolgende begrotingen (jaar-op-jaar) vaak een lager prijspeil wordt gehanteerd dan de gerealiseerde kosten uit het voorgaande jaar, zoals in 2013-2014 (mogelijk vanwege bezuinigingen) en opnieuw tussen 2018 en 2023. Men blijft in de begroting vasthouden aan lagere lasten terwijl de voorgaande jaren systematisch hoger uitvallen. Het gehanteerde prijspeil lijkt daarmee systematisch te laag te worden begroot. Dit is deels een gegeven in

¹¹⁹ Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen claims voor structurele kosten ter financiering van kostprijswijziging en additionele capaciteit, claims voor incidentele kosten (met name investeringen) en claims indien het eigen vermogen negatief uitvalt.

¹²⁰ Data reeks samengesteld uit jaarrekeningen van DJI als onderdeel van de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën via <https://www.rijksfinancien.nl/>

¹²¹ Jaarrekeningen 2016-2024 van DJI via <https://www.rijksfinancien.nl/>

de geldende begrotingssystematiek waarbinnen formeel vastgestelde kostprijzen moeten worden gehanteerd die per definitie een jaar achterlopen op de daadwerkelijke kostprijsontwikkeling.

De analyse van PwC¹²² naar de totstandkoming van budgetten van DJI in de periode 2017-2020 laat daarnaast zien dat de ontwikkeling van een aantal belangrijke kostencomponenten zoals ICT, huisvesting, personele lasten en de effecten van de ontwikkeling van de gevangenenpopulatie niet zijn meegewogen in de kostprijs en ook niet altijd separaat financieel inzichtelijk zijn gemaakt. Dit terwijl in de praktijk op deze posten wel degelijk kostenontwikkelingen plaatsvinden en daardoor bijdragen aan het geconstateerde financiële tekort. Hoewel DJI actuele integrale kostprijzen berekent, leidt dit tot een spanningsveld. Om verschillen tussen begroting en realisatie te dekken, dient DJI claims in, waarmee druk wordt gelegd op de ministeriële begrotingen. Deze druk kan leiden tot het ongewenst schuiven met budgetten om aanvullende claims te vermijden of niet toegekende claims te compenseren, wat de transparantie van de financiële sturing ondermijnt. De wijze waarop verschillen worden bekostigd bleek voor PwC niet volledig traceerbaar. Het is ook de vraag of de administratieve inrichting hierop momenteel toegerust is.

Gedurende het jaar blijkt verschuiving van middelen tussen begrotingsposten een terugkerend fenomeen. Deze praktijk is tevens zichtbaar ten aanzien van het beheer van het eigen vermogen en de jaarrekening. In het bestedingsplan en de uitvoer raken de begrotingsposten en uitgavenposten van de producten ontkoppeld. Indien DJI budgetten overhoudt doordat niet-structurele uitgaven jaar-op-jaar verschuiven of lager uitvallen stromen deze in het eigen vermogen. Hierbij is de oorspronkelijke bestemming (begrotingspost) van het budget of de claim niet langer bindend. DJI kan hierdoor structurele tekorten dekken met incidentele middelen. Benodigde investeringen worden uitgesteld waardoor een “efficiency- en investeringsschuld” is ontstaan.¹²³

Korten op het structurele onderhoud van huisvesting en capaciteit of de ontwikkeling van ICT heeft negatieve gevolgen voor de staat (bruikbaarheid en geschiktheid) van deze middelen.¹²⁴ Achterstallig onderhoud en beheer accumuleren zodoende tot structurele problematiek en leiden later alsnog tot herstel- en investeringskosten. Deze investeringen worden ten slotte onder niet-structurele kosten gerekend en separaat bekostigd, als deze claims ook worden ingewilligd.¹²⁵

6.3.5 Financieel resultaat

De financiële positie van DJI staat al geruime tijd onder druk. Tussen 2008 en 2018 is er een dalende trend zichtbaar in het beschikbare budget. Dit kwam onder andere door een dalende vraag naar GW-capaciteit en door rijksbrede efficiencykortingen. Ondanks inspanningen om te komen tot een realistische begroting en een efficiëntere exploitatie, waren de financiële resultaten van DJI met uitzondering van 2009, negatief. In 2010 werd een financieel meerjarenplan opgesteld om de negatieve trend te keren. Dit plan kwam echter onder druk te staan door aanvullende bezuinigingen en een verdere afname van capaciteit.

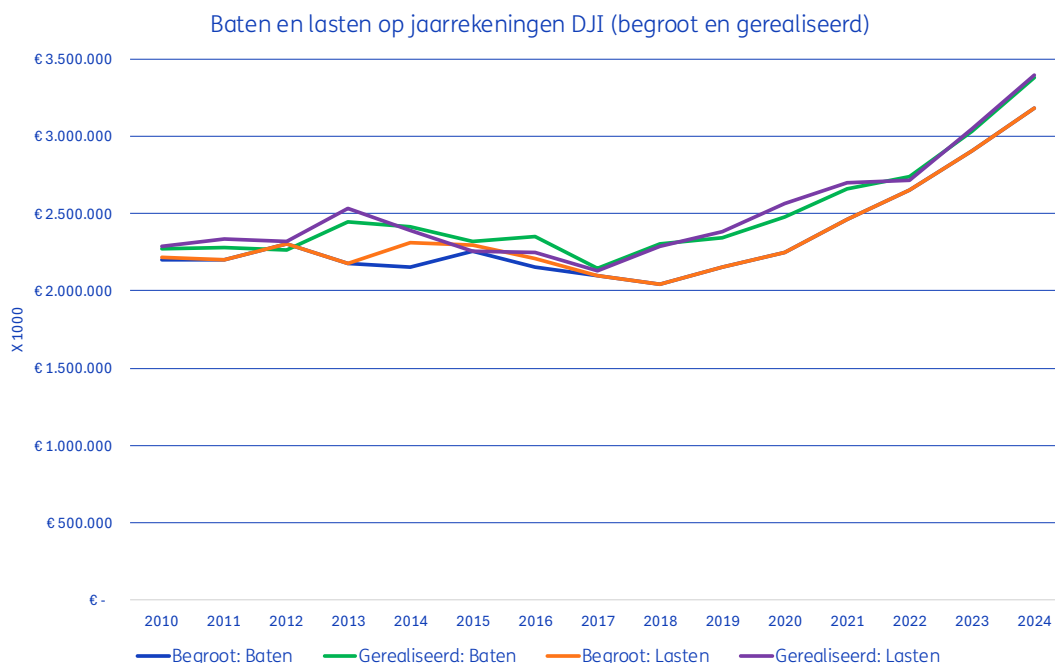
¹²² PwC, 2022.

¹²³ PwC, 2022.

¹²⁴ DJI, 2023; 2024b.

¹²⁵ PwC, 2022.

Om tot structureel lagere en flexibelere uitvoeringskosten te komen, stelde het kabinet in 2013 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in.¹²⁶ Tegelijkertijd ontwikkelde DJI, in opdracht van het departement, het Masterplan 2013-2018 waarin de bevindingen van de IBO in zijn verwerkt. Dit betekende dat DJI vanaf 2013 te maken kreeg met een ingrijpende meerjarige bezuinigingsopdracht. Hersteld van de economische crisis bood de Rijksbegroting na 2017 weer ruimte voor ruimere budgettering. Samen met het afronden van het Masterplan 2013-2018, is er in 2018 een omslagpunt te constateren waarbij de lasten en baten in zes jaar tijd met iets minder dan 50% toenemen.¹²⁷



Figuur 6.3: De ontwikkeling van de begrote en gerealiseerde baten en lasten van DJI (bron: Ministerie van Financiën¹²⁸).

Uit Figuur 6.3 is te constateren dat de gerealiseerde lasten regelmatig hoger uitvallen dan de gerealiseerde baten, in deze jaren zijn er dus aanvullende middelen nodig of worden eigen middelen uitgeput. Tegelijkertijd vallen de gerealiseerde lasten vrijwel elk jaar hoger uit dan de begrote lasten, kortom, de kosten werden onderschat. Gedurende de eerste jaren van het Masterplan 2013-2018 is de onderfinanciering zichtbaar in de begroting waarbij de begrote baten structureel lager zijn dan de begrote lasten. In Figuur 6.4 is te zien dat bij aanvang van deze periode DJI een negatief eigen vermogen heeft en dus ook niet beschikte over een eigen financiële buffer.

Vanaf 2014 zien we echter dat de gerealiseerde baten wel hoger zijn de gerealiseerde lasten. Dit duidt erop dat tekorten met vertraging alsnog gecompenseerd worden (Figuur 6.3). In 2017 is een omslagpunt te constateren waarbij de begrote en gerealiseerde baten en lasten convergeren en sterk stijgen. Deze ontwikkeling lijkt samen te hangen met

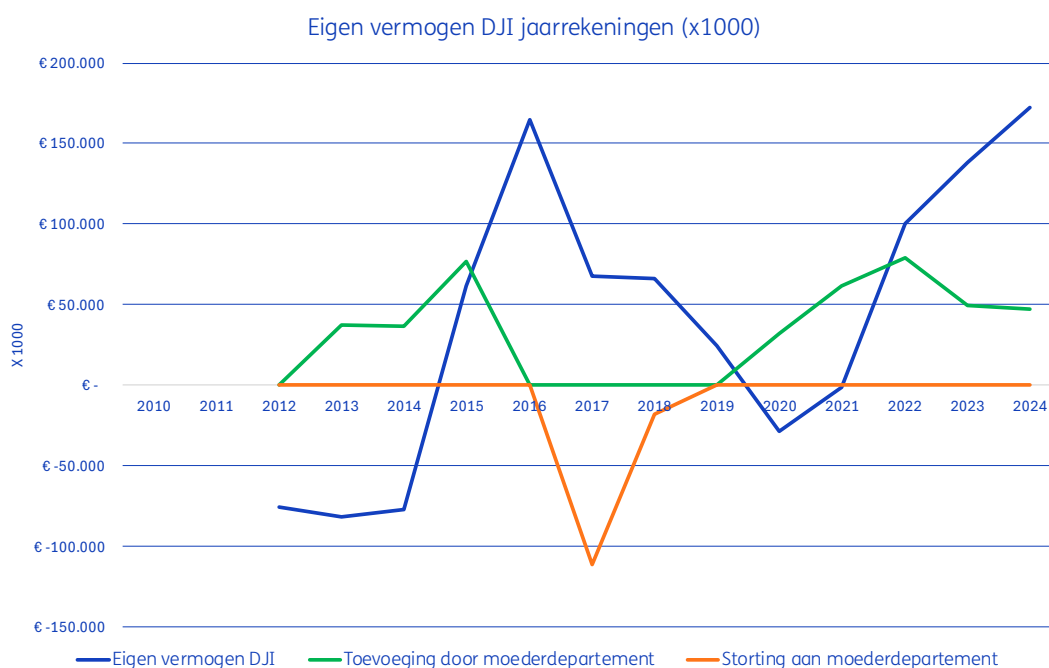
¹²⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013.

¹²⁷ De exacte percentages verschillen tussen de begrote baten (+55,9%) en lasten (+46,6%) en gerealiseerde baten (+55,8%) en lasten (+48,3%).

¹²⁸ Data reeks samengesteld uit jaarrekeningen van DJI als onderdeel van de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën via <https://www.rijksfinancien.nl/>

een herstructurering van de begroting, waarbij vanaf 2017 een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele kosten.

Opvallend is dat DJI sinds 2020 in haar jaarverslagen spreekt over toenemende financiële druk en uitdagingen, terwijl dit al veel langer aan de orde is, en het eigen vermogen juist vanaf 2021 weer groeit. De financiële paragraaf en informatie in de jaarverslagen zijn echter beperkt in detail. Ze bieden nauwelijks inzicht in de oorzaken van de financiële ontwikkelingen, noch in de relatie tussen die ontwikkelingen en eventuele veranderingen in werkwijzen of rekenmethoden.



Figuur 6.4: De ontwikkeling het eigen vermogen van DJI (bron: Ministerie van Financiën¹²⁹).

Uit de analyse van PwC naar de begrotings- en realisatiecijfers over de periode van 2017-2020 blijkt dat er in deze jaren geen significante afwijkingen zijn tussen de geraamde en de feitelijke uitgaven.¹³⁰ De financiële analyse constateert dat efficiëncykortingen zijn opgevangen met incidentele maatregelen, zoals het interen op het eigen vermogen en het uitstellen van noodzakelijke investeringen zoals huisvesting en grootschalige ICT doorontwikkeling. Deze kortingen zijn in de praktijk onvoldoende vertaald naar concreet beleid of doorgevoerd in de bedrijfsvoering. Doordat duurzame oplossingen zijn uitgebleven is er sprake van het ontstaan van een zogenoemde efficiëncyschuld en een schuld op kapitaalinvestering. Vanaf 2020 rapporteert DJI expliciet in haar jaarverslagen dat de baten niet kostendekkend zijn en er zorgen bestaan over de structurele financierbaarheid van de organisatie.

De financiële problematiek die door de jaren cumulatief is verergerd, draagt bij aan het huidige capaciteitstekort. De opstapeling van uitgestelde vervangingsopgaven voor kapitaalgoederen, waaronder een verwachte renovatieopgave van 3100¹³¹ plaatsen

¹²⁹ Data reeks samengesteld uit jaarrekeningen van DJI als onderdeel van de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën via <https://www.rijksfinancien.nl/>

¹³⁰ PwC, 2022.

¹³¹ Conform de, aan dit onderzoek, laatst aangeleverde getallen. DJI, 2025.

met jaarlijks tussen de 600 en 1000 plaatsen¹³² aan wisselcapaciteit, en verouderde ICT-systemen belemmeren de uitvoering.¹³³ Vooralsnog zijn hiervoor geen toereikende middelen toegekend en belemmert het capaciteitstekort de uitvoer van de vervangingsopgaven. Er is derhalve sprake van een zelfversterkend mechanisme.

¹³² DJI, 2024c; 2025.

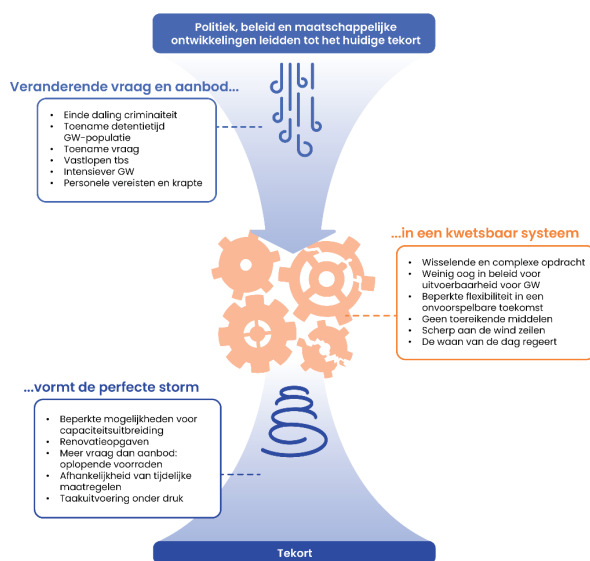
¹³³ DJI, 2024c; en DJI, 2020; 2021b; 2022d; 2023; 2024b.

7 Conclusie

In de afgelopen 25 jaar heeft het GW fasen van capaciteitstekorten en overschotten gekend. In deze rapportage hebben we de dynamiek tussen maatschappelijke, politieke en beleidsmatige ontwikkelingen in relatie tot de ontwikkelingen binnen het GW in kaart gebracht. Uit deze analyse trekken we lessen die helpen om effectiever om te gaan met complexe ketens waarin een verschuivende vraag en aanbod tot knelpunten leiden. De focus ligt op de strafrechtketen en het gevangeniswezen, maar de inzichten zijn ook relevant voor andere uitvoeringsorganisaties en departementen.

Beschrijvingen van het huidige capaciteitstekort roepen regelmatig het beeld op van een perfecte storm van personeelstekorten, een oplopende vraag en een stagnerende uitstroom. Hoewel deze metafoor niet onterecht is, kan zij suggereren dat de situatie uitzonderlijk is of buiten de eigen invloedssfeer ligt. In werkelijkheid doen tekorten zich elke 10 à 20 jaar voor. Toch blijkt ook nu dat het GW bijzonder kwetsbaar is voor deze storm. Dit roept meerdere vragen op, die in deze conclusie worden behandeld: hoe manifesteert de huidige storm zich, welke factoren droegen bij aan het ontstaan ervan, waarom is het niet gelukt deze te vermijden, wat maakt het systeem zo kwetsbaar voor de effecten ervan, en welke strategische richtingen zijn er om aan de storm te ontsnappen?

De conclusies en beschreven lessen geven inzicht in de, soms overlappende, oorzaken van de perfecte storm in een verzwakt systeem (Figuur 7.1). Zowel de storm als het verzwakte systeem is niet enkel het resultaat van externe druk, maar ook van de opeenstapeling van beslissingen en het uitblijven van structurele keuzes gebaseerd op een langetermijnperspectief. Deze inzichten bieden handvatten voor een toekomstige effectieve sturing en uitvoering, zowel binnen het GW als in het bredere systeem daaromheen.



Figuur 7.1: Een visuele weergave van de conclusies.

7.1 De storm in kaart: de aanloop naar het huidige tekort

De huidige krapte in de GW-capaciteit is het resultaat van een combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke besluiten en beleidskeuzes die zowel de vraag naar als het aanbod van het GW beïnvloeden. De jarenlange daling in geregistreerde criminaliteit kwam tot een einde en het relatieve aandeel vervolgingen dat leidt tot een vrijheidsstraf is toegenomen. Het aantal opgelegde (gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is daardoor in de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. Mede door de intensivering van de aanpak van ondermijnende criminaliteit worden daarnaast vaker langere vrijheidsstraffen opgelegd binnen enkele delictscategorieën. Het resultaat is een stijging van de gemiddelde detentieduur van de GW-populatie. Tegelijk is het aantal korte vrijheidsstraffen de afgelopen jaren gestegen. De vraag naar GW-capaciteit is daardoor toegenomen en blijft toenemen.

Tegelijkertijd wordt steeds meer GW-capaciteit langdurig bezet door tbs-passanten. Ook verblijven gedetineerden langer binnen de muren van het GW door wijzigingen in de detentiefasering en een sterke daling van de extramurale populatie. Gedetineerden verblijven in toenemende mate in reguliere of zorgintensievere bestemmingstypen, die zwaardere personele vereisten kennen dan lichte of reguliere regimes.

Als gevolg van financiële krapte is de fysieke capaciteit van het GW al jaren begrensd. Naarmate de druk op de capaciteit toeneemt, kan DJI maar beperkt additionele bruikbare capaciteit genereren uit de bestaande operationele capaciteit. Niet alle fysieke capaciteit is bruikbaar door o.a. personeelstekorten en de renovatieopgaven. Het personeelstekort hangt samen met een krappe arbeidsmarkt, maar wordt versterkt door hogere kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan personeel, mede als gevolg van de eerdergenoemde verschuivingen in populatie, werkzaamheden en bestemmingstypes. Hoewel wervingsuitdagingen bijdragen aan de huidige capaciteitsproblematiek, krijgt dit aspect onevenredig veel aandacht, wat afleidt van de hierboven genoemde andere onderliggende oorzaken.

Het huidige tekort aan GW-capaciteit en de handelingsmogelijkheden verschillen daarmee in aard dan het tekort in 2003. Destijds was er een grotere en snellere stijging in capaciteitsvraag, er was echter ook capaciteit in aanbouw. Tegelijkertijd bestonden er toen mogelijkheden om via MPC's extra capaciteit te creëren en was er sprake van een ruimere arbeidsmarkt en minder eisen aan personeel. Toch waren ook toen instroom- en uitstroommaatregelen noodzakelijk, die op veel grotere schaal werden ingezet dan nu. Een daling in de criminaliteit verlichtte uiteindelijk snel de druk. Als gevolg van de samenloop van ontwikkelingen en de uitwerking van bewuste keuzes binnen en buiten het GW is de bezettingsgraad de afgelopen jaren geleidelijk opgelopen tot het maximaal haalbare voor DJI. Ondanks aanhoudende en intensieve inspanningen lijkt de maximale inzet te zijn bereikt en lopen de voorraden arrestanten en zelfmelders op. Er was en is echter nauwelijks ruimte om capaciteit uit te breiden, terwijl het politieke draagvlak voor instroom- en uitstroommaatregelen beperkt is. Zonder structurele maatregelen zal de situatie naar verwachting de komende tijd niet verbeteren, blijven voorraden voor lange tijd bestaan en ontstaat er een langdurige afhankelijkheid van maatregelen die oorspronkelijk als tijdelijk waren bedoeld.

Maatschappelijke ontwikkelingen en politieke- en beleidskeuzes leidden tot het huidige tekort.

7.2 Een complexe opdracht en beperkte middelen droegen bij aan de storm en creëerde kwetsbaarheid

DJI bevindt zich aan het einde van de strafrechtketen en is daarmee afhankelijk van de dynamiek binnen deze keten. De prevalentie van criminaliteit en de daaropvolgende opsporing, vervolging en straftoemeting bepalen de instroom van gedetineerden, en daarmee de vraagzijde van de uitvoeringsopdracht aan DJI. In combinatie met (veranderingen in) politieke prioriteiten, beleidsdoelstellingen, wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit in de aanpak van criminaliteit en straftoemeting ontstaan verschuivingen in de vraag. De capaciteitsvraag verandert in aard door veranderingen in het aantal gedetineerden, hun kenmerken, de strafmaat en/of de doorlooptijd door de keten. DJI heeft zelf geen invloed op deze vraag, maar wél de opdracht om deze (veranderde) vraag op te vangen. In de afgelopen decennia zijn de gevolgen van veranderingen in één of meerdere voorgaande schakels niet altijd meegewogen in de uitvoeringsopdracht of in de daarvoor beschikbare middelen. Indien DJI niet over voldoende middelen beschikt om in de veranderende vraag te voorzien, komt de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen onder druk te staan.

De inhoudelijke opdracht aan DJI is de afgelopen 20 jaar ook continu in beweging geweest, als gevolg van veranderende opvattingen in de politiek en maatschappij over effectieve sanctie-uitvoering. Verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving, beleidsplannen, en programma's waren achtereenvolgens op gericht de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen aan te laten sluiten bij de op dat moment geldende visie en wettelijke kaders. Daarnaast is DJI meerdere malen geconfronteerd met bezuinigingsmaatregelen.

Het bovenstaande confronteert DJI met een complexe opdracht. Om deze opdracht goed te kunnen uitvoeren, zijn zorgvuldige aansturing en toereikende financiële middelen noodzakelijk. DJI is als agentschap en uitvoeringsorganisatie onderdeel van een complexe governance- en financieringsstructuur. Deze structuur is in het verleden niet altijd in staat gebleken om te voorzien in een gedeeld en accuraat beeld van de situatie en daaruit voortvloeiende uitvoerbare opdracht met structureel toereikende middelen.

Beleidskeuzes met betrekking tot DJI en de strafrechtketen, in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen, hebben de vraag aan DJI veranderd en in de afgelopen jaren verzaamd. De hoeveelheid en overlap van inhoudelijke opdrachten, in combinatie met een veranderende instroom, zijn medeoorzaken van de storm en de kwetsbaarheid. Ook in de afgelopen jaren is gewaarschuwd dat deze ontwikkelingen de sanctie-uitvoering onder druk zouden zetten. In de volgende conclusie onderzoeken we daarom welke andere factoren hebben bijgedragen aan het feit dat het GW in de storm terecht kwam.

Duurzame uitvoeringskracht vereist samenhang tussen opdracht, financiering en governance, gebaseerd op een gedeelde beleidstheorie met meetbare doelen. Veranderingen in aanpak, capaciteit en doelstellingen moeten in samenhang worden beoordeeld, zowel binnen als tussen ketenpartners.

7.3 Navigeren door de storm: capaciteitsbeheer in een onvoorspelbare toekomst

Adequaat omgaan met een veranderende vraag en aanbod vereist voorbereiding. Hierbij spelen prognoses een belangrijke rol, in het bijzonder het PMJ. De opstellers van het PMJ benadrukken dat capaciteitsvoorspellingen inherent onzeker zijn. In de praktijk van budgettering wordt echter noodzakelijkerwijs uitgegaan van een grotere mate van nauwkeurigheid dan het PMJ in werkelijkheid kan bieden. Dit resulteert in plannen die een voorspelbaarheid en controleerbaarheid suggereren waaraan de GW-behoefte zich niet houdt.

Op de korte termijn is er nog sprake van continuïteit en een zekere voorspelbaarheid in de vraag naar GW-capaciteit. Dit is het resultaat van het momentum binnen het systeem: op korte termijn is bekend welke sancties en maatregelen, onder welke voorwaarden en in welke hoeveelheden, moeten worden uitgevoerd en welke capaciteit daarvoor beschikbaar is. Echter, na een periode van ongeveer één jaar neemt de continuïteit in het systeem af en neemt de onzekerheid toe. Ontwikkelingen in de maatschappij, politiek en strafrechtketen en hun doorwerking op de GW-capaciteitsbehoeften zijn hierbij alle relevant. De individuele (toekomstige) effecten van elke individuele factor zijn echter moeilijk te onderscheiden. Dit maakt het prognosticeren van de capaciteitsvraag complex en de uitkomsten onzeker, in het bijzonder wanneer toekomstige beleidseffecten worden meegewogen.

Blijvende veranderingen in de vraag vereisen aanpassingen in de sanctie-uitvoering of capaciteit. Dergelijke interventies kosten echter meerdere jaren tot zelfs decennia om te realiseren. Hierdoor ontstaat een problematische situatie: de tijd waarin voorspellingen enigszins betrouwbaar zijn, is onvoldoende om de capaciteitsvraag en -aanbod structureel aan te passen. En in het beperkte tijdvak waarin de capaciteitsvraag met enige zekerheid voorspelbaar is kunnen er geen wezenlijke wijzigingen worden doorgevoerd.

Capaciteitsmarges en -buffers kunnen nuttig zijn om tijdelijke fluctuaties in de vraag op te vangen en beslissingsruimte te creëren voor de inzet van aanvullende maatregelen. De mate waarin tijdelijke toenames in vraag geabsorbeerd kunnen worden en de hoeveelheid beslissingstijd die buffers kunnen bieden, wordt bepaald door hun omvang en daarmee de kosten. Hoe hoger de kosten, hoe groter echter de verleiding om de buffers af te schalen tijdens periodes van onderbezetting. Onder financiële druk en een stijgende vraag eroderen zowel de marges als de buffers, in de volgende conclusie gaan wij hier nader op in.

Structurele capaciteitsbeslissingen moeten dus noodzakelijkerwijs worden genomen binnen een context van grote onzekerheid. Dit creëert twee risico's: onderbezetting leidt tot financiële inefficiënties en overbezetting brengt de executie van vonnissen in gevaar. Dit maakt het optimaliseren van de GW-capaciteit tot een passende en efficiënte omvang, en daarmee het realiseren van een hoge bezettingsgraad, risicovol. Bij een gebrek aan zowel korte- als langetermijnmaatregelen ontstaan financiële en uitvoeringsrisico's voor de uitvoerbaarheid van de strafrechtelijke executie.

Effectief capaciteitsmanagement vereist een mate van korte en langetermijnflexibiliteit die aansluit bij de onvoorspelbaarheid van vraag en aanbod.

7.4 “Scherp aan de wind zeilen” leidt tot een kwetsbaar systeem

In de vorige conclusie hebben we besproken welke factoren ertoe hebben geleid dat het GW de storm in zeilde. In deze conclusie lichten we toe welke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de gedeeltelijke onvoorbereidheid waarmee deze situatie werd benaderd.

In de afgelopen decennia is capaciteit afgebouwd, waarbij sterk is gestuurd op kostenefficiëntie in combinatie met steeds hogere producteisen. De beperkte beschikbaarheid van middelen heeft geleid tot een uitholling van de financiële en operationele marges, en tot opbouw van een verscholen efficiëncyschuld. Maatregelen om meer flexibiliteit in het systeem in te bouwen zijn slechts beperkt doorgevoerd of bleken slechts beperkt effectief. Het gevolg van deze optimalisatiestrategie is een systeem met beperkte mogelijkheden om veranderingen in de capaciteitsvraag op te vangen. Daardoor hebben stijgingen in de instroom en beperkingen in uitstroom onvermijdelijk tot knelpunten geleid. Investeringsom de capaciteit snel op te schalen zijn op korte termijn onrealistisch. Tegelijkertijd is het in stand houden van de huidige capaciteit al een uitdaging. Het is niet ondenkbaar dat de capaciteitsvraag en voorraden voorlopig blijven stijgen, terwijl het capaciteitsaanbod afneemt door achterstallig onderhoud en geplande renovaties.

In de voorgaande conclusie bespraken we hoe marges en buffers tijdelijke schommelingen in de vraag kunnen opvangen en daarmee tijd kunnen creëren om trends te observeren en daarop te reageren met passende beslissingen. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om structureel capaciteitsmarges en buffers aan te houden. In perioden van ruime capaciteit is er een sterke financiële prikkel om leegstaande capaciteit af te bouwen groot, ondanks dat capaciteit afbouwen zelf eveneens tijd en middelen vereist.

Daarnaast blijkt dat aangehouden capaciteit en buffers lang niet altijd inzetbaar gemaakt konden worden op het moment dat nodig was. Ook het op- en afschalen van personeel blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren en kostbaar, mede door de stijgende eisen aan het aantal medewerkers per plaats en de vereiste kwalificaties. Wanneer marges en buffers niet worden aangehouden of niet toereikend zijn, worden in- en uitstroommaatregelen al snel noodzakelijk.

Bij een structureel oplopende bezetting raken marges en buffers uiteindelijk volledig benut. Als de periode waarin dit gebeurt niet wordt benut om structurele maatregelen te treffen, is er in wezen gegokt op een daling van de instroom. Wanneer die daling zich niet voordoet ontstaat er alsnog een afhankelijkheid van instroom- en uitstroommaatregelen. Deze maatregelen beperken in veel gevallen de tijdige en volledige uitvoering van sancties, terwijl de noodzaak voor structurele maatregelen blijft bestaan. Alternatieve manieren om de capaciteit te verhogen of de executie van straffen anders vorm te geven, stuiten al snel op praktische of politieke bezwaren.

In de vorige conclusie zagen we hoe capaciteitsmanagement in het GW onder grote onzekerheid vorm gegeven moet worden. Dit vereist flexibiliteit en flexibiliteit vereist het maken van concessies. Deze concessies kunnen bestaan uit het accepteren van kosten voor het aanhouden van marges, buffers en/of capaciteitsuitbreidingen. Daarnaast kunnen er concessies worden gedaan op het gebied van het product, bijvoorbeeld het tijdelijk loslaten van vereisten of concessies in de executie, zoals het inzetten van alternatieve modaliteiten. Door ‘scherp aan de wind’ de storm in te zeilen blijft er echter maar één concessie over die de capaciteitsdruk grootschalig verlaagt, en dat is de executie uit te stellen of in te korten.

In de volgende conclusie kijken we nader naar welke interne factoren DJI belemmeren om op deze uitkomst te anticiperen.

Voorbereid zijn op stijgingen en dalingen in de capaciteitsbehoefte betekent het accepteren van concessies in financiën, product of executie.

7.5 In de storm regeert de waan van de dag

Als uitvoeringsorganisatie richt DJI zich sterk op de dagelijkse uitvoering van haar taken. Processen gericht op de toekomst zijn veelal operationeel van aard en hebben doorgaans een relatief korte tijdshorizon. Analyses zijn vooral gericht op de bestaande of aanstaande realiteit, actuele problematiek en beschikbare data, waardoor er beperkte aandacht is voor strategische analyses.

Het inzicht in instroom, bezetting, keteneffecten en capacitaire en personele ontwikkelingen is hierdoor beperkt, met name over langere perioden. Daarbij speelt mee dat DJI is ingericht als een decentrale organisatie van inrichtingen, waardoor het verkrijgen van een overkoepelend inzicht en centrale sturing wordt bemoeilijkt. De variëteit aan inrichtingen en afdelingen compliceren de capaciteitsopgave. Daarnaast is het personeel maar zeer beperkt mobiel tussen inrichtingen, waardoor tekorten op een plek nauwelijks kunnen worden opgevangen door personeel uit andere inrichtingen. Geaggregeerde capaciteits- en kostendata geven geen representatief beeld van de uiteenlopende beperkingen op uitvoeringsniveau. Dit maakt voortdurende afstemming met het tactische niveau noodzakelijk. De eerder besproken veranderlijke en complexe opdrachtgeving belemmert bovendien het creëren van rust en ruimte voor structurele sturing en ontwikkeling.

Deze factoren beperken het strategische inzicht en sturingsmogelijkheden van DJI, evenals haar vermogen om deze richting de opdrachtgever te communiceren en zodoende invloed uit te oefenen op de aansturing. In combinatie met financiële krapte verschuift de prioriteit verder naar het realiseren van de dagelijkse uitvoering, waarbij strategische plannen regelmatig worden losgelaten om acute tekorten op te vangen.

In de waan van de dag blijkt dat er regelmatig spanning ontstaat tussen de verschillende strafdoelen en de beschikbare capaciteit. Hoewel het beleid het belang van alle strafdoelen erkent, blijkt het in de uitvoering lastig om een evenwicht te handhaven in situaties van beperkte capaciteit, middelen en personeel. Onder toenemende druk worden herhaaldelijk maatregelen ingezet zoals het inperken van dagprogramma's en het schrappen van avond- en weekendprogramma's. Hierdoor krijgt in de praktijk het ene strafdoel wel degelijk voorrang boven het andere, wat mogelijk ten koste gaat van het welzijn van gedetineerden en de effectiviteit van recidivepreventie.

In de voorgaande conclusies is de structurele druk waaronder DJI functioneert reeds besproken. Dit dwingt haar tot een reactieve houding, waarin actuele behoeften en gebeurtenissen bepalend zijn. Anderzijds blijkt DJI zelf niet altijd in staat om dit patroon te doorbreken; mede door beperkte strategische analyses die kunnen worden ingezet in haar eigen aansturing en in het vormgeven van politieke en bestuurlijke plannen.

Strategische sturing en beïnvloeding vereisen aandacht, analytische capaciteit en een informatiepositie die inrichtingsoverstijgende keuzes mogelijk maakt.

7.6 Koers zetten uit de storm: bouwen aan een weerbaar gevangenisstelsel

In het GW komt een complexe mix van beleidsambities, wet- en regelgeving, ontwikkelingen en uitvoeringsaspecten samen. Een systeemperspectief op de samenhang tussen beleidsambities en uitvoeringsmogelijkheden is dan ook essentieel. Juist bij de ontwikkeling van beleid, wetgeving en maatregelen is het van belang deze samenhang expliciet mee te wegen, zodat beleidsdoelen niet loskomen van wat praktisch en financieel uitvoerbaar is. Dit beperkt het risico op een toekomstige storm.

Een toekomstige storm zal echter niet altijd te voorkomen zijn. Om beter met onzekerheid en schommelingen in de vraag om te gaan, is flexibiliteit nodig. Die kan worden gerealiseerd via een combinatie van capaciteits-, instroom- en uitstroommaatregelen, aangevuld met de inzet van alternatieve sancties. Deze maatregelen zijn relatief snel en schaalbaar inzetbaar en creëren tijd om structurele keuzes voor uitbreiding of herinrichting van capaciteit zorgvuldig voor te bereiden. Dit vraagt om beleidskeuzes die minder afhankelijk zijn van incidentele politieke overwegingen en meer gestoeld zijn op vooraf onderbouwde en helder geformuleerde prioriteiten en plannen.

De GW-capaciteit is echter beperkt en zal door de renovatieopgaven en het uitblijven van structurele investeringen niet substantieel toenemen. Dit maakt de huidige kwetsbaarheid van het stelsel structureel en vraagt om een fundamentele keuze voor welke gedetineerden Nederland deze schaarse GW-capaciteit wil inzetten. Vanuit de strafrechtketen en de wetenschap klinkt al jaren de roep om het gebruik van voorlopige hechtenis en van kortdurende vrijheidsstraffen te herzien. Daarnaast kan vanuit het oogpunt van re-integratie opnieuw worden gekeken naar de mogelijkheden voor een langere gefaseerde uitstroom uit het GW. Alle drie de perspectieven bieden de mogelijkheid voor een win-winsituatie; een doeltreffende sanctie-uitvoering en een structurele daling van de vraag naar GW-capaciteit. Hierbij kunnen de invoering van alternatieve modaliteiten en een herijking van de benodigde onderbouwing en geldende voorwaarden bij het toepassen voorlopige hechtenis, korte vrijheidsstraffen en detentiefasering een bijdrage leveren aan het structureel reduceren van de GW-capaciteitsbehoefte.

Een beperkte en mogelijk krimpende GW-capaciteit vraagt om een heroverweging van de beste inzet van deze capaciteit. Naast aan capaciteit gerelateerde argumenten zijn er ook praktische en wetenschappelijke gronden om kritisch te kijken naar de huidige praktijk van voorlopige hechtenis, korte vrijheidsstraffen en detentiefasering.

Referenties

- Ape (2016). *Review PMJ ramingen*. Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-770693.pdf>
- Abels D., Benschop A., Blom T., Coster van Voorhout J., Korf D.J., Liebregts N. & Vriend K. (2018). *Evaluatie Wet OM-afdoening*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Algemeen dagblad (2017). Verbod op taakstraf steeds vaker omzeild.
- Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI).
- Bomhoff, E.J., van der Voort van der Kleij, G.T., Sadiraj, K., (2002). *Tekort aan cellen*. NYFER.
- Boone, M.M., Jacobs, P. & Lindeman, J.M.W. (2019). Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder. *Delikt En Delinkwent*, 49(3), 170-187.
- Boone, M., Nieuwbeerta, P., Rap, S., Schuyt, P. & Liefwaard, T. (2021). Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete: Pre-evaluatie.
- CBS (2024). Instroom verdachten Openbaar Ministerie, 2016-2022.
- Crijns, J.H. & van den Brink, Y.N. (2021, april 26). Hasselbaink t. Nederland (EHRM nr. 73329/16) – Drie Straatsburgse veroordelingen voor tekortschietende motivering van voorlopige hechtenis. EHRC Updates.
- Crijns, J.H., Leeuw, B.J. & Wermink, H.T. (2016). Pre-trial detention in the Netherlands: Legal principles versus practical reality. The Hague: Eleven international publishing.
- De Boer, H., 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.
- De Ridder, J., Emans, B.J.M., Hoving, R.A., Krol, E. & Struiksma, N. (2017). *Evaluatie Wet beperking oplegging taakstraffen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- DJI (2011). GW in getal 2006-2010.
- DJI (2013). GW in getal 2008-2012.
- DJI (2015). GW in getal 2010-2014.
- DJI (2017). Onderzoeksrapport NPI -netto personele inzet- (versie 3.0).
- DJI (2020). 3e tertaalrapportage 2019 Dienst Justitiële Inrichtingen.
- DJI (2021a). GW in getal 2016-2020.
- DJI (2021b). Jaarverslag Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) 2020.
- DJI (2022a). Evaluatie convenant 2018-2021. Werken aan een solide personeelsbeleid.
- DJI. (2022b, 5 september). Terroristenafdeling (TA). Geraadpleegd van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/regimes-en-doelgroepen/terroristenafdeling-ta>

- DJI (2022c). Factsheet Terroristenafdeling (V3). Geraadpleegd van https://www.dji.nl/binaries/dji/documenten/publicaties/2022/09/05/factsheet-terroristenafdeling/Factsheet_terroristenafdeling_V3.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- DJI (2022d). Jaarplan DJI 2021: 3e tertaalrapportage .
- DJI (2023). Jaarverslag 2022.
- DJI (2024a). GW in getal 2019-2023.
- DJI (2024b). Jaarverslag 2023.
- DJI (2024c). *Volle bak: Stand van de Uitvoering 2023*.
- DJI (2025). *Nota Meerjarige capaciteitsanalyse DJI 2026 – 2036*.
- DJI. (z.j.). Afdeling Intensief Toezicht (AIT). Geraadpleegd 26 juni 2025, van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/regimes-en-doelgroepen/afdeling-intensief-toezicht-ait>.
- FNV (2020). Werkdruk bij Dienst Justitiële inrichtingen. Code rood voor personeel DJI.
- FNV (2023). Werkdruk monitor 2023 DJI.
- Forum levenslang (2011). Factsheet feitelijke gegevens over de levenslange gevangenisstraf.
- Hattum, van, W., Volkers, W. & Schutte, B. (2020). Straffen met meer dan twintig jaar: aantallen en aandachtspunten. *Sancties*, 2020(5), 317-326. Artikel 2020/74.
- IVO (2022). Onbenut potentieel. Kwalitatief onderzoek naar werkzame factoren in de opzet en uitvoering van de maatregel plaatsing in een inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD).
- Janssen, J., de Lange, J. & Westhof, M. (2024). De ontmaskering van de zittingsagenda als grond voor voorlopige hechtenis. *Nederlands Juristenblad*.
- Jochoms, M.P.C.M. (2006). Op prestaties gericht: Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk.
- Kamerstukken 2025, 24587, nr. 1024. Brief Van De Staatssecretaris Van Veiligheid En Justitie.
- Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 334. Brief Van De Minister Van Veiligheid En Justitie.
- Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 403. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie.
- Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 685. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 730. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2020/21, 29452, nr.239. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstuk 36327, nr. 41.
- Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 41. Gewijzigd amendement van het lid Sneller ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 13.
- Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 614. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 937. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Kamerstukken II 2020/21, 24587, nr.789. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr.929. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2008/09 24587, nr. 341. Brief van de Staatssecretaris van Justitie.
- Kamerstukken II 2016/17, 24587, nr. 672. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.
- Kamerstukken II 2017/18, 24587, nr. 725. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 64, item 9. Verslag debat Tekort aan plekken in de gevangenissen.
- Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 490. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.
- Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 506. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.
- Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 535. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.
- Kamerstukken II 2013/14, 29628, nr. 435. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie
- Kamerstukken II 2014/15, 31490, nr. 177. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst
- Kamerstukken II 2019/20, 24587/25295, nr. 765. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2019/20, 29279/24587, nr. 603. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2021/22, 24587/25295, nr. 822. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2021/22, 24587/25295, nr. 825. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2021/22, 24587/25295, nr. 827. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Kamerstukken II 2021/22, 24587/25295, nr. 832. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming.
- Meijer, S. (2020). Verscherpt toetsingskader promoveren en degraderen van gedetineerden. *Tijdschrift over Straffen en Maatregelen*, 30(6), 384-392. 232850.pdf
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). IBO Dienst Justitiële Inrichtingen: taakopdracht.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB 'De feiten gewogen en besproken ...'
- Molleman, T. (2021). Toen en nu: heeft het gevangeniswezen de middelen om zijn doelen te bereiken? Justitiële verkenningen 47: 2.
- Moolenaar, D.E.G., van Tulder, F.P. & van Gammeren-Zoetewij, M. (2009). *Terug naar de toekomst: Het beroep op Justitie, 1997-2007: raming en realisatie* (Cahier 2009-6). WODC.
- Moolenaar, D.E.G., van Tulder, F.P., Decae, R., Smit, P.R. & Diephuis, B. (2018). *Terug naar de toekomst II: Het beroep op Justitiële voorzieningen, 2008-2017: raming en realisatie* (Cahier 2018-6). WODC.

- Mols, G.P.M.F. (2024). Voorlopige hechtenis: een chronisch probleem? In Praktijkboek voorlopige hechtenis: Van "vast tenzij..." naar "vrij, tenzij..." Een beschouwing over de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland. Boom Juridische Uitgevers.
- OM (2018). Jaarbericht 2017.
- OM (2018). Sepots: Trends en ontwikkelingen.
- OM (2020a). Meting OM-straftbeschikking.
- OM (2020b). Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (2020A009).
- OM (2022). Jaarbericht 2021.
- OM (2025). Jaarbericht 2024.
- Politie (2008). Jaarverslag 2007.
- Politie (2012). Jaarverslag 2012.
- Politie (2021). Kerncijfers politie 2013-2020.
- Politie (2024). Kerncijfers politie bij het tweede Halfjaarbericht 2024.
- PwC (2022). Onderzoek financierbaarheid DJI.
- Rapporteurs Parlementaire Verkenning Prestaties in de Strafrechtketen. (2023). Prestaties in de Strafrechtketen.
- Rechtspraak (2021). Nieuwe cijfers over tbs-maatregelen in 2019 en 2020.
- RSJ (2021). Korte detenties nader bekeken: Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven.
- Schuyt, P.M. (2010). De voorwaardelijke invrijheidstelling en de calculerende rechter. *Proces, Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 89(2), 76-85.
- Stevens, L. (2010). Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf. De strafrechter voor voldongen feiten? *Nederlands Juristenblad*, 85(24), 1520-1525.
- Stevens, L. (2012). Voorlopige hechtenis in tijden van risicomanagement. Lijdende of leidende beginselen? *Delikt en Delinkwent*, 42(5), 382-405.
- Stevens, L. (2020). Voorlopige hechtenis: De praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland: korte klap in plaats van laatste redmiddel. In C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille & M. Smit (Eds.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 739-754). Boom juridisch.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). Gewijzigd amendement van het lid Sneller ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 13 (Kamerstuk 36327, nr. 41). In Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering).
- Van Toor, D. (2018). Onterecht in voorarrest. *Nederlands Juristenblad*, 2018(9), 613-620.
- Van Zanten, P., de Boer, A., Hoppe, T., van Rosmalen, F., Gemke, P. & de Bruijn, H. (2017). Evaluatie van prestaties van de politie: Deel 2 van de evaluatie van de Politiewet 2012. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- WODC (2014). Korte- en langetermijneffecten van de ISD-maatregel.
- WODC (2019). Effectiviteit van de ISD-maatregel: 2^e replicatie.
- WODC (2021). Criminaliteit en rechtshandhaving 2020.

WODC (2022). Bezetting van het gevangeniswezen: ontwikkelingen 2015-2019.

WODC (2023). Korte Vrijheidsstraffen: Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen.

WODC (2024). Criminaliteit en rechtshandhaving 2023.

Van der Wolf, M.J.F., Reef, J. & Wams, A.C. (2020). Wie zijn geschiedenis niet kent... Een overzichtelijke tijdlijn van de stelselwijzigingen in de forensische zorg sinds 1988. Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden. In opdracht van het Programma Forensische Zorg, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Distributielijst

ONGERUBRICEERD Releasable to the public | TNO 2025 R11633

De distributielijst is als separaat bestand bijgevoegd.

Defence, Safety & Security

Oude Waalsdorperweg 63
2597 AK Den Haag
www.tno.nl