

Nog meer cellen?

P.A. Cornelisse en G-J.M. Luichjes*

Heenzending van zware criminelen vanwege een tekort aan cellen moet natuurlijk worden voorkomen. Dat neemt echter niet weg dat de behoefte aan nieuwe cellen kritisch moet worden gezien. Een gewijzigd sanctiebeleid kan het benodigde aantal cellen aanzienlijk beperken.

In de afgelopen decennia is de strafrechtketen tekenen van toenemende zwakte gaan vertonen. De verzwakking deed zich voor bij alle onderdelen van de keten: bij de opsporing, de vervolging, de berechting en de strafuitvoering. Voor zover de burgers niet door eigen ondervinding geconfronteerd werden met dit proces konden ze het volgen via de media, die om voor de hand liggende redenen vooral aandacht besteedden aan spectaculaire incidenten. Zulke incidenten in de sfeer van de strafuitvoering waren bijvoorbeeld de soms gewelddadige ontsnaptingen uit gevangenissen en de heenzending van zware criminelen vanwege het cellentekort. De groeiende irritatie daaromtrent leidde na verloop van tijd ook tot een verharding in de houding van volksvertegenwoordigers. Zo moest de minister van Justitie in de zomer van 1993 zelfs een buitenlandse reis afbreken om zich in de Tweede Kamer te verantwoorden nadat een verdachte uit de zwaarste categorie was heengezonden en direct daarna een nieuw delict met geweld had gepleegd. Vorig jaar werden ook verschillende besluiten voorbereid om de celcapaciteit drastisch te vergroten.

Inmiddels wordt voorzien dat het aantal plaatsen in strafinrichtingen in de periode 1993-1996 met 3.000 zal toenemen. Bovendien zijn enkele honderden politiecellen geschikt gemaakt voor de executie van vrijheidsstraffen, zodat die zonodig daarvoor kunnen worden ingehuurd. Deze uitbreiding van het aantal cellen is des te opmerkelijker, omdat die valt in een periode waarin er brede politieke overeenstemming bestaat over de noodzaak van omvangrijke bezuinigingen op de openbare uitgaven. Overigens is met de uitbreiding van het aantal cellen de kwestie van de veiligheid op straat niet afgedaan. De toegenomen criminaliteit en de gevoelens van onveiligheid bij het publiek zijn belangrijke politieke onderwerpen geworden. Dat kwam eerder tot uitdrukking in de verkiezingsprogramma's¹, maar het blijkt ook uit het regeerakkoord, dat een hoofdstuk wijdt aan veiligheid en leefbaarheid.

De bedoeling van dit artikel is een bijdrage te leveren aan de discussie over de behoefte aan cellen. Daarbij wordt de behoefte bij handhaving van het gevoerde strafbeleid vergeleken met de behoefte bij een ander beleid dat, in overeenstemming met het

regeerakkoord, meer ruimte biedt aan alternatieve straffen. In het laatste geval blijken er aanmerkelijk minder cellen nodig te zijn dan eerder werd voorzien. Ook zijn dan flinke bezuinigingen mogelijk. Daarbij moet worden benadrukt dat de schattingen slechts betrekking hebben op beleidsvarianten ten aanzien van de strafuitvoering. De gevolgen van de oplossing van andere knelpunten in de strafrechtketen (bij de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht) blijven buiten beschouwing.

De behoefte aan cellen

De behoefte aan cellen wordt in grote trekken bepaald door drie factoren, namelijk de criminaliteit, de strafkans en de strafmaat. Daarbij is de strafkans op haar beurt afhankelijk van de mate waarin delicten worden opgehelderd en de mate waarin schuldigverklaringen volgen op ophelderingen. Tabel 1 geeft enkele kerncijfers aangaande de ontwikkeling van criminaliteit en strafkans.

De eerste kolom illustreert de sterke toename van de criminaliteit in de afgelopen decennia. Daarbij moet nog worden aangetekend dat de vermelde getallen de feitelijke ontwikkeling onderschatten, omdat terzelfder tijd de aangiftebereidheid van het publiek in belangrijke mate is teruggelopen. De tweede kolom toont de teruggang in de ophelderingsprestaties en de derde kolom de teruggang in de mate waarin schuldigverklaring volgt op opheldering. De vierde kolom vat het gevolg van laatstgenoemde ontwikkelingen samen door de schuldigverklaringen uit te drukken in procenten van de aangiften. Hoewel een schuldigverklaring niet in alle gevallen betekent

* Dit artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op de afstudeerscriptie van Luichjes. Cornelisse is hoogleraar Openbare financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Luichjes is thans beleidsmedewerker op het Ministerie van Financiën bij de Inspectie der Rijksfinanciën. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken H. de Doelder, A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros voor hun commentaar op een eerdere versie.

1. Zie A. Knoester, *Handleiding voor de verkiezingen*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1994. Een samenvatting van de programma's op het punt van de openbare veiligheid staat op blz. 20-22.

Jaar	1	2	3	4	5	6
1955	9,5	65	51	34	1,5	15,8
1965	13,9	52	46	24	1,3	9,4
1975	33,3	33	35	12	1,3	3,9
1985	75,4	24	29	7	2,0	2,4
1992	101,8	15	29	4	1,8	1,8

Kolom 1: aangegeven misdrijven, per 1000 inwoners.

Kolom 2: opgehelderde misdrijven in procenten van aangegeven misdrijven.

Kolom 3: schuldigverklaringen in procenten van opgehelderde misdrijven.

Kolom 4: schuldigverklaringen in procenten van aangegeven misdrijven.

Kolom 5: sterkte van Rijks- en Gemeentepolitie, per 1000 inwoners.

Kolom 6: sterkte van Rijks- en Gemeentepolitie, per 100 aangiften.

Bronnen: CBS, *Gevangenisstatistiek* 1992, 1993; CBS, *Jaarboek Rechtsbescherming*, diverse jaren; CBS, *Kwartaalbericht Rechtsbescherming*, nr. 4, 1993; CBS, *Statistisch Jaarboek* 1992, 1993.

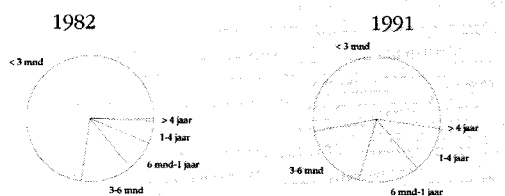
Tabel 1. Criminaliteit en bestraffing, 1955-1992

dat de schuldige ook daadwerkelijk wordt gestraft en hoewel het aantal aangiften niet gelijk is aan het aantal misdrijven, verschaffen de getallen in kolom 4 toch een indruk van de ontwikkeling van de strafkans sinds 1955. Verder bevatten de kolommen 5 en 6 nog gegevens over de relatieve omvang van de politie in de afgelopen jaren. In dit verband is ook van belang het rapport dat de Algemene Rekenkamer kort geleden uitbracht². Daarin wordt geconstateerd dat de extra middelen die tussen 1986 en 1992 voor de uitbreiding van de politie beschikbaar werden gesteld, niet hebben geleid tot een feitelijke toename van de sterkte. De omvang van het uitvoerende politiepersoneel nam zelfs af ten gunste van het administratief en technisch personeel.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat criminaliteit en strafkans een tegengestelde invloed hebben gehad op de behoefte aan cellen. Enerzijds is het aantal schuldigverklaringen per honderd aangegeven misdrijven sterk teruggelopen (kolom 4), maar omdat, anderzijds, de criminaliteit nog sterker is toegenomen (kolom 1) is de cellenbehoefte als gevolg van deze twee factoren toch groter geworden. Overigens is het niet onaannemelijk dat er tussen beide een verband bestaat. Bij een rationele afweging van de aantrekkelijkheid van strafbare handelingen door potentiële daders, zoals die wordt verondersteld door Becker, staat de pakkans immers aan de kant van de nadelen³. Deze negatieve invloed van de pakkans op criminaliteit is inmiddels in diverse studies waargenomen⁴.

Daarnaast wordt de behoefte aan cellen bepaald door de strafmaat. De recente ontwikkeling van de strafmaat wordt weergegeven in figuur 1 die de verdeling van de duur van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in 1982 en in 1991 laat zien.

Figuur 1. Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, 1982 en 1991



Uit de figuur blijkt dat de gevangenisstraffen sinds 1982 aanzienlijk zwaarder zijn geworden. Dat komt omdat in de loop van de beschouwde periode, ten eerste, voor vergelijkbare delicten zwaardere straffen werden gegeven en, ten tweede, de gepleegde delicten ernstiger van aard geworden zijn. Dat betekent vanzelfsprekend dat er per opgelegde straf gemiddeld langer beslag wordt gelegd op een cel, met als gevolg een toenemende cellenbehoefte zelfs bij een gelijkblijvend aantal opgelegde gevangenisstraffen.

Strafvormen

Bij de strafoplegging spelen verschillende overwegingen een rol. Vanouds vallen daaronder de evenredigheid tussen straf en delict, de bescherming van de samenleving, de afschrikwekkende werking (het preventieve aspect van de straf) en de resocialisatie van de gestrafte (ter voorkoming van recidive). Maar er is veel voor te zeggen om de kosten van de verschillende strafvormen aan deze reeks toe te voegen. Het is mogelijk om tegelijkertijd met deze uiteenlopende overwegingen rekening te houden, omdat er in de loop van de tijd een verscheidenheid aan strafvormen is ontstaan, een ontwikkeling die trouwens nog steeds gaande is.

Hieronder worden de belangrijkste strafvormen genoemd. Daarbij wordt ook de recidive vermeld, omdat die, samen met de afschrikwekkende werking van de straf, voor een belangrijk deel de effectiviteit van de straf bepaalt in termen van duurzame criminaliteitsbestrijding. Die effectiviteit wordt overigens ook beïnvloed door de snelheid van strafoplegging. Het zogenoemde 'lik-op-stuk'-beleid (bij voorbeeld bij vandalisme) levert gunstige resultaten. De kosten van verschillende strafvormen worden nog apart behandeld.

Straffen kunnen ruwweg in vier categorieën worden verdeeld: boetes, taakstraffen, alternatieve vrijheidsstraffen en traditionele vrijheidsstraffen. Deze categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte en sluiten aan bij delicten die in ernst oplopen. Om zuiver te kunnen vaststellen wat de recidivepercentages zijn die behoren bij verschillende strafvormen zouden die percentages dus moeten worden bepaald voor delicten die ongeveer even ernstig zijn. Merkwaardig genoeg zijn daarvoor nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar. De indruk is echter dat de recidive oploopt met de ernst van het gepleegde delict en dat de recidive het hoogst is bij toepassing van traditionele vrijheidsstraffen. Dit laatste zal nauwelijks verbazing wekken. De gedetineerden worden een tijdlang van de buitenwereld afgesloten, staan doorlopend in contact met andere plegers

2. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 635, nrs 1-2.

3. G.S. Becker, Crime and punishment: an economic approach, in G.S. Becker en W.M. Landes, *Essays in the economics of crime and punishment*, New York, 1974.

4. Voor Nederland is een uitgebreide studie van dit onderwerp gedaan door F. van Tulder. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Criminaliteit, pakkans en politie*, cahier 45, Rijswijk, 1985.

van delicten en worden sterk gestigmatiseerd. Niet voor niets worden gevangenen wel de 'hogeschole van de misdaad' genoemd. Bij alternatieve vrijheidsstraffen, zoals weekenddetentie, nachtdetentie en elektronisch arrest, gaan deze bezwaren minder en bij taakstraffen en boetes nog minder op. In het algemeen mag verwacht worden dat een ruimere toepassing van alternatieve straffen de recidive zal drukken.

De inrichtingen voor traditionele vrijheidsstraffen voor volwassenen zijn de huizen van bewaring, de gevangenen en, hoewel ze kort geleden werden ingesteld, de extra beveiligde inrichtingen. Bij deze straffen is de recidive binnen 8 jaar ongeveer 50%. Een aparte strafvorm is die van de terbeschikkingstelling. Die kan worden opgelegd aan die jeugdige en volwassen plegers van een ernstig misdrijf die een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens vertonen. Doel van een tbs-maatregel is steeds ook behandeling van het gebrek. De helft van de ex-tbs-bevolking recidiveert binnen 8 jaar. De traditionele vrijheidsstraf voor jeugdigen is de tuchtschoolstraf die ten uitvoer wordt gelegd in de opvanginrichtingen. De recidive ligt daar zeer hoog: ongeveer 80% van de gestraften komt binnen 5,5 jaar opnieuw in aanraking met justitie⁵. De kampementen, die begin dit jaar van start gingen, vormen de alternatieve vrijheidsstraf voor deze groep. De resultaten in landen waar men met deze strafvorm langer ervaring heeft zijn gemengd.

Celbehoefte bij ongewijzigd beleid

In 1989 en in 1993 heeft het Ministerie van Justitie een schatting gemaakt van de behoefte aan cellen. De rapporten waarin de bevindingen werden gepresenteerd waren aanleiding om de penitentiaire capaciteit eerst met 1000 en vervolgens nog eens met 2000 permanente plaatsen uit te breiden⁶. Bovendien werden enige honderden tijdelijke plaatsen gecreëerd.

Bij de voorspellingen werd een onderscheid gemaakt naar soorten van inrichtingen, zoals aangegeven in tabel 2. Vervolgens werd voor elk van die soorten een eenvoudig prognosemodel toegepast. Bij voorbeeld, voor het gevangeniswezen werd een onderscheid gemaakt tussen vreemdelingenrechtelijke en strafrechtelijke plaatsen. Uitgangspunt voor de eerste groep was een schatting van de instroom van vluchtelingen. Een deel van deze vluchtelingen wordt uitgewezen; de ervaring is dat ongeveer een derde deel daarvan in bewaring wordt gesteld. Voor de schatting van de behoefte aan strafrechtelijke plaatsen was het uitgangspunt de bestaande behoefte, die werd afgeleid uit het bestaande aantal plaatsen en het aantal heen-zendingen. Daaraan werd toegevoegd de zogenoemde 'latente behoefte'. Dat is de behoefte die zich niet manifesteert, omdat officieren van justitie geen of kortere straf eisen in de wetenschap dat er geen ruimte is. Bij de latente behoefte werd gedifferentieerd naar groepen delinquenten. Op deze groepen werd nog een correctie toegepast voor demografische ontwikkelingen, waarbij bij voorbeeld rekening werd gehouden met leeftijdsopbouw

Tabel 2. Celbehoefte en -capaciteit bij ongewijzigd beleid, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Strafrecht	8.477	8.755	9.058	9.387	9.746	10.141
Vreemdelingenrecht	971	1.086	1.201	1.316	1.431	1.546
Totaal gevangeniswezen	9.448	9.841	1.0259	10.703	11.177	11.687
Capaciteit gevangeniswezen	8.337	10.062	11.808	11.821	11.821	11.821
Tekort gevangeniswezen	1.111	-221	-1.549	-1.118	-644	-134
Tbs (middenvariant)	625	652	679	706	733	760
Capaciteit tbs	541	541	541	727	727	727
Tekort tbs	84	111	138	-21	6	33
Jeugd opvanginrichtingen	460	472	484	496	508	520
Jeugd behandelinrichtingen	597	627	658	688	718	748
Totaal jeugdinrichtingen	1.057	1.099	1.142	1.184	1.226	1.268
Capaciteit jeugdinrichtingen	836	918	1.205	1.205	1.205	1.205
Tekort jeugdinrichtingen	221	181	-63	-21	21	63

Bron: Ministerie van Justitie, *Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1994-1998*, Den Haag, 1993.

en etniciteit. Voor de andere inrichtingen werd een soortgelijke aanpak gevolgd.

Tabel 2 behoeft nauwelijks nadere toelichting. Volgens deze voorspellingen verdwijnt het tekort in het gevangeniswezen aanvankelijk door de voorgenomen capaciteitsuitbreidingen, maar dreigt het na 1998 opnieuw te ontstaan. In de tbs-sector is de capaciteit alleen in 1996 voldoende. En ook de jeugdinrichtingen krijgen na 1996 weer te maken met een oplopend tekort aan capaciteit. Inmiddels heeft de minister van Justitie laten weten dat de in 1993 voorspelde behoefte aan celcapaciteit is onderschat. Een nadere onderbouwing is de Tweede Kamer toegezegd bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

Alternatief strafbeleid

De kosten van de verschillende strafvormen blijken sterk uiteen te lopen. Het ligt dan ook voor de hand dat bij de strafoplegging daarmee rekening wordt gehouden, voor zover althans de andere overwegingen die daarbij een rol spelen dat toelaten. Tabel 3 geeft een overzicht van de gemiddelde exploitatiekosten verdeeld naar strafvormen. Aan de hand van deze gegevens kan worden nagegaan in welke mate toepassing van alternatieve straffen de exploitatiekosten beïnvloedt. Om een dergelijke oefening te kunnen uitvoeren worden hieronder bij wijze van voorbeeld vijf beleidsvarianten geformuleerd, die alle betrekking hebben op het sanctiebeleid. Daarbij is gezocht naar strafvormen die minder kosten met zich brengen dan de feitelijk opgelegde straffen, die als ongeveer even zwaar worden ervaren en die een gelijke

5. De recidivepercentages zijn ontleend aan de bijlagen bij het heroverwegingsonderzoek van het Ministerie van Financiën, *Subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen*, 1992.

6. Die rapporten zijn *Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1990-1994*, Den Haag, 1989 en *Voorzieningenbeleid delinquentenzorg en jeugdinrichtingen 1994-1998*, Den Haag, 1993.

Tabel 3. Exploitatiekosten per strafvorm (per persoon per jaar)

Volwassenen:	
Huizen van bewaring/gevangenis	85.410
Half open inrichtingen	65.000
Penitentiaire open inrichtingen	30.000
Tbs:	
Rijksinrichtingen	260.610
Particuliere inrichtingen	287.985
Jeugd:	
Rijksinrichtingen	142.350
Particuliere inrichtingen	122.640
Alternatieve strafvormen:	
Elektronisch arrest	18.250
Halfweghuis	30.000
Intensief reclasseringtoezicht	7.000
Dienstverlening	8.640
Leerprojecten	44.000

Bronnen: Ministerie van Financiën, *Heroverwegingsonderzoek; Subsidies delinquentenzorg en jeugdinrichtingen*, 1992; Ministerie van Justitie, *Werkzame detentie*, 1994; Ministerie van Justitie, *Planning & Control gevangeniswezen*, 1993.

of lagere recidive kennen. De meeste varianten zijn in min of meer algemene termen reeds eerder door anderen voorgesteld. Ze hebben hier echter een concrete invulling gekregen. Iets dergelijks werd ook gedaan in het eerder genoemde *Heroverwegingsonderzoek*, maar de onderstaande varianten gaan aanzienlijk verder.

Bij de bepaling van de gevolgen van de varianten is verondersteld dat, als gevolg van de regels inzake vervroegde invrijheidsstelling (VI), vrijlating volgt wanneer gedetineerden twee derden van de hun opgelegde vrijheidsstraf hebben uitgezeten. Zoals bekend heeft de vorige minister van Justitie Kosto in een voorontwerp van wet echter voorgesteld de vervroegde invrijheidsstelling opnieuw een voorwaardelijk karakter te geven. Bij gemiddeld gedrag zou dan een derde van de straf worden kwijtgescholden. Dat is evenveel als de strafvermindering die nu wordt toegepast, maar in het voorstel is die afhankelijk van het getoonde gedrag. Bij goed gedrag zouden gedetineerden zelfs in aanmerking komen voor halvering van de feitelijke straftijd. Wanneer deze voorstellen worden aangenomen en de strafoplegging overigens niet verandert, zou de behoefte aan cellen kunnen dalen. Met deze mogelijkheid is hieronder echter geen rekening gehouden.

Variante 1. Vervanging van vrijheidsstraffen tot drie maanden opgelegd aan volwassenen door dienstverlening en/of boetes.

Deze groep omvat ongeveer 8.500 gestraften en legt beslag op celruimte tot een omvang van 932 detentiejaren, waarvan ruim 100 detentiejaren voorlopige hechtenis. Wanneer verder rekening wordt gehouden met VI, dan heeft deze variant betrekking op ongeveer 550 detentiejaren. Stel verder dat 20% van de gestraften de dienstverlening niet behoorlijk vervult en de straf toch moet uitzitten. In dat geval wordt bij toe-

passing van deze variant de behoefte aan cellen met 440 gereduceerd. De mogelijke besparing is $440 \times f (85.410 - 8.640) = f 33,8$ mln. Wanneer in plaats van vrijheidsstraffen (ook) boetes worden opgelegd, kan de besparing zelfs hoger uitvallen.

Variante 2. Vervanging van vrijheidsstraffen van drie tot zes maanden door dienstverlening direct in aansluiting op de voorlopige hechtenis.

Deze variant is afgeleid van 'het model Steenhuis', dat is vernoemd naar de procureur-generaal die het heeft voorgesteld. Bij de betreffende groep gaat het in totaal om 1.145 detentiejaren. Na correctie voor voorlopige hechtenis en VI blijken 625 detentiejaren in aanmerking te komen voor toepassing van deze variant. Rekening houdend met een uitval van 30% zouden 438 cellen met deze maatregel worden vrijgemaakt. Daartegenover staan de kosten die gepaard gaan met dienstverlening. Per saldo is een besparing van $438 \times f (85.410 - 8.640) = f 33,6$ mln. mogelijk.

Variante 3. Vervanging van de laatste drie maanden van vrijheidsstraffen van zes tot negen maanden opgelegd aan plegers van delicten niet gerelateerd aan geweld of drugshandel door: elektronisch arrest, verzwaarde dienstverlening of intensief reclasseringtoezicht.

Van de groep gedetineerden met vrijheidsstraffen van zes tot negen maanden was bij 12% sprake van een ernstig geweldsdelict, bij 13% van diefstal met geweld en bij 20% van handel in drugs. De overigen zouden volgens deze variant in aanmerking kunnen komen voor alternatieve straffen gedurende de laatste drie maanden van de straftijd. Het gaat hier om 87 detentiejaren. Onder de veronderstelling dat tien procent uitvalt en de vrijheidsstraf alsnog moet uitzitten, komt de besparing, behoudend geschat, op $f 5,3$ mln.

Variante 4. Snellere doorstroom van de niet-vluchtgevaarlijke overige gedetineerden van gesloten naar half-open inrichtingen en doorstroom van de (half) open inrichtingen naar elektronisch arrest.

Deze variant leent zich voor toepassing op ongeveer 50% van de overige gedetineerden. Stel dat de strafsubstitutie slechts kan gelden voor ten hoogste de helft van de straftijd met een maximum van een half jaar en dat steeds drie maanden van de vervangende straftijd in een (half)open inrichting wordt doorgebracht. Rekening houdend met een uitval van 25% daalt de behoefte aan gevangencellen dan met bijna 1.100, maar neemt de behoefte aan cellen in (half)open inrichtingen toe met 572. De besparing bedraagt in totaal $f 34,3$ mln.

Variante 5. Jeugddelinquenten met een vrijheidsstraf korter dan drie maanden en een deel van de jeugddelinquenten met een vrijheidsstraf van drie tot zes maanden komen in aanmerking voor dienstverlening of intensief reclasseringtoezicht in combinatie met intensieve cursussen of voor detentie in een half-open inrichting.

Met deze variant zijn ruim 140 detentiejaren gemoeid, waarvan er 70 betrekking hebben op voorlopige hechtenis. Stel dat de ene helft van de personen

waarop de resterende 72 detentiejaren betrekking hebben detentie in een half-open inrichting krijgt opgelegd en de andere helft dienstverlening of intensief reclasseringstoezicht. Stel verder dat 25 procent de alternatieve straf niet naar behoren vervult, zodat de vrijheidsstraf alsnog wordt opgelegd. Dan daalt de behoefte aan plaatsen in jeugdinstellingen met 54. De mogelijke besparing is dan *f* 3,5 mln.

Tabel 4 toont wat de gevolgen kunnen zijn van toepassing van de beleidsvarianten voor de behoefte aan cellen in de verschillende soorten strafinrichtingen. Voor het gevangeniswezen zouden (2.050-608=) ongeveer 1.440 cellen minder nodig zijn, terwijl bij de jeugdinstellingen de behoefte aan cellen met 54 zou dalen. Vergelijking van deze bevindingen met de cijfers in tabel 2 toont, dat het cellentekort bij het gevangeniswezen dat na 1998 dreigt te ontstaan enkele jaren kan worden vooruitgeschoven wanneer een alternatief sanctiebeleid wordt toegepast. Bij de jeugdinstellingen is het effect minder groot. Bij toepassing van variant 5 kan de toename in de behoefte aan plaatsen in die inrichtingen voor een jaar worden opgevangen.

Verder blijkt dat bij toepassing van de vermelde beleidsvarianten een besparing van ruim *f* 100 mln. mogelijk is. In dit geval is dat niet veel meer dan een gunstige bijkomstigheid. De bovenvermelde vijf varianten zijn immers vooral bedoeld om aan te geven op welke wijze de behoefte aan cellen kan worden beperkt. Wanneer de nadruk echter ligt op het realiseren van besparingen dan komen nog weer andere varianten in aanmerking. Vanwege hun zeer hoge kosten ligt het voor de hand om dan, in aanvulling op de genoemde vijf varianten, ook aandacht te schenken aan tbs-inrichtingen. Dan zou bij voorbeeld een algemene versobering van het regime in tbs-inrichtingen kunnen worden overwogen, of een versobering van de behandeling van recidiverende tbs-veroordeelden.

Conclusies

Dit artikel presenteert schattingen van de effecten van een gewijzigd sanctiebeleid. De oefening illustreert dat het maatschappelijk kwaad van de heenzending van veroordeelden niet alleen kan worden bestreden met de bouw van cellen, maar gedeeltelijk ook met een ander strafbeleid. In het laatste geval zijn bovendien bezuinigingen mogelijk. De omvang van de effecten is natuurlijk afhankelijk van de mate waarin wijzigingen in het strafbeleid maatschappelijk haalbaar zijn en feitelijk worden toegepast.

Hierbij moet nog worden aangetekend dat de behoefte aan plaatsen in strafinrichtingen ook door andere ontwikkelingen kan worden beïnvloed. De maatregelen die in het regeerakkoord werden aangekondigd ter intensivering van het preventiebeleid kunnen tot gevolg hebben dat de groei in de behoefte aan cellen vermindert. Ook de Kostovoortstellen voor de vervroegde invrijheidstelling kunnen een dergelijk effect hebben.

Anderzijds is het echter gewenst dat de pakkans, die de afgelopen decennia ononderbroken is ge-

Tabel 4. Mogelijke besparingen bij vijf strafbeleidsvarianten

Variant	Kostenbesparing (in mln)	Gevolgen voor de celbehoefte		
		volwassenen gesl.	open	jeugd
1	33,8	- 440		
2	33,6	- 438		
3	5,3	- 78		
4	34,3	-1.094	+572	
5	3,5		+36	-54
Totaal	110,5	-2.050	+608	-54

daald, weer wordt opgevoerd. De uitbreiding van het aantal politieagenten en de eveneens in het regeerakkoord vermelde versterking van het justitieel apparaat kunnen daartoe bijdragen. Verhoging van de pakkans verhoogt natuurlijk de behoefte aan cellen. Maar over de lange termijn is de relatie tussen pakkans en cellenbehoefte waarschijnlijk niet lineair. Volgens veel empirische studies heeft verhoging van de pakkans immers een matigende invloed op de criminaliteit.

P.A. Cornelisse
G.-J.M. Luichjes