

Toen en nu: heeft het gevangeniswezen de middelen om zijn doelen te bereiken?

*Toon Molleman**

Wie het intussen klassieke werk over gevangnissen in Nederland van Herman Franke (her)leest, is waarschijnlijk geboeid door de vele pogingen in de geschiedenis om gedetineerden op het goede pad te brengen. Vanuit verschillende disciplines en met uiteenlopende wetenschappelijkheid hebben mensen ideeën gevormd en tot uitvoering gebracht om gedetineerden te disciplineren, moreel en zedelijk te herprogrammeren, te normaliseren en te heropvoeden. Telkenmale waren verwachtingen hoog en werden resultaten vaker dan eens gretig en lichtzinnig toegeschreven aan de vormgeving van het gevangenisstelsel. Na verloop van tijd bleek delinquent gedrag een nauwelijks buigzaam fenomeen en werd de speurtocht van gestichtsartsen, geestelijken, inspecteurs, wetenschappers, beleidsmakers, politici en gevangenisdirecteuren vervolgd.

Wat de lezer van Frankes boek ook zal opvallen, is dat ideeën over de sanctietoepassing enerzijds en de uitvoering daarvan anderzijds vaak geen gelijke tred houden. Zo duurde het vele decennia voordat het negentiende-eeuwse cellulaire ideaalbeeld in de penitentiaire gebouwen de boventoon voerde. Maar ook latere humanitaire inzichten moesten lang wachten op brede uitvoering in de Nederlandse inrichtingen. De doelen van het gevangeniswezen zijn door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Vooreerst ging het om vergelding en zedelijke verbetering; in latere jaren was vergelding geen operationeel doel meer en waren doelen als veiligheid, menswaardigheid en re-integratie dominant (Molleman & Van der Hurk 2017). De wijze waarop deze doelen moesten worden bereikt, is veelvuldig onderwerp geweest van experimenten en beleidswijzigingen.

De centrale vraag in dit artikel is: hoe sluitend zijn de finale relaties in het gevangenisbeleid door de jaren heen? De doelen van de strafuit-

* Dr. T. Molleman is vestigingsdirecteur van de Penitentiaire Inrichting Arnhem.

voering zijn aan verandering onderhevig geweest, maar zijn daarop de middelen die daartoe moesten bijdragen eveneens tijdig en navenant aangepast? Bij middelen moet worden gedacht aan gebouwen, regiminaire regelingen, dwang- en drangmogelijkheden, beloningssystemen en (de kwaliteiten van) inrichtingspersoneel. De finale relatie ontwikkelt zich tegen de achtergrond van een steeds veranderende gevangenispopulatie; waar mogelijk betrek ik de eigenschappen daarvan bij mijn beschouwing.

Vaker dan eens waren deskundigen, politiek en maatschappij teleurgesteld over de resultaten van de sanctietoepassing. Op uitgangsmaten zoals de omvang van de criminaliteit en recidive, die ver weg van de uitvoering liggen, werd en wordt maar beperkt resultaat waargenomen. En ook gedrag en criminogene factoren in een gedwongen kader bleken en blijken vaker negatief dan positief te worden beïnvloed door het verblijf in een gevangenis (Liebling & Maruna 2013).

Door inzichtelijk te maken in welke mate middelen aansluiten bij de doelen in verleden en heden, tracht ik in deze bijdrage enkele leerpunten voor de toekomst te formuleren. Ik zal daarbij met flinke passen door de geschiedenis van het Nederlandse gevangeniswezen wandelen en wat langer stilstaan bij recentere jaren, temeer omdat Frankes analyses niet verder dan tot dertig jaar geleden voerden.

De vroege jaren van het Nederlandse gevangeniswezen

Voor de invoering van het gevangenisstelsel van 1821 waren gevangenen in Nederland al het mikpunt van filantropische en religieuze genootschappen. Welgestelde weldoeners probeerden te beleren en te bekeren door monologen af te steken bij gedetineerden. Deze geestelijke correctie moest religieuze ontwakings van het geweten ontlokken. De sociaal wenselijke reactie van gedetineerden werd welhaast afgedwongen doordat er lijfstraffen, loodzware arbeid en fikse disciplinaire straffen dreigden. Deze dwangmiddelen werden ook nog eens willekeurig toegepast, want gedetineerden waren sterk afhankelijk van het karakter en de winzucht van de cipiers. De maatschappij werd wel voor enige tijd beschermd tegen de populatie van schuldenaren, bedelaars, zwervers, gekken en hoeren (Franke 1990), maar de vraag is hoe zij terugkeerden in die maatschappij. Het doel van incapacitatie en mogelijk ook dat van afschrikking werden zo wel bereikt, maar gezien

de rigide werking van zedenpreken in combinatie met (fysieke) dwang lijkt deze wijze van detentie niet zonder meer een religieus ontwaakt geweten te stimuleren. Naast de preken introduceerden de weldoeners arbeid, onderwijs en de bibliotheek in de gevangnissen ten faveure van de gewetensontwaking. Los van het doel of de doelmatigheid mag de introductie van deze activiteiten een belangrijke bijdrage aan de verrijking van het dagprogramma heten.

In die tijd werd er geen scherp onderscheid gemaakt tussen criminelen, armen en bedelaars. Vanaf 1818 werden mensen vanuit de steden naar rijkswerkinrichtingen (zoals de Drentse koloniën) gestuurd om daar te worden gedisciplineerd. De premisse luidde dat door het verrichten van nuttige arbeid en een geordend en zedelijk leven bedelaars en paupers konden worden 'opgekweekt' tot een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan als landarbeider met een gezond arbeidsethos (Dekker 1985). Onder invloed van achttiende-eeuwse verlichtings-ideeën en Engelse gevangenisexperts als John Howard geloofden de weldoeners dat ieder individu over zijn eigen lot beschikte en vrij was om hierin verbeteringen aan te brengen. Dat eigen 'vrije' lot staat in een gedwongen kader natuurlijk onder druk en barre omstandigheden gooiden waarschijnlijk flink wat zand in de raderen van het gehoopte mechanisme. Er werd daarom gezocht naar middelen om toch resultaat te boeken in de gevangenis.

Met de komst van de Code pénal en de stelselwijziging van 1821 werden dwang- en drangmiddelen geregeld. Willekeur en uitbuiting door cipiers werden voorkomen door de strafbevoegdheid op enige afstand te beleggen (bij de commissie van regenten, later de gevangenisdirectie) en uniforme huisregels te introduceren ter stimulering van goed gedrag en ter ontmoediging van slecht gedrag. Door vlijt, ijver en hard werken konden strafkortingen en aanmoedigingspremies worden verworven.

De overtuiging groeide dat misdaad zich in het binnenste van gevangenen had genesteld en de sanctietoepassing moest zich daarop gaan richten. Zodoende raakten lijfstraffen en slechte fysieke detentieomstandigheden uit de gratie. In 1836 werd een stelsel geïntroduceerd met privileges en beperkingen, gereguleerd middels een vierklassensysteem. Gedetineerden werden op basis van de zwaarte van het delict toebedeeld aan een van de klassen, waarbij klasse één de zwaarste beperkingen en omstandigheden kende. Men kon klimmen in klassen door goed gedrag, maar het was niet de bedoeling dat men de 'hand-

werkende stand' oversteeg. De nadruk lag hoe dan ook sterk op arbeid, omdat dit ook geld opleverde voor de Staat. Om de gedetineerde werknemers hard te kunnen laten werken werden verbeteringen in voeding en slaapvoorzieningen aangebracht (Franke 1990, p. 64). Humaniteit als (afgeleid) doel of vereiste van de sanctietoepassing gaat dus al twee eeuwen mee.

De uitvoering van het stelsel stakte echter omdat de ontstane situatie weerstand bij het personeel opriep: veel mensen in de vrije maatschappij hadden mindere omstandigheden en het personeel verloor autonomie omdat hun strafbevoegdheden waren ingeperkt. De verlichte ideeën ten spijt paste het personeel veelvuldig intensief toezicht en zware straffen toe en drukte eten achterover om de gehoorzaamheid van gedetineerden af te dwingen. De vergeldingssentimenten in de uitvoering blokkeerden zo de beleidsplannen. Er was klaarblijkelijk onvoldoende balans tussen doelen, middelen (waaronder overtuigingen van personeel) en contextuele omstandigheden om het ideologisch-pedagogisch beleid te effectueren. De zoektocht naar een stelsel dat 'het binnenste van gevangenen' kon veranderen, werd voortgezet.

De eenzame cel

Uit verschillende buitenlandse kwamen veelbelovende verhalen over psychische dwangmiddelen in gevangnissen. Door eenzaam op te sluiten zou religieuze ontwaking van de gedetineerde plaatshebben. De gezamenlijke slaap- en werkzalen moesten in de ban worden gedaan om een eind te maken aan onzedelijke en onmenselijke omstandigheden in gevangnissen. Door gedetineerden in extreme mate op zichzelf terug te werpen, bijkans alle sociale interactie te ontnemen, moesten zij tot inkeer komen, zo was de redenering. Franke oordeelt dat de detentiezwaarte van het oude (vuile en onzedelijke werk- en slaapzalen) en van het nieuwe stelsel (eenzame opsluiting) niet voor elkaar onder deden en zag voor gedetineerden maar één manier om van de regimes af te komen: 'Aan het verdwijnen van beide strafsoorten konden zij op de lange duur alleen bijdragen door zichtbaar te lijden en te volharden in het kwaad' (Franke 1990, p. 126). De typische interpretatie van Franke dat gedetineerden met hun gedrag weloverwogen aan beleidsbeïnvloeding zouden doen daargelaten,

begint halverwege de negentiende eeuw het vrije en ongefundeerde experiment¹ met eenzame opsluiting. Hoewel, na de wettelijke invoering van het stelsel in 1840 duurde het nog tien jaar voor Nederland een cellulaire gevangenis zou hebben en gedetineerden daar voor een 'schoongewassen ziel' terechtkonden in een van de cellen. Het veronderstelde mechanisme was gelegen in mortificatie: door individualiteit en keuzevrijheid zo veel mogelijk af te nemen zouden geestelijken en predikende weldoeners maximaal vat hebben op de gedetineerde geest. Een bijkomend voordeel van de totale isolatie was dat gevangenen elkaar niet op kwade ideeën konden brengen.

Er was veel commentaar op de hagelnieuwe inrichtingen in Amsterdam (Weteringschans), Utrecht (Wolvenplein) en Rotterdam (Noord-singel); de voorzieningen waren rijker dan menig burger in de vrije maatschappij tot zijn of haar beschikking had en aan criminelen wenste men geen geld uit te geven. Tergend langzaam kreeg het stelsel in de praktijk voet aan de grond. Met de bouw van drie koepelgevangnissen (Arnhem, Breda en Haarlem) eind negentiende eeuw was er in Nederland cellulaire capaciteit van enige omvang. Zo werden de getuigenissen van de wrede gevolgen van eenzame opsluiting steeds meer zichtbaar, ook al zagen de deskundigen dat toen anders. Veel ernstige psychologische gevolgen werden als simulatie gezien en de eenzaamheid werd met harde hand bewaakt (celkappen, hokjeskerken en eenmansluchtplaatsen). Een zeer eenzijdig programma op cel viel gedetineerden ten deel, waarbij naast de inrichtingswerkers alleen bezoek plaatshad door notabelen met zedelijke preken. Krankzinnigheid, hoge recidivecijfers en zelfmoord waren de realiteit van de eenzame dag.

Van der Elst beschrijft de 'gulden regel dat bezigheid, voeding, bezoek en lectuur in gevangnissen geëerbiedigd' moeten worden omdat het 'moreel en fysiek noodzakelijk' zou zijn (Van der Elst 1899, p. 226). Maar hij constateert dat er dagelijks tien uur eer eenzijdige en weinig betekenisvolle arbeid op cel werd opgedrongen, de bibliotheek onderworpen was aan aanzienlijke restricties en de voeding de kwaliteit van de volkspraak zeker niet mocht overtreffen. De bejegening (het 'bezoek') droeg ook niet direct bij aan zedelijke verbetering omdat directie, geestelijken en onderwijzers de gedetineerden nauwelijks

1 De experimenten waren in de Verenigde Staten al gaande. Europese inspecteurs zagen de desastreuze effecten, maar rapporteerden die niet, met als gevolg dat de ideeën ook in Europa post konden vatten.

bereikten en 'de beschaving en de tact bij het lagere personeel nog veel te wenschen over laat' (Van der Elst 1899, p. 233).

In politieke en wetenschappelijke debatten werd de veronderstelde werking van dit systeem steeds vaker ter discussie gesteld. Zo zou het eenzame opsluiten alleen kunnen bijdragen aan het besef van zonde en schuld, maar niet voor structurele gedragsverbetering kunnen zorgen. De vrije wil zou in gemeenschap moeten worden getraind met een gericht aanbod van religie, arbeid, onderwijs en toenemende vrijheden. De opkomst van de Nieuwe Richting in het strafrecht rond 1900, die stelde dat de straf een doel moest hebben en zich op de toekomst moest richten, leidde in Nederland niet tot directe veranderingen in de praktijk. De voorwaardelijke straf en de voorwaardelijke invrijheidstelling werden eind negentiende eeuw wel wettelijk geregeld, maar er werden nog steeds ongekennd harde middelen op gevangenen toegepast. Lang verblijf in strafcellen, maar ook het boeienregime en het water-en-broodregime werden veelvuldig aangewend. Het personeel werd geacht niet te veel clementie te hebben met de gedetineerden en moest streng toezien op het verbod op onderling contact tussen de gedetineerden. Intussen nam de wetenschappelijke consensus over de oorzaken van crimineel gedrag toe; niet fysiologische en religieuze, maar eerder sociobiologische verklaringen kregen evidentie toegedicht. Met de onzedelijke toestanden in de werk- en slaapzalen nog redelijk vers in het geheugen en recente omvangrijke investeringen in cellulaire gebouwen was de tijd echter nog lang niet rijp voor een ingrijpende stelselwijziging.

Het interbellum

Tussen de wereldoorlogen vindt een kentering in strafdoelen plaats, hetgeen uiteindelijk leidt tot afbouw van het strikt cellulaire stelsel. Door capaciteitsgebrek (de populatie bestond uit veel smokkelaars, omdat de naoorlogse armoede groot was) moest gemeenschap in inrichtingen weer worden toegestaan en werden de Drentse strafkolonies aangewend als experimentele gevangenissen met zelfs een dagprogramma in de buitenlucht. De opvoedingsgedachte kreeg stilaan vorm: het doel van gedragsverbetering deed zijn intrede, naast afschrikking en onschadelijkmaking. De uitvoeringspraktijk achter deze pedagogiek was nog niet erg geavanceerd. Het kwam erop neer

dat gedetineerden bij goed gedrag privileges konden verdienen die we tegenwoordig rekenen tot de basisrechten (bijvoorbeeld brieven schrijven, dragen van een kapsel, cel met ramen of roken). Deze privileges mochten slechts 'afwijkingen' heten van de uniforme en strenge toepassing van het celstelsel (Franke 1990, p. 560).

Als dergelijke zaken moeten worden verdiend, vereist dat een gedragsoordeel van het personeel. Dit is een bewerkelijke aangelegenheid, en omdat gedetineerden grote belangen hebben bij de toekenning, zal het verdienstelsel spoedig een bron zijn geworden van willekeur, discussie, spanningen en oeverloos dreinen. Niet vreemd dat de te verdienen 'afwijkingen' al spoedig veranderden in basisrechten. De populatie werd ook mondiger, want het aandeel van klassieke criminelen daalde en flinke aantallen dienstweigeraars werden gevangengenomen. Deze laatste groep publiceerde over de erbarmelijke omstandigheden en deed hervormingsvoorstellen.

Voornoemde pogingen om met de gevangenisstraf een sociaal product af te geven ten spijt, is hier wel de basis gelegd voor de gevangenis als oefenplaats voor succesvolle terugkeer naar de samenleving. Hoewel celkappen nog verplicht bleven, werden activiteiten in gemeenschap steeds vaker toegestaan in de jaren twintig en dertig. Sociologische verklaringen van crimineel gedrag kregen meer voet aan de grond en men sprak gaandeweg meer van opvoeden dan van verbeteren. Het doel was antisociale of asociale personen om te vormen tot mensen die na ommekomst van de strafduur weer hun plaats in de maatschappij konden innemen, beter toegerust voor het leven en met grotere karaktervastheid (Franke 1990, p. 580). De meer sociologische insteek gaf ruimte voor differentiatie² en individualisatie. Ruimere sociale contacten en grotere vrijheid moesten oefenmogelijkheden bieden. Men beoogde een civilisatieproces dat zelfcontrole, impulscontrole en zelfdwang zou opleveren. Die verruiming leverde in de praktijk nog niet veel op; enkel zaken als het houden van een vogeltje, het roken van tabak en het bezit van een wandportret op cel werden toegevoegd aan de eerdergenoemde 'afwijkingen'. De omstandigheden werden zo meer op de voorkeuren van de persoon afgestemd, maar ook weer niet dusdanig dat er omvangrijke mogelijkheden ontstonden om de gevangenis als oefenplaats te zien. De middelen waren mis-

2 De Psychopatenwet van 1928 regelde dat gedetineerden met zwakke of gestoorde geestesvermogens niet de reguliere behandeling kregen, maar (onder dwang) verpleegd werden in speciale gestichten onder medische leiding.

schien niet toereikend voor het nieuwe doel van gedragsverbetering, maar na lange jaren eenzaamheid was er eindelijk verandering in beleid en vooral in de praktijk zichtbaar.

Van afwijking naar resocialisatie als hoofddoel

Na WO II vond het gevangenisleven in rap tempo aansluiting bij het leven in de vrije maatschappij. Net als in WO I wisten politieke en deserterende gevangenen die tijdens de bezetting vast hadden gezeten, aandacht te vragen voor de omstandigheden die zij ervoeren. Gedetineerden werden meer en meer toegewezen aan afdelingen en inrichtingen die aansloten bij hun behoeften, en tegen het einde van de straf moest er geoefend worden met vrijheden. Bij deze doelen werd ook expliciet het personeel aangewend: dat moest beter opgeleid en betaald worden, zodat zij een voorbeeld konden zijn voor de gedetineerden en bij konden dragen aan de opvoeding. De opvoedingsgedachte paste goed bij de wederopbouw en kreeg beslag in de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953. Gedetineerden konden vanaf deze periode veelvuldig met elkaar in contact treden, iets wat de anderhalve eeuw daarvoor juist werd beperkt. Luchten, arbeid, sport en ontspanning waren allemaal onderdelen van het dagprogramma die in gemeenschap werden genoten. De doelen van humaniteit en resocialisatie hadden in de nieuwe beginselenwet een prominente plaats. In de jaren zestig werden de differentiatie en individualisatie verder vormgegeven ten faveure van de resocialisatie van gedetineerden. Dat doel werd ondersteund door de verandering in de huishouding van het gevangeniswezen. Voorzieningen en privileges namen in kwaliteit en omvang toe, waarbij de interactie met personeel als cruciaal werd gezien. Een gezonde relatie met een ander mens zou persoonlijkheidsverandering stimuleren. Het begrip 'bejegening' werd geïntroduceerd, waarbij de bedoeling was dat personeel op respectvolle, begripvolle en gelijkwaardige wijze omging met de gedetineerden. De bevelshouding maakte plaats voor de onderhandelingshuishouding (Zwezerijnen 1972). De omstandigheden in de gevangenis mochten niet minder zijn dan de als redelijk beschouwde levensomstandigheden in de vrije maatschappij. Dit leidde tot tal van versoepelingen in het Nederlandse gevangeniswezen, zoals ontvangen van bezoek, ongcensureerde briefwisseling en mogelijkheden voor sport- en geloofsbeoefening.

Ideeën zoals de therapeutische gemeenschap als vormingsmiddel voor gewenst gedrag deden hun intrede. De Bijlmerbajes had die idealistische opzet; iedere afdeling was relatief klein en moest huiselijkheid uitstralen. Bewoners en personeel zouden in een ‘samenlevingsverband’ taken verdelen, zoals een gezin dat ook doet. Het mechanisme van socialisatie en normalisatie werd bekrachtigd door het personeel, dat veelvuldig een voorbeeld moest stellen en mogelijkheden voor gedetineerden moest aanbieden om te oefenen met verantwoordelijkheid en vrijheden binnen een stimulerende omgeving. De invoering van vele rechten (waaronder beklagrecht) en keuzevrijheid had een bijzondere uitwerking: gedetineerden konden hun individuele pad kiezen en waren niet genoodzaakt als groep te functioneren. Hierdoor, zo veronderstelt Franke, kent Nederland geen *gangs* en *riots* zoals veel buitenland. Een keerzijde is dat solidariteit en de kracht van het samenlevingsverband niet tot bloei kwamen.

In de jaren zeventig veranderde de populatie sterk. De gevangenis werden in steeds hogere mate bevolkt door gedetineerden met een migratieachtergrond en psychisch gestoorden. Ook het aandeel drugsverslaafden groeide snel, waardoor smokkel, handel in en gebruik van drugs grote beheersproblemen werden in de penitentiaire inrichtingen. Het resocialisatieconcept werd flink op de proef gesteld door gedetineerden met zeer uiteenlopende (zorg)behoeften en beheersrisico's. Het personeel voelde zich zeker niet altijd veilig bij deze constellatie, want zij moesten meer en meer de regie uit handen geven, nu de gedetineerdenrechten aanzienlijk uitgebreid werden en zij vooral op zorg en ondersteuning moesten inzetten. Toen ontsnappingen en gijzelingen toenamen en Nederland in economisch zwaar weer kwam, verschoof het primaat van resocialisatie weer naar veiligheid.

Verzakelijking in de jaren tachtig en negentig

De jaren tachtig worden vaak gekenschetst als een periode van een verhardend straffklimaat. Het geloof in resocialisatie was weliswaar ernstig verzwakt, maar de humanisering kwam niet tot stilstand. Het resocialiseren bleek een lastig te behalen doel, maar op zijn minst moesten gedetineerden de inrichting niet slechter verlaten dan zij die binnenkwamen. Hiermee zag een nieuw detentiedoel het licht, namelijk het voorkomen van detentieschade. Hoewel ambities bleven

bestaan, zoals fasering, regionalisering en het bieden van betekenisvolle activiteiten (De Jonge 2007), stonden die onder druk van de sterk groeiende capaciteitsvraag, personeelstekort en bezuinigingen. Gegeven de economische toestand van Nederland werd ingezet op efficiency. Als gevolg werden dagprogramma's ingekort en werd de sanctietoepassing meer een meer gestandaardiseerd en beprijsd als ware detentie een product. Een serie van ontsnappingen en gijzelingen had directe gevolgen voor de dagelijkse gevangenispraktijk. De idealistische opzet van regimes moest plaatsmaken voor zwaardere beveiligingsmaatregelen (tralies, camera's en hekwerken). Extra beveiligde afdelingen (en later de EBI) moesten de hoofdrolspelers van de ontkende drugsriminaliteit indammen.

Hoewel de regimes strikter werden en veiligheid meer op de voorgrond kwam te liggen, werd er vanuit humaan oogpunt ook gecompenseerd. De versoeringen in het dagprogramma waren al spoedig aanleiding voor nieuwe voorzieningen, zoals tv op cel, ruimere bezoekregeling, aantal toegestane zaken op cel en eigen kledij. Hoewel de materiële omstandigheden verbeterden, raakte het resocialisatie-doel naar de achtergrond. De interesse in de persoon (en zijn problemen en mogelijkheden) nam af en de focus lag in toenemende mate op de (bij voorkeur economisch renderende) arbeid.

De ontwikkelingen eind twintigste eeuw zijn echter niet simpelweg uit bezuiniging voortkomende verschralingen. De overheid bezuinigde namelijk in de volle breedte, maar tegelijkertijd moest het gevangeniswezen veel meer gedetineerden opnemen. De populatie werd steeds diverser: drugsverslaafden en gedetineerden met psychische problemen en verstandelijke beperkingen namen verder in aantal toe alsook gedetineerden met een migratieachtergrond. Het samenkomen van deze factoren zette de verbeterdoelen in de sanctietoepassing in belangrijke mate buiten spel. Door een verminderde nadruk op het misschien wel lastigste detentiedoel, de resocialisatie of re-integratie,³ sloten de middelen die het gevangeniswezen inzette beter aan bij zijn doelen van veiligheid en humaniteit.

De verzakelijking die met de beleidsnota 'De nieuwe inrichting' werd beoogd bij het begin van het nieuwe millennium bleek een stap te ver

3 Resocialisatie als verbeterformule voor anti- en asociale gedetineerden lijkt als doel definitief vervangen door de minder moreel geladen term re-integratie, die verwijst naar het verwerven van steunende voorwaarden om succesvol, zonder delicten, terug te keren naar de samenleving. De termen worden beide nog wel (vaak willekeurig door elkaar) gebruikt.

en kreeg onvoldoende draagvlak in medezeggenschap en politiek. Het z'n geven aan de vrijheidsbeneming leek toch weer op te bloeien na enkele decennia afwezigheid, blijkens het beleidsprogramma Terugdringen Recidive, dat wel ten uitvoer werd gebracht. Het blijkt aanlokkelijk om te pogen meer uit de detentietijd te halen, of het doel nu is individuele verbetering of het verminderen van recidive in het algemeen.

Het initiatief bij de gedetineerde

In de laatste twintig jaar is in het gevangeniswezen een duidelijke tendens ontstaan om niet het personeel maar de gedetineerde het initiatief te laten nemen in zijn of haar re-integratie. Het systeem en zijn personeel moeten dat faciliteren. Telkens is geschaafd aan het systeem om een werkzame combinatie te maken van stimulerende en dwingende elementen in het regime om gedetineerden zelf hun re-integratie ter hand te laten nemen. Het programma Modernisering Gevangeniswezen stelde in 2009 dat resocialisatieprogramma's, met nadruk op bejegening, aansluiting op nazorg, opleiding, individuele benadering en arbeid, een centrale rol moeten hebben. Al sinds de jaren zeventig werd van personeel gevergd dat zij naast beveiligingstaken ook een goede sfeer en een goed leefklimaat moesten bevorderen. Ook het bijbrengen van discipline en dagritme en het stimuleren van verantwoordelijkheid behoorden expliciet tot de taken van de inrichtingswerker. In de praktijk kwam daar maar mondjesmaat iets van terecht. Nieuw in het programma van 2009 was dat het personeel werd getraind volgens concepten als motiverende bejegening en *verbal judo*. Doelstellingen als humaniteit en re-integratie lijken met dit programma terug van weggeweest, hoewel de schaarse middelen (personele inzet, avondprogramma, toegespitste re-integratieactiviteiten) alleen nog voorbehouden zijn aan gemotiveerde gedetineerden die tonen dat zij hun gedrag willen veranderen. In 2014 wordt in het verlengde hiervan het stoplichtmodel ingevoerd met het basis- (rood) en plusprogramma (groen).⁴ Hier worden specifieke gedragingen verbon-

4 Het plusprogramma geeft naast twee avondopenstellingen in de week extra toegang tot re-integratieactiviteiten. Gedetineerden werken aan basisvoorwaarden (werk, woning, schulden, ID-bewijs en zorg(verzekering)) die bewezen bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit.

den aan een oordeel dat naast directe disciplinaire gevolgen, ook gevolgen heeft voor fasering. Zoals eerder in de geschiedenis gebleken, vraagt zo'n systeem veel van het personeel omdat zij het gedrag van iedere gedetineerde moeten beoordelen. Al gauw bleek het plusprogramma veelvuldig te worden gegeven omdat het basisprogramma een onderbouwing en oordeel over het (negatieve) gedrag van een gedetineerde vergt. Hoewel die onderbouwing ook benodigd is voor het plusprogramma, zal de toekenning ervan niet tot onvrede of protest leiden. Het verbinden van gedrag aan consequenties is een arbeidsintensieve aangelegenheid die snel aanleiding geeft voor spanning, discussie en beklag. De methodieken die de beleidsdoelen moesten ondersteunen, werden door het personeel niet als nuttig ervaren en de implementatie was dan ook niet succesvol. Een nieuwe werkwijze doorvoeren in een 'grote organisatie waar dagelijks veel stress een rol speelt', is blijkbaar lastig (Ditzhuijzen & Plaisier 2007). Hier wreekt zich het ontbreken van een brede agogische basis bij het personeel: het bereiken van verbeterdoelen vereist specifieke opleiding en vaardigheden en dat lijkt lastig met incidentele bij- en nascholing te overbruggen.

Ook in de laatste twee decennia is de Nederlandse gevangenispopulatie behoorlijk veranderd. In de populatie zijn meer gedetineerden met een zware delictgeschiedenis en/of een licht verstandelijke beperking (Den Bak e.a. 2018). Ook lijkt het aandeel psychisch gestoorden groter te zijn geworden. Dergelijke ontwikkelingen worden opgevangen door uitbreiding van zorg- en beheersregimes. De meeste inrichtingen die vandaag de dag in gebruik zijn, zijn in de jaren tachtig en negentig gebouwd; ze zijn daardoor vaak krap bemeten, omdat toen de dagprogramma's kleiner waren, en vergen op dit moment aanzienlijke investeringen wat onderhoud en uitbreiding van voorzieningen betreft. Recent is het stoplichtmodel vervangen door een strakker kader waarbij ontoelaatbaar gedrag direct leidt tot degradatie naar het basisprogramma. Een nieuwe wet (Wet straffen en beschermen) is op handen die strikter regelt dat gedrag in detentie gevolgen heeft voor fasering en voorwaardelijke invrijheidstelling en dat vrijheden niet meer gestapeld kunnen worden. Hiermee wordt de wens geëxpliciteerd om het vergeldingsdoel sterker door te laten klinken in de uitvoering van detentie (Homburg e.a. 2020). De vrijheden die nog wel mogelijk zijn, moeten geheel ten dienste staan van re-integratie. De belangen van slachtoffers, al enige jaren hoorbaar in de rechtszaal, zijn een noviteit

in de sanctietoepassing; deze bepalen mede of vrijheden gegeven kunnen worden. Organisaties buiten het gevangeniswezen, zoals reclasering en gemeenten, verklaarden zich in 2019 middels een bestuurlijk akkoord medeverantwoordelijk voor vorderingen van gedetineerden op leefgebieden die belangrijk zijn voor hun re-integratie (werk, huisvesting, schulden, zorg en identiteitsbewijs).

De verwachting is dat er minder vrijheden zullen worden toegekend nu het verworven recht of automatisme ervan wordt verlaten. Het systeem dat aanstaande is, lijkt meer dan ooit gericht op het doel en het nut van de straf. Er zijn zowel stimulerende (persoonlijke basisvoorwaarden voor re-integratie en arbeidstoeleiding) als dwingende elementen (voelbare gevolgen van slecht gedrag, zoals het missen van verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling) die gedetineerden ertoe kunnen bewegen succesvol terug te keren in de maatschappij. Dit systeem vereist echter veelvuldige beoordelingen van gedrag en is daarmee complex en bewerkelijk, en zoals de geschiedenis laat zien kwetsbaar voor inflatie.

Discussie

In algemene zin is het succes van een gevangenisstelsel gelegen in de aansluiting van de doelen op de middelen en de populatie, zo bleek uit voorgaande beschouwing. Uit de geschiedenis mag duidelijk worden dat de middelen vaak (gebouwen, regelingen, dwang- en drangmogelijkheden, beloningssystemen en de kwaliteiten van inrichtingspersoneel) achterblijven bij de doelen. De implementatie van een nieuw stelsel verloopt daarom vaak moeizaam. In de vroege jaren van het gevangeniswezen ondersteunden de gebouwelijke opzet en het personeel de beleidsambities onvoldoende. Of het beleid überhaupt effectief kón zijn of niet, de voorwaarden ontbraken voor een deugdelijke invoering. In de twintigste eeuw kwam daar verbetering in, omdat doelen (het verbeteren van gedetineerden) en middelen (humane omstandigheden en een mix van stimulerende en dwingende elementen in het regime) beter op elkaar aansloten.

De humanisering maakte persoonlijke voorkeuren in detentie mogelijk, maar de (gedrags)verbetering moest zich voor alle gedetineerden op eenzelfde wijze ontwikkelen. In recente jaren is die gedachte verlaten en worden maatwerk en traject- en levensloopbena-

dering steeds vaker in beleidsstukken genoemd. Individuele begeleiding en gedragsbeoordeling zijn echter een arbeidsintensief concept, vereisen agogische kwaliteiten bij het personeel, en zijn daardoor lastig om in de volle breedte van het gevangeniswezen in te voeren.

Re-integratie moet, volgens het huidige beleid, verlopen via verbeterdoelen van gedetineerden op zogenoemde leefgebieden. Daarbij is succes wel ervan afhankelijk of een gedetineerde daar ook de wil voor heeft en de ketenpartners (gemeenten, reclassering) daaraan bijdraagen. Ook zijn hier het draagvlak bij en de kwaliteit van het personeel van doorslaggevend belang.

De aankomende Wet straffen en beschermen legt de nadruk op gedrag tijdens detentie en het komt meer dan ooit aan op de bejegening en oordeelsvorming van het personeel (denk aan gedragsrapportage, trajectgesprek en risicoanalyse). Op deze vaardigheden zijn veel inrichtingswerkers niet zonder meer voorbereid, want veel van hen stroomden door vanuit de beveiliging. Een aandachtspunt is hier dan ook de aansluiting van de beroepsattitude en kwaliteiten van het personeel op de instrumenten die de nieuwe wet inzet om zijn doelen te bereiken.

Hoewel in het nieuwe stelsel zowel stimulerende als dwingende elementen worden opgevoerd, zou de sanctietoepassing effectiever kunnen zijn als al bij de straftoemeting wordt geformuleerd welke individuele doelen worden beoogd met de opgelegde detentie. In de huidige praktijk komt dit vaak pas aan het licht als het Openbaar Ministerie adviseert over de vrijheden aan het einde van een detentie. Hoewel de doelen voor het stelsel als geheel vaak wel helder zijn, zou het gevangeniswezen ermee geholpen zijn als de strafoplegger uitspraak zou doen over de individuele doelen van een detentie. Binnen het geldende stelsel kan dan worden gezocht naar (stimulerende en/of dwingende) middelen om in hogere mate de doelen te bereiken.

De geschiedenis beschouwend zijn er lessen te trekken voor de implementatie van nieuw gevangenisbeleid. Bovenal is het nodig om expliciet en concreet te formuleren hoe middelen en doelen aansluiting kunnen vinden op de werkelijkheid van een grote complexe organisatie met een lastige en veranderende doelgroep. Implementatie van een nieuw beleid kost veel tijd en energie, zo bleek meermaals in de geschiedenis. Een stelselwijziging moet vaak met veel mensen en over veel disciplines worden bewerkstelligd. Implementatiekracht en ver-

andersnelheid in een groot en complex systeem zijn beperkt. Het bouwen en starten van een inrichting vergt jaren, alsook het ontwikkelen van en getraind raken in een nieuw beleid. Als een implementatie niet voorziet in die voorwaarden is de kans groot dat de resultaten tegen gaan vallen: de verbeterdoelen worden niet bereikt en de middelen (zoals vrijheden en privileges) verworden tot gewoonrecht. Recent is aandacht gevraagd voor de problemen van de uitvoeringsorganisaties van de overheid:⁵ de verwachtingen zijn vaak te hoog en men krijgt de middelen niet om de verwachtingen waar te maken. Door de complexiteit van de regelgeving wordt het gewenste maatwerk bemoeilijkt. Dat geldt ook voor het gevangeniswezen, dat naast omvangrijke investeringen in gebouwen meer agogisch onderlegd personeel nodig heeft om van de nieuwe Wet straffen en beschermen een succes te maken. Daarbij lijkt het raadzaam de tijd te nemen voor de implementatie van een complex stelsel in een grote organisatie en daar passende verwachtingen bij te benoemen.

Literatuur

ABD TopConsult 2020

ABD TopConsult, *Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, Den Haag: Algemene Bestuursdienst 2020.

Den Bak e.a. 2018

R.R. den Bak, A. Popma, L. Nauta-Jansen, P. Nieuwbeerta e.a., *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland*, Den Haag: WODC 2018.

Dekker 1985

J.J.H. Dekker, *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor 'Nederlandsch Mettray'*, Assen: Van Gorcum 1985.

Ditzhuijzen & Plaisier 2007

J.V. Ditzhuijzen & J. Plaisier, *Plan- en procesevaluatie van de scholing van gevangenispersoneel in 'Verbal Judo'*, Den Haag: WODC/Impact R&D 2007.

5 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) alsook ABD TopConsult (2020).

Van der Elst 1899

A. van der Elst, 'Celstraf, theorie en praktijk', *Vragen des Tijds* (1) 1899, afl. II, p. 226-262.

Franke 1990

H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum 1990.

Homburg e.a. 2020

G. Homburg, E. Verbeek, M. Grift & M. Kuin, *Wet straffen en beschermen en Visie 'Recht doen, kansen bieden'*, Amsterdam: Regioplan 2020.

De Jonge 2007

G. de Jonge, 'De koers van het Nederlandse gevangeniswezen sinds de Tweede Wereldoorlog', *Justitiële verkenningen* (33) 2007, afl. 4, p. 31-43.

Liebling & Maruna 2013

A. Liebling & S. Maruna, *The effects of imprisonment*, Londen: Routledge 2013.

Molleman & Van der Hurk 2017

T. Molleman & A.A. van der Hurk, 'A matter of balance: About the abstract goals of imprisonment and ambiguous tasks of Dutch prisons', *The Prison Journal* (97) 2017, afl. 3, p. 387-407.

Tijdelijke Commissie**Uitvoeringsorganisaties 2021**

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 2021.

Zwezerijnen 1972

J.J.A. Zwezerijnen, *Dwang en vertrouwen, een empirisch onderzoek naar de machtsrelatie tussen bewaarders en gedetineerden*, Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij 1972.