



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Betreft: **aanbieding advies**  
Contactpersoon: **drs. P.L.M. Steinmann, drs. M. Kruissink**  
Doorkiesnummer: **070-3619388, 070-3619322**  
E-mail: **p.steinmann@minvenj.nl, m.kruissink@minvenj.nl**  
Datum: **2 mei 2013**  
Oms kenmerk: **RSJ/101/1536/2013/PS/RD**  
Onderwerp: **Advies Masterplan DJI 2013-2018**

Geachte heer Teeven,

Het Masterplan DJI 2013-2018 dat u op 22 maart jl. aan de Tweede Kamer heeft aangeboden biedt de Raad aanleiding hierover ongevraagd advies uit te brengen. Het Masterplan bevat een fors pakket maatregelen gericht op het gevangeniswezen, de tbs en (overige) forensische zorg, de justitiële jeugdinrichtingen, de landelijke diensten en het hoofdkantoor. Het gezamenlijke pakket moet in 2018 tot een besparing van €340 mln leiden. De omvang van de bezuinigingen is hoger dan verwacht.<sup>1</sup> Opvallend is bovendien dat elders in de strafrechtketen sprake is van een intensivering van €105 mln. Het gevolg daarvan kan zijn dat de druk op de justitiële inrichtingen wordt vergroot.

In dit advies treft u eerst een korte samenvatting aan van de belangrijkste bevindingen omtrent het Masterplan. Daarna wordt in algemene zin en vervolgens sectorgewijs ingegaan op de maatregelen in dit plan en volgt de reactie daarop van de Raad. Tot slot worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

Vooraf wordt nog opgemerkt dat de Raad over bepaalde onderwerpen, die (deels) samenhangen met het Masterplan, adviesaanvragen heeft ontvangen en hierover separaat adviseert.<sup>2</sup> In deze brief wordt op de hoofdlijnen ingegaan, voor zover relevant voor het Masterplan; voor een meer gedetailleerde reactie wordt naar de betreffende adviezen verwezen.

## Samenvatting

Het Masterplan is vooral ingegeven door bezuinigen. De Raad mist in de brief aan de Tweede Kamer een overzicht van en visie op de (achterliggende) voorgestelde ingrijpende wijzigingen, in relatie tot doelen van detentie zoals de resocialisatie van gedetineerden en het verminderen van recidive. De Raad beoordeelt de volgende maatregelen van het Masterplan positief:

- de introductie van elektronische detentie ter vervanging van (schorsing van) de voorlopige hechtenis, gevangenisstraffen tot zes maanden en in de laatste fase van detentie, voorafgaand aan voorwaardelijke invrijheidstelling, omdat dit detentieschade voorkomt;

<sup>1</sup> Het Regeerakkoord 2012 wijst op een bezuiniging van €300 mln in 2018 op apparaatskosten van het ministerie van Veiligheid en Justitie als geheel; een doelmatiger strafrechtketen zou €60 mln moeten opleveren. In het Lenteakkoord was met de invoering van elektronische detentie en versoering van het gevangenisregime een bezuiniging van €34 mln ingeboekt oplopend tot structureel € 90 mln.

<sup>2</sup> Het betreft drie adviesaanvragen, namelijk (1) Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (2) Conceptwetsvoorstel tot herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie. In deze context aan te duiden als conceptwetsvoorstel Elektronische detentie (3) Conceptwijziging van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen.

- het Convenant forensische zorg waarin met de brancheorganisaties GGZ Nederland en VGN afspraken zijn gemaakt om de gemiddelde behandelduur van de tbs te verkorten van tien naar acht jaar;
- het intensiveren van elektronische controle bij minderjarigen om zodoende vaker en eerder de voorlopige hechtenis te (kunnen) schorsen.

De Raad vraagt zich wat de forensische zorg betreft af of de met de sector gemaakte afspraken over de behandelduur realiseerbaar zullen blijken en of de categorale insteek, met bijvoorbeeld gespecialiseerd aanbod voor licht verstandelijk beperkten, in het toekomstig zorgaanbod gehandhaafd blijft.

Grote zorgen leven bij de Raad over de mogelijke duur en wijze van uitvoering van elektronische detentie ('kaal'), de grootschalige toepassing van meerpersoonscelgebruik in penitentiaire inrichtingen, het 20 uur per dag insluiten van preventief gehechten en arrestanten met een beperkt activiteitenprogramma zonder arbeid, het afschaffen van het avond- en weekendprogramma (deels) voor alle regimes en het afschaffen van detentiefasering.

Vooraf door de combinatie van deze maatregelen verslechteren het leefklimaat in de penitentiaire inrichtingen en de mogelijkheden aanzienlijk voor veel gedetineerden om te resocialiseren en geleidelijk in de maatschappij terug te keren. Niet valt in te zien hoe deze maatregelen, zoals gesteld in de brief aan de Kamer, zouden kunnen leiden tot het "onverkort door DJI uitvoeren van zijn kerntaken". Met name de voorbereiding van de terugkeer van ingeslotenen in de samenleving en het terugdringen van recidive van gedetineerden komt volgens de Raad onder grote druk te staan.

### Algemene opmerkingen

Het kader voor dit advies wordt gevormd door kernwaarden uit de bestaande regelgeving. Dit betreft: het recht op resocialisatie (inclusief geleidelijke terugkeer in de samenleving), het recht op arbeid, het recht op behandeling en zorg, individualiteit en rechtszekerheid.

Deze geldende wettelijke uitgangspunten bepalen in hoge mate de kwaliteit van de detentie.

Tegelijkertijd fungeren de 'Beginselen van goede bejegening' voor de Raad als referentiekader.<sup>3</sup>

De Raad merkt verder in het algemeen op:

- Het Masterplan en de brief hierover aan de Tweede Kamer geven geen visie op en samenhangend beeld van (achterliggende) voorziene wijzigingen, in relatie tot doelen van detentie zoals resocialisatie van gedetineerden en het verminderen van recidive. In het concept-wetsvoorstel – hier kortweg aan te duiden als -Elektronische detentie wordt bijvoorbeeld vermeld dat vanwege de beperkte detentieschade "in beginsel geen noodzaak bestaat om inspanningen te ontplooiën die zijn gericht op resocialisatie" en daarin wordt duidelijk dat wordt gedacht aan een duur van elektronische detentie van maximaal 18 maanden. Beide elementen worden niet vermeld in (de toelichting op) het Masterplan. Andere onderwerpen behoeven verdere uitwerking, zoals de vraag welke groepen (naast arrestanten en preventief gehechten) verder in aanmerking zullen komen voor het beperkt regime.
- Het Masterplan is vooral ingegeven door de bezuinigingstaakstelling. De gemaakte keuzes zijn niet aantoonbaar gestoeld op empirisch onderzoek en sluiten soms niet aan bij internationale juridische standaarden (bijvoorbeeld in het kader van grootschalige toepassing van meerpersoonscelgebruik en eventuele 'kale' elektronische detentie).
- Door op korte termijn in deze mate nadruk te leggen op verlaging van de kosten en versoering van het gevangeniswezen wordt de druk op zowel de gedetineerden als het personeel sterk verhoogd, met negatieve gevolgen voor onder meer de veiligheid, resocialisatie en (het verminderen van) recidive van gedetineerden.
- De Raad ziet het niet als zijn taak uitspraken te doen over de hardheid van de financiële onderbouwing maar verwacht dat er sprake zal zijn van hoge transitiekosten bij de uitvoering van het plan.

### Maatregelen gevangeniswezen:

De volgende maatregelen zijn voorgenomen in het Masterplan:

#### a. *Invoeren sober regime voor arrestanten en preventief gehechten*

Met ingang van 1 juni 2013 wordt het avond- en weekendprogramma afgeschaft voor arrestanten en preventief gehechten en per 1 januari 2014 voor alle regimes (gedeeltelijk). Arrestanten zullen per 1 juni 2013 in een regime van beperkte gemeenschap worden geplaatst met een beperkt activiteitenprogramma zonder arbeid, waarbij de eerste acht weken van centrale plaatsing sprake is; bij preventief gehechten wordt dit regime per 1 januari 2014 ingevoerd.

<sup>3</sup> RSJ, Goed bejegenen; beginselen voor het omgaan met ingeslotenen, 2010.

b. *Invoeren elektronische detentie*

"Aan de voorkant" wordt elektronische detentie ingevoerd in het kader van voorlopige hechtenis of in plaats van vrijheidsstraffen tot zes maanden. "Aan de achterkant" wordt elektronische detentie ingevoerd in het kader van aanscherping van het externe vrijhedenbeleid, doordat er met elektronische voorzieningen op wordt toegezien dat voorwaarden worden nageleefd. Mede in het licht van het beperken van personele consequenties van het Masterplan, wordt DJI belast met de uitvoering van de elektronische detentie. Elektronische detentie dient zoveel mogelijk in het teken te staan van het (blijven) verrichten of verkrijgen van arbeid.

c. *Intensiveren meerpersoonscelgebruik*

Er wordt een verdubbeling voorzien van 1.431 naar 2.856 meerpersoonscellen (en daarmee van 2.862 naar 5.712 celplaatsen). Hiermee stijgt het aandeel van de gevangenispopulatie dat in meerpersoonscellen wordt ondergebracht tot circa 50%, volgens de toelichting in de brief aan de Kamer "het maximale percentage dat mogelijk is zonder zeer ingrijpende en kostbare verbouwingen".

d. *Afschaffen algemene detentiefasering*

Door een verdere aanscherping van het vrijhedenbeleid vervallen alle bestaande externe vrijheden zoals het penitentiair programma en het re-integratieverlof. Voor sommige categorieën gedetineerden<sup>4</sup> komt hiervoor elektronische detentie in de plaats. De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde staat voorop. Interne vrijheden (meer bewegingsruimte binnen de muren) en externe vrijheden moeten in het nieuwe systeem op basis van gedrag worden 'verdiend'.

e. *Sluiten van penitentiaire inrichtingen en bouw van twee nieuwe multifunctionele inrichtingen*

Door de combinatie van maatregelen wordt (op termijn) sluiting voorzien van 26 vestigingen van penitentiaire inrichtingen. Bij de sluiting van inrichtingen zijn diverse criteria gehanteerd waaronder de regionale werkgelegenheidseffecten, de spreiding van inrichtingen over Nederland mede in het licht van samenwerking met ketenpartners en optimale inzet van specialismen. Daarnaast wordt de bouw van twee nieuwe multifunctionele inrichtingen voorgenomen in Zaanstad en Veenhuizen, geschikt voor "maximaal meerpersoonscelgebruik". De bouw vindt plaats in een constructie van publiek- private samenwerking; onderzocht zal worden of in Veenhuizen ook de exploitatie door een private partij plaatsvindt.

## Reactie Raad:

### *Ad a) Invoeren sober regime voor arrestanten en preventief gehechten*

De invoering van het sober regime voor arrestanten en preventief gehechten en het (grotendeels) afschaffen van het avond- en weekendprogramma acht de Raad ongewenst. Het dagelijks langdurig ingesloten zijn (20 uur per etmaal) zonder mogelijkheden tot arbeid is zeer ingrijpend, zeker in de periode dat de het vonnis nog niet onherroepelijk is. Volgens de Recommendation Rec(2006)13<sup>5</sup> dient de 'presumption of innocence' als basis te worden gehanteerd voor het regime voor onveroordeelden. Volgens de Raad houdt dat in dat het regime zoveel mogelijk vrijheden dient te bevatten. Met de voorliggende voorstellen wordt het regime echter (nog) restrictiever. Het valt te verwachten dat deze maatregelen ten koste gaan van het leefklimaat binnen de inrichtingen en de druk op zowel personeel als gedetineerden doet toenemen.

Het *niet (kunnen) verrichten van arbeid* vindt de Raad vanuit het oogpunt van resocialisatie en als onderdeel van een zinvolle dagbesteding niet wenselijk.

De Raad wijst in dit verband op artikel 100, lid 1, van de European Prison Rules<sup>6</sup> waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en waarin wordt gesteld: *Untried prisoners shall be offered the opportunity to work but shall not be required to work.*

Het recht op arbeid is tot dusverre vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (art. 47, lid 1, Pbw) maar wordt volgens het conceptwetsvoorstel elektronische detentie gewijzigd: in de memorie van toelichting wordt arbeid betiteld als "een voorrecht" dat verdiend moet worden.

Arbeid draagt, zoals vermeld, bij aan een zinvolle dagbesteding tijdens detentie en vergroot de kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Om die reden acht de Raad het vervangen van het recht op arbeid door een voorrecht onwenselijk. Volgens de Raad creëert het voorgestelde systeem van promoveren-degraderen ten aanzien van arbeid bovendien een ongewenste situatie voor de 'niet-kunners', zoals bijvoorbeeld de categorie licht verstandelijk beperkten.<sup>7</sup>

De *centrale plaatsing* van arrestanten *in de eerste acht weken* acht de Raad nauwelijks een verbetering in vergelijking met het eerdere voornemen om de Regeling Selectie, plaatsing en

4 In het conceptwetsvoorstel Elektronische detentie wordt ingegaan op de in- en exclusiecriteria. Zie desbetreffend advies van de RSJ d.d. 2 mei 2013.

5 Recommendation Rec(2006)13 of the Committee of Ministers to member states on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies).

6 Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules1 (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

7 Zie verder advies RSJ Conceptwetsvoorstel Elektronische detentie, d.d. 2 mei 2013.

overplaatsing gedetineerden zo te wijzigen dat centrale plaatsing plaatsvindt bij arrestanten met een *strafrestant* van maximaal acht weken.<sup>8</sup> 70% van de arrestanten (en zelfmelders) verblijft immers korter dan één maand in detentie.<sup>9</sup> Regionale plaatsing van arrestanten heeft volgens de Raad echter nog steeds de voorkeur. Behalve het voorkomen van onnodig verlies van contact met de eigen omgeving, is die vooral van belang vanwege het kunnen leggen en onderhouden van goede werkrelaties tussen medewerkers van DJI met ketenpartners zoals gemeenten, die nodig zijn in het kader van de voorbereiding van een goede terugkeer van gedetineerden.

#### *Ad b) Invoeren elektronische detentie*

Over het hiermee samenhangende conceptwetsvoorstel brengt de Raad apart advies uit.<sup>10</sup> Op deze plaats worden de hoofdlijnen in het kader van het Masterplan weergegeven; voor een (verdere) toelichting wordt naar dit advies verwezen.

De Raad is voorstander van elektronische detentie ter vervanging van de korte vrijheidsstraf en voorlopige hechtenis, omdat dit detentieschade kan voorkomen. Hij vraagt zich wel af of men zich voldoende realiseert in welke mate en duur dit thans wordt voorzien en of er voldoende inzicht bestaat in andere consequenties die de invoering kan hebben. De voorgestelde invoering van elektronische detentie raakt *potentieel* een zeer grote groep gedetineerden: ruim 80% van degenen die in 2011 het gevangeniswezen verlieten had een detentie tot zes maanden achter de rug; op jaarbasis ging het daarbij om ruim 33.000 personen.<sup>11</sup>

De Raad kan zich eveneens vinden in het toepassen van elektronische detentie als executiemodaliteit voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit dient volgens de Raad echter niet te leiden tot de afschaffing van de detentiefasering (zie verder ad d).

De Raad maakt zich zorgen over de *categorieën* gedetineerden die volgens het conceptwetsvoorstel zullen worden uitgesloten van elektronische detentie. Hierbij wordt gedacht aan veroordeelden met een psychosociale of psychiatrische stoornis, veroordeelden met een ernstige verslaving, veroordeelden voor een delict dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt en veroordeelden die nog niet hebben voldaan aan het bevel tot afname van DNA-onderzoek. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting een stabiele thuissituatie onder meer als voorwaarde genoemd voor deelname aan elektronische detentie.<sup>12</sup>

Wat de *uitvoering* van elektronische detentie betreft wijst de Raad tot slot op artikel 57 van de Recommendation CM/Rec (2010)1<sup>13</sup>: *When electronic monitoring is used as part of probation supervision, it shall be combined with interventions designed to bring about rehabilitation and to support desistance*. Volgens de Raad houdt dit in dat van een 'kale' elektronische detentie geen sprake kan zijn. Hij voelt zich hierbij gesteund door diverse onderzoeken die aantonen dat projecten gestoeld op het principe van 'resocialisatie' in de loop der jaren tot gunstigere (recidive)resultaten leiden dan sancties gericht op 'afschrikking'.<sup>14</sup> De Raad hecht in dit verband ook aan voldoende deskundig en (mede) op resocialisatie gericht personeel.

#### *Ad c) Intensiveren meerpersoonscelgebruik*

In de plannen om te komen tot de beoogde "maximale inzet" van meerpersoonscelgebruik wordt (impliciet) verondersteld dat circa 50% van de gevangenispopulatie geschikt zou zijn voor meerpersoonscelgebruik. Dit betreft meer dan een verdrievoudiging van het huidige aandeel, dat thans circa 15% bedraagt.<sup>15</sup> Gelet op de hoge prevalentie van psychische problematiek bij gedetineerden,<sup>16</sup> lijkt 50% geen realistisch percentage, zeker wanneer in aanmerking wordt genomen dat door de invoering van elektronische detentie (en de daarbij gehanteerde contra-indicaties) juist de 'zwaardere' doelgroep in detentie achterblijft.<sup>17</sup>

In de plannen wordt geen verband gelegd met de artikelen 18.5 t/m 18.7 van de eerdergenoemde

8 RSJ 2013, Advies Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing, in verband met regionale plaatsing van arrestanten.

9 90% van de arrestanten (en zelfmelders) verblijft korter dan drie maanden in detentie. Cijfers afkomstig van DJI 2012, Gevangeniswezen in getal 2007-2011, p. 42.

10 RSJ Advies Conceptwetsvoorstel Elektronische detentie d.d. 2 mei 2013.

11 Cijfers afkomstig van DJI 2012, Gevangeniswezen in getal 2007-2011, p. 42. Een deel zal volgens de voorstellen in verband met de gehanteerde criteria niet in aanmerking komen voor elektronische detentie (zie desbetreffend advies RSJ d.d. 2 mei 2013). Het potentiële toepassingsgebied is tegelijkertijd echter ruimer dan dat van de kortverblijvenden waar genoemde cijfers betrekking op hebben, vanwege de voorstellen "aan de achterkant" om het vrijhedenbeleid aan te scherpen en hierbij elektronische detentie toe te passen.

12 Zie verder RSJ advies inzake Elektronische detentie 2 mei 2013.

13 Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 20 January 2010 at the 1075th meeting of the Ministers' Deputies).

14 Wartna, Alberda en Verweij, Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies, TvC 2013 (55)1, p. 18-19.

15 Ist Themaonderzoek Meerpersoonscelgebruik 2011, p. 31 en 55.

16 Uit onderzoek is bekend dat circa de helft van de gedetineerden een persoonlijkheidsstoornis heeft, 40% heeft te maken met verslavingsproblematiek en circa 15% heeft een verstandelijke beperking. Vaak is sprake van meervoudige problematiek (zie RSJ advies Forensische zorg in detentie 2012, p. 5).

17 Dit staat bovendien op zeer gespannen voet met het uitgangspunt dat bij plaatsing in detentie wordt uitgegaan van maximale zelfredzaamheid (Masterplan DJI 2013-2018, p. 7, 9 en 10).

door Nederland onderschreven European Prison Rules. Hierin is onder andere opgenomen dat: "prisoners shall be normally accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation". Meerpersoonscelgebruik zou dus de uitzondering moeten zijn en niet de regel; daarnaast zijn waarborgen en, waar mogelijk, keuzes voor gedetineerden van belang.<sup>18</sup> Eerder heeft de Raad benadrukt dat aan het verblijf van gedetineerden in een meerpersoonscel risico's zijn verbonden en dat in verband daarmee adequate selectie van groot belang is.<sup>19</sup> De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft bij zijn onderzoek naar meerpersoonscelgebruik geconcludeerd dat het van wezenlijk belang is om "gedetineerden (..) de nodige ruimte te geven om zelf een celgenoot te kiezen".<sup>20</sup> Dit is zeker het geval bij langgestraften die (meer dan tot dusverre) met meerpersoonscelgebruik te maken zullen krijgen. Uit analyses van de gedetineerdensurvey is verder gebleken dat gedetineerden in meerpersoonscellen zich (onder meer) onveiliger voelen, minder autonomie ervaren en de relatie met het personeel negatiever beoordelen.<sup>21</sup> Het plaatsen van een persoon op een meerpersoonscel zou daarmee diens mogelijkheden negatief kunnen beïnvloeden om, in het nieuwe systeem, op basis van gedrag vrijheden 'te verdienen of te verliezen'. Gelet op het voorgaande vindt de Raad een nadere analyse gewenst van de aard en omvang van de doelgroep in relatie tot eerdergenoemde European Prison Rules en consequenties voor bijvoorbeeld het externe vrijhedenbeleid.

#### *Ad d) Afschaffen detentiefasering*

Over het hiermee samenhangende conceptwetsvoorstel brengt de Raad apart advies uit.<sup>22</sup> Op deze plaats worden de hoofdlijnen in het kader van het Masterplan weergegeven; voor een (verdere) toelichting wordt naar dit advies verwezen.

De Raad is geen voorstander van afschaffing van de bestaande detentiefasering. Sinds de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 kent ons land dit inmiddels beproefde systeem. Hierdoor kunnen gedetineerden via een bepaald verlofregime geleidelijk wennen aan hun terugkeer in de samenleving en deze voorbereiden. Er zijn geen goede argumenten om dit systeem af te schaffen. Door bepaalde categorieën gedetineerden van elektronische detentie uit te sluiten<sup>23</sup>, en detentiefasering voor hen volledig af te schaffen, komen kwetsbare (juist risicovolle) gedetineerden vrij zonder enige vorm van voorbereiding. Zij zullen zonder te kunnen wennen aan het leven in de vrije maatschappij, en in die zin onvoorbereid, terugkeren naar de samenleving. Om dit te voorkomen pleit de Raad ervoor detentiefasering en resocialisatie voor deze gedetineerden te laten voortbestaan.

#### *Ad e) Sluiten van penitentiaire inrichtingen en bouw van nieuwe multifunctionele inrichtingen*

De Raad kan op grond van de stukken niet beoordelen of genoemde bezuinigingsmaatregelen noodzakelijk leiden tot de voorgestelde afbouw van capaciteit in 26 penitentiaire inrichtingen en tegelijkertijd de bouw van nieuwe multifunctionele inrichtingen in Zaanstad en Veenhuizen. Naast de gebouwelijke consequenties worden volgens het Masterplan in totaal rond 3.700 medewerkers – eufemistisch aangeduid – mobiel. Daar het in de regel goed opgeleid personeel betreft lijkt (ook) in dit verband sprake van een dreigende 'kapitaalvernietiging' die in de toekomst alleen met onevenredige inspanningen weer zou kunnen worden opgebouwd.

Voor zover van nieuwe inrichtingen sprake is, vindt de Raad het van belang dat ervaren en goed opgeleid personeel dat elders bij DJI wordt ontslagen, bij voorrang in aanmerking komt voor indiensttreding bij de nieuwe inrichtingen. Gelet op het feit dat de exploitatie in Veenhuizen mogelijk door een private partij plaatsvindt, en gelet op ervaringen in andere sectoren waar sprake is van aanbestedingen, is dit echter geen vanzelfsprekendheid.

Bij analyse van internationale literatuur bleek dat in het merendeel van de landen de matige kwaliteit van het publieke gevangeniswezen (in het bijzonder overbezetting) aanleiding was om te privatiseren. Een eenduidige uitspraak over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen kon echter niet worden gedaan, evenmin overigens over de kosteneffectiviteit.<sup>24</sup> De Raad vraagt zich af wat in de huidige situatie, met de investeringen de afgelopen jaren in het kader van Modernisering gevangeniswezen, de aanleiding is geweest om de exploitatie door een private partij voor te stellen. In ieder geval moet juist op dit terrein worden voorkomen dat vanuit

18 Voor zover meerpersoonscelgebruik aan de orde is, verwijst de Raad in verband met de daaraan te stellen voorwaarden naar zijn (nog te verschijnen) advies over de Regeling model huisregels.

19 RSJ 2008, Meer op een cel?

20 IST 2011, p. 59.

21 Beijersbergen, Dirkszwaiger, Van der Laan en Nieuwbeerta, Zoeken naar de juiste bouwstenen; het gevangenisontwerp en de detentiebeleving van gedetineerden, TvC 2012 (54) 3, p. 217.

22 RSJ Advies Conceptwetsvoorstel Elektronische detentie d.d. 2 mei 2013.

23 Zie RSJ Advies Conceptwetsvoorstel Elektronische detentie d.d. 2 mei 2013.

24 Wilms, Frierson en Weda in opdracht van WODC, Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen: eindrapport. 2011, p. 7 en 10.



kostenperspectief een 'race to the bottom' ontstaat met bijbehorend verlies aan voldoende opgeleid personeel. Voor zover sprake is van een voornemen tot privatisering (op onderdelen) van een of meer penitentiaire inrichtingen, vindt de Raad daarom allereerst een uitwerking gewenst van het Besliskader privatisering, zoals voorgesteld door de Eerste Kamer en onderschreven door het kabinet.<sup>25</sup>

#### *Resultierend capaciteitsbeeld gevangeniswezen*

De Raad constateert op grond van het resulterende beeld van de capaciteit in het gevangeniswezen (tabel 1 van het Masterplan) dat een daling van het aantal plaatsen wordt voorzien in de psychiatrische penitentiaire centra (ppc)<sup>26</sup>, en dat de bestemming 'extra zorgvoorziening' (ezv) niet wordt genoemd.

De Raad vindt vermindering van het aantal ppc-plaatsen ongewenst omdat het huidige aantal al niet in verhouding staat tot de omvang van de psychische problematiek onder gedetineerden<sup>27</sup> en omdat door de introductie van elektronische detentie juist de groep met een psychische stoornis in detentie achterblijft. Daarnaast vindt hij handhaving van het type 'ezv'-afdeling noodzakelijk, waarbij differentiatie gewenst is van deze voorziening naar zorgbehoevenden en naar personen die om beheersmatige redenen in een luwte-afdeling worden geplaatst.<sup>28</sup>

### **Maatregelen tbs en forensische zorg**

Het Masterplan voorziet maatregelen bij de tbs en op het terrein van de overige forensische zorg die leiden tot een daling van het huidige budget van €725 mln tot €602 mln (in 2017). Hiertoe is met de overkoepelende brancheorganisaties GGZ Nederland en VGN een akkoord gesloten. Belangrijke maatregelen daarin zijn:

- Het afstoten van ruim 500 van de thans 1800 "ingekochte bedden". Daarbij is overeengekomen dat DJI bij drie van de dertien forensisch psychiatrische centra (fpc's) geen tbs-gestelden meer zal plaatsen (waaronder de rijksinstelling Veldzicht);
- Terugdringen van de gemiddelde behandelduur van de tbs-behandeling tot 2017 met jaarlijks een half jaar, zodat een tbs-behandeling in 2017 gemiddeld acht jaar in beslag neemt.

### **Reactie Raad:**

De Raad onderschrijft de in het akkoord beschreven gezamenlijke visie over samenwerking tussen de forensische zorg, de reguliere ggz en de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Hij vindt dit een belangrijke randvoorwaarde om continuïteit van zorg te realiseren tijdens en na detentie. Het is echter wel de vraag wat de praktische mogelijkheden zullen (kunnen) inhouden, mede gelet op de vorig jaar afgesproken taakstellingen in de reguliere ggz.<sup>29</sup>

Gelet op de verminderde instroom in de tbs vindt de Raad de keuze om in drie forensisch psychiatrische centra geen tbs-gestelden meer te plaatsen, in plaats van hierbij de 'kaaschaafmethode' te hanteren, een begrijpelijke om zodoende bij de overige instellingen een duurzaam aanbod te kunnen realiseren. Het is wel belangrijk daarbij zorg te dragen voor voldoende gespecialiseerde behandelvoorzieningen (bijvoorbeeld gericht op licht verstandelijk beperkten, vreemdelingen en detentieongeschikten) en voor zo veel mogelijk regionale spreiding. De Raad zou dit als criteria bij de uitwerking van het akkoord terug willen zien, en de huidige ervaring en expertise van de rijksklinieken daarbij nadrukkelijker in de afweging betrekken willen zien.

De Raad is voorstander van het voornemen om met een gezamenlijke aanpak de behandelduur terug te dringen van gemiddeld (huidig) tien jaar naar acht jaar. Dat dit geen gemakkelijke opgave is blijkt uit het feit dat al vele jaren wordt geprobeerd de behandelduur van tbs te beperken. Eerder heeft de Raad in dit verband onder meer geadviseerd, met inachtneming van de nodige veiligheidsmaatregelen, sneller te beginnen met het toekennen van verlof en behandeling.<sup>30</sup> Het justitiële vrijhedenbeleid moet daartoe meer dan tot dusverre vanuit *behandel*perspectief worden ingevuld en het Adviescollege Verloftoetsing tbs dient bij verlofverlening hiertoe eveneens de ruimte worden geboden. De behandelduur kan voorts worden verkort door, ook bij combinatievonnissen, zo

25 In de brief aan de Eerste Kamer wordt vermeld: "Het kabinet beschouwt het besliskader als een zeer bruikbaar overzicht met aandachtspunten en richtlijnen voor regering en het parlement bij het tot stand brengen van besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Toegevoegde waarde biedt het kader waar het aandacht vraagt voor het uitwerken van verschillende alternatieven in de plaats van privatisering of verzelfstandiging en voor het afwegen daarbij van voor- en nadelen. Het kabinet zegt toe dat het dergelijke varianten bij voornemens tot privatisering of verzelfstandiging in een vroegtijdig stadium zal uitwerken en toetsen". Bron: Eerste Kamer 2012-2013, C-I, brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 25 maart 2013.

26 Deze capaciteit daalt van de huidige 680 naar 620 plaatsen en blijft, gelet op de voorziene daling in de reguliere intramurale capaciteit, relatief gezien op ongeveer gelijk niveau (circa 6%).

27 Zie RSJ Advies Forensische zorg tijdens detentie, 2012, p. 5.

28 Zie RSJ Advies Forensische zorg tijdens detentie, 2012, p. 70.

29 De minister van VWS is vorig jaar met GGZ Nederland overeengekomen om de huidige totale bedden capaciteit in de ggz tot 2020 met een derde af te bouwen (ten opzichte van de omvang in 2008) en deze afbouw te substitueren door middel van ambulante zorg. Bron: Bestuurlijk akkoord Toekomst ggz 2013-2014.

30 RSJ, De oplopende behandelduur van de tbs, 2011.

spoedig mogelijk te starten met de behandeling.<sup>31</sup>

De Raad onderschrijft tot slot de afspraak tussen partijen een gezamenlijk programma op te zetten om de beeldvorming over de forensische zorg te verbeteren. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een beter imago van de tbs en daarmee acceptatie in de maatschappij.<sup>32</sup>

### Maatregelen JJI's

In de brief aan de Kamer worden de volgende maatregelen genoemd:

- De reeds buiten gebruik gestelde capaciteit wordt definitief afgestoten; aanvullend wordt één justitiële jeugdinrichting buiten gebruik gesteld;
- De inzet van elektronische controle wordt geïntensiveerd. De uitvoering van het beleidskader 'Elektronische controle bij minderjarigen' dient te bewerkstelligen dat de inzet van elektronische controle vaker en eerder zal leiden tot schorsing van de voorlopige hechtenis;
- De vier overblijvende rijks justitiële jeugdinrichtingen worden tot één rijksinrichting samengevoegd; de daling in de kostprijs wordt taakstellend opgelegd aan de particuliere justitiële jeugdinrichtingen.

### Reactie Raad:

De instroom van jongeren in het strafrechtelijk systeem neemt al enige jaren af. Deze op zich positieve ontwikkeling kan niet zonder gevolgen blijven voor aanpassingen van de capaciteit, al vraagt de Raad zich mede in dit verband af of in voldoende mate rekening is gehouden met de verwachte toestroom van 18 tot 24-jarigen in verband met toepassing van het adolescentenstrafrecht. Zorgpunt daarbij is dat de regionale plaatsing verder onder druk komt te staan. De taakstellende daling van de kostprijs zal volgens de Raad bovendien onherroepelijk gevolgen hebben voor de ingezette verbetermaatregelen bij de justitiële jeugdinrichtingen.<sup>33</sup>

De Raad is voorstander van de aangekondigde intensivering van de elektronische controle bij minderjarigen. Bij jeugdigen geniet elektronische controle de voorkeur boven voorlopige hechtenis. Ook de constatering in het Beleidskader dat elektronische controle in het jeugdstrafrecht vooral een hulpmiddel is bij de begeleiding en niet alleen een controlemiddel<sup>34</sup>, vindt de Raad daarbij realistisch en belangrijk. Als risico signaleert hij dat elektronische controle door de afgesproken selectiecriteria met name zal worden toegepast bij de (toch al) kansrijke categorie jongeren.

### Maatregelen vreemdelingenbewaring

- Terugbrengen van de capaciteit van de huidige 2081 plaatsen naar 933 plaatsen in 2018;
- De plaatsing van vreemdelingen in de strafrechtketen wordt maximaal gecentraliseerd.

### Reactie Raad:

Doordat (ook) de instroom in de vreemdelingenbewaring sterk afneemt, is er minder behoefte aan detentiefaciliteit voor vreemdelingen. In 2011 is de capaciteit al met 48% afgenomen ten opzichte van 2007.<sup>35</sup> Omdat een verdere daling verwacht wordt, ligt een verdere aanpassing in de capaciteit voor de hand.

Wat de voorgestelde maximale centrale plaatsing van vreemdelingen betreft, merkt de Raad op dat vreemdelingen die relaties in Nederland hebben, gebaat kunnen zijn bij plaatsing in een bepaalde regio. De Raad heeft eerder voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen centrale plaatsing voorafgaand aan de berechting ontraden, in verband met voorbereiding op de rechtszaak, de onschuldpresumptie en de sociale gevolgen.<sup>36</sup>

### Tot slot

De Raad realiseert zich dat er een forse bezuinigingstaakstelling ingevuld moet worden. Vanwege de omvang daarvan met name voor het gevangeniswezen geldt dat deze, meer dan thans het geval is, gebaseerd zou moeten zijn op een (breed gedragen) visie op de doelen van detentie, de hierbij te hanteren uitgangspunten en de hiermee logisch samenhangende inhoudelijke keuzes. Een tweede aandachtspunt is om bij de taakstellingen de onderlinge samenhang en het evenwicht tussen de diverse partners van de strafrechtketen te bewaken.

<sup>31</sup> RSJ, Afschaffing van de Fokkensregeling: beter niet, 2010.

<sup>32</sup> RSJ, De olopende behandelduur van de tbs, 2011.

<sup>33</sup> TK 2006-2007, 24 587 en 28 741, nr. 232 resp. TK 2007-2008, 31 215, nr. 3.

<sup>34</sup> Beleidskader Elektronische controle bij minderjarigen; Aanzet methodische onderbouwing en richtlijnen uitvoering Jeugdstrafrechtketen, p. 7.

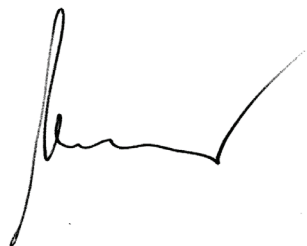
<sup>35</sup> DJI 2012, Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011, p. 13.

<sup>36</sup> RSJ, Reactie wijziging Regeling Selectie Plaatsing Overplaatsing Gedetineerden inzake plaatsing strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen d.d. 30 november 2012.

De Raad is gaarne bereid mee te denken over de nadere vormgeving en (juridische) randvoorwaarden van het Masterplan. Hij neemt daarbij als uitgangspunt de internationale juridische standaarden, de door hem geformuleerde 'Beginselen van goede bejegening', de resultaten van empirisch onderzoek en genoemde kernwaarden uit de bestaande regelgeving, te weten het recht op resocialisatie, op arbeid, op zorg, individualiteit en rechtszekerheid.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter