

OPTIMALE BEVEILIGING VAN JUSTITIABELEN BIJ PENITENTIAIR VERBLIJF EN VERVOER

**VERKENNEND ONDERZOEK NAAR MOGELIJKE
DISCREPANTIES, DIFFERENTIATIES, OPLOSSINGEN EN KOSTEN**

SAMENVATTING

Woerden, 1 december 2016

B.O. Vogelvang

B.J. de Jong

J.E. Sondorp

Samenvatting

Samenvatting behorende bij: Vogelvang, B.O, Jong, B.J. de, Sondorp, J.E. (2016). *Optimale beveiliging van justitiabelen bij penitentiair verblijf en vervoer. Verkennend onderzoek naar mogelijke discrepanties, differentiaties, oplossingen en kosten.* Den Haag / Woerden: WODC / VanMontfoort.

Aanleiding voor dit onderzoek – besproken in hoofdstuk 1 - is de beleidsvraag bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) of justitiabelen onder een optimaal niveau beveiligd worden, zowel in de PI als tijdens het vervoer. DJI verstaat onder een optimaal beveiligingsniveau het volgende: *‘een evenwicht tussen maatschappelijke belangen (zoals het verkleinen van het ontvluchtingsrisico, het verlagen van de recidivekansen, aandacht voor belangen van slachtoffers of nabestaanden), de belangen van de justitiabelen (verlof-, arbeids- en scholingsmogelijkheden) en kosten.’* De veronderstelling van DJI is dat een deel van de justitiabelen niet onder een optimaal beveiligingsniveau wordt gehuisvest en vervoerd.

Om deze beleidsvraag te beantwoorden is op verzoek van DJI, en in opdracht van het WODC, een verkennend onderzoek ingericht ter beantwoording van drie centrale onderzoeksvragen:

1. *In hoeverre kan ondersteuning gevonden worden voor de stelling dat een aanpassing van de huidige wijze van differentiëren, door justitiabelen direct bij of vlak na aanvang van de vrijheidsstraf, op basis van screening van de justitiabele en zijn voorgeschiedenis, toe te wijzen aan een instelling of afdeling met een passend (en dus mogelijk) lager beveiligingsniveau zal leiden tot recidivevermindering, minder ontvluchtingen, minder geweldsincidenten en kostenbesparing?*
2. *In hoeverre kan ondersteuning gevonden worden voor de stelling dat er regelmatig sprake is van een discrepantie tussen de beveiligingsniveaus bij huisvesting en de beveiligingsniveaus bij vervoer? Indien er sprake is van discrepantie: welke mogelijkheden zijn er om het beveiligingsniveau bij huisvesting en bij vervoer beter op elkaar af te stemmen?*
3. *Indien sprake is van mogelijkheden voor optimalisatie van het beveiligingsniveau van justitiabelen: wat is een indicatie van de financiële gevolgen die met een eventuele aanpassing gepaard kunnen gaan?*

Ter beantwoording van deze hoofdvragen is een reeks meer gedetailleerde onderzoeksvragen opgesteld en is een onderzoeksplan ontworpen (hoofdstuk 2), met een focus op wetenschappelijke literatuur (besproken in hoofdstuk 3), een verkenning van buitenlandse ervaringen (besproken in hoofdstuk 4), en een analyse van de huidige Nederlandse situatie (waarvan we verslag doen in hoofdstukken 5 en 6). In hoofdstuk 7 beantwoorden we de hoofdvragen in de vorm van (deel)conclusies, en we bespreken de mogelijkheden tot verbetering.

Hoofdstuk 1 gaat ter illustratie van de context van dit onderzoek dieper in op de huidige praktijk van differentiatie in verblijf en vervoer in de Nederlandse PI's. Het onderhavige onderzoek is van bijzonder belang, omdat het huidige systeem van detentiefasering sinds enkele jaren onder druk staat, en omdat er in nabije toekomst veranderingen op dit gebied worden verwacht. De

staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is voornemens een wettelijke basis voor het systeem van promoveren en degraderen te creëren, en het regimair en algemene verlot te vervangen door een nieuwe vorm: het re-integratieverlot. Binnen het re-integratieverlot is ruimte voor externe vrijheden. In dit nieuwe systeem is de vrijblijvendheid verdwenen: interne en externe vrijheden moeten worden verdiend op basis van goed gedrag.

In dit kader wordt ook voorzien in de afschaffing van de beperkt beveiligde en zeer beperkte beveiligde inrichtingen. Het wetsvoorstel ligt ten tijde van de oplevering van onderhavige rapportage bij de Tweede Kamer. In de rapportage is het huidige stelsel daardoor leidend.

In de huidige wijze van differentiatie naar beveiligingsniveau bij huisvesting zijn er vijf niveaus: 1) zeer beperkt beveiligd, 2) beperkt beveiligd, 3) normaal beveiligd, 4) uitgebreid beveiligd en 5) extra beveiligd.

De selectiefunctionaris neemt de beslissing tot plaatsing en overplaatsing van een justitiabele. Hij wordt daarin gevoed met informatie vanuit het OM, de politie en de PI. Daarbij houdt hij sterk vast aan de wettelijke criteria en de invulling die de RSJ daaraan geeft. Dit betekent dat het niet mogelijk is dat een justitiabele eerder faseert naar een minder beveiligd niveau dan het vastgestelde strafrestant van 18 maanden.

Daarnaast is er binnen een normaal beveiligde inrichting een onderscheid in een basis- en een plusprogramma. Na verloop van tijd (minimaal zes weken) en bij het vertonen van goed ("groen") gedrag kan een justitiabele promoveren naar een plusprogramma. Deze promotie leidt tot meer vrijheden en mogelijkheden van een justitiabele binnen de PI. De directeur van de inrichting (of het MDO bij mandaat) neemt de beslissing tot promotie of degradatie.

Het overgrote deel van het vervoer van justitiabelen wordt uitgevoerd door de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O). Daarnaast worden justitiabelen vervoerd door de politie, wanneer er sprake is van binnenarrondissementaal rechtsgangvervoer en door de medewerkers van de inrichting bij inrichtingsvervoer zonder een groot veiligheidsrisico. DV&O voert op basis van convenanten ook steeds meer deze laatste twee vormen van vervoer uit.

In **hoofdstuk 2** verantwoorden wij de manier waarop wij het onderzoek hebben ingericht en uitgevoerd. Daarbij worden eerst enkele keuzes genoemd voor de uitvoering van het onderzoek:

- Het onderzoek beperkt zich tot penitentiaire inrichtingen (zowel gevangenis als Huis van bewaring) en ziet niet op justitiële jeugdinrichtingen en forensisch psychiatrische centra. Binnen de PI beperkt het onderzoek zich bovendien tot normaal beveiligde justitiabelen (de groep waar mogelijk de grootste winst behaald kan worden in termen van lichter beveiligen en vervoeren.
- We vatten in dit onderzoek het basis- en plus programma ook op beveiligingsniveaus, omdat zij samengaan met meer of minder vrijheden en verantwoordelijkheden voor justitiabelen.
- "Buitenlandse ervaringen" is een breed begrip. Om een afbakening te maken is in samenspraak met de begeleidingscommissie besloten alleen onderzoek te doen naar de situatie in Groot-Brittannië, Duitsland, Canada en Noorwegen.

Een combinatie van exploratief / verkennend onderzoek en literatuuronderzoek is vereist voor beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit is uitgewerkt in de volgende activiteiten.

- Wetenschappelijk literatuuronderzoek en documentanalyse (over de samenhang tussen beveiligingsniveaus en recidive, ontvluchtingen en geweldgebruik, en over de werkwijze in de vier geselecteerde landen)
- Interviews met buitenlandse experts, penitentiaire inrichtingen in Nederland, en andere Nederlandse ketenpartners
- Jurisprudentieonderzoek (RSJ)
- Data-analyse van vervoersbewegingen van justitiabelen

Om de opbrengst van de wetenschappelijke literatuur in **hoofdstuk 3** te bespreken hebben wij een ordeningsmodel aangebracht om de kenmerken van beveiligingsniveaus en de samenhang met recidive, geweld en ontvluchtingen te beschrijven. Wij hebben onderscheid gemaakt in:

1. Het *deprivatiemodel*, dat ervan uit gaat dat vrijheidsbeneming en de structuur van het gevangenisleven leiden tot geweld en ontvluchtingen en verhoging van de kans op recidive;
2. Het *importmodel*, dat ervan uit gaat dat persoonlijk kenmerken van justitiabelen een bijdrage leveren aan gedrag tijdens detentie en zodoende invloed hebben op recidive, geweld en ontvluchtingen.
3. Het *situationele model*, dat ervan uit gaat dat gedrag van justitiabelen wordt verklaard door specifieke situationele kenmerken in de PI-omgeving. Geweld, ontvluchtingen en recidive worden dan bepaald door de gelegenheid die specifieke situaties bieden.

Samenhang beveiligingsniveau en recidive

De literatuur over de samenhang tussen het beveiligingsniveau en recidive is beperkt. Onderzoek laat zien dat detentie over het algemeen niet leidt tot vermindering van recidive. Beschikbaar onderzoek laat zien dat een lager beveiligingsniveau (situationeel kenmerk) een positieve invloed heeft op recidive. Dit past binnen het beginsel van de minimale beperkingen uit art. 2 Pbw. Ook contact met familie en sociaal netwerk heeft een positieve invloed op recidive. Het *morele klimaat* van de PI (deprivatievariabele) lijkt doorslaggevend voor een positieve opbrengst van detentie voor de justitiabele en vermindering van recidive. Inzetten op gedragsverandering, herstel / behandeling en sociale inbedding (importvariabelen) heeft een positieve invloed op recidive.

Samenhang beveiligingsniveau en geweld

De literatuurverkenning laat zien dat er veel onderzoek is gedaan naar geweld in detentie, maar dat zelden specifiek wordt gekeken naar het mogelijke verband tussen het beveiligingsniveau en geweld in detentie. Alleen in Amerikaans onderzoek komt naar voren dat in minder strikte regimes, waarin justitiabelen meer vrijheid en autonomie hebben, minder geweldsincidenten voorkomen. In Nederland concludeert Molleman (2014) dat het aannemelijk is dat een lager beveiligingsniveau niet samengaat met meer geweldsincidenten, maar dat factoren als diversiteit en onderling contact ook kunnen meespelen.

De aard van de straf en de bejegening van justitiabelen door het personeel komen in onderzoek naar voren als *deprivatievariabelen* hierop die invloed hebben op de mate van geweld. Liebling (2013) adviseert op basis hiervan dat de oriëntatie van het personeel meer dient te liggen op de *harmony values* dan de *security values* om geweldsincidenten te voorkomen. Als *importvariabelen*

die op geweld in detentie invloed hebben, laat de literatuurverkenning invloeden zien van de aard en ernst van het justitieel verleden, en deelname aan een criminele groep.

Over de samenhang van beveiligingsniveau en geweld na afloop van detentie kunnen we weinig zeggen. Geweldgebruik na detentie kan immers ook ontstaan onder invloed van factoren die pas na vrijlating hun werking uitoefenen. Wel laat Nederlands onderzoek zien dat de mate waarin een justitiabele bezoek krijgt, mede bepaalt of hij na detentie een geweldsdelict pleegt.

Samenhang beveiligingsniveau en ontvluchtingen/ onttrekkingen

Wetenschappelijke literatuur over de samenhang tussen het beveiligingsniveau en ontvluchtingen en onttrekkingen is vrijwel afwezig. Ontvluchtingen komen in ons land weinig voor. Dit is anders bij onttrekkingen: dit zijn er meer, maar de aantallen nemen af. Het lijkt wellicht zo dat meer vrijheden (een situationele variabele) de kans op een ontvluchting/onttrekking kunnen vergroten, maar we weten niet hoe dit samenhangt met import-, deprivatie- en andere situationele variabelen. Ook moet worden benoemd dat een justitiabele meer te verliezen heeft, naarmate hij meer vrijheden geniet.

Uit de verkenning van buitenlandse ervaringen in **hoofdstuk 4** komt naar voren dat zowel Groot-Brittannië, Duitsland, Canada en Noorwegen gebruik maken van verschillende beveiligingsniveaus, waarbij een justitiabele na verloop van tijd kan faseren naar een minder beveiligde inrichting, net als in Nederland. Het systeem in Groot-Brittannië leunt bijna volledig op het risico op ontsnapping: dit risico bepaalt in hoge mate op welk niveau een justitiabele wordt geplaatst. In Duitsland staat juist het behandelplan van een justitiabele centraal, met als doel om recidive te voorkomen en de justitiabele zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten nemen. De opsluiting moet daarom in Duitsland dusdanig worden ingericht dat het de justitiabele helpt om te re-integreren in de maatschappij. In Canada staat de bescherming van de samenleving voorop, door programma's aan te bieden die een geleidelijke en gecontroleerde overgang van detentie naar maatschappij mogelijk maken. Voor dit risicomanagement worden uitgebreid gevalideerde instrumenten voor risicotaxatie ingezet, waaronder ook een specifieke risicotaxatie voor ondersteuning van de keuze voor het beveiligingsniveau. In Noorwegen worden in vergelijking met andere Scandinavische landen veel justitiabelen gedetineerd, die pas daarna onder voorwaarden door de reclassering worden begeleid. Negatieve effecten van detentie probeert het gevangeniswezen te beperken door justitiabelen meer autonomie te geven (zoals werk, opleiding en zelf koken), een goede band met het personeel, en de inzet van diensten uit de directe omgeving (zoals onderwijs). Fasering naar lichtere beveiligingsniveaus is afhankelijk van formele criteria, waarbij ook het gedrag van de justitiabele wordt betrokken. Instrumenten voor risicotaxatie worden bewust niet ingezet:

Naar de verschillende beveiligingsniveaus en de daarbij gehanteerde middelen (instrumenten, protocollen, etc.) is weinig onderzoek gedaan. Een uitzondering hierop vormt het Canadese instrument voor gestructureerde risicotaxatie waarmee de keuze voor het startniveau van beveiliging en ook de toekenning van promotie en verlof wordt ondersteund. Onderzoek op basis van dit instrument liet zien, dat meer justitiabelen op het laagste beveiligingsniveau konden starten, zonder een toename van geweldsincidenten, ontvluchtingen en onttrekkingen.

In Groot-Brittannië wordt door Price (2000) geconcludeerd dat het systeem van beveiligingsniveaus teveel aandacht vraagt voor onderhoud en bijstelling, en daardoor onwerkbaar

is. Liebling constateert dat starten op een hoog beveiligingsniveau niet leidt tot meer veiligheid, maar wel tot minder gedragsverandering (2014).

In Noorwegen leveren de duidelijke criteria voor fasering en vrijlating met reclasseringstoezicht volgens Finstad een positieve bijdrage aan het gedrag van justitiabelen in de inrichting. Toch levert dit systeem ook problemen op (wachlijsten en ongeschikte overplaatsingen), die hebben geleid tot extra kosten (training en personeel) op de laagste beveiligingsniveaus, en toenemende oriëntatie op het eventueel toch inzetten van gestructureerde risicotaxatie.

Hoofdstuk 4 sluit af met een aantal door ons gesignaleerde best practices, waaronder de invoering van het morele klimaat als organisatieprincipe voor de PI (Groot-Brittannië en ook Noorwegen), het voortdurend toepassen van risicotaxatie (Canada en Groot-Brittannië), en het importeren van diensten van buiten de PI en de inzet van burgers om werken aan terugkeer in de samenleving aantrekkelijk en relevant te maken (Noorwegen).

In **hoofdstuk 5** wordt de huidige detentiedifferentiatie bij verblijf besproken, en door respondenten van verschillende betrokken organisaties van commentaar voorzien. Daarbij is gefocust op het normale beveiligingsniveau.

Het risicoprofiel, het toetsingskader en het selectieadvies zijn belangrijke instrumenten om te bepalen hoe een justitiabele beveiligd moet worden. De respondenten benoemen daarnaast andere informatiebronnen die belangrijk zijn voor deze afweging, zoals de GVM-lijst, de executie-indicator, het reclasseringsadvies, het penitentiaire dossier en onderzoek naar (inhoud en gebruik van) *social media* door de justitiabele. Over de hoeveelheid en kwaliteit van de vereiste informatie die de selectiefunctionaris of PI nodig heeft om het risicoprofiel volgens eigen inzicht naar behoren in te vullen, bestaat soms onduidelijkheid.

De geraadpleegde respondenten staan overwegend positief tegenover de huidige werkwijze, maar wijzen allen op noodzakelijke verbetering van informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. Daarnaast noemen zij: verbetering in de nazorg; versterking van de sociale contacten, een verandering in de visie van het personeel, duidelijk zijn waarom bepaalde justitiabelen wel of juist geen vrijheden krijgen, en beter contact tussen personeel en justitiabelen. Volgens de respondenten is het mogelijk om justitiabelen lichter te beveiligen. Het is hiervoor noodzakelijk dat informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners beter verloopt dan nu het geval is. Ook zou er (meer dan nu) kunnen worden onderzocht of justitiabelen binnen de muren meer autonomie / meer vrijheden kunnen krijgen.

Tenslotte blijkt uit onze (beperkte) observaties in drie PI's komt naar voren dat de werkwijze voor promotie en degradatie uniform wordt gehanteerd.

Hoofdstuk 6 bespreekt de huidige praktijk van het vervoer van justitiabelen van en naar de PI. DV&O voert het vervoer van justitiabelen uit en bepaalt het beveiligingsniveau. DV&O kent drie niveaus van beveiliging: regulier, extra beveiligd en bijzonder ondersteuningsteam. Het uitgangspunt is regulier beveiligd. In meer dan 90% van de gevallen wordt een justitiabele regulier beveiligd, ook in de drie door ons onderzochte PI's worden de meeste justitiabele regulier beveiligd vervoerd. Inrichtingen kunnen zelf ook justitiabelen vervoeren, bewaking is namelijk niet altijd noodzakelijk. Voor deze afweging speelt gedrag en strafresistant een belangrijke rol.

Er is een discrepantie zichtbaar tussen het beveiligingsniveau bij vervoer en bij huisvesting, in de zin van het gebruik van verschillende beveiligingsniveaus met verschillende criteria. Dit komt

volgens de respondenten doordat binnen de muren een andere vorm van beveiliging nodig is dan daarbuiten. Bij vervoer spelen ook gevaren van buitenaf spelen een rol, naast gedrag, strafresistant en veiligheid van de samenleving. Respondenten geven daarom aan, dat er geen direct verband bestaat tussen het beveiligingsniveau in de inrichting en dat ten tijde van vervoer.

De respondenten vinden dat sommige justitiabelen te zwaar beveiligd worden vervoerd. Deze opinie wordt ondersteund door vroegere en huidige initiatieven, waarbij justitiabelen op een andere manier vervoerd worden (lichter beveiligd vervoeren en meer op maat werken, aan de hand van een risicotaxatie). Justitiabelen zelf hebben verschillende ervaringen met vervoer door DV&O. Zij ervaren af en toe verschil in de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen (handboeien of broekstok) bij verschillende transportgeleiders.

DV&O hanteert geen tarieven per beveiligingsniveau per justitiabele, maar per fte. DV&O kan, door het efficiënt combineren van ritten, goedkoop werken. Extra differentiatie binnen het regulier beveiligde niveau kan deze efficiëntie volgens respondenten mogelijk verstoren, waardoor het vervoer wellicht duurder wordt. Besparingen zijn volgens hen te behalen door een goede inschatting vanuit de PI of een justitiabele op eigen gelegenheid kan reizen, en in de planning van de ritten door DV&O zelf.

In **hoofdstuk 7** worden de drie hoofdvragen beantwoord, op basis van de resultaten van verkenning van wetenschappelijke literatuur, een verkenning van buitenlandse ervaringen, en een analyse van de huidige Nederlandse situatie.

Het onderhavige onderzoek kent een aantal beperkingen, die een risico vormen voor de kwaliteit van de resultaten en conclusies. De resultaten kunnen zijn beïnvloed door een te eenzijdige selectie van respondenten met een bepaalde visie of mening, en door tekortkomingen in het vinden van wetenschappelijke publicaties. We hebben deze risico's geprobeerd te ondervangen door tijdens de selectie van respondenten van de PI's en ketenpartners een brede vertegenwoordiging te spreken. Desondanks zijn de aantallen respondenten klein, en ook het aantal PI's is beperkt.

Verreweg de meeste onderzoeken komen uit het buitenland. De detentieomgeving, de maatschappelijke en politieke opinie over straf, detentie en resocialisatie, de wet- en regelgeving rond detentie, en ook kenmerken van justitiabelen en hun netwerk zelf, kunnen verschillen van de Nederlandse situatie. Ook de in het buitenland gehanteerde definities van risico's, geweld, ontvluchting/onttrekking en recidive komen niet noodzakelijkerwijs overeen. Bij onderstaande conclusies geven we daarom aan, dat zij kansrijke opties bieden, maar dat aanvullend Nederlands (replicatie)onderzoek nodig is om de generaliseerbaarheid te versterken.

Wij trekken de volgende conclusies.

Vraag 1: In hoeverre kan ondersteuning gevonden worden voor de stelling dat een aanpassing van de huidige wijze van differentiëren, door justitiabelen direct bij of vlak na aanvang van de vrijheidsstraf, op basis van screening van de justitiabele en zijn voorgeschiedenis, toe te wijzen aan een instelling of afdeling met een passend (en dus mogelijk) lager beveiligingsniveau zal leiden tot recidivevermindering, minder ontvluchtingen, minder geweldsincidenten en kostenbesparing?

De resultaten van het literatuuronderzoek leiden tot kansrijke opties voor de Nederlandse situatie. We presenteren onderstaande conclusies met voorbehoud, en we geven waar nodig aan waar Nederlands (replicatie)onderzoek nodig is.

Op basis van het besproken onderzoek kunnen we concluderen:

1. dat vanuit het maatschappelijke belang van lagere recidivekansen een optimaal beveiligingsniveau primair gericht is op resocialisatie van de justitiabele, tenzij bij toekenning van verlop de maatschappelijk veiligheid door acute veiligheidsbelangen van slachtoffers voorop komt te staan,
2. dat een lager / zo laag als mogelijk beveiligingsniveau als uitgangspunt waarschijnlijk bijdraagt aan recidivevermindering, en daarbij niet leidt tot meer ernstig geweld en ontvluchtelingen (punt 2 moet worden onderzocht in de Nederlandse situatie).

Belangrijk is hierbij:

3. dat de justitiabele binnen elk beveiligingsniveau de mogelijkheid krijgt tot contact met zijn sociale netwerk,
4. dat de justitiabele activiteiten kan verrichten die gericht zijn op zijn terugkeer in de maatschappij (zoals scholing en werk, maar ook training en behandeling), en
5. dat vooral bij kortere detentieperioden justitiabelen hiertoe nadrukkelijk(er) worden verleid / gemotiveerd. (punt 5 moet worden onderzocht in de Nederlandse situatie).

Ten aanzien van geweld in de PI concluderen we:

6. dat gewelddadig gedrag voorafgaand aan detentie weinig voorspellende waarde heeft voor geweld binnen detentie. Door dit gedrag als voorspeller te gebruiken, groeit de kans dat teveel justitiabelen op een te hoog beveiligingsniveau worden geplaatst. Dit is ongunstig voor resocialisatie en de daarmee samenhangende afname van de kans op recidive (er zijn minder vrijheden om aan gedragsverandering te werken). Het is ongunstig vanwege mogelijk slachtofferschap: op hogere beveiligingsniveau komt meer ernstig geweld voor (punt 6 moet worden onderzocht in de Nederlandse situatie).
7. dat - indien DJI 'meegaat' in de conclusie dat een plaatsing in zo laag als mogelijk beveiligingsniveau een onderbouwd uitgangspunt is, *lichte* geweldsincidenten in de PI niet direct zouden moeten leiden tot plaatsing in een hoger beveiligingsniveau. Het besproken onderzoek laat zien dat lichte geweldsincidenten op alle beveiligingsniveaus voorkomen. Wanneer (duidelijk gedefinieerd) 'licht geweld' door DJI wordt geaccepteerd als iets wat 'erbij hoort', weliswaar niet tolerabel is, maar niet automatisch tot meer beveiliging leidt, kan dit het rendement van plaatsingen op een zo laag mogelijk beveiligingsniveau vergroten (punt 7 moet worden onderzocht in de Nederlandse situatie).

Ook formuleren we als deelconclusie:

8. dat de mogelijk positieve effecten van het starten op een zo laag mogelijk beveiligingsniveau waarschijnlijk teniet worden gedaan, als niet tegelijk wordt gewerkt aan verdere verbetering (wetenschappelijk onderbouwde standaardisering) van de huidige praktijk rond het toekennen van vrijheden en verlop. Canada kan in dit opzicht worden beschouwd als gidsland.

De verkenning van buitenlandse ervaringen geeft aanleiding tot enkele aanvullende conclusies. Aanvullend op deelconclusie 1) kan worden gesteld dat de wijze waarop het beveiligingsniveau wordt vastgesteld in Groot-Brittannië moet worden vermeden. Hierbij is geprobeerd veiligheid en controle voorop te stellen bij zowel het maatschappelijke belang (wat terecht is), als bij het resocialisatiebelang van de justitiabele. Dit laatste heeft gezorgd voor voortdurende aanpassingen van het systeem en heeft daarmee tot verwarring geleid. Dit neemt niet weg dat binnen het gevangeniswezen in Groot-Brittannië een best-practice naar voren is gekomen. Het systeem in Groot-Brittannië laat, net als in Noorwegen, zien:

9. dat PIW'ers hun gezag en de legitimering van programma's primair uiten door middel van hun relaties met justitiabelen, en pas in de tweede plaats door de formele regels. Dat geldt – in het kader van dit onderzoek – ook voor de legitimering van de verwachtingen richting justitiabelen binnen beveiligingsniveaus, de veranderingen in beveiligingsniveau, en toekenning van verlof. Elke verandering in beleid inzake differentiatie in verblijf en vervoer (“nieuwe formele regels”) betekent een verandering in de relatie tussen PIW'ers en justitiabelen. Aandacht voor draagvlak in de inrichting en eventuele professionalisering zijn daarbij vereist.

Het systeem in Groot-Brittannië laat zien,

10. dat - als tegenhanger van een strikt veiligheidsklimaat (“*security values*”) – de introductie van een *moreel klimaat* (“*harmony values*”) in de gehele PI, zowel resocialisatie succesvol ondersteunt, als zorgt voor meer veiligheid in de inrichting. Een moreel klimaat is gericht op ‘tot wasdom’ komen van de ontwikkelingsmogelijkheden van justitiabelen.
11. dat het starten op een lager beveiligingsniveau niet voor alle justitiabelen betekent dat zij daardoor meer gemotiveerd zijn voor gedragsverandering. Het “rationele keuzemodel” (te verwoorden als “justitiabelen zullen kiezen voor verandering als zij daartoe worden gemotiveerd en beloond”) kent zijn grenzen bij justitiabelen die het gevangenisleven erg zwaar vinden: zij zijn te moe, angstig of te gedepimeerd om in ander gedrag te investeren. Voor hen is handhaven van hun waardigheid meer belangrijk dan te worden ‘beloond’. Voor deze justitiabelen geldt ook het resocialisatiebeginsel, maar zij kunnen dit zelf niet verbinden aan gedragsverandering (punt 12 moet worden onderzocht in de Nederlandse situatie).

Het systeem in Duitsland laat tenslotte zien:

12. dat de terugkeer van de justitiabele in de samenleving de vorm kan hebben van een behandelingsplan, dat samen met de justitiabele wordt opgesteld.

Mogelijkheden voor verbetering richten zich op aanpassingen waarmee al wordt gewerkt en nieuwe uitdagingen. Waar al mee wordt gewerkt, maar waar verbeteringen mogelijk zijn:

- het Detentie & Re-integratieplan,
- koppeling van dit plan aan doorlopende gestructureerde risicotaxatie op basis van de RISc,
- het - ondanks druk op de organisatie - vasthouden aan professionalisering inzake motiverende bejegening door het personeel, en
- de inzet van nieuwe mogelijkheden voor het onderhouden van contacten met de buitenwereld.

Nieuwe uitdagingen zijn onder andere:

- het (meer) betrekken van justitiabelen bij beslissingen die over hun beveiligingsniveau en verlof genomen worden, met het oog op procedurele rechtvaardigheid,
- het onderzoekbaar maken van de praktijk van plaatsing en verandering van beveiligingsniveau, bijvoorbeeld op basis van doorontwikkeling van de RISc voor beslissingsondersteuning binnen de PI, en
- het nadenken over detentiedifferentiatie bij kortgestraften.

Versoepeling van het gevangenisleven door aanpassing van de beveiligingsniveaus naar een start met meer vrijheden, kan bij de slachtoffers of nabestaande en de samenleving als geheel worden opgevat als een vermindering van het toegevoegde leed (de vrijheidsbeneming) en daarom door deze partijen niet als legitiem beschouwd worden. Het gaat hier om een belangrijke subjectieve beleving (en niet om een juridisch argument). Voorlichting en communicatie met slachtoffers, nabestaanden en de samenleving als geheel zijn daarom onmisbaar bij een eventuele aanpassing van de beveiligingsniveaus. In dit verband wijzen we op de meerwaarde van doorontwikkeling van de RISc voor gebruik binnen de PI.

Vraag 2: In hoeverre kan ondersteuning gevonden worden voor de stelling dat er regelmatig sprake is van een discrepantie tussen de beveiligingsniveaus bij huisvesting en de beveiligingsniveaus bij vervoer? Indien er sprake is van discrepantie: welke mogelijkheden zijn er om het beveiligingsniveau bij huisvesting en bij vervoer beter op elkaar af te stemmen?

1. Onze eerste conclusie is dat vaststelling van een discrepantie door het beveiligingsniveau bij huisvesting sec te vergelijken met het beveiligingsniveau bij vervoer *niet mogelijk* is. Eén op één koppeling van deze beveiligingsniveaus is namelijk niet mogelijk.

Dit neemt niet weg dat in het onderzoek veel aanwijzingen naar voren zijn gekomen die het vermoeden van DJI over het bestaan van discrepanties tussen het niveau van beveiliging bij huisvesting en bij vervoer duidelijk ondersteunen. Er komen bovendien geen aanwijzingen naar voren voor het tegendeel.

2. Wij concluderen daarom dat er zeer waarschijnlijk sprake is van een discrepantie tussen het beveiligingsniveau bij huisvesting en bij vervoer.

Mogelijkheden voor verbetering die in hoofdstuk 7 worden besproken richten zich op de informatievoorziening, de inzet van risicotaxatie gericht op ontvluchting tijdens vervoer, en het aanbrenge van meer differentiatie bij beveiligd inrichtingsvervoer. Wat betreft dit laatste punt sluiten wij ons aan bij de projectgroep Sociaal en Medisch Verlof, die adviseert in de toekomst een onderscheid te maken in 1) onbegeleid verlof, 2) begeleiding door personeel, 3) beveiligd vervoer door DV&O en 4) extra beveiligd vervoer door DV&O.

Vraag 3. Indien sprake is van mogelijkheden voor optimalisatie van het beveiligingsniveau van justitiabelen: wat is een indicatie van de financiële gevolgen die met een eventuele aanpassing gepaard kunnen gaan?

De vraag of een verandering van vervoer van justitiabelen een kostenbesparing oplevert is niet eenduidig te beantwoorden.

1. Ten aanzien van verblijf van justitiabelen is de conclusie dat het mogelijk is om kostenbesparingen te realiseren, omdat meer justitiabelen op een lager beveiligingsniveau kunnen starten, er waarschijnlijk minder op ernstige geweldsincidenten op hogere beveiligingsniveaus hoeft te worden ingegrepen, en de maatschappelijke kosten van recidive zullen dalen. Dit is echter niet zeker: deze uitspraken zijn gebaseerd op buitenlands onderzoek, het plusprogramma is in uitvoering duurder dan het basisprogramma, en de goedkopere BBi en ZBBi zullen waarschijnlijk verdwijnen. Besparingen kunnen waarschijnlijk ook worden gerealiseerd door justitiabelen meer autonomie en verantwoordelijkheid te geven binnen de PI. Zij nemen dan taken over van personeel, waardoor het personeel zich kan richten op de relatie met justitiabelen.
2. Ten aanzien van vervoer is onze conclusie, dat meer differentiatie kan leiden tot verhoging van de kosten. Momenteel kan DV&O namelijk efficiënt en goedkoop werken door het grootste deel van het vervoer middels reguliere beveiliging uit te voeren. Besparing op de kosten voor vervoer kunnen wellicht worden gerealiseerd als de PI het vervoer zelf uitvoert of als bepaalde justitiabelen die nu met DV&O worden vervoerd, zelfstandig naar een afspraak gaan (zoals het ziekenhuis, de rechtbank of een beroepszitting van de RSJ). Voor deze opties is aanvullend onderzoek nodig. Ook is minder vervoer noodzakelijk bij aanwezigheid van meer beveiligingsniveaus en meer doelgroepen op dezelfde locatie. Hier kan mogelijk veel financiële winst worden behaald.