

Aan de staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Ministerie van Justitie
postbus 20301
2500 EH Den Haag

Contactpersoon : drs. A.J. van Bommel
Doorkiesnummer : 070-3619352
E-mail : a.j.van.bommel@minjus.nl
Datum : 19 januari 2009
Uw kenmerk : 5579470/08/DSP
Ons kenmerk : CR35/5547141/08/AvB/CS
Onderwerp : Modernisering gevangeniswezen

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 11 december 2008, ontvangen op 18 december, verzocht u de Raad om advies over uw brief van 9 december 2008 aan de Tweede Kamer over het programma Modernisering Gevangeniswezen (hierna MGw), alsmede een bijbehorende voortgangsrapportage.

Inleiding; voortzetting communicatie tussen Raad en ministerie

De Raad is u erkentelijk voor deze toezending. De Raad wil daarom in het onderstaande graag op uw brief reageren. De Raad ziet deze reactie als voortzetting van de communicatie met uw departement terzake. De plannen lenen zich gelet op het algemene karakter waarin ze in de brief van 9 december 2008 zijn gepresenteerd niet voor een advies door de Raad. Op dit moment volstaat de Raad daarom met een meer algemene reactie. Over de uitwerking van verschillende in uw brief aangekondigde onderdelen zal de Raad op enige termijn wel zoals gebruikelijk advies uitbrengen.

De brief van 9 december 2008 is een momentopname. Op een aantal plaatsen in de brief wordt aangegeven dat de Kamer in de komende maanden nader zal worden geïnformeerd, bijvoorbeeld over het Masterplan detentiecapaciteit, het samenwerkingsmodel gemeenten/DJI en het beleidsplan onderwijs in detentie. De Raad ontvangt deze uitgewerkte plannen te zijner tijd graag teneinde daarover te kunnen adviseren. Wellicht leent de overgang naar persoonsgebonden verlop zich voor aparte advisering, ook afhankelijk van het antwoord op de vraag of dit met wijziging van regelgeving terzake gepaard zou (moeten) gaan. De Raad zet vanuit een positieve grondhouding de communicatie over het programma MGw graag met u voort.

Hoofddlijn Modernisering Gevangeniswezen

De Raad staat positief tegenover de benadering die u in uw brief van 9 december 2008 voor de inrichting van detentie zo nadrukkelijk kiest. Het programma MGw vormt aldus een aanzet tot verbetering van de inrichting en de kwaliteit van de detentie en in het bijzonder van diverse onderdelen van het regime. Het programma vormt inhoudelijk gezien een wending ten goede. De persoonsgerichte aanpak en het vergroten van de mogelijkheden voor het contact met kinderen van gedetineerden zijn vanuit resocialisatieoogpunt goede zaken. Het herinvoeren van het avondprogramma (brief onder 4) springt er in dit opzicht ook uit, hoe bescheiden het voorstel terzake ook — in de ogen van de Raad — is.

De Raad beschouwt de inhoud van de brief voor een deel ook als de aanzet tot het expliciteren van beleidsuitgangspunten. In onderdeel 3 van uw brief spreekt u over ‘een verdieping van de visie op het gevangeniswezen’. De Raad juicht het toe dat deze er komt en ziet nadere notities daarover graag tegemoet.

De Raad ziet deze positieve invulling, die hij al vaker bepleit heeft, als generale grondslag van humane detentie en goede bejegening van gedetineerden als zodanig en niet louter als invulling van een beperkter beleidsdoel van het terugdringen van recidive, al dan niet met een bepaald percentage. Individuele gedetineerden voor wie het terugdringen van recidive niet als eerst haalbare prioriteit kan gelden, zouden toch ook onverkort van de verbeteringen van het regime uit MGw moeten kunnen profiteren.

Resocialisatie en recidivevermindering

In dit kader rijzen vragen naar de haalbaarheid van het streven naar 10% recidivevermindering. Is elders bewezen dat de voorgestelde maatregelen werken? Voorts komt een aantal onderdelen, hoe positief op zichzelf ook, neer op het herintroduceren van hetgeen vroeger reeds onderdeel van het regime was.

De Raad acht de resocialisatieopdracht ex artikel 2 lid 2 van de Penitentiaire beginselenwet een grondbeginsel voor de inrichting van detentie. Het streven naar het terugdringen van recidive is ten opzichte hiervan van een lagere orde en draagt, hoe legitiem en zinvol op zichzelf ook, het karakter van een beleidsdoelstelling. Concreter gezegd vormt de resocialisatieopdracht de grondslag voor de inrichting van het regime en het programma als zodanig, terwijl het terugdringen van recidive mede bepalend is voor aard en inhoud van interventies en activiteiten.

De wettelijke regelingen, noch de vrijheidsstraf als zodanig, geven een legitimerende grondslag voor een inrichting van detentie waarin onder drang levenspatroondoorbrekende interventies plaatsvinden. De Raad kan zich daarom niet vinden in de formulering dat gedragsverandering een 'passende reactie' is op 'het leed en de overlast' die 'criminelen' veroorzaken (citaten uit onderdeel 2 van de brief). Behalve dat beleidsvoornemens hier op zijn minst op gespannen voet staan met het wettelijk kader, mist de Raad hier een positieve benadering vanuit het perspectief van resocialisatie. Om de beoogde gedragsverandering tot stand te brengen, staat het gevangeniswezen een scala aan interventies en maatregelen ter beschikking. Deze kunnen de veroordeelde worden aangeboden met een mate van indringendheid die varieert van vrijwillige deelname tot sterke drang. Dit vereist maatwerk, toegesneden op de persoon en omstandigheden.

Ten aanzien van de aansluiting van (na)zorg van detentie op zorg door de gemeente wordt in de brief met name gewezen op kortgestraften. Terzake zal vooral moeten worden gewaarborgd dat gemeenten de ingezette trajecten na de korte detentie voortzetten. Toch wil de Raad hier ook wijzen op de bijzondere problematiek van de langgestraften die immers worden uitgeschreven uit de gemeenten waarin zij eerst woonden. Contact met een gemeente is dan aandacht van bijzondere zorg. De Raad komt op dit onderwerp binnenkort uitgebreider terug: de Raad bereidt op dit moment een advies voor over de maatschappelijke reïntegratie van gedetineerden en organiseert zoals u bekend is op 11 juni 2009 een congres over dit onderwerp.

Persoonsgerichte aanpak

Ten aanzien van de persoonsgerichte aanpak juicht de Raad toe het streven naar tijdige screening, naar het tijdig formuleren van een reïntegratieplan, naar het goed aansluiten van voorzieningen binnen en buiten de inrichting en naar het regionaal plaatsen van gedetineerden. Ten aanzien van die screening zou de Raad graag nader worden geïnformeerd over de hierbij toe te passen instrumenten.

De Raad staat voorts niet negatief tegenover het streven naar een beveiligingsniveau per gedetineerde waarin aan bepaalde gedetineerden binnen de inrichting meer vrijheden kunnen worden toegekend. De Raad onderkent met u de noodzaak van consequente handhaving van regels in zo'n systeem. De relatie tussen het (weer) ontnemen van vrijheden en het penitentiair sanctiebeleid vraagt wel bijzondere aandacht. Voor wat betreft het aanbrenge van veranderingen in strafbevoegdheden verwijst de Raad naar zijn advies *Strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen* van 19 juli 2007.

De persoonsgerichte aanpak roept bij de Raad ook nog wel vragen op in verband met andere onderdelen van de brief en met name het geheel laten vervallen van de nu bestaande regimesdifferentiatie. Is het de bedoeling dat de persoonsgerichte aanpak wordt gerealiseerd binnen de zes nieuwe doelgroepen? Heeft deze nieuwe aanpak ook consequenties voor de (regeling van de) rechtspositie van gedetineerden?

Aandacht voor de persoon van de gedetineerde, zoals het onderhouden van constructieve contacten tussen personeel en gedetineerden gaat de Raad aan het hart als onderdeel van de goede bejegening van gedetineerden. Het verder professionaliseren van de medewerkers van het gevangeniswezen kan hieraan bijdragen, zoals in de brief aan de Tweede Kamer onder 5 is vermeld. In dit kader is van belang dat MGW ook gedragsverandering bij gedetineerden als

doelstelling heeft. Dat stelt ook eisen aan de gedetineerde. Een voorwaarde voor succes is dan dat de gedetineerde optimaal in staat wordt gesteld aan de eisen te voldoen. In dat kader moet de gedetineerde ook een zekere ruimte tot bezinning en confrontatie met zichzelf worden gelaten. Daarom blijft het de Raad bevreemden dat in tijden van capaciteitsoverschot onverkort wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van de meerpersoonscel. De Raad verwijst terzake naar zijn advies van 15 mei 2008 over dat onderwerp.

Regimes en activiteitenprogramma

In dit kader baart de positie van onderwijs, zorg en gedragsinterventies als onderdeel van het *variabel* deel van het dagprogramma (en niet van het vaste deel; brief onder 4), de Raad enige zorgen. De Raad meent te begrijpen dat het begrip variabel slechts betrekking heeft op de mate waarin het betreffende aanbod naar behoefte per gedetineerde beschikbaar is, waarbij in de Pbw toegekende rechten onaangetast blijven. Als 'variabel' echter betekent dat gedetineerden meer algemeen niet voor deze onderdelen in aanmerking komen, heeft de Raad bepaald bezwaar tegen deze benadering. Dat geldt met name de onderdelen onderwijs en zorg. Terzake van het aanbieden van onderwijs mist de Raad overigens de onderwijswens van de gedetineerde als uitdrukkelijke parameter.

De Raad ziet met belangstelling het beleidsplan *onderwijs in detentie* tegemoet, mede in het licht van het gebrek aan scholing als criminaliteitsbevorderende factor. Het aantal plaatsen voor onderwijskrachten (95 fte) komt de Raad overigens als gering voor. De Raad gaat ervan uit dat dit alleen de vast aan het gevangeniswezen verbonden leerkrachten betreft en dat er daarnaast middelen zijn en blijven voor het inschakelen van reguliere onderwijsinstellingen.

Eerder vroeg de Raad diverse malen aandacht voor de arbeid. Dit aspect van inrichting van regime komt ook in de brief van 9 december 2008 aan de orde. De Raad leest met instemming dat uit pilots naar voren komt dat ook arbeidsaanbod aan preventief gehechten en kortverblijvenden mogelijk is. Dat de brief expliciet meldt dat het kostendekkend aanbieden van arbeid niet mogelijk is, getuigt volgens de Raad van realiteitszin. De versterking van arbeid met vakonderwijs juicht de Raad toe evenals de aangekondigde verhoging van de vergoeding voor arbeid.

Haalbaarheid van de plannen; relatie met bezuinigingen

De Raad vraagt al bij voorbaat nadrukkelijk aandacht voor uitvoering van de ambitieuze en nogal algemeen geformuleerde plannen. Veel hangt af van de geboden (financiële) mogelijkheden voor het aanbrenge van verbeteringen in de weerbarstige praktijk. Naar het oordeel van de Raad is een zorgvuldige uitvoering van de voorgenomen verbeteringen niet te realiseren zonder dat hiervoor extra geld beschikbaar komt. De bezuinigingsdoelstelling staat hiermee op gespannen voet.

Regionalisering

Eerder liet de Raad u al weten in de praktijk nog veel problemen te zien bij het regionaal plaatsen van gedetineerden. Bij de Raad leeft ook de vraag hoe dit voornemen zich verhoudt tot het in onderdeel 7, ad 3 genoemde streven naar bezuiniging door het minimaliseren van leegstand. Ook is in het bijzonder aandacht nodig voor de mogelijkheden voor regionalisering bij (de beperkte groep van) vrouwelijke gedetineerden.

Besturingsmodel gevangeniswezen

De Raad kan zich in grote lijnen vinden in de uitgangspunten die aan de voornemens voor een nieuw besturingsmodel voor het gevangeniswezen ten grondslag liggen, maar plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

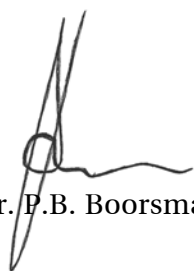
Het aantal per vestiging voorgestelde fte's aan directiefunctionarissen is voor vestigingen van kleinere omvang wel erg gering, waardoor bijvoorbeeld het terechte streven om de leidinggevenden weer dicht op de werkvloer te krijgen niet zal kunnen worden gerealiseerd.

Voorts is het van belang dat lokale directies voldoende vrijheid en eigen verantwoordelijkheid hebben om maatwerk te kunnen leveren met het oog op bijvoorbeeld maatschappelijke reïntegratie en nazorg. Voor een adequate aansturing van het veld door het topmanagement acht de Raad het van groot belang dat signalen uit de inrichtingen 'van beneden naar boven' doordringen. Bijzondere aandacht voor deze communicatielijnen is daarom nodig.

Evaluatie

Zoals gezegd acht de Raad de voorliggende beleidsplannen een stap in de goede richting. De Raad zal de ontwikkelingen daarom met bijzondere aandacht blijven volgen. Daarbij zal vooral worden gezien in hoeverre de plannen daadwerkelijk leiden tot het beoogde effect op de bejegening — in een ruime zin van het woord — van gedetineerden.

Namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,
Hoogachtend,



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