



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Betreft : advies
Contactpersoon : drs. A.J. van Bommel
Doorkiesnummer : 070-3619352
E-mail : a.j.van.bommel@minvenj.nl
Datum : 10 februari 2012
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : dossiernummer 101/2012/AvB/DK/TvV/653
Onderwerp : Detentiefasering

Geachte heer Teeven,

In uw brief aan de Tweede Kamer van 8 november 2011¹ wordt uw plan ten aanzien van detentiefasering, dat in grote lijnen al was beschreven in de brief van 4 juni 2011, nader uitgewerkt. De Raad heeft niet eerder op uw brief gereageerd, niet alleen omdat het ongebruikelijk is dat de Raad advies uitbrengt naar aanleiding van brieven die reeds aan de Tweede Kamer zijn gezonden maar ook in de verwachting te kunnen adviseren over een beleidskader *Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op Maat*. Inmiddels is ons bekend geworden dat het voornemen tot het opstellen van een dergelijk beleidskader is geschrapt.

De Raad wil met het geven van zijn visie op detentiefasering en het vrijhedenbeleid voor gedetineerden niet wachten op uw adviesvraag over de te verwachten wijziging van de Regeling Tijdelijk verlaten van de inrichting, omdat de ruimte voor gedachtewisseling in het stadium van codificatie nog maar erg beperkt zal zijn.

Nu de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 15 februari a.s. over dit onderwerp met u overlegt, meent de Raad er goed aan te doen zijn reactie nu uit te brengen, zodat de Kamercommissie deze nog bij de behandeling kan betrekken. Deze brief wordt op 13 februari tevens aan de vaste Kamercommissie gezonden.

¹ Kamerstukken II 29270 no. 61, Reclasseringsbeleid.

Samenvatting

Vrijheden: ja, tenzij

- Effectief resocialiseren van gedetineerden noopt tot een voortschrijdend vrijhedenbeleid volgens het 'ja, tenzij'-principe. Dat betekent dat de gedetineerde vrijheden krijgt die voor resocialisatie of zorg noodzakelijk zijn, tenzij blijkt dat hij die niet kan hanteren. Het geleidelijk laten toenemen van verantwoordelijkheid en vrijheden hoort principieel en functioneel tot de inrichting van detentie. Prikkeling en stimulering van gedetineerden dient daarbij de norm te zijn.
- Een 'nee, tenzij'-benadering, waarbij een gedetineerde pas vrijheden krijgt nadat hij die met goed gedrag heeft verdiend, stuit dus op principiële bezwaren.
- Het bij voorbaat van detentiefasering uitsluiten van bepaalde categorieën justitiabelen is strijdig met het beginsel van individualisering.
- Het argument dat een straffer detentieklimaat en een (nog) restrictiever vrijhedenbeleid tegemoetkomt aan de belangen van slachtoffers acht de Raad onvoldoende gefundeerd.
- De Raad acht het voorgestelde beleid zowel uit bejegening- als uit beheersoogpunt moeilijk uitvoerbaar en voorziet bij een verschraving van de resocialisatiemogelijkheden een ernstig risico op toename van recidive.

Noodzaak van een langetermijnvisie

Met de voorliggende plannen voor detentiefasering worden belangrijke nieuwe onderdelen van het programma Modernisering gevangeniswezen (verder: MGW) geïntroduceerd. De Raad acht het van essentieel belang dat een richtinggevend programma als MGW berust op een breed gedragen onderliggende visie op detentie. De Raad acht het daarom dringend noodzakelijk dat er als opvolger van de nota *Werkzame detentie* uit 1994 een langetermijnvisie wordt geformuleerd, gesteund door wetenschappelijke inzichten aangaande ontwikkelingen in de samenleving, criminaliteit en (effecten van) sanctietoepassing.

Ook het programma MGW zelf wordt op een gefragmenteerde manier in bespreking gebracht, nu er geen uitgeschreven beleidsplan bestaat waarin de onderdelen van een samenhangende visie en doelstelling worden voorzien. Door het ontbreken hiervan is het lastig om de, ongetwijfeld bestaande of beoogde, samenhang te zien tussen de onderdelen die gedurende een tijdsverloop van jaren worden gepresenteerd. Nadat de vorige staatssecretaris van Justitie een 'verdieping van de visie' aankondigde – laatstelijk in haar brief aan de Tweede Kamer van 9 december 2008 – zijn echter alleen plannen en notities op onderdelen verschenen. Zo blijven kernbegrippen in MGW zoals 'levensloopbenadering', 'persoonsgerichte benadering' en 'eigen verantwoordelijkheid' beloftevolle termen zonder fundament, onder de weinig zeggende paraplu van 'modernisering'. Plaatsing in een

breder kader en een publiek debat daarover zou het verwerven van draagvlak bij instanties als de rechterlijke macht, inrichtingen en andere ketenpartners, die mede verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke reïntegratie van justitiabelen, ten goede komen, maar ook gelegenheid bieden om belanghebbenden als slachtoffers, nabestaanden en justitiabelen bij het debat te betrekken. Ook een wijziging zoals nu voorligt, zou op die manier beter kunnen worden bediscussieerd en beoordeeld.

Verlof: persoons- versus regimesgebonden

In 2006 bracht de Raad een advies uit over een voorstel van uw ambtsvoorganger tot wijziging van de Regeling Tijdelijk verlaten van de inrichting. Het toenmalige voorstel maakte deel uit van het programma Detentie en Behandeling op Maat. De kern van dat voorstel, het vervangen van het regimesgebonden door een persoonsgebonden verlof, is in vrijwel dezelfde vorm terug te vinden in de huidige voornemens, nu als uitvloeisel van het programma Modernisering gevangeniswezen. Noties als maatschappelijke veiligheid, de belangen van slachtoffers en de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde nemen al lange tijd een belangrijke plaats in de strafrechtstoepassing in. Zo zijn verschillende vormen van verlof weliswaar in beginsel vast onderdeel van het verblijf in een beperkt of zeer beperkt beveiligde inrichting, maar is de plaatsing in een dergelijke inrichting een individuele beslissing en worden beslissingen tot het al dan niet verlenen van (vervolg)verlof genomen met inachtneming van het gedrag van de gedetineerde in de inrichting. Ook onder bestaande regelingen heeft de gedetineerde daarom geen onvoorwaardelijk recht op verlof of andere vrijheden. Ook nu wordt verlof geweigerd als een voorgaand verlof niet goed is verlopen of als het verlof een onaanvaardbaar veiligheidsrisico zou opleveren. En ook nu worden geregeld vrijheidsbeperkende voorwaarden aan de verlofganger opgelegd. In dit opzicht vormen de voorstellen niet zozeer een radicale breuk met de bestaande praktijk, maar eerder een forse accentverschuiving. Vanuit het belang dat de Raad hecht aan het beginsel van individualisering heeft hij in zijn advies van 2006 in grote lijnen ingestemd met de introductie van persoonsgericht verlof. Daarbij maakte de Raad wel kanttekeningen, die op het huidige voorstel onverkort van toepassing zijn en daarom hieronder op verschillende plaatsen terugkomen.

Vrijheden: 'ja, tenzij'

Als de fundamentele betekenis van de nieuwe voorstellen ziet de Raad dat het uitgangspunt bij het verlenen van verlof en andere vrijheden wordt veranderd van 'ja, tenzij' in 'nee, tenzij'. Iedere gedetineerde start immers in een 'basisregime' zonder vrijheden en deze worden hem pas verleend nadat (en voor zolang als) hij verantwoordelijkheid en initiatief toont en bovendien de noodzaak ertoe bestaat. Met deze 'nee, tenzij'-benadering kan de Raad niet instemmen. De Raad beklemtoont juist vanuit het beginsel van

resocialisatie een benadering waarbij het detentieverloop in principe wordt gekenmerkt door het toenemend verlenen van vrijheden. Het adagium 'ja, tenzij' betekent dat er resocialisatie plaatsvindt door middel van toenemende vrijheid, zolang de gedetineerde zich houdt aan de erbij gemaakte afspraken en gestelde voorwaarden. Het 'tenzij' houdt in dat vrijheden kunnen worden beperkt of teruggedraaid nadat blijkt dat de gedetineerde deze (nog) niet kan hanteren, waarmee de veiligheid van slachtoffer of anderen in het geding komt. In de 'ja, tenzij'-benadering is de aanspraak op vrijheden in het regime op een positieve grondslag geformuleerd. Een aanspraak op vrijheden in het regime ligt in de aard en het karakter van vrijheidsbeneming en de daaruit voortvloeiende resocialisatieopdracht besloten. Zoals gezegd sluit dit principe ook onder huidig recht niet uit dat in individuele gevallen het verlenen van vrijheden achterwege blijft of wordt herroepen. Het verblijf in een penitentiaire inrichting nodigt niet uit tot het tonen van initiatief en verantwoordelijkheid, maar eerder tot aanpassing, afwachten en vervlakking. Van de gemiddelde persoon kan in een dergelijke situatie niet worden verwacht, laat staan gevergd, dat hij eerst laat zien wat hij wil en kan, en dat hem pas daarna de gelegenheid wordt geboden om dat ook uit te voeren. Veel gedetineerden kampen met verslaving, andere psychische stoornissen en maatschappelijke achterstand, waardoor het niet realistisch is om hen van meet af aan een groot vermogen toe te dichten tot het nemen van verantwoordelijkheid. Dit maakt het noodzakelijk dat opbouwen van vrijheden uitgangspunt in het regime is, dat prikkeling en stimulans de norm is. Laat men dit na dan is het risico groot dat de gedetineerde tot niets komt en onvoorbereid weer in vrijheid moet worden gesteld. Met een dergelijke, te weinig inhoudelijke resocialisatie is ook de samenleving niet gediend.

Resocialisatie en verlov

Een systeem van toenemende verantwoordelijkheden en vrijheden staat integraal in het teken van resocialisatie. Ongeacht op welk moment in het detentietraject en in welke vorm of mate de gedetineerde over vrijheden kan beschikken, bieden deze hem altijd zowel mogelijkheden om zinvol actief te zijn als om ermee de fout in te gaan. Resocialiseren gaat met vallen en opstaan. Gaat er iets mis, dan zijn er consequenties. Dit is evengoed het geval bij verlovverlening voor een enkel specifiek doel, zoals het regelen van woonruimte, als bij het verlenen van verlov zonder meer. Uiteindelijk moet de gedetineerde de kans krijgen om te tonen dat hij verlov aankan dat niet is gebonden aan een dergelijk specifiek doel of gepaard gaat met strak toezicht. Het willen uitbannen van elk risico of het concreet willen invullen van ieder uur verlov is niet realistisch en sluit niet aan bij het leven in vrijheid, waarop de gedetineerde zich moet voorbereiden. Een algemeen gesteld doel als maatschappijgewenning of het weer oppakken van relaties in een brede zin kan voldoende zijn. Na invrijheidstelling moet het immers

ook goed kunnen blijven gaan. Het volgens afspraak terugkeren van verlof waarbij de gedetineerde zich vrij heeft kunnen bewegen is daarvoor de lakmoesproef. Het systeem van progressief toenemende vrijheden impliceert dat verlof en andere vrijheden gedurende alle fasen van detentie een wezenlijk onderdeel van het regime vormen.

Promotie, degradatie en motiverend bejegenen

Uit het 'eerst-verdienen-principe' spreekt de aanname dat gedetineerden, anders dan (of net als?) andere mensen, verantwoordelijkheid niet aankunnen en afspraken niet nakomen totdat het tegendeel blijkt. Dit is een mensbeeld dat de Raad niet van de overheid verwacht en dat ook bezwaarlijk de grondslag kan vormen voor het 'motiverend bejegenen' dat van de inrichtingsmedewerkers wordt verwacht. Om te kunnen motiveren zijn een positieve benadering en het vertrouwen in een kans van slagen nodig. Vervolgens grijpen hier ook aspecten van vertrouwen en (rechts)zekerheid in elkaar. Een systeem van promotie en degradatie is op zichzelf niet verkeerd maar vraagt voor een eerlijke en hanteerbare uitvoering zowel om rechtszekerheid als om 'flankerend beleid'.

1. Rechtszekerheid: de gedetineerde kan erop vertrouwen dat onder helder omschreven omstandigheden en volgens toetsbare criteria vrijheden worden verleend.
2. Flankerend beleid laat zich in verschillende vormen vertalen.
 - In de eerste plaats moet promotie daadwerkelijk extra mogelijkheden en faciliteiten bieden in de vorm van onderwijs op niveau en vakarbeid met perspectief;
 - in de tweede plaats moet de medewerker buiten het officiële systeem ook zelf al iets kunnen bieden. Bejegenen is geven en nemen. De medewerker die in het dagelijkse contact met de gedetineerde vooruitgang wil boeken, moet ook iets in het vooruitzicht kunnen stellen. Hij heeft hierbij onvoldoende in handen als hij moet zeggen: "Toon eerst maar eens je goede wil en gedrag, en dan zal de directie of de selectiefunctaris misschien eens bekijken of er promotie in zit";
 - in de derde plaats moet het personeel oog kunnen hebben voor gedetineerden die niet assertief genoeg zijn om voor zichzelf op te komen of die wegens persoonlijke beperkingen geen eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen;
 - in de vierde plaats is voor het slagen van persoonsgericht werken de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd personeel nodig.

Hierbij moet overigens nog worden bedacht dat het grootste deel van de gedetineerden, de zeer kort verblijvenden, niet het perspectief van promotie en detentiefasering kan worden geboden.

Zorg en interventies: uit noodzaak, niet wegens verdienste

Het 'verdienen-principe' is niet de juiste benadering ten aanzien van vrijheden in het kader van zorg en interventies. Hiermee wordt gesuggereerd dat het ontvangen van zorg en het deelnemen aan gedragsinterventies de

gedetineerde een 'prettiger' verblijf oplevert, dat hij met goed gedrag eerst moet verdienen. Zorg en gedragsinterventies dienen echter te worden geboden omdat de gedetineerde deze nodig heeft en niet omdat (of als) hij dit prettig vindt. Het plaatsen in 'zorg buiten de inrichting', bijv. overplaatsing naar de ggz, is volgens de opzet die de staatssecretaris voorstelt alleen mogelijk in het 'programma met externe vrijheden'. Dat wil zeggen, pas nadat andere vrijheden met succes zijn benut en pas in het laatste jaar van de detentie. Zorgbehoefte ontstaat echter niet opeens na verloop van een bepaald deel van de detentieduur. Een vergelijkbare redenering gaat op voor het aanbieden van interventies. Daarbij moet de redenering zijn: de gedetineerde die een resocialiseringsactiviteit onderneemt krijgt de mogelijkheden en vrijheden die noodzakelijk zijn om daarin te slagen.

Het strafkarakter van de tenuitvoerlegging

De aard van het delict wordt een belangrijke factor in de keuze van regime en detentiefasering. Het voorstel behelst een strengere aanpak van gedetineerden die een gewelds- of zedendelict hebben gepleegd of op de lijst staan van gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijk risico. Bedoeld is om zo meer rekening te houden met gevoelens van slachtoffers en de roep om strengere straffen. De Raad gaat niet mee in deze benadering.

- In de eerste plaats bepaalt in ons strafstelsel de rechter, op vordering van de officier van justitie, de aard en de duur van de straf. Alle van belang zijnde factoren worden daarbij in acht genomen, gevoelens van slachtoffers en samenleving evengoed als persoonlijke omstandigheden van de verdachte/veroordeelde. De rechter legt daarover in zijn motivering verantwoording af. De wijze van tenuitvoerlegging brengt vervolgens in principe geen extra leedtoevoegend element mee: het gesloten stelsel van strafvordering staat niet toe dat de overheid er zelfstandig 'nog een schepje bovenop doet'. Met het introduceren van een soberder/restrictiever regime voor bepaalde gedetineerden gaat de staatssecretaris op de stoel van het Openbaar Ministerie en de rechter zitten. Waar het de bedoeling is om dit voor hele categorieën van gedetineerden te laten gelden, wordt ook het beginsel van individualisering geweld aan gedaan.
- In de tweede plaats mag van de overheid worden verwacht dat het beleid niet louter beantwoordt aan een roep vanuit de bevolking. Zelfs niet als deze helder en eenduidig zou zijn – wat overigens niet het geval is: er zijn geen aanwijzingen dat burgers overwegend menen dat straffen te licht zijn en dat de tenuitvoerlegging onvoldoende een strafkarakter heeft.² Weliswaar roeren degenen die dergelijke opvattingen huldigen zich veelvuldig in de media, maar de overheid moet onderkennen dat opvattingen over de tenuitvoerlegging van sancties voor een groot deel kunnen zijn gebaseerd op beelden en vooroordelen. Als de overheid de stem van de burger wil meewegen, is het zaak om het publiek een realistisch inzicht te bieden. Hetzelfde geldt voor het meewegen van de belangen van slachtoffers en

² Zie: *De burger als rechter, een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Ruiters S. e.a. (NSCR en Radboud Universiteit i.o.v. het WODC), Boom Lemma uitgevers, Den Haag 2011.

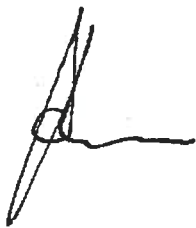
nabestaanden. Vanzelfsprekend is dit een goede zaak. Zoals gezegd wordt hier zowel rekening mee gehouden bij het opleggen van de straf als bij de tenuitvoerlegging van sancties. In iedere *individuele* zaak moeten en kunnen de betreffende belangen concreet worden vastgesteld. Maar als de overheid *in algemene zin* de belangen van deze groepen wil laten meewegen, dan moet men wel goed weten welke deze belangen zijn. Het is dan onvoldoende maar ook onterecht om voetstoots aan te nemen dat slachtoffers louter en alleen behoefte hebben aan lange, kwellende straffen.

- In de derde plaats snijdt het gevangeniswezen zichzelf in de vingers door bepaalde (groepen) gedetineerden bij voorbaat uit te sluiten van activiteiten en interventies in de verwachting dat met deze gedetineerden geen resultaten meer te behalen zijn omdat eerdere pogingen tot verbetering mislukten. Maar mislukkingen in het verleden zeggen nog niet alles over de toekomst. Ook bij recidivisten blijft het nodig en zinvol om na te gaan waarom eerdere sancties en resocialisatiepogingen geen effect hebben gehad, en te onderzoeken of een andere aanpak succes zou kunnen hebben. Dit is niet alleen belangrijk vanuit het oogpunt van resocialisatie, maar ook met het oog op de taak van het gevangenispersoneel. Het moeten beheersen en bejegenen van gedetineerden aan wie bij voorbaat geen enkele promotie in het vooruitzicht wordt gesteld, is een moeilijk uitvoerbare opdracht. Wat kan men een gedegradeerde gedetineerde nog bieden, hoe kan men perspectief bieden? Het geheel verplaatsen van activiteiten en interventies naar de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling lijkt geen reële optie, omdat gedetineerden die wegens hun gedrag in heden of verleden niet voor 'promotie' in aanmerking komen, waarschijnlijk ook de v.i. zal worden geweigerd. Dan wordt iedere mogelijkheid tot gedragsbeïnvloeding gemist.

Het vervallen van regimes

In de nieuwe opzet verdwijnen de beperkt en zeer beperkt beveiligde inrichtingen. Dit betekent dat de detentie geheel wordt tenuitvoergelegd vanuit gesloten inrichtingen, waar naast elkaar gedetineerden verblijven met een sterk verschillende detentieduur, in verschillende detentiefasen en met uiteenlopende activiteitenprogramma's en vrijheden. Deze complexiteit levert een risico op voor de uitvoerbaarheid van bejegening en management.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



Prof. dr. P.B. Boorsma, algemeen voorzitter