

**4 | 07**

**Justitiële verkenningen**

# **Detentieregiems**

**verschijnt 9 maal per jaar jaargang 33 juli**

**BJu**

Boom Juridische uitgevers

*Justitie*



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

## Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

## Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
prof. dr. mr. E. Niemeijer  
mr. dr. M. Malsch  
prof. dr. mr. L.M. Moerings  
dr. C.J. de Poot  
mr. drs. M. Schuilenburg  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

## Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker  
mr. drs. P.B.A. ter Veer

## Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
fax: 070-370 79 48  
tel.: 070-370 71 47  
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

## WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
070-370 65 53 (09.00u.-13.00u.)  
E-mail:  
wodc-informatiedesk@minjus.nl  
Internetadres: www.wodc.nl

## Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 132 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 83 (incl. btw en verzendkosten) voor een folio-abonnement. Een plusabonnement biedt

u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattendering. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

## Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-3307033, fax: 070-3307030, e-mail: [info@bju.nl](mailto:info@bju.nl), internet: [www.bju.nl](http://www.bju.nl).

## Ontwerp

Tappan, Den Haag

## Omslagfoto

Detentiecentrum Lelystad  
Joost van den Broek / Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>M. Boone en M. Moerings</i>	
<b>De cellenexplosie; voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs</b>	<b>9</b>
<i>G. de Jonge</i>	
<b>De koers van het Nederlandse gevangeniswezen sinds de Tweede Wereldoorlog</b>	<b>31</b>
<i>M. Kruissink, B. Post en S. Stoltz</i>	
<b>De gevangenis van de toekomst?</b>	<b>44</b>
<i>M. Smilde</i>	
<b>'Het nieuwe rooster is altijd klote'; een impressie van de werkvloer</b>	<b>60</b>
<i>A.-M. Slotboom en C. Bijleveld</i>	
<b>Wat er in je hoofd en je hart zit weet niemand; gedetineerde vrouwen in Nederland</b>	<b>72</b>
<i>A.M. van Kalmthout</i>	
<b>Het regiem van de vreemdelingenbewaring; de balans na 25 jaar</b>	<b>89</b>
<i>H. Moors en L. Balogh</i>	
<b>Warme overdracht of koude kermis? Wat goed en slecht gaat in de nazorg voor ex-gedetineerden</b>	<b>103</b>
<b>Boekrecensies</b>	
M. Schuilenburg over <i>Straf de armen; het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid</i> van Loïc Wacquant	<b>115</b>
M. Croes over <i>Are cops racists; how the war against the police harms black Americans</i> van Heather Mac Donald	<b>124</b>
<b>Summaries</b>	<b>133</b>

<b>Internetsites</b>	<b>137</b>
<b>Jaarnaal</b>	<b>141</b>
<b>De WODC-rapporten</b>	<b>145</b>

## Voorwoord

Discussies over modernisering van detentieregiems hebben de afgelopen tijd voor veel beroering gezorgd in het gevangeniswezen. Invoering van het programma *Detentie en Behandeling op Maat*, een pakket van vernieuwingen en bezuinigingen, stuitte op dusdanig fel verzet van het personeel van de inrichtingen, dat het plan – in ieder geval voorlopig – moest worden afgeblazen. In deze aflevering van *Justitiële verkenningen* besteden we ruim aandacht aan de vigerende ideeën over vernieuwingen in het gevangeniswezen en de achtergronden daarvan. We laten zien dat moderniseringsplannen eigenlijk van alle tijden zijn en dat sommige thema's regelmatig terugkeren, zoals dagbesteding, hospitalisering en de wenselijkheid van gedragstherapeutische mechanismen. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat in één opzicht een wezenlijke verandering is opgetreden: Nederland is niet langer een land met een relatief mild strafklimaat. De gevangenisbevolking is sinds 1985 verviervoudigd. Met een gedetineerdenratio van 123 per 100.000 inwoners behoort Nederland tot de 'strengere' landen in Europa. Het lijkt erop dat capaciteitsproblemen lange tijd de meeste aandacht hebben gekregen en dat dit ten koste is gegaan van aandacht voor kwalitatieve veranderingen. Mede onder invloed van technologische ontwikkelingen begint hierin nu een kentering te komen, zoals blijkt uit een experiment met 'de gevangenis van de toekomst' in Lelystad. En ondanks het verzet tegen invoering van DBM blijkt uit deze aflevering van JV dat ook onder Penitentiair Inrichting Werkers (PIW'ers) en bewaarders de noodzaak tot verandering wordt onderkend, mits in samenspraak met het personeel en met meer aandacht voor veiligheidsaspecten. Zo lijkt er langzamerhand consensus te ontstaan over de wenselijkheid van meer differentiatie van regiems, al was het maar omdat niet alle gedetineerden hetzelfde bewakingsniveau nodig hebben. In dit themanummer besteden we voorts aandacht aan speciale categorieën gedetineerden, zoals vrouwen en vreemdelingen. Ook komt, ondermeer in de twee opgenomen boekbesprekingen, de vraag aan bod waarom bepaalde bevolkingsgroepen zijn oververtegenwoordigd in gevangnissen en welke conclusies daaraan verbonden moeten worden.

De sterke toename van de gevangenisbevolking wordt in het openingsartikel geanalyseerd door Boone en Moerings. Voor zes categorieën gedetineerden gaan zij na wat de mogelijke oorzaak is van de toename. Daarbij is er primair aandacht voor de vraag in hoeverre misdaadcijfers en vervolgings- en straftoemetingsbeleid van invloed zijn op het aantal gedetineerden. Daarnaast bekijken zij deze cijfermatige ontwikkeling tegen de achtergrond van Memories van toelichting bij de Justitiebegroting en andere relevante officiële documenten. De auteurs leggen tevens een link met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toenemende diversiteit van de bevolking en de mate van punitiviteit in de samenleving.

Het artikel van De Jonge geeft een historisch beeld van het Nederlandse gevangenisbeleid aan de hand van beleidsdocumenten. Meteen na het einde van de Tweede Wereldoorlog ontstond in Nederland een geest van vernieuwing: het gedateerde cellulaire systeem werd vervangen door een regiem van gemeenschappelijke, zinnige activiteiten gedurende de dag. Gevangenisstraffen moesten in de eerste plaats leiden tot de resocialisatie en integratie van de delinquent in de samenleving. Economisch zware tijden en groeiende aantallen gevangenen temperden het naoorlogse optimisme en leidden tot minder ambitieuze doelstellingen in de late jaren zestig en begin jaren zeventig van de vorige eeuw. Onder invloed van bezuinigingen en een samenleving die kritischer werd ten opzichte van delinquenten, kwam het in de jaren tachtig tot een beleidswijziging. Een serie centrumrechtse kabinetten zette de toon voor strengere detentieregiems en bescheidener ambities: gedetineerden zouden in de gevangenis in ieder geval niet 'slechter' moeten worden. Om de kwaliteit van de detentie te verhogen doet de auteur de suggestie om het OM en de rechter meer verantwoordelijk te maken voor de inhoud van de veroordelingen en de manier waarop de straf wordt uitgevoerd.

Vervolgens is er aandacht voor het Detentie Concept Lelystad (DCL). Op basis van recent onderzoek onder gevangenen en personeel wijden Kruissink, Post en Stoltz er een artikel aan. Het gaat om een nieuwe inrichting voor gevangenen die een korte straf moeten uitzitten. DCL onderscheidt zich door het gebruik van cellen voor zes personen, de toepassing van veel elektronische apparatuur, een specifiek architectuurontwerp, minder PIW'ers en een regiem dat is gebaseerd op de persoonlijke verantwoordelijkheid van de gevangenen. De cellen zijn uitgerust met allerlei apparatuur, zoals touch

screens waarmee toegang kan worden verkregen tot telefoon en televisie en waarmee communicatie met de gevangenisstaf mogelijk is. De gevangenen blijken prijs te stellen op de sociale contacten, de sociale controle en de contacten met de buitenwereld. Zij vinden het gebrek aan privacy niet prettig.

In een journalistiek artikel van Smilde komt het personeel van de inrichtingen uitgebreid aan het woord. In dit verslag van de werkvloer is er ondermeer aandacht voor beroepstrots en opleidingsniveau, voor de verhouding tussen personeel en de beleidsmakers in Den Haag en de vraag of er sprake is van een belangentegenstelling tussen gedetineerden en gevangenispersoneel.

De relatief kleine groep vrouwen in gevangenschap is de afgelopen jaren sterker gegroeid dan het aantal gevangen mannen, zo schrijven Slotboom en Bijleveld in hun bijdrage. Uit de literatuur is bekend dat vrouwen in gevangenschap andere problemen ervaren dan gevangen mannen. Daarbij valt te denken aan trauma's, psychologische problemen, drugsmisbruik en lijden onder de onmacht om de verantwoordelijkheid voor de kinderen te nemen. Beleidsmakers hebben zich nog maar weinig met deze problemen bezighouden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Engeland, de Verenigde Staten en Canada zijn er nauwelijks specifieke programma's voor gedetineerde vrouwen.

Met een bijdrage van Van Kalmthout focussen we vervolgens op vreemdelingendetentie. Gedurende de laatste 25 jaar is steeds meer gebruikgemaakt van het vasthouden van illegale immigranten die in afwachting zijn van hun uitzetting. De auteur signaleert dat juist een categorie gevangenen die niets strafbaars heeft gedaan, zwaar te lijden heeft onder een regiem met weinig voorzieningen voor gedetineerden. Bovendien kunnen de omstandigheden (containers, boten) vergeleken met reguliere penitentiaire inrichtingen als primitief worden gekarakteriseerd. Uitgaand van principes van *ultimum remedium*, minimale beperkingen en sociale rehabilitatie, concludeert de auteur dat de introductie van alternatieven voor vreemdelingenbewaring, zoals neergelegd in nationale wetgeving en internationale verdragen, dringend gewenst is. Ook dient deze vorm van detentie uit haar criminele context te worden gehaald. In het laatste artikel, van Moors en Balogh, wordt ingegaan op de sociale integratie van ex-gedetineerden tegen de achtergrond van hoge recidivecijfers. De auteurs inventariseren wat er goed en fout gaat in de nazorg voor ex-gedetineerden en analyseren bestaande

problemen tussen de maatschappelijke dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen, gemeenten, reclassering, opleidings- en arbeidtoeleidingsinstellingen en vrijwilligersorganisaties. Daarbij komen knelpunten aan het licht op het terrein van onderlinge communicatie, (vage) afspraken over financiële verantwoordelijkheden en wet- en regelgeving die soms belemmerend kan werken. De auteurs zien enige vooruitgang, maar denken dat de betrokken stakeholders meer kunnen bereiken door zich flexibel en doelgericht op te stellen. Het parlement en lokale autoriteiten moeten er op toezien dat gemaakte afspraken worden nagekomen, aldus de auteurs. Tot slot dankt de redactie drs. Arie van den Hurk, coördinator onderzoek bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, voor zijn waardevolle inbreng bij de voorbereiding van dit themanummer.

L.M. Moerings

M.P.C. Scheepmaker\*

\* Prof. dr. mr. Martin Moerings is hoogleraar penologie aan de juridische faculteit van de Universiteit Leiden en redactieraadlid van *Justitiële verkenningen*.

Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.



# De cellenexplosie

## Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs

*M. Boone en M. Moerings\**

De tijd dat Nederland een voorbeeldfunctie vervulde voor liberale penologen in de hele wereld is voorgoed voorbij. Sinds 1985 is het aantal gevangenen per 100.000 inwoners verviervoudigd,<sup>1</sup> in dit opzicht is Nederland het enige West-Europese land dat vergeleken kan worden met de Verenigde Staten, zoals ook Michael Tonry benadrukte tijdens zijn keynote speech voor het congres van de European Society of Criminology in 2005. In onze bijdrage proberen we die groei te verklaren door zes categorieën gedetineerden of gevangencellen te onderscheiden en op jaarbasis te onderzoeken wat de directe oorzaken waren voor een eventuele groei daarvan. Achtereenvolgens komen aan bod: de toepassing van de voorlopige hechtenis en de straftoemeting in relatie tot het vervolgingsbeleid en de ontwikkeling van de criminaliteitscijfers. Voorts komt de vrijheidsbeneming ten aanzien van drie bijzondere groepen aan de orde, namelijk vreemdelingen, jeugdigen, tbs-patiënten en passanten.

In de memories van toelichting van Justitiebegrotingen, jaarverslagen van de Dienst Justitiële Inrichting en het Openbaar Ministerie in de periode 1985-2005 hebben we vervolgens gezocht naar de redenen die voor de uitbreidingen werden genoemd. We bespreken die factoren in combinatie met de maatschappelijke en politieke verklaringen zoals die al door anderen zijn genoemd en koppelen ze aan onze eigen bevindingen.

\* Dr. mr. Miranda Boone is als universitair hoofddocent strafrecht en criminologie verbonden aan het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht. Prof. dr. mr. Martin Moerings is hoogleraar penologie aan de opleiding criminologie en penologie van de juridische faculteit, Universiteit Leiden.

1 Inclusief jeugdigen, vreemdelingen en tbs-patiënten.

**Cijfers over gedetineerden****Tabel 1: Aantal gedetineerden/plaatsen per verblijftitel**

	Preventief gehechten <sup>2</sup>	Veroordeelden <sup>3</sup>	Vreemdeelingen <sup>4</sup>	Tbs-passanten <sup>5</sup>	Totale cap. volwassenen <sup>6</sup>	Capaciteit jeugdigen <sup>7</sup>	Capaciteit tbs <sup>8</sup>
1985					4997		421
1986					5033		
1987					5075		
1988					5979		
1989			200		6512		
1990	2645	3510	400	28	7195	716	405
1991	2670	3980		26	7713	799	506
1992	2785	3990		37	7935	807	541
1993	2930	4415		52	7948	841	570
1994	3040	4945		83	8567	874	607
1995	3435	5820		134	10208	972	650
1996	4065	6405		180	11992	1098	803
1997	4140	6020	864	171 <sup>9</sup>	12250	1278 <sup>10</sup>	866
1998	4390	5730	943	173	12491	1464	970
1999	4615	5570	1169	148	12401	1625	1175
2000	4730	5225	1212	138	12433 <sup>11</sup>	1762	1183
2001	5345	5330	1053	151	12764	2017	1222
						970 <sup>12</sup>	
2002	5850	5155	1340	153	13774	2300	1264
						1052	
2003	5995	6085	1583	169	15440	2326	1303
						1002	
2004	6365	7140	1952	188	18116	2495	1401
						992	
2005	6195	7235	2429	214	18.095	2581	1637
						1228	

2 Eggen en Van der Heide, tabel 6.3 Gedetineerden in het gevangeniswezen, *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, 2005.

3 Eggen en Van der Heide, tabel 6.3 Gedetineerden in het gevangeniswezen.

4 Cijfers afkomstig van dji.nl. Eggen en Van der Heide publiceren samen met uitlevering. Alleen 1990 afkomstig uit Van Kalmthout en De Win, 1997.

5 Eggen en Van der Heide, tabel 6.7.

6 Eggen en Van der Heide, tabel 6.7.

Tabel 1 toont een overzicht van de uitbreiding van de detentiecapaciteit voor zes verschillende groepen gedetineerden: voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, tbs-passanten, tbs'ers en jeugdigen. Voorzover mogelijk geven we de cijfers vanaf 1985, het moment waarop de celcapaciteit begint toe te nemen, maar tot aan 1990 is er nauwelijks een uitsplitsing gemaakt van de cijfers per categorie. In de eerste drie categorieën is het aantal gedetineerden vermeld. Omdat die cijfers voor de laatste drie categorieën niet beschikbaar of niet betrouwbaar waren, is daar het aantal cellen per categorie vermeld. De cijfers zijn afkomstig uit verschillende bronnen. De meeste zijn afkomstig uit *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, maar een enkele keer was de presentatie van de cijfers niet in overeenstemming met het doel dat wij ermee beoogden, vreemdelingen die op uitzetting wachten zijn bijvoorbeeld opgeteld bij delinquenten die op uitlevering wachten. In die gevallen hebben we gebruikgemaakt van de cijfers die de Dienst Justitiële Inrichtingen op hun website publiceert. In enkele gevallen weken de twee genoemde bronnen van elkaar af, bijvoorbeeld waar het tbs-passanten en jeugdigen betreft. In die gevallen geven we de verschillen in voetnoten aan. Vanwege deze armsglagen konden we de verschillende kolommen niet zomaar bij elkaar optellen, de cijfers uit de kolom totale capaciteit volwassenen zijn daarom ook afkomstig uit *Criminaliteit en Rechtshandhaving*.

Welk algemeen beeld krijgen we van de cijfers, zoals ze in tabel 1 worden gepresenteerd? Behalve de indrukwekkende stijging van het aantal gevangenen of gevangeniscellen in iedere categorie van de

- 7 Eggen en Van der Heide Tabel 6.17 Capaciteit en populatie van de justitiële jeugdinrichtingen, 1990-2005: betreft zowel plaatsingen op civielrechtelijke als strafrechtelijke titel.
- 8 Formele capaciteit. *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, tabel 6.9. Idem [www.dji.nl](http://www.dji.nl). Feiten in cijfers.
- 9 Cijfers wijken fors af van de cijfers die [www.dji.nl](http://www.dji.nl) publiceert vanaf 1997. Deze zijn nog aanzienlijk hoger 1197: 204; 1998: 239; 1999: 205; 2000: 161; 2001: 173; 2002: 197; 2003: 221; 2004: 222; 2005: 292.
- 10 Deze gegevens wijken af van wat op [www.dji.nl](http://www.dji.nl) vermeld staat: 1996: 1214; 1997: 1410; 1998: 1581; 1999: 1700; 2000: 1906; 2001: 2122; 2002: 2346; 2003: 2399; 2004: 2566; 2005: 2545.
- 11 In Eggen en Van der Heide 2005, in tabel 6.2. Vanaf het jaar 2000 worden andere cijfers gepubliceerd dan in de versie van 2004, maar inclusief detentieplaatsten die vallen onder Directie Bijzondere Voorzieningen. Deze zijn vanaf 2000 overgenomen.
- 12 Dit is het aantal personen aanwezig op strafrechtelijke titel, bron [www.dji.nl](http://www.dji.nl), Feiten in cijfers. Beschikbaar vanaf 2001.

tabel, is de belangrijkste conclusie in onze opinie dat er een belangrijk omslagpunt in de tabel zit vanaf 1996. Tussen 1990 en 1996 neemt het aantal veroordeelde gedetineerden toe met 80%, na die tijd nog maar met 20%. De toename van het aantal jeugdigen en vreemdelingen verdubbelt echter sinds 1996, terwijl de toename van het aantal voorlopig gehechten en tbs'ers onverminderd hoog blijft. Deze ontwikkelingen en het omslagpunt rond 1996, was ongetwijfeld nog zichtbaarder geweest als we de celcapaciteit en het aantal gedetineerden vanaf 1985 hadden kunnen uitsplitsen per categorie.

In de justitiebegrotingen en jaarverslagen van de Dienst Justitiële Inrichtingen hoopten we te vinden welke overwegingen nu precies ten grondslag hadden gelegen aan de jaarlijkse uitbreiding van het aantal cellen. De uitkomst van deze zoektocht was echter behoorlijk teleurstellend, de argumenten die we vonden waren erg algemeen en werden ieder jaar herhaald. De drie belangrijkste oorzaken die werden genoemd, waren:

- publieke verontwaardiging over de vrijlating van arrestanten vanwege een cellentekort;
- de toename van de criminaliteit;
- het opleggen van zwaardere straffen door de rechter.

De groei van het aantal cellen voor jeugdigen werd eveneens toegeschreven aan de toegenomen jeugdcriminaliteit en de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht op grond waarvan zwaardere straffen werden toegelaten. De enorme groei van het aantal cellen voor tbs-patiënten en vreemdelingen werd nauwelijks geproblematiseerd of gerechtvaardigd en werd alleen als probleem gesignaleerd voorzover het de kosten betrof die ermee gemoeid gingen. Hierna willen we per categorie gedetineerden blootleggen welke factoren hebben bijgedragen aan de uitbreiding ervan. Daarbij nemen we als uitgangspunt de factoren zoals ze in de officiële documenten genoemd worden en vullen die zo nodig aan met andere.

### **Preventief gehechten: toepassing van voorlopige hechtenis**

In de laatste vijftien jaar is het aantal preventief gehechten gestaag gegroeid, van 2645 in 1990 tot 6195 in 2005. Dat betekent een toename van ruim 130%, met een duidelijke piek voor de jaren 2002 tot en met 2004. De roep uit de samenleving om meer cellen

omdat preventief gehechten vroegtijdig naar huis moesten worden gestuurd vanwege capaciteitstekort dateert al van voor 1990, maar zet zich in de jaren negentig onverdroten voort. Deze roep vindt gehoor in de Justitiebegrotingen waar meer geld en capaciteit wordt bestemd voor het opsluiten van voorlopig gehechten.<sup>13</sup>

De toename van het aantal preventief gehechten is zeker in de jaren negentig niet toe te schrijven aan de hogere oplossingscijfers van criminaliteit die tot een hoger aanbod van verdachten leidden. Integendeel, in de jaren negentig nam het aantal opgeloste zaken juist af: van 255.000 aan het begin van de jaren negentig naar 190.000 in 2000. Pas daarna groeiden de oplossingscijfers weer en wel vrij sterk tot 273.000 in 2003. De piek voor de jaren 2002 tot 2004 valt er deels uit te verklaren. Veranderende opvattingen over de ernst van criminaliteit bij de rechterlijke macht lijken wel een rol te spelen bij de toename van voorlopige hechtenis, hoewel tevens de aard van de criminaliteit daarop van invloed kan zijn. Zo legde de rechter in 1997 in slechts 9% van de zaken in eerste aanleg voorlopige hechtenis op en in 2006 in 12% van de zaken. Vooral bij minder ernstige geweldsdelicten als bedreiging en mishandeling besluit de rechter vaker tot preventieve opsluiting (bij bedreiging in 1997 in 7% van de gevallen, in 2006 in 14% van deze zaken; bij mishandeling steeg dit aantal van 4 naar 11%).<sup>14</sup>

Ook zien we dat er vaker formeel juridische gronden zijn om verdachten in afwachting van de behandeling van hun strafzaak op te sluiten. Het aantal gedetineerden in huizen van bewaring zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland neemt toe, evenals het aantal verdachten uit het buitenland dat geen vast onderkomen heeft in Nederland. Deze omstandigheden worden gezien als een serieus risico voor ontsnapping en onttrekking aan strafvervolgning, ter voorkoming waarvan verdachten worden ingesloten. Sterk verantwoordelijk voor de piek tussen 2002 en 2004 was het veranderde beleid ten opzichte van bolletjesslikkers waarmee Schiphol in die jaren werd overstroomd. Ondanks het principe van uitleve-

13 Zie onder meer de Justitiebegrotingen van 1985 en 1997.

14 Rechtbankstrafzaken tegen natuurlijke personen ingeschreven bij de parketten: toepassing voorlopige hechtenis, 1997-2006 per jaar van inschrijving en delictcategorie. OM DATA. WODC 3-4-2007. Het betreft hier jeugdigen en volwassenen samen, uitsplitsing leverde ongeveer hetzelfde resultaat op, al is de totale stijging van de voorlopige hechtenis iets sterker bij de jeugd.

ring werden zij om meer politieke redenen opgepakt en opgesloten in zogenoemde Detentiecentra, waar zij in afwachting van hun zaak – nieuw voor Nederland – met medeverdachten werden opgesloten in een cel. De laatste paar jaar worden deze centra gebruikt voor het opsluiten van illegale vreemdelingen.

Een andere reden voor de groei van het aantal preventief gehechten in de laatste jaren is de sterk toegenomen aandacht voor veelplegers: een categorie van ongeveer 6000 mensen, veelal drugsverslaafd, al dan niet in combinatie met psychische problematiek. Zij zorgen voor veel maatschappelijke overlast, niet zozeer door de ernst van de afzonderlijke delicten maar wel door het steeds opnieuw plegen van winkeldiefstal, inbreken in auto's en huizen, het laten slingeren van naalden en het slapen op publieke plaatsen. Hiervoor werd enkele jaren geleden de SOV-maatregel (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden) in het leven geroepen, inmiddels opgevolgd door de ISD-maatregel (Inrichting voor Stelselmatige Daders), die door de rechter voor een periode van twee jaar wordt opgelegd. In afwachting daarvan worden zij volgens Richtlijnen van het Openbaar Ministerie in preventieve hechtenis genomen waar zij gescreend worden op hun criminogene factoren en gekeken wordt welke strafrechtelijke interventies tijdens de ten uitvoerlegging van de maatregel geboden zijn.<sup>15</sup> Dit heeft in 2004 geleid tot een uitbreiding van de detentiecapaciteit met 150 plaatsen (voor preventieven en veroordeelden), in 2005 met 250 plaatsen, in 2006 met 450 plaatsen en in de eerste maanden van 2007 al met 450 plaatsen.

### **Veroordeeld tot gevangenisstraf: relatie met straf-toemetingsbeleid, vervolgingsbeleid en criminaliteitscijfers**

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal personen dat als veroordeelden in een gevangenis verbleef (hier verder als 'gevangenisbevolking' aan te duiden) in de periode van 1985-1996 sterk is gestegen; het is meer

<sup>15</sup> Inmiddels blijkt dat ongeveer de helft van hen die de ISD-maatregel opgelegd hebben gekregen aan ernstige psychische problemen lijdt. Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *De Inrichting voor Stelselmatige Daders*, de isd-maatregel in theorie en praktijk, 4 april 2007, Den Haag.

dan verdubbeld.<sup>16</sup> Daarna is er een zekere neerwaartse trend in de gevangenisbevolking, tot 2003 weliswaar, want dan neemt deze weer in omvang toe.

In hoeverre valt de ontwikkeling van deze gevangenispopulatie te verklaren vanuit het straftoemittingsbeleid? Omdat er een trendbreuk valt te constateren in 1996 zullen we de tien jaar daarvoor (globaal 1985-1995) vergelijken met de tien jaar daarna (1995-2005). Het aantal opgelegde gevangenisstraffen liep niet in de pas met de ontwikkeling van de gevangenisbevolking. Het aantal gevangenisstraffen steeg wel en ook voornamelijk in de eerste tien jaar, maar minder dan men mogelijk zou verwachten.<sup>17</sup>

Wel vond er in de afgelopen twintig jaar een verdubbeling plaats van het aantal opgelegde detentie jaren, de toename was het sterkst in de eerste periode, die van 1985 tot 1995. Voorzover er een stijging in de afgelopen tien jaren plaatsvond, komt die vooral op het conto van geweldscriminaliteit (stijging aantal detentie jaren 13%), vandalisme (verdubbeling) en drugshandel (31%).<sup>18</sup>

Wat de gemiddelde duur van de gevangenisstraffen betreft valt er ook een toename te constateren. In de periode 1985-1995 groeide die van gemiddeld 133 dagen naar 197 dagen (stijging van 50%)<sup>19</sup>, maar voor de laatste tien jaar bleef de gemiddelde detentieduur ongeveer gelijk. Dat geldt voor alle typen delicten, behalve voor geweldscriminaliteit waarvoor de gemiddelde detentieduur zelfs afnam.<sup>20</sup>

### *Relatie met het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie*

Voor Nederland betekent het voorgaande dat de ontwikkelingen in de gevangenispopulatie maar zeer ten dele bepaald worden door het straftoemittingsbeleid van de rechters. Zij zijn op hun beurt sterk afhankelijk van het aantal en type zaken dat het Openbaar Ministerie hen voorschotelt. Dat is inherent aan de discretionaire bevoegdheid die het Openbaar Ministerie heeft om een zaak zelf af te doen

16 Al kunnen we voor de eerste vijf jaar geen splitsing maken tussen veroordeelden en preventief gehechten.

17 1985-1995 stijging van 13% van 37.942 naar 42.755; 1995-2005 stijging van 3%, naar 43.915. Website [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl). *Criminaliteit en Rechtshandhaving* 2005 tabel 5.11

18 1985: 5900 detentie jaren; 1995: 10091; 2005: 11959. Website [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) o.c. tabel 5.18.

19 Website [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) o.c. tabel 5.17.

20 Website [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) o.c. tabel 5.17.

via een onvoorwaardelijk sepot in geval van bewijsproblemen of uit overwegingen van criminele politiek, via een voorwaardelijk sepot danwel een transactie. Daarbij gaan we nog even voorbij aan de meest recente ontwikkelingen rond de bestuurlijke boete die het Openbaar Ministerie kan opleggen.

Hoe is het Openbaar Ministerie de afgelopen twee decennia met zijn discretionaire bevoegdheid omgegaan?

**Tabel 2: Aantal zaken geregistreerd door het Openbaar Ministerie en doorgestuurd naar de rechter**

Jaar	Geregistreerd bij OM	Afgedaan door OM	Doorgestuurd
1985	266.074	140.758	ongeveer 37% <sup>12</sup> : 83.512
1990	260.844	144.758	ongeveer 36%: 82.341
1995	257.842	147.472	ongeveer 41%: 102.310
2000	233.324	118.369	ongeveer 48%: 111.033
2005	266.857	122.999	ongeveer 52%: 132.595

Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, tabel 5.1

In de periode 1985-1995 nam het aantal zaken dat door het Openbaar Ministerie werd geregistreerd – anders dan men zou verwachten – enigszins af, maar het was ook de periode waarin het OM aanvankelijk 65% van de zaken zelf afhandelde en slechts 35% doorstuurde. In de nota *Strafrecht met beleid* (1990) stelde het OM zijn eigen beleid aan de kaak en wilde het een verandering in gang zetten om meer zaken aan de rechter voor te leggen. Het duurde even voordat dit beleid navolging kreeg op de werkvloer, maar inmiddels is het aantal zaken waarover het OM zelf de eindbeslissing neemt teruggebracht tot minder dan 50%. Dit betekent dat ruim de helft van de zaken aan de rechter wordt voorgelegd en dat heeft tot een zekere toename van het aantal zaken voor de rechter geleid. Deze beleidsverandering bij het Openbaar Ministerie in de afgelopen tien jaar heeft, opvallend genoeg, plaatsgevonden ongeacht het type afdoening, dus in gelijke mate voor technische en beleidssepots, voorwaardelijk en onvoorwaardelijk sepot en des te opvallender ongeacht het type delict. Dat impliceert, zoals ook hiervoor beschreven, dat de officier van justitie zowel vaker ernstige als relatief lichte zaken is gaan vervolgen. Dit illustreert nog eens de grote invloed die het Openbaar Ministerie als zelfstandige leverancier van strafzaken uiteindelijk heeft op de straftoemeting en daarmee uiteindelijk op de gevangenispopulatie.



*De ontwikkelingen in criminaliteit en de gevangenispopulatie*

In overheidsnota's wordt de sterk uitgebreide gevangenis capaciteit verdedigd met de sterk in omvang en ernst gestegen criminaliteit. Voor een overzicht in de criminaliteitsontwikkelingen kijken we traditiegetrouw naar twee verschillende bronnen: de politiestatistieken en de resultaten uit slachtofferenquêtes.

In de politiestatistieken zien we een dramatische ontwikkeling. In 25 jaar is de omvang van criminaliteit bijna verdubbeld, van 700.000 registraties bij de politie in 1980 tot 1.324.000 in 2004, zij het met schommelingen in de laatste tien jaar. De piek ligt in 2002 waarna er een geringe daling plaatsvindt (Wittebrood en Oppelaar, 2006, p. 242). Gewelddiscriminaliteit en vandalisme zijn zelfs vervijfvoudigd (Eggen en Van der Heide, 2005, p. 96; Wittebrood en Oppelaar, 2006, p. 242).

De dramatische groei van de criminaliteit zoals die naar voren komt uit de politiestatistieken wordt niet weerspiegeld in de resultaten van de slachtofferenquêtes, die een veel grilliger verloop hebben voor de criminaliteit in het algemeen en ook voor specifieke delicten. Zo werden in 1996 zes op de honderd inwoners slachtoffer van gewelddiscriminaliteit, dit steeg daarna tot acht op de honderd inwoners, maar in 2004 volgde weer een lichte daling (Eggen en Van der Heide, 2005, p. 80; Wittebrood en Oppelaar, 2006, p. 240).

Volgens onderzoekers moeten de uiteenlopende ontwikkelingen in de criminaliteit zoals die uit de politiestatistieken en de slachtofferenquêtes naar voren komen vooral worden toegeschreven aan de veranderingen in opsporings- en onderzoeksprioriteiten bij de politie. Zo ontkennen Nieuwbeerta en Wittebrood dat er sprake is van een daadwerkelijke stijging van criminaliteit, zelfs niet van gewelddiscriminaliteit, zoals die uit de politiestatistieken blijkt. Deze zogenaamde groei heeft te maken met de toegenomen aandacht bij de politie om criminaliteit te registreren en aan de grotere bereidheid bij het publiek om criminaliteit bij de politie te melden (Wittebrood en Nieuwbeerta, 2006).

Hoe zeer de geregistreerde criminaliteitscijfers ook afwijken van die op basis van de slachtofferenquêtes, feit blijft dat deze geregistreerde criminaliteit het vertrekpunt vormt voor de opsporing, doorsturing naar het OM, vervolging en strafoplegging, waaronder de gevangenisstraf, door de rechter. Toch is de ontwikkeling van de gevangenispopulatie zeker niet sterk gelieerd aan de ontwikke-

lingen in de criminaliteit zoals bekend bij de politie. Toen bijvoorbeeld in 1985 de groei van criminaliteit afnam, was er een explosieve ontwikkeling in de gevangenisbevolking. Tegelijk zien we dat in de afgelopen twintig jaar, ondanks de groei van de geregistreerde criminaliteit, nauwelijks meer zaken naar het Openbaar Ministerie zijn doorverwezen. Wel zien we een zekere connectie tussen de sterke toename van geweldscriminaliteit en vandalisme aan de ene kant en het toenemend aantal van dit type zaken waarvoor de rechter een gevangenisstraf oplegde in de laatste tien jaar.

### **Vreemdelingen, tbs-patiënten en jeugdigen**

Vanaf halverwege de jaren negentig neemt de behoefte aan cellen voor veroordeelden af, maar het aantal cellen voor vreemdelingen, jeugdigen en tbs-patiënten neemt spectaculair toe. Hieronder geven we hiervoor de meest directe oorzaken. Vervolgens komen meer achterliggende oorzaken aan bod.<sup>21</sup>

#### *Vreemdelingen*

Tot het eind van de jaren tachtig wordt vreemdelingenbewaring alleen bij uitzondering toegepast, in 1990 zijn er 400 cellen beschikbaar voor vreemdelingen. Dat aantal is inmiddels verzesvoudigd. In die cijfers zijn zowel de illegale grenspassanten verdisconteerd als de vreemdelingen die in Nederland verblijven zonder geldige verblijfsstatus. De eerste categorie kan worden gedetineerd op basis van de fictieve grond dat ze Nederland niet in mogen, hoewel ze Nederland op dat moment natuurlijk feitelijk al hebben betreden. De tweede groep kan worden gevangengezet als dat nodig is voor de uitzetting, maar alleen op bepaalde gronden, waarvan de belangrijkste is dat de openbare orde is verstoord. We vinden nauwelijks een verklaring voor de dramatische groei van het aantal vreemdelingencellen in de justitiebegrotingen en jaarverslagen van het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen, alsof

<sup>21</sup> Aan alle drie de groepen is een uitgebreide beschouwing gewijd in het eerder genoemde *Dutch prisons*. Door Weijers en Liefwaard aan de jeugdigen, door Van Kalmthout aan de vreemdelingen en door Koenraadt en Mooij aan de tbs-patiënten.

de jaarlijkse uitbreiding iets vanzelfsprekends en onontkoombaar is. Voor een deel kan de groei worden toegeschreven aan het hogere aantal asielzoekers en veronderstelde hogere aantal illegalen in Nederland. Tussen 1987 en 1994 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland van rond de 10.000 naar meer dan 50.000. Het bleef met pieken en dalen hoog tot het eind van de vorige eeuw, om daarna dramatisch te dalen tot zo'n 10.000 aanvragen per jaar in 2005 (Engbersen en De Haan, 2006, p. 7). Het aantal illegalen dat in Nederland verblijft, is moeilijk in te schatten, maar volgens onderzoekers van het Risbo zou het in 2000 om ongeveer 80.000 personen gaan (Engbersen, Staring e.a., 2002) en dat aantal is volgens recent onderzoek sindsdien niet beduidend gewijzigd (Heijden en Gils, 2006). Ook voor vreemdelingenbewaring geldt dus dat de grootste stijging van het aantal cellen plaatsheeft ruim na het hoogtepunt van het aantal personen dat asiel aanvraagt in Nederland.

Alhoewel volgens zowel nationale wetgeving als internationale standaarden, vreemdelingenbewaring een ultimum remedium behoort te zijn, worden de juridische criteria zoals hierboven weergegeven zeer ruim toegepast. Alternatieven worden niet of nauwelijks gebruikt (Boone, 2003, p. 303) en het openbare-orde-criterium wordt zo ruim toegepast dat steeds weer de verdenking rijst dat hiermee strafvorderlijke doeleinden worden gediend.<sup>22</sup> De gemiddelde periode dat de vreemdeling in bewaring doorbrengt is met de jaren substantieel toegenomen. In 1980 bedroeg de gemiddelde periode een maand, in 2000 was die periode opgelopen tot drie maanden.<sup>23</sup> In de jurisprudentie wordt als vuistregel gehanteerd dat na zes maanden het individuele belang van de vreemdeling in principe zwaarder weegt dan het algemeen belang om hem met het oog op de uitzetting vast te (blijven) houden. Die termijn is op zichzelf al discutabel. Een onderzoek in de Willem II- kazerne naar de uitzettingen die plaatsvonden in het jaar 1996 leerde dat ongeveer driekwart van de uitzettingen plaatsvond binnen een maand, daarna nam de

22 Dit werd bijvoorbeeld afgeleid uit het feit dat onder de oude Vreemdelingenwet zo'n 20% van de bewaringen enkele dagen voor de toetsing door de rechtbank werd opgeheven. De rechterlijke toetsing van de vreemdelingenbewaring is toen naar voren gehaald, maar volgens de huidige regeling hoeft de minister de rechtbank pas na 28 dagen op de hoogte te stellen van de bewaring waarna de rechterlijke toetsing binnen veertien dagen moet plaatsvinden.

23 Kamerstukken II, 2001-2002, 26.338, nr. 6, p. 2.

kans om uitgezet te worden in snel tempo af (Van Kalmthout en De Win, 1997). Die uitkomst wordt bevestigd in recent onderzoek van Van Kalmthout. Van de respondenten die korter dan drie maanden gedetineerd zijn, wordt 75% uitgezet. Van de gedetineerden die langer dan drie maanden in vreemdelingenbewaring verblijven, is dat maar 19% (Van Kalmthout, Graft e.a., 2005, p. 95). Desondanks blijkt uit datzelfde onderzoek dat 22% van zijn respondenten na drie tot zes maanden nog steeds gedetineerd was, voor 22% gold dat na zes maanden ook nog en 4% zat zelfs na zes maanden nog steeds vast (Van Kalmthout, Graaf e.a., 2005, p. 95).

### *Jeugdigen*

Vanaf halverwege de jaren negentig neemt ook de detentie van jeugdigen een hoge vlucht. Hun aantal is met 100% toegenomen sinds 1996. In de officiële documenten die we bestudeerden, werden vooral drie argumenten genoemd voor deze groei. Ten eerste de toename van (vooral de zware) jeugdcriminaliteit. Ten tweede de mogelijkheid sinds 1995 om zwaardere straffen aan jeugdigen op te leggen. Ten slotte de zwaardere straffen die ook daadwerkelijk werden opgelegd. Geen van deze argumenten is echter in overeenstemming met het feit dat het aantal strafrechtelijke detentieplaatsen voor jeugdigen tussen 2001 en 2004 niet toenam, maar afnam,<sup>24</sup> terwijl de groei van het aantal detentieplaatsen uitsluitend aan de toename van het aantal civielrechtelijke plaatsen te wijten was. Pas in 2005 neemt ook het aantal strafrechtelijke plaatsen weer toe. Volgens Weijers en Liefwaard hebben jongeren die gedetineerd werden op civielrechtelijke basis altijd gedomineerd, met uitzondering van de periode tussen 1995 en 2000.<sup>25</sup> Vanaf het begin van deze eeuw is het aantal jeugdigen dat op civielrechtelijke basis wordt gedetineerd weer toegenomen. Volgens Weijers en Liefwaard waren daarvoor twee redenen aan te wijzen. In de eerste plaats het crisisconvenant dat in 2001 is gesloten tussen de regering en jeugdhulpverlening om kinderen die daarvoor in aanmerking kwamen binnen een week in een inrichting te plaatsen. In de tweede plaats was er een gebrek aan alternatieve opvang vanwege grote bezuinigingen die zijn doorge-

<sup>24</sup> Voor die tijd wordt geen onderscheid gemaakt.

<sup>25</sup> In hun bijdrage aan *Dutch prisons*.

voerd in de jaren tachtig en negentig op de jeugdhulpverlening. De conclusie moet zijn dat de groei van de jeugd detentie voor een groot deel moet worden toegeschreven aan jongeren die geen strafbaar feit pleegden, maar op de een of andere manier niet konden worden behandeld in een extramurale setting.

Hoewel de officiële statistieken het tegendeel laten zien, beweren Weijers en Liefwaard dat er geen sprake is van een algemene toename van de jeugdcriminaliteit. De slachtofferenquêtes van de afgelopen tien jaar laten stabilisatie zien in plaats van groei. Er zou sprake kunnen zijn van een kleine verharding, maar volgens hen is die beperkt van omvang. De cijfers betreffende de strafrechtelijke reacties op jeugdcriminaliteit laten een minder stabiel beeld zien. Het absolute aantal vervolgingen steeg tussen 1995 en 2004 van 23.923 tot 33.819. Ook het aantal jeugdige personen dat berecht werd, steeg, maar bleef ongeveer een derde uitmaken van het aantal vervolgingen. Het totaal aantal jaren jeugd detentie dat werd opgelegd, steeg van 260 tot 477, terwijl de gemiddelde straf die de rechter oplegde tussen 1996 en 1998 inderdaad toenam, maar daarna scherp daalde, vanaf 2001 zelfs onder het niveau van 1996.<sup>26</sup> Het ligt voor de hand dat deze ontwikkeling evenals dat bij volwassenen het geval is, veroorzaakt wordt door het feit dat minder zware zaken voor de rechter worden gebracht.

### *Tbs en tbs-passanten*

De tbs-sector heeft voortdurend onder druk gestaan sinds de vroege jaren negentig van de vorige eeuw, in de tabel zien we een groei van 200% sinds die tijd. Koenraadt en Mooij noemen in *Dutch prisons* verschillende oorzaken voor die groei. Ten eerste de groei van het aantal tbs-opleggingen, in 1990 werd de maatregel 63 keer opgelegd, in 2003 was dat 214 keer en sinds die tijd is het aantal licht afgenomen tot 195. Ten tweede de significante groei van de duur van de maatregel, van 59 maanden in 1995, tot 89 in 2005. En als resultaat van deze twee ontwikkelingen bleef, ten derde, het aantal opgelegde maatregelen ver achter bij het aantal beëindigde maatregelen. Deze situatie heeft erin geresulteerd dat er inmiddels zo'n 214 tbs-passanten in huizen van bewaring verblijven in afwachting van de

<sup>26</sup> Eggen en Van der Heide, 2005, tabel 5.3.5 en 5.3.6.

tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel. De gemiddelde wachttijd is 282 dagen, maar kan ook oplopen tot meer dan een jaar. Deze situatie schaadt de gezondheid en behandelingsmogelijkheden van de patiënt wat Nederland een veroordeling door het Europese Hof heeft opgeleverd.<sup>27</sup>

Door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn onlangs de achterliggende redenen onderzocht voor het toenemende aantal psychiatrische patiënten in de strafrechtsector (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2007). De auteurs wijzen vooral op de vermaatschappelijking van de reguliere zorg voor psychiatrische patiënten. Daarmee wordt bedoeld dat patiënten primair verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven, gedwongen behandeling is alleen mogelijk als zij een gevaar vormen voor zichzelf of voor hun omgeving. Dat heeft ertoe geleid dat patiënten steeds vaker worden behandeld in een ambulante setting. Voor een bepaalde categorie van patiënten werkt deze filosofie minder goed, met als resultaat dat zij uit het zicht van de GGZ raken. Dakloosheid en criminaliteit zijn vaak het gevolg. Onderzoek laat zien dat veel patiënten al contact hadden met de GGZ voordat ze ook met justitie in aanraking kwamen (Van Emmerik m.m.v. Brouwers, 2001). Panhuis stelt dat de GGZ zijn asielfunctie verloor als gevolg van bezuinigingen en te veel nadruk op de rechtspositie van de patiënt. Van Vliet trekt daaruit de conclusie dat de toename van het aantal tbs-patiënten mede het gevolg is van het falen van de reguliere voorzieningen voor mentaal zieke mensen.

### **Analyse in het licht van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen**

Voor David Downes was de bijzondere positie die Nederland innam in de penitentiaire wereld in 1988 reden voor een afzonderlijke studie. De lage detentieratio van Nederland in vergelijking met de omringende landen schreef hij hoofdzakelijk toe aan de tolerante cultuur die weer zijn oorsprong zou vinden in de verzuilde structuur van de Nederlandse samenleving. Die tolerantie werd zowel zicht-

27 ECHR, 11 mei 2004, Brand en Morsink versus Nederland, Recht op (snelle) behandeling voor tbs-gestelden, m. nt. M. Boone, *NJCM-bulletin*, 30<sup>e</sup> jrg., nr. 4, p. 427-437.

baar in een mild straffende rechterlijke macht als in het ontbreken van een publieke opinie die druk uitoefende op de rechterlijke macht om zwaardere straffen op te leggen (Downes, 1988). In meer recente verklaringen voor de ontwikkelingen in het Nederlandse gevangeniswezen komen twee factoren steeds terug (Downes en Van Swaaningen, 2007). Alle auteurs wijzen onder meer op de toegenomen *punitiviteit* onder de bevolking, onder politici en onder vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, en op het desintegrerende effect van onze *multi-etnische samenleving*. Onder punitiviteit verstaan we simpelweg de hoeveelheid straf die wordt opgelegd voor bepaald gedrag. Het beginpunt van die ontwikkeling wordt vaak gelegd bij de publicatie van de beleidsnota *Samenleving en criminaliteit 1985*, waarin criminaliteit als verschijnsel, in tegenstelling tot de periode daarvoor, sterk werd afgewezen. Een tweezijdige strategie werd ingezet: zware straffen voor serieuze delicten en een zachte, maar breed ingezette aanpak voor kleine criminaliteit. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog werd gestart met een uitgebreid programma voor de bouw van gevangnissen. Vijf jaar later volgde *Recht in beweging*, waarin behalve zorg over de stijgende criminaliteitscijfers, zorg over het functioneren van het strafrechtelijk apparaat tot uitdrukking werd gebracht dat volledig overvraagd zou zijn. In *Recht in beweging* worden daarom niet alleen voorstellen gedaan om de criminaliteit terug te brengen, maar ook om de strafrechtelijke middelen meer efficiënt te gebruiken. Hierop sluit ook de boodschap uit *Strafrecht met beleid* (1990) aan, een beleidsnota van het Openbaar Ministerie die in dezelfde periode verschijnt. Er worden hoge ambities in tot uitdrukking gebracht om de eigen organisatie te verbeteren en zo de almaar stijgende misdaadcijfers efficiënt omlaag te kunnen brengen. Onder andere wil men het aantal beleidssepots drastisch omlaag brengen. In de daarop volgende jaren blijft criminaliteit hoog op de politieke agenda, maar het concept lijkt een steeds ruimere betekenis te krijgen. In 1993 wordt de eerste algemene veiligheidsrapportage uitgebracht, waarin alle onderwerpen besproken worden die betrekking hebben op veiligheid in de openbare ruimte. Criminaliteit is uiteraard een centraal thema in de nota, maar er wordt ook een ontwikkeling in gang gezet, waarbij criminaliteit synoniem lijkt te worden met veiligheid (en overlast). Illustratief hiervoor is natuurlijk dat de meest recente beleidsnota over veiligheid ook *Naar een veiliger samenleving 2002* heet. Zowel Moerings als Van de Bunt wijzen er in 2003 op dat de

verruiming van het criminaliteitsbegrip ertoe leidt dat strafrechtelijke middelen in een steeds eerder stadium worden ingezet (Van de Bunt, 2003; Moerings, 2003), zelfs buiten de grenzen van het strafrecht om. Dat dit beleid behalve door de stijgende criminaliteitscijfers ook wordt ingegeven door de veranderende opvattingen over misdaad en straf onder de bevolking, blijkt vooral uit het feit dat in de beleidsstukken voortdurend een beroep wordt gedaan op de publieke opinie.

Zowel Pakes (2004) als Downes en Van Swaaningen (2007) wijzen er terecht op dat de gebeurtenissen van 11 september 2001 ook in Nederland leidden tot een nieuwe omslag in de publieke gevoelens ten opzichte van veiligheid, hoewel die meer tot uitdrukking lijken te komen in een groeiende repressie ten opzichte van daders dan in meer angst voor criminaliteit (zie boven). Na de aanval op het World Trade Center werden de positie en het gedrag van de islamitische minderheid in Nederland onderwerp van een publiek debat, waaraan Pim Fortuyn uiteraard een cruciale bijdrage leverde. Het debat maakte duidelijk dat de integratie van bepaalde etnische minderheidsgroepen in Nederland misschien niet zo succesvol verlopen was als veel leden van de witte middenklasse tot die tijd misschien gedacht hadden, maar het was zeker niet de eerste keer dat leden van etnische minderheidsgroepen in verband werden gebracht met criminaliteit en onveiligheid. Een studie uit het begin van de jaren negentig liet al zien dat 70% van de jongeren die door de politie werden gearresteerd in een van de vier grote steden, ten minste één buitenlandse ouder had, een gegeven dat uitgebreid werd bediscussieerd in de *Integrale veiligheidsrapportage* van 1993.<sup>28</sup> Vanaf die tijd volgde een stroom aan publicaties die duidelijk maakten dat leden van etnische minderheidsgroepen meer dan autochtone Nederlanders in de criminaliteit waren betrokken (Bovenkerk, 1994; Junger-Tas, 1997).<sup>29</sup> Wat echter wel veranderde na 2001, was de onovertroffen stroom aan maatregelen die werden genomen om de toegang van vreemdelingen tot Nederland te voorkomen en hun integratie te beperken, variërend van een strikt instroom- en uitzettingsbeleid tot allerlei maatregelen om het trouwen met

28 Integrale veiligheidsrapportage 1993, Kamerstukken II, 1992-1993, 23.096, nrs. 1-2.

29 Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden*, Den Haag, Kamerstukken II, 201-02, 28.282, nrs 1, 2.



personen van buitenlandse afkomst te voorkomen en een zwaar naturalisatieprogramma.

Hoe zien we deze twee ontwikkelingen, toegenomen *punitiviteit* en *multi-etnische desintegratie*, terug in de feiten en cijfers zoals we ze in dit artikel hebben gepresenteerd? We onderscheiden, gezien de eerder gesignaleerde trendbreuk, twee decennia: de periode voor 1996 en die erna.

#### 1985-1996

De detentieratio begon sterk te stijgen vanaf halverwege de jaren tachtig. De groei wordt vooral zichtbaar bij de preventief gehechten en de veroordeelden. De toename van het aantal voorlopig gehechten weerspiegelt de aandacht die er in deze periode is voor het noodgedwongen heenzenden van gearresteerde verdachten. Keer op keer veroorzaakt de vrijlating van verdachten van strafbare feiten veel ophef in de samenleving.

Het is vooral ook in deze tien jaar dat de officiële criminaliteitscijfers verdubbelen.

De sterke groei resulteerde wel in een zekere, zij het gematigde toename van het aantal zaken dat het Openbaar Ministerie doorstuurde naar de rechtbank. Het aantal gevangenisstraffen dat werd opgelegd groeide en dat gold evenzeer voor het aantal detentiejaren en de gemiddelde straf. De toename van de gevangenisbevolking moet in deze periode dus, naast de stijging van het aantal zaken dat de rechter via het Openbaar Ministerie kreeg voorgelegd, ook worden toegeschreven aan het veranderde (straftoemeting)beleid van de rechter. Dit wordt beïnvloed door de toegenomen punitiviteit van de bevolking en de wijze waarop die door de media wordt gereflecteerd.<sup>30</sup> Dit beeld is in grote lijnen in overeenstemming met de krachtige afkeuring van criminaliteit die in *Samenleving en criminaliteit* tot uitdrukking wordt gebracht. De urgentie die werd gevoeld om meer krachtdadig op strafbaar gedrag te reageren, werd ingegeven door de angst dat de geloofwaardigheid van de overheid in het geding was.

<sup>30</sup> Zie hierover verschillende bijdragen in M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland*, Gouda Quint Bv Arnhem, 1994.

1996-2005

Na 1996 blijft het aantal voorlopig gehechten groeien. Voor vergelijkbare zaken past de rechter in 2006 eerder voorlopige hechtenis toe dan in 1997, vooral waar het de minder zware geweldsdelicten betreft. Het beleid ten opzichte van bolletjesslikkers en veelplegers heeft eveneens tot een substantiële toename van de toepassing van de voorlopige hechtenis geleid.

Het aantal veroordeelde gevangenen bleef echter min of meer stabiel, met uitzondering van de periode tussen 2003 en 2005, een toename die vrijwel volledig kan worden toegeschreven aan het beleid ten aanzien van bolletjesslikkers en veelplegers. In dit decennium stijgt het percentage zaken dat het Openbaar Ministerie doorstuurt naar de rechter (in 1995 werden 41% van de zaken doorgestuurd, in 2005 52%). Dit gegeven is van invloed op het absolute aantal detentiejaren dat wordt opgelegd, maar het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen stijgt veel minder hard dan in de voorgaande periode en voorzover het stijgt, betreft het geweldsdelicten, serieus vandalisme en drugshandel.

De gemiddelde straf blijft in deze periode echter stabiel, met uitzondering van de gemiddelde gevangenisstraf die wordt opgelegd voor geweldsdelicten, die zelfs afneemt. Er zijn sterke aanwijzingen dat niet alleen meer zware geweldszaken, maar zeker ook meer lichte gewelddriminaliteit wordt doorgestuurd, nu de gemiddelde straf die de rechter oplegt sinds halverwege de jaren negentig niet meer is toegenomen en voor geweldsdelicten zelfs is afgenomen.

Dit nuanceert het eenzijdige beeld dat oprijst uit de memories van toelichting bij de justitiebegrotingen en de jaarverslagen van de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Openbaar Ministerie: de toegenomen criminaliteit, vooral de gewelddriminaliteit onder jongeren en volwassenen, is de belangrijkste oorzaak voor de cellenexpansie.<sup>31</sup>

Gekoppeld aan de enorme toename van korte straffen en taakstraffen in de afgelopen jaren, wijst onze analyse en interpretatie ook op een toegenomen intolerantie ten opzichte van minder ernstige criminaliteit.

31 Justitiebegroting 1995; Justitiebegroting 1996, p. 5; Justitiebegroting 1997, p. 39; Justitiebegroting 1999, p. 31; Justitiebegroting 2002, p. 37.

De grootste toename van de detentiepopulatie in de laatste tien jaar moet echter gevonden worden in de specifieke categorieën: vreemdelingen, tbs en jeugdigen (vooral degenen die op een civielrechtelijke grond worden gedetineerd). De groei in de eerste categorie kan direct worden toegeschreven aan het toegenomen intolerante beleid ten opzichte van vluchtelingen en asielzoekers. Dit strikte beleid ten opzichte van deze vreemdelingen resulteerde direct in meer vrijheidsberoving.<sup>32</sup> De zwakke juridische status waarin veel asielzoekers en illegale immigranten zich bevinden, vergroot bovendien de kans dat zij zich aan strafbare feiten schuldig maken (Engbersen en De Haan, 2006, p. 13).

De overweldigend zwarte kleur van de gevangenispopulatie (Downes en Van Swaaningen, 2007) wordt echter niet alleen veroorzaakt door de detentie van asielzoekers en illegalen. In 1993 was 53% van de gevangenispopulatie in Nederland geboren, in 2004 was dat maar 42%, met meetelling van de gedetineerden die zich in vreemdelingenbewaring bevinden (Post, 2005). Het grote aantal tweede generatie immigranten is niet meegenomen in dit percentage. Cavadino en Dignan (2006, p. 127) spreken van zeer disproportionele aantallen vreemdelingen en etnische minderheden in de Nederlandse gevangissen. Hoeveel lager zou de detentieratio zijn als de integratie van etnische minderheden zich op minder problematische wijze zou hebben voltrokken? Die vraag valt niet met behulp van de beschikbare cijfers te beantwoorden en valt buiten de doelstelling van dit artikel. De oorzaken die door anderen worden gegeven voor de overrepresentatie van bepaalde etnische minderheidsgroepen in de criminaliteit, laten echter zien dat de problemen met de multiculturele samenleving ook op deze wijze een stuwend effect hebben op de detentiecijfers. Dat geldt voor de sociaal-economische positie van de vier belangrijkste etnische minderheidsgroepen, voor de veronderstelde selectiviteit in de strafrechtspleging uiteraard, maar ook voor het feit dat de meeste organisaties binnen de strafrechtspleging hun methoden van werken nog nauwelijks hebben aangepast aan de afwijkende behoeften van etnische minderheidsgroepen, ondanks hun oververtegenwoordiging (Post, 2005; Bovenkerk, Komen e.a., 2003).

32 Zie de bijdrage van Van Kalmthout in *Dutch prisons*.

Niet alleen de groei van het aantal vreemdelingen en etnische minderheden in detentie laat zien dat Nederland intoleranter en onverschilliger is komen te staan ten opzichte van minderheden en bevolkingsgroepen met afwijkend gedrag. Hetzelfde beeld komt naar voren uit de groei van het aantal tbs-gestelden en jeugdigen die op civielrechtelijke basis worden gedetineerd. Zoals hierboven aangegeven, kan de toename van deze categorieën gedetineerden, ten minste deels worden verklaard door het tekortschieten van hulpverlening in een eerder stadium van de problematiek. De conclusie moet dan zijn dat Nederland van een land dat bekend stond om zijn tolerantie ten opzichte van afwijkend gedrag, verworden is tot een land dat zijn problemen met minderheidsgroepen en probleemgroepen oplost door hen op te sluiten.

## Literatuur

### **Boone, M.**

*Penitentiaire beginselen en de bewaring van vreemdelingen*  
Proces, nr. 6, 2003, p. 301-311

### **Boone, M., L.M. Moerings (red.)**

*Dutch prisons*  
Den Haag/Devon, Boom Juridische uitgevers/Willan, 2007 (in druk)

### **Bovenkerk, F.**

*Een misdadige tweede generatie van immigranten?*  
Jeugd en samenleving, 24e jrg., nr. 7-8, 1994, p. 387-404

### **Bovenkerk, F., M. Komen e.a. (red.)**

*Multiculturaliteit in de strafrechtspiegeling*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

### **Bunt, H.G. van de**

*Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*  
Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2003 (diëstrede)

### **Cavadino, M., J. Dignan**

*Penal systems; a comparative approach*  
Londen, Sage Publications, 2006

### **Downes, D.**

*Contrasts in tolerance; post-war penal policy in the Netherlands, England and Wales*  
Oxford, Clarendon Press, 1988

### **Downes, D., R. van Swaaningen**

*The road to Dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands*  
In: M. Tonry, C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands*, Chicago, Chicago University Press, 2007 (in druk)

**Eggen, A. Th. J., W. van der Heide (red.)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; ontwikkelingen en samenhangen*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, CBS, WODC, 2005

**Emmerik, J.L. van, M. Brouwers**

*De terbeschikkingstelling in maat en getal; een beschrijving van de tbs-populatie in de periode 1995-2000*

Den Haag, Ministerie van Justitie, 2001

**Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

*Brand en Morsink v. Nederland. Recht op (snelle) behandeling voor tbs-gestelden. Met noot M. Boone*

NJCM-bulletin, 30e jrg., nr. 4, 2004, p. 427-437

**Engbersen, G., R. Staring e.a.**

*Illegale vreemdelingen in Nederland; omvang, overkomst en uitzetting*

Rotterdam, RISBO, 2002

**Engbersen, G., W. de Haan**

*Asiel en criminaliteit; samenvattende beschouwing met enkele beleidssuggesties*

Reed Business information, 2006

**Heijden, P.G.M., G. van der Gils e.a.**

*Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*

Utrecht, IOPS, 2006

**Junger-Tas, J.**

*Ethnic minorities and criminal justice in the Netherlands*

In: M. Tonry (red.), *Ethnicity, crime and immigration; comparative and cross national perspective*

Chicago, University of Chicago Press, 1997

**Kalmhout, A.M. van, A.M.W.J. Graft e.a.**

*Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, deel 1: De vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel; het dossieronderzoek*  
Tilburg, Wolf Legal Publishers, 2005

**Kalmhout, A. van, J. de Win**

*Vreemdelingenbewaring; maatregel of illegale(n) straf*  
Recht en kritiek, 23e jrg., nr. 11, 1997, p. 385-400

**Ministerie van Justitie**

*Justitiebegroting*  
Den Haag, 1985, 1995, 1996, 1997, 1999, 2002

**Moerings, L.M. (red.)**

*Hoe punitief is Nederland?*  
Arnhem, Gouda Quint, 1994

**Moerings, L.M.**

*Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's*

Leiden, Universiteit Leiden, 2003 (oratie)

**Openbaar Ministerie**

*OM Data*  
Den Haag, 2007

**Pakes, F.**

*The politics of discontent; the emergence of a new criminal justice discourse in the Netherlands*  
The Howard journal of criminal justice, 43e jrg., nr. 3, 2004, p. 284-298

**Post, M.**

*Detentie en culturele diversiteit*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005

**Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling**

*Strafen zorg: een paar apart; passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*  
Amsterdam, SWP, 2007

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**

*De inrichting voor stelselmatige daders; de ISD-maatregel in theorie en praktijk*  
Den Haag, 4 april 2007

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

*Integrale veiligheidsrapportage 1993*  
Den Haag, 23 096, nrs. 1-2, 1992-1993

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

*Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden*  
Den Haag, 28 282, nrs. 1-2, 2001-2002

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

*Vreemdelingenbewaring*  
Den Haag, 26 338, nr. 6, 2001-2002

**Wittebrood, K., P. Nieuwbeerta**

*Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit; vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit*

Tijdschrift voor criminologie, nr. 48, 2006, p. 227-242

**Wittebrood, K., J. Oppelaar**

*Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*  
Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006

**Websites**

www.dji.nl

*Feiten in cijfers*

Voor het laatst geraadpleegd op 29 mei 2007

www.wodc.nl

*Cijfers en prognoses*

Voor het laatst geraadpleegd op 29 mei 2007

# De koers van het Nederlandse gevangeniswezen sinds de Tweede Wereldoorlog

*G. de Jonge\**

De ontwikkeling van het overheidsbeleid met betrekking tot het naoorlogse gevangeniswezen is goed te volgen aan de hand van de diverse nota's die daarover in de loop der tijd onder verantwoordelijkheid van de diverse ministers dan wel staatssecretarissen van Justitie zijn verschenen. Hieronder volgt een analyse van de inhoud en de strekking van deze kerndocumenten in samenhang met de maatschappelijke ontwikkelingen. Het bij de wederopbouwmentaliteit passende optimisme over de hervorming van het gevangeniswezen rond 1950 maakte eind jaren zeventig plaats voor een tot op heden gehandhaafd beleid waarin een efficiënt management van een immer groeiende en problematischer gedetineerdenpopulatie centraal staat. Dit proces vond plaats onder invloed van verslechterende economische omstandigheden en een afnemend geloof in de reclasseerbaarheid van de delinquent. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is daarmee verworden tot weinig meer dan het tijdelijk aan het zicht onttrekken van soms zeer problematisch gedrag. Op de vraag hoe de kwaliteit van detentie te verbeteren, wordt aan het eind van dit artikel ingegaan.

## **Naar een weldoordacht gevangenisregime**

*Het Rapport van de commissie voor de verdere uitbouw van het gevangeniswezen*, dat een door de toenmalige minister van Justitie Kolfshoten ingestelde commissie onder voorzitterschap van W.A.J.M. Fick in 1947 aan haar opdrachtgever presenteerde, betekende een definitieve breuk met het overleefde celstelsel en heeft de

\* Mr. Gerard de Jonge is als universitair hoofddocent verbonden aan de capaciteitsgroep Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Maastricht.

basis gelegd voor het penitentiaire stelsel zoals we dat nu nog kennen. Toegegeven, er zijn sindsdien heel wat executiemodaliteiten bijgekomen en de rechtspositie van gedetineerden is stukken beter dan toen, maar de essentie van een behoorlijke tenuitvoerlegging, te weten de selectie van gedetineerden voor een gedifferentieerd stelsel van inrichtingen, is al door de commissie Fick geformuleerd. Het was ook zijn commissie die de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming verbond met de noodzaak van reclassering van de veroordeelden. Het rapport bevat bewust geen diepgaande bespiegelingen over het wezen van de straf en geeft geen analyse van de feiten van het toenmalige gevangeniswezen, maar geeft aan welke zaken er veranderen moesten om een 'weldoordacht gevangenisregime' te kunnen voeren. De commissie putte daarbij inspiratie uit twee bronnen: 'Allereerst de ervaringen tijdens de bezetting. Tal van Nederlanders, aan wier oordeel alleszins waarde kan worden gehecht, hebben tijdens de Duitse tirannie korter of langer tijd vertoefd in een of meer onzer gevangenissen en zij hebben het plan opgevat, zodra ons land weder bevrijd zou zijn, het pleit te voeren voor een krachtige modernisering van ons gevangeniswezen, waarvan zij de ernstige tekortkomingen zo duidelijk hadden gevoeld (...)' Ook de problemen die de vrijheidsbeneming van een groot aantal politieke delinquenten met zich mee had gebracht, had volgens de commissie Fick ertoe bijgedragen dat een aantal vraagstukken van gevangenisbeleid sneller tot een oplossing kon worden gebracht dan anders te verwachten was. Zonder dat nog zo te noemen toonde deze commissie zich aanhanger van het normalisatiebeginsel door te stellen dat een goed gevangenisregime aansluiting dient te zoeken bij het leven in de vrije maatschappij. Gedetineerden dienden overdag zoveel mogelijk in gemeenschap te verkeren 'onder krachtige, deskundige en inspirerende leiding'. In plaats van gevangenen 'lukraak' over de strafgestichten te verdelen diende men met behulp van selectiecommissies, die kennis droegen van de persoon van de gedetineerde en op de hoogte waren van de differentiatiemogelijkheden binnen het gevangeniswezen, de juiste man of vrouw in een inrichting met het voor hem of haar meest passende regime te plaatsen. Dat klinkt nu doodgewoon maar was destijds een zeer vernieuwend voorstel. Het regime diende progressief te zijn, in die zin dat naarmate het einde van de straf naderde de gevangene een grotere mate van vrijheid toegekend moest worden. De gestichten mochten niet te groot zijn: een bevolking van 200 à 250 personen was wel het



maximum om nog een goede bejegening te kunnen garanderen. Er diende een sociale dienst te komen, een dienst die door de commissie werd beschouwd als essentiële voorwaarde voor het welslagen van de beoogde gevangenshervorming. Daarbij werd een centrale rol toebedacht aan de sociaal ambtenaar, 'die een man behoort te zijn van ontwikkeling en eruditie'. De nadruk diende te worden gelegd op de verbeterende en reclasserende functie van de straf. Dat was geen pleidooi voor een 'slap regime', maar voor de inzet van toegewijd en deskundig personeel, waarvan het peil omhoog moest. Een – goed opgeleide en goed gehonoreerde – bewaarder diende een voorbeeld te zijn voor de gevangenen en bij te dragen tot hun opvoeding. Directeuren dienden gekozen te worden uit het gevangenispersoneel omdat kennis van het gevangeniswezen alleen door jarenlange werkzaamheid daarin verkregen kon worden. Het rapport van de commissie-Fick werd door Van der Waerden, vooral in verband met het reclasseringsvriendelijke karakter van de aanbevelingen daarin, gunstig besproken in het *Tijdschrift voor strafrecht*. De meeste aanbevelingen van de commissie-Fick zijn gerealiseerd in de *Beginselenwet gevangeniswezen* die in 1953 in werking trad, de voorganger van de huidige, daarop voortbouwende, in 1999 in werking getreden *Penitentiaire beginselenwet*.

### **Verdere vernieuwing**

Minister Scholten heeft in 1964 de nota *Het Nederlandse gevangeniswezen* aan de Tweede Kamer aangeboden. De nota was ambitieus en was gericht op 'verdere vernieuwing' van het beleid. Grondslag en doel van de vrijheidsstraf werden niet ter discussie gesteld, evenmin als dat in het rapport van de commissie-Fick het geval was geweest. Minister Scholten ging uit van het beginsel dat de optimale beveiliging de minimale is en daarbij paste zijn streven naar verdere proefnemingen met half-open en open gestichten. De bewindsman zei uit te zijn op een verdere differentiatie van de strafinrichtingen (voor de huizen van bewaring achtte hij dat onmogelijk) en een verdieping van de selectiemethodiek. De rijkswerkinrichtingen konden wat hem betreft als achterhaald worden afgeschaft. Hij wilde nieuwe gevangnissen bouwen, omdat de oude, die tussen 1881 en 1905 waren gebouwd, ingericht waren voor cellulaire opsluiting, welk concept intussen verlaten was. Gedetineerden konden wat

Scholten betreft het best verdeeld worden over 'leefeenheden' van 20 à 25 man, die gezamenlijk in afdelingen verbleven, waar ieder over een eigen 'vertrek' kon beschikken. Deze afdelingen dienden te beschikken over eigen, vast personeel dat 'zijn' bevolking daadwerkelijk kende. Wat de bejegening van de gedetineerden betreft propageerde de nota het beginsel van de minimale beperkingen en de ontwikkeling van 'institutionele therapie'. Bij dit alles kon de inbreng van psychiaters en psychologen volgens Scholten niet worden gemist. Voor alcoholisten en 'morfinisten' (het drugsprobleem was nog rudimentair) kwamen ontwenningkuren beschikbaar. De bejegening van de gevangenen zou in de sleutel staan van het *social casework*. De delinquent zou moeten *leren* door het leven in groepsverband, waarvan het klimaat zo dicht mogelijk het maatschappelijke leven diende te benaderen. Het door de commissie-Fick impliciet geïntroduceerde normalisatiebeginsel was bij deze minister kennelijk in goede aarde gevallen. De ketenbenadering, die tegenwoordig in elk justitieel beleidsstuk wordt aangeprezen, vindt men al terug in de nota-Scholten, waar wordt opgemerkt 'dat bestrijding van de misdadigheid en resocialisatie van de delinquent een gecoördineerd optreden in de judiciële, de penitentiaire en de post-penitentiaire fase vereisen'. Daarbij werd door de minister vooral aandacht gevraagd voor samenwerking met reclasserings- en andere nazorgorganen. Scholten onderstreepte de noodzaak de rechtspositie van gedetineerden te verbeteren en kondigde aan de mogelijkheid te willen onderzoeken gedetineerden een formele beroepsmogelijkheid te geven tegen bepaalde beslissingen. Gedetineerden konden weliswaar al klachten indienen bij de commissies van toezicht, maar deze waren niet bevoegd uitspraken te doen die de directeuren konden binden. Ook op het terrein van de sociale verzekering wilde hij de rechtspositie van gedetineerden verbeteren. Minister Scholten wilde dit alles niet van bovenaf opleggen maar zei dat hij de directies zoveel mogelijk ruimte wilde laten voor het ontplooiën van initiatief en voor het voeren van een op de specifieke behoeften van het eigen gesticht afgestemd beleid. Kortom: in lijn met het rapport van de commissie-Fick, een optimistisch beleidsdocument, doordrenkt van het idee dat het gevangeniswezen een positieve factor kan zijn bij het streven de criminaliteit terug te dringen en de delinquent te verbeteren. De maatschappij was nog maakbaar en de delinquent nog vatbaar voor reclassering, dacht men in die jaren zestig.

## Pas op de plaats

Meer dan een decennium na het verschijnen van de nota-Scholten, presenteerde staatssecretaris Zeevalking in het parlementaire jaar 1976-1977 de door zijn ambtsvoorganger Glastra van Loon aan de Kamer toegezegde *Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen*. Kort daarna, in 1977, verscheen ook nog het *Rapport commissie doelstelling en functie huis van bewaring*, geschreven door de al in 1973 door staatssecretaris Grosheide ingestelde commissie-Van Hattum. De nota Zeevalking wijst op een aantal intussen veranderde inzichten. De nieuwbouw die in gang was gezet bleek niet alleen maar voordelen te bieden. Concentratie van gedetineerden in grotere inrichtingen, ook al waren de gedetineerden daar in afzonderlijke leefeenheden ondergebracht, dreigde depersonaliserende effecten te krijgen. Schaalvergroting leidde tot het ver van huis plaatsen van gedetineerden en daarmee samenhangende problemen wat betreft hun resocialisering. De samenstelling van de bevolking van de inrichtingen was anders geworden, met name door de toename van het aantal buitenlanders, dat een vijfde deel van de populatie was gaan uitmaken. Daarbij kwam nog dat door het vrijere sociaal-economische klimaat buiten de inrichtingen gedetineerden minder gezeglijk waren geworden. Ten slotte noodzaakte de zorgelijke economische situatie van die tijd tot ingrijpende beperkingen. Zeevalking zag af van het formuleren van beleidsdoelen omdat 'zijn' kabinet bijna was uitgediend en hij zijn opvolger niet aan toezeggingen wilde binden. Daardoor geeft zijn nota vooral de feitelijke stand van zaken in die tijd weer. Het gevangeniswezen werd geconfronteerd met de eerste tekenen van capaciteitsnood: het aantal tot vrijheidsstraf veroordeelden groeide en er was een onaanvaardbare achterstand ontstaan bij de tenuitvoerlegging van de zogenoemde 'lopende vonnissen'. Er was extra celruimte nodig. Ondanks deze problemen bleef het uitgangspunt dat veroordeelden én voorlopig gehechten (en dat is van de weinige nieuwe geluiden in het rapport) zo goed mogelijk moesten worden voorbereid op hun terugkeer in de vrije maatschappij. Ondanks het feit dat economisch gezien zwaar weer werd verwacht, bleef de reclasseringsdoelstelling overeind. Toch bleek de inspiratie, die het werk van de commissie-Fick en ook nog de nota-Scholten kenmerkt, verdwenen. Tussen droom en daad bleken niet zozeer wetten in de weg te staan als wel praktische bezwaren zoals budgettaire krapte en een toevloed aan veroor-

deelden. De Coornhert-Liga noemde de nota destijds ‘lapwerk’ en verweet het departement onverschilligheid ten aanzien van wat er in de gevangnissen gaande was.

Dan komt als een soort mosterd na de maaltijd het rapport van de commissie-Van Hattum uit, die was ingesteld in een tijd waarin – als uitvloeisel van een jarenzestigfilosofie – de samenleving, inclusief het gevangeniswezen nog grotendeels als ‘maakbaar’ werd beschouwd. Dat blijkt uit de analyse die Van Hattum c.s. hadden gemaakt van het huis van bewaring als instituut en uit de aanbevelingen die zij daaraan hadden gekoppeld. In het rapport van deze commissie staan de gedetineerden centraal. Omdat vrijwel alle aspecten van de bejegening van gedetineerden in het rapport aan de orde komen, was het in feite niet alleen van belang voor onveroordeelden, maar ook voor veroordeelden. Wat betreft onveroordeelden wordt in het rapport wel meteen opgemerkt dat met hen nimmer mag worden omgegaan alsof zij al veroordeeld waren. Daarmee werd – zonder dat dit in het rapport met zoveel woorden werd gezegd – recht gedaan aan de *presumptio innocentiae*, het juridische vermoeden van onschuld. Ook al erkende de commissie dat het huis van bewaring geen therapeutische instelling was, toch diende daar een leefklimaat te worden geschapen en moesten daar voorzieningen worden aangeboden, waardoor de gang van zaken zoveel mogelijk die van de vrije maatschappij zou benaderen en waarbij zoveel mogelijk rekening werd gehouden de individuele mogelijkheden van de gedetineerden. Om dat laatste waar te kunnen maken diende er een inkomstenafdeling te komen waar kon worden vastgesteld in welke leefeenheid de nieuweling het best kon worden geplaatst. Er moest een gevarieerd aanbod van activiteiten komen waar bij voorkeur gemeenschappelijk aan kon worden deelgenomen, alles onder begeleiding van goed opgeleide bewaarders, die volgens de commissie-Van Hattum een kerntaak binnen de inrichting vervullen. De term bewaarder diende volgens de commissie trouwens te worden vervangen door penitentiair inrichtingswerker. In het rapport wordt bijzondere aandacht besteed aan het op 23 mei 1977 in werking getreden nieuwe klachtrecht voor gedetineerden. De commissie was daar kennelijk blij mee, behalve met één ding: men vond het onjuist dat over het opleggen van disciplinaire sancties pas achteraf kan worden geklaagd en stelde zich op het standpunt dat de overtreder zich moet kunnen verweren voordat hem een straf wordt opgelegd. Het vooraf horen van betrokkene

vond men onvoldoende. De commissie-Van Hattum heeft haar rapport van een reeks gedetailleerde aanbevelingen voorzien, waarvan staatssecretaris Haars eind 1980 (!) zei die onmogelijk allemaal uit te kunnen voeren, maar dat was al duidelijk, gezien de sombere toon van de zojuist besproken nota Zeevalking: leuke dingen voor het gevangeniswezen zaten er (financieel) niet meer in. Dat wordt bevestigd in de laatste omvattende beleidsnota die over het Nederlands gevangeniswezen is gepresenteerd, de nota *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*, die staatssecretaris Scheltema in 1982 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. De nota *Taak en toekomst* bevat een dubbele boodschap: enerzijds wordt tamelijk gedetailleerd aangegeven wat beter moet, maar tegelijkertijd wordt openlijk betwijfeld of daarvoor wel de nodige middelen beschikbaar zullen zijn. De bewindsman toonde zich verontrust over de toename van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en de stijging van het aantal gevallen waarin voorlopige hechtenis werd toegepast. Hij moest vaststellen dat er intussen een ernstig capaciteitstekort was ontstaan waardoor bezinning op de doelstellingen van het gevangeniswezen noodzakelijk was geworden. Scheltema stelde dat uit onderzoek was gebleken dat de resocialisatieopdracht maar ten dele werd waargemaakt en rangschikte in zijn beleidsdoelstellingen het voorkomen van detentieschade boven het streven naar reclassering. Tegelijkertijd wilde hij een zwaarder accent leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden, hetgeen lastig te rijmen valt met zijn in dezelfde nota gedane vaststelling dat de gedetineerdenpopulatie problematischer was geworden. Langgestraften, buitenlanders en leden van etnische minderheden, gedetineerden met psychische problemen en drugverslaafden vereisten zijns inziens bijzondere zorg. Toch wilde hij vasthouden aan detentiefasering, ernst maken met regionalisering en het bieden van inhoudsrijke activiteitenprogramma's. De slotopmerking van de staatssecretaris is echter onmeiselijk: 'De gedachten en beleidsvoornemens die in deze nota worden ontwikkeld vinden hun begrenzing in de thans en in de toekomst beschikbare middelen in financieel, personeel en bouwkundig opzicht'. Een omstandigheid die hij niet noemde is de veranderende visie van de politiek op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Er was intussen sprake van een toenemende preoccupatie van media en politiek met veiligheid, die voor een deel werd vertaald in een meer punitieve opstelling met betrekking tot de bejegening van gede-

tineerden. Zoals Boin het formuleerde: het Nederlandse gevangeniswezen werd steeds vaker het mikpunt van maatschappelijk ongenoegen, aanvallen van politici en had last van de gevolgen van vervelende incidenten. Daarbij kwam het gevangeniswezen ook nog zonder geïnspireerde en inspirerende leiding te zitten: de bevlogen directeur Tulkens had begin jaren tachtig het veld moeten ruimen voor een nieuw type leider: de manager.

### **Van *no nonsense*, via verschraling naar impasse**

Het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*, dat de minister van Justitie Korthals Altes en zijn staatssecretaris Korte Van Hemel in het voorjaar van 1985 aan de Tweede Kamer presenteren, markeert een omslag in het denken over misdaad en delinquent. Geen plaats meer voor verhandelingen van kritische criminologen over structurele oorzaken van criminaliteit, geen welzijnspraak meer van sociaal werkers als het gaat over de resocialisatie van afgedwaalde schapen: er is volgens deze bewindslieden sprake van een groeiende verontusting onder de bevolking over de toenemende criminaliteit, het vertrouwen van de burger in de overheid daalt en het normbesef van diezelfde burger is aan het afnemen. *No nonsense*: handhaving van de strafrechtelijke normen is voortaan het devies en dat betekent onder meer dat voor een toenemend aantal veroordeelden celruimte moet worden gevonden. Het gevangeniswezen heeft de steeds snellere stijging van het aantal te executeren detentie jaren niet kunnen opvangen. De capaciteitstekorten hebben negatieve gevolgen voor de penitentiaire inrichtingen. De continue bezettingsgraad van vrijwel 100% is zeer belastend voor het personeel en voor de beheersbaarheid van de inrichtingen, terwijl de mogelijkheden van interne en externe differentiatie in het gedrang komen. Een groot aantal preventief gehechten moet wegens plaatsgebrek noodgedwongen maar een tijdje op een politiebureau verblijven. Korthals Altes stelt daarom voor de penitentiaire capaciteit verder uit te breiden, meer personeel aan te nemen en intussen noodmaatregelen te treffen, zoals het toestaan van langer verblijf van preventief gehechten op politiebureaus en ingebruikname van noodcapaciteit in afwachting van nieuwbouw. Van deze bewindslieden vielen geen vernieuwende ideeën over de verdere ontwikkeling van het gevangeniswezen te verwachten. Voorlopig was Justitie in de ban van de

capaciteitsnood en het beveiligen van de maatschappij, vooral door het binnenhouden van veroordeelden. In deze crimineel-politieke context paste de instelling van de *Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid*, die in 1992 haar gelijknamige rapport heeft gepubliceerd. Het eerste en meest zichtbare resultaat van het werk van deze commissie was de creatie van de Extra Beveiligde Inrichting. Een ander effect is geweest dat, waar de *Beginselenwet gevangeniswezen* nog geen onderscheid tussen de inrichtingen naar de mate van hun beveiliging maakte, de in 1999 in werking getreden *Penitentiaire beginselenwet* dat (in artikel 13) wél doet en dat bij de selectie van gedetineerden hun risicoprofiel' (lees: beheers- en vluchtgevaarlijkheid) bepalend is voor plaatsing in een inrichting of afdeling. De gedetineerde is daarmee primair een potentieel risico geworden en niet een persoon die in het kader van een zorgvuldige intake op zijn positieve mogelijkheden wordt onderzocht. Dit ééndimensionale denken wordt herhaald op het moment dat er eindelijk weer eens, twaalf jaar na *Taak en toekomst*, een gevangenisnota verschijnt. Dat is de beleidsnota *Werkzame detentie*, die minister van Justitie Hirsch Ballin en staatssecretaris Kosto in februari 1994 aan de Tweede Kamer toesturen. Dit rapport markeert de door bezuinigingen en een afnemende belangstelling voor de persoon van de veroordeelde veroorzaakte kwalitatieve neergang van het Nederlandse gevangeniswezen, dat ooit zo'n positief voorbeeld voor vele andere landen was. De beginselen van het beleidsplan lieten zich volgens de opstellers ervan in drie woorden samenvatten: 'veilig', 'menswaardig' en 'doelmatig'. De kern van het nieuwe detentiebeleid was de invoering van een standaardregime voor alle gedetineerden in gesloten inrichtingen. In dat regime zou de arbeid als productieve inspanning centraal komen te staan. Daarbij was het de bedoeling dat die arbeid zou renderen. De winst zou ten goede komen moeten aan de inrichtingsbudgetten. Voor een beperkt aantal gedetineerden zouden er reïntegratieprogramma's beschikbaar zijn. Beveiligingsbeleid en de nog altijd noodzakelijke capaciteitsuitbreiding bleven overigens de speerpunten van het beleid. Eén beleidsvoornemen is wel gerealiseerd: de dag- en activiteitenprogramma's zijn aanzienlijk in uren en inhoud gereduceerd. Dat is te zien aan de herhaaldelijke wijzigingen van het desbetreffende artikel 3 van de *Penitentiaire maatregel* dat sinds de inwerkingtreding ervan in 1999 maar liefst drie keer – in negatieve zin – is gewijzigd. Preventief gehechten zitten nu het grootste deel van hun tijd 'achter de deur'.

Een ander beleidsvoornemen is echter allerminst waargemaakt. De arbeid is niet de kern, noch de economische motor geworden van de regiemsactiviteiten. Integendeel, de arbeid is sinds een beleidswijziging, die is vervat in een interne, niet aan de Tweede Kamer gepresenteerde nota *De nieuwe inrichting* van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), uit vrijwel alle huizen van bewaring als een te kostbare activiteit verbannen. Laatstgenoemde, door steeds verdergaande bezuinigingen gedicteerde nota (volgens de hoofd directeur van DJI een 'visiedocument') geeft slechts in algemene termen aan dat, en op welke manier, de 'missie' van de organisatie opnieuw dient te worden ingevuld om te komen tot een 'flexibele, functionele executie van straffen en maatregelen'. Een 'complete vernieuwing van de organisatie' zou daartoe vereist zijn. Preventief gehechten dienen 'eerst en vooral' beschikbaar zijn voor de rechtsgang. Alleen voor afgestraften zou nog ruimte zijn voor een meer persoonsgericht aanpak. Dat zou vooral een 'verzakelijking' van de executie van straffen en maatregelen betekenen en al wordt dat niet in de notitie uitgewerkt, er is weinig fantasie voor nodig dat dit betekent: meer gedetineerden, vaker samen op een cel, steeds schraler bejegend door steeds minder personeel. De in de beginselenwetten vastgelegde rechtspositie van gedetineerden zou volgens DJI nog eens kritisch moeten worden bezien op 'onnodige belemmeringen voor de benodigde flexibiliteit en efficiency'. Wat daarmee wordt bedoeld lijkt duidelijk: het gevangeniswezen wil niet meer dat gedetineerden over vermeende inbreuken op hun (afnemende) rechten kunnen klagen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling in het denken op de burelen van DJI te noemen. De nota *De nieuwe inrichting* is intussen alweer ingehaald door nieuwe beleidsvoornemens, die onder de titel *Detentie en behandeling op maat* (DBM) in 2006 door de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer zijn gestuurd. Het programma DBM wil het aantal verschillende regiems sterk beperken en maakt een onderscheid tussen drie groepen gedetineerden:

- *preventief gehechten*, wier bejegening in de eerste plaats gericht zal zijn om hen beschikbaar te houden voor justitie;
- *kortverblijvenden*; daaronder worden in de toekomst verstaan gedetineerden met een nettostraf of strafrestant van maximaal vier maanden na veroordeling in eerste aanleg. Bij hen wordt de detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en op praktische ondersteuning van de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving;



- *langverblijvenden*; voor gedetineerden met een nettostraf of strafrestant van meer dan vier maanden. Na veroordeling in eerste aanleg is hun detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Naast praktische ondersteuning bij de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving zullen voor een daartoe geschikte en gemotiveerde groep *erkende gedragsinterventies* worden ingezet. In de aanloop tot de terugkeer in de samenleving krijgt deze groep de mogelijkheid om korter of langer buiten de inrichting te verblijven, afhankelijk van een risico-inschatting. Arbeid zal alleen nog worden aangeboden als die kostendekkend is. Arbeid en onderwijs zullen niet langer aan voorlopig gehechten worden aangeboden. Alleen de zogenoemde lang verblijvenden zouden nog een enigszins behoorlijk programma krijgen aangeboden. De Tweede Kamer heeft kritiek op deze voornemens geuit en, wat misschien wel zo belangrijk is, de groepsondernemingsraad gevangeniswezen heeft negatief over het DBM-project geadviseerd. Het beleid loopt vast op gebrek aan draagvlak bij degenen die het moeten uitvoeren. DJI lijkt in een impasse te verkeren.

De gestage teloorgang van het aanvankelijke optimisme over inrichting en werking van het gevangeniswezen kan voor een deel worden verklaard uit de gestage toename van het aantal gedetineerden, de toename van het aandeel van drugverslaafden en geestelijk gestoorden in de populatie en het stijgende percentage allochtone veroordeelden en te detineren vreemdelingen. Het bleek en blijkt niet goed mogelijk om met almaar schaarser wordend financiële middelen de vrijheidsbeneming van die groeiende en zeer diverse groep enige zin te geven.

### **Op zoek naar een uitweg**

Foucault heeft ons al decennia geleden gewaarschuwd voor de zijns inziens intrinsieke onverbeterlijkheid van het gevangeniswezen: hervormingsplannen zijn volgens hem een vast onderdeel van het gevangenisbeleid en de mislukking daarvan ook. Als hervormingen niet slagen, blijkt dat namelijk nooit een reden te zijn om de zin van vrijheidsstraf op zich in twijfel te trekken. Nee, als nieuw beleid niet van de grond komt, was het plan niet goed of is het niet correct

uitgevoerd. Uit het aantal hierboven beschreven beleidsnota's blijkt dat voortdurend heel wat ambtenaren met niets anders bezig zijn dan met het bedenken van hervormingsvoorstellen waarvan vrijwel zeker vaststaat dat ze niet zullen opleveren wat ervan verwacht wordt. Als zij, moedeloos geworden door het uitblijven van resultaat, naar een ander dienstonderdeel verhuizen, zijn er altijd wel opvolgers te vinden die het wiel opnieuw proberen uit te vinden. Moeten we het hoofd dan maar in de schoot leggen en het gevangeniswezen laten voor wat het is, of gloort er nog licht aan het eind van deze justitiële tunnel? Mogelijk wel. Waar alle gevangenisnota's tot nu toe bewust over hebben gezwegen, is het nut van de vrijheidsstraf zelf. Wat wil die rechter daar nu mee? Wel is er sinds enige tijd een debat gaande over de werkzaamheid van programma's die in het kader van de tenuitvoerlegging van een eenmaal opgelegde vrijheidsstraf worden aangeboden, maar een fundamentele bezinning op wat het openbaar ministerie voor ogen heeft met een bepaalde strafeis, wat de rechter nu precies verwacht van een bepaalde hoeveelheid vrijheidsstraf, dat is iets waar de gevangenisnota's tot nu toe aan voorbij zijn gegaan. Toch zou hier wel eens winst te behalen kunnen zijn. Als de officier van justitie zou worden verplicht om duidelijk te aan geven wat er tijdens een door hem gevorderde vrijheidsstraf met de veroordeelde inhoudelijk moet gebeuren en als de strafrechter zou worden verplicht om – als hij het opleggen van een vrijheidsstraf geboden acht – in zijn uitspraak aan te geven hoe het detentieplan er inhoudelijk uit moet zien, dan kan het gevangeniswezen daar planmatig mee van start en ligt de verantwoordelijkheid voor het al of niet 'slagen' van een tenuitvoerlegging bij degenen bij wie die hoort te liggen: bij de officier en de rechter. Als vervolgens de resultaten van elke tenuitvoerlegging systematisch zouden worden teruggekoppeld naar rechter en officier, kunnen deze van hun ervaringen leren en hun eis dan wel uitspraak verfijnen aan de hand van de al of niet vastgestelde effectiviteit van de door hen geëiste en opgelegde interventies. Rechters zouden bovendien – net zoals dat thans bij de tenuitvoerlegging van de tbs en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders het geval is – tussentijds moeten toetsen of de door hen opgelegde vrijheidsstraffen werken, bijstelling behoeven of tussentijd kunnen worden beëindigd. Misschien dat door een goede inhoudelijke afstemming van eis, uitspraak en tenuitvoerlegging de vrijheidsbenaming meer zin kan krijgen dan deze op dit moment heeft.

## Literatuur

### **Boin, A.**

*Contrasts in leadership; an institutional study of prison systems*  
Delft, 1998

### **Brief van de staatssecretaris van Justitie**

*Doelstelling en functie huis van bewaring*

Kamerstukken II, 1980/81,  
16 556, nr. 1

### **Coornhert-Liga**

*Tegen-nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen*

Utrecht, 1976

### **Dienst Justitiële Inrichtingen**

*De nieuwe inrichting; naar een meer functionele executie van straffen en maatregelen*

Den Haag, oktober 2003

### **Detentie en behandeling op maat voor volwassen gedetineerden**

Kamerstukken II, 2005/06,  
30 300 VI, nr. 147

### **Foucault, M.**

*Surveiller et punir; naissance de la prison*

Parijs, 1975

### **Nota Scheltema**

*Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*

Kamerstukken II, 1981/82,  
17 539, nr. 1-2

### **Nota Scholten**

*Het Nederlandse gevangeniswezen; nota over het Nederlandse gevangeniswezen aangeboden door de Minister van Justitie aan*

*de Tweede Kamer der Staten-Generaal*

's-Gravenhage, 1964

### **Nota Zeevalking**

*Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen*

Kamerstukken II, 1976/77,  
14 102, nr. 1-2

### **Rapport commissie-Fick**

*Rapport van de commissie voor de verdere uitbouw van het gevangeniswezen*

's-Gravenhage, 1947

### **Rapport commissie-Van Hattum**

*Rapport commissie doelstelling en functie huis van bewaring*

's-Gravenhage, 1977

### **Rapport commissie-Hoekstra**

*Rapport van de Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid Gevangeniswezen*

's-Gravenhage, 1992

### **Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren**

Kamerstukken II, 1984/85,  
18 995, nr. 1-2

### **Waerden, B. van der**

*Uitbouw van het gevangeniswezen en van de reclassering*

Tijdschrift voor strafrecht, Deel LVII, 1948, p. 20-33

### **Werkzame detentie; beleidsnota voor het gevangeniswezen**

Kamerstukken II, 1993/94,  
22 999, nrs. 10-11

# De gevangenis van de toekomst?

*M. Kruissink, B. Post en S. Stoltz\**

Sinds januari 2006 is het Detentieconcept Lelystad (DCL) operationeel. DCL is een pilotinrichting waar 150 kortverblijvenden zijn ondergebracht. DCL kenmerkt zich door de toepassing van zespersoonscellen, een beperkte beveiliging en een uitvoerig gebruik van elektronica. Verder ligt er veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden: gedetineerden moeten zelf hun eten opwarmen, de was doen en hun cel schoonhouden. In dit artikel<sup>1</sup> schetsen we de ontwikkelingen die aan DCL vooraf gingen, vervolgens worden de belangrijkste kenmerken van DCL beschreven, waarna de ervaringen van het personeel en de gedetineerden aan de orde komen. Aan het slot van deze bijdrage gaan we kort in op de vraag of DCL toekomst heeft.

## Achtergrond

In het afgelopen decennium heeft zich in het gevangeniswezen een aantal ontwikkelingen voorgedaan. De strafrechtstoepassing kampte circa vijf jaar geleden met ernstige en acute capaciteitstekorten. De oorzaken daarvoor waren onder andere een intensivering van de strafrechtelijke handhaving en een toenemende stroom drugskoeriers. Daarnaast kreeg justitie te maken met een roep uit de samenleving om sancties consequenter en strikter toe te passen. Het gevoerde beleid was hier op een aantal terreinen niet mee in overeenstemming: er werd namelijk 'individueel versneld ontslag' toegepast en er vonden heenzendingen van drugskoeriers plaats. Ten slotte kreeg justitie, en daarmee ook het gevangeniswezen, een

\* Drs. Maurits Kruissink is als projectbegeleider verbonden aan de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) van het WODC; drs. Bob Post en drs. Sabine Stoltz zijn als onderzoeker werkzaam bij het ITS – Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Dit artikel is grotendeels gebaseerd op het rapport van een onderzoek naar DCL dat is uitgevoerd door het ITS, in opdracht en onder begeleiding van het WODC, op aanvraag van DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen); zie Post, Stoltz en Miedema, 2007.

forse financiële taakstelling opgelegd: er moest bezuinigd worden. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een bijstelling van het beleid, geconcretiseerd in het project Modernisering Sanctietoepassing (MST<sup>2</sup>). Vanwege de capaciteitstekorten werd eerst ingezet op vergroting van de sanctiecapaciteit. Een van de concrete maatregelen die werd voorgesteld was het toepassen van meerpersoonscelgebruik. In het kader van MST werd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een nieuwe visie op detentie en de daaraan gekoppelde praktijk ontwikkeld: Detentie en Behandeling op Maat-Volwassenen (DBM-V).

### *Detentie en Behandeling op Maat-Volwassenen (DBM-V)*

DBM-V kenmerkt zich door standaardisatie enerzijds en maatwerk anderzijds. Onder DBM-V wordt sanctionering doelgroepgericht toegepast, dat wil zeggen, afgestemd op verschillende doelgroepen. Op grond van twee objectieve criteria, strafrechtelijke titel en verblijfsduur, is een indeling in drie groepen van gedetineerden ('domeinen') gemaakt. Dit leidt tot de volgende indeling.

- *Preventief gehechten* (domein 1): voor gedetineerden die zich in preventieve hechtenis bevinden is de detentie tot aan de veroordeling in eerste aanleg primair gericht op het optimaal faciliteren van de rechtsgang.
- *Kort verblijvenden* (domein 2): voor gedetineerden met een straf of strafrestant van maximaal vier maanden na veroordeling in eerste aanleg is de detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en op de praktische ondersteuning van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.
- *Lang verblijvenden* (domein 3): voor gedetineerden met een netto straf of strafrestant van meer dan vier maanden na veroordeling in eerste aanleg is de detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Naast praktische ondersteuning bij de terugkeer in de samenleving worden eventueel gedragsinterventies ingezet.

2 Het programma MST maakt deel uit van het Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (Kamerstukken II, vergaderjaar 2002–2003).

Voor elke doelgroep geldt een standaardregime. Bij binnenkomst in een inrichting wordt voor iedere gedetineerde bepaald of hij past binnen het standaardregime voor zijn doelgroep.

Zoals de naam al aangeeft, wordt onder DBM-V ook maatwerk geleverd. Binnen doelgroepen is het mogelijk maatwerk te leveren, toegesneden op de individuele gedetineerde. Dit gebeurt ten aanzien van beveiliging, huisvesting, bejegening en personele inzet, alsmede ten aanzien van de aard en intensiteit van het dagprogramma. Deze facetten van de tenuitvoerlegging kunnen op maat gemaakt worden, afgestemd op vluchtgevaarlijkheid, beheersrisico en recidivekans van de individuele gedetineerde.

DBM-V beoogt een detentieklimaat te creëren waarin de veiligheid van samenleving, personeel en gedetineerden is gewaarborgd en gedetineerden kunnen worden gemotiveerd om mee te werken aan hun reïntegratie. DBM-V heeft ook betrekking op het regiem binnen de verschillende inrichtingen. De dagprogramma's en daarop aansluitende bewegingsvrijheid zijn anders opgezet dan gebruikelijk. Daarnaast geldt dat iedere gedetineerde wordt aangesproken op zijn gedrag en daaraan consequenties worden verbonden. Het uitgangspunt van DBM-V is dat iedere gedetineerde zelf medeverantwoordelijk is voor zijn eigen detentietraject. Goed gedrag wordt beloond, bijvoorbeeld door meer vrijheden of activiteiten aan te bieden en negatief gedrag wordt ontmoedigd door het toepassen van sancties zoals het beperken van bezoek.

### *De toekomst van DBM-V*

Vanaf 2006 zou DBM-V gefaseerd worden ingevoerd. De Groepsondernemingsraad Gevangeniswezen (GOR-GW) heeft echter negatief geadviseerd over de invoering van DBM-V. De bezwaren van de GOR richten zich vooral tegen de veranderde getalsmatige verhouding tussen personeel en gedetineerden.<sup>3</sup> Na het negatieve advies van de GOR-GW is het vooralsnog onduidelijk of, en eventueel op welke wijze, DBM-V nog een rol gaat spelen in de toekomst.

DCL is niet primair ontwikkeld voor de toepassing van DBM-V. DCL en DBM-V zijn ongeveer gelijktijdig ontwikkeld, maar wel onafhan-

3 Advies DBM-V van de GOR-GW. Dienst Justitiële Inrichtingen, secretariaat GOR-GW, kenmerk GOR GW 06/402.

kelijk van elkaar. DBM-V is ontstaan vanuit de ontwikkelingen die in het voorgaande zijn geschetst. DCL kon totstandkomen omdat er steeds meer elektronische technieken beschikbaar kwamen die de belangstelling van Justitie hadden. Beide ontwikkelingen zijn samengekomen in DCL.

### **Detentieconcept Lelystad**

DCL biedt plaats aan 150 kortgestrafte gedetineerden, dat wil zeggen gedetineerden met een straf(restant) van minder dan vier maanden. Gedetineerden die bij DCL binnenkomen, zijn in meerderheid arrestanten, direct afkomstig van het politiebureau of direct na aanhouding op straat naar DCL gezonden. Dit zijn personen die bijvoorbeeld nog een vonnis hebben openstaan of bekeuringen niet betaald hebben. Daarnaast zijn de gedetineerden in DCL bij binnenkomst detentiefaseerders, afkomstig uit een Huis van Bewaring. Zij zijn in eerste aanleg veroordeeld tot een straf van minder dan vier maanden. We bespreken hieronder een aantal in het oog springende kenmerken van DCL.

#### *Zespersoonscellen*

Elke cel heeft een oppervlakte van 55 m<sup>2</sup> en is uitgerust met drie stapelbedden van elk twee hoog. Centraal in de cel staat een tafel met zes stoelen waar gedetineerden kunnen eten, spelletjes doen, praten, enzovoort. Elk bed heeft aan het voeteneind een touchscreen. Via het touchscreen kan de gedetineerde televisie kijken, telefoneren met de buitenwereld, bestellingen in de winkel plaatsen, zijn dagprogramma vaststellen en afspraken maken. Tevens kan de gedetineerde aangeven of hij een bepaald dieet wenst, bijvoorbeeld 'koosjere' of 'halal' voeding. Door technische problemen werken nog niet alle functies van het systeem. Tijdens de onderzoeksfase waren alleen de televisie, de telefoon en de winkel via het touchscreen toegankelijk. Voor de functies die nog niet werkten, werden briefjes gebruikt.

Uniek in DCL – in vergelijking met andere penitentiaire inrichtingen – is dat elke gedetineerde individueel over een telefoon beschikt. In andere inrichtingen is doorgaans één telefoon voor een groot aantal gedetineerden beschikbaar, zodat telefoontijd gereser-

veerd moet worden. In DCL kan iedere gedetineerde op elk moment van de dag bellen, mits zijn beltegoed toereikend is.

Elke cel is voorzien van een kookplaat en een magnetron waarmee de uitgereikte maaltijden kunnen worden opgewarmd. In elke cel is een aparte douche- en wasruimte aanwezig met daarin een toilet, een douche, een wastafel, een wasmachine en een droger. Gedetineerden zijn zelf verantwoordelijk voor het opwarmen van hun maaltijden op een moment dat zij zelf bepalen, ze moeten zelf hun was doen en zelf hun cel schoonhouden.

De cel wordt van het slot gehaald om 8.45 uur en blijft open tot 12.15 uur. Na een uur, waarin de gedetineerden lunchen, gaan de celdeuren weer open. In de namiddag worden de celdeuren om 17.00 uur weer afgesloten tot de volgende ochtend. In elke cel bevindt zich een intercom waarmee gedetineerden contact kunnen leggen met de penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers).

### *Dagprogramma*

Tijdens hun detentie in DCL kunnen gedetineerden kiezen uit vijf activiteiten per dag: sport, recreatie, luchten, vorming en corvee. Het verrichten van arbeid is in DCL niet mogelijk, dit in tegenstelling tot andere penitentiaire inrichtingen.<sup>4</sup> Omdat gedetineerden in DCL geen geld kunnen verdienen, krijgen zij zakgeld.

Gedetineerden moeten dagelijks aan ten minste drie van de vijf aangeboden activiteiten deelnemen. Twee activiteiten zijn nieuw in DCL en worden niet in een vergelijkbare vorm in andere penitentiaire inrichtingen (PI's) aangeboden, namelijk corvee en vorming. Corvee vindt weliswaar ook in andere inrichtingen plaats, maar daar heeft het betrekking op het individueel schoonhouden van de eigen cel. In DCL vindt corvee groepsgewijs plaats en deelname is verplicht. Corvee bestaat uit het dagelijks reinigen van de cellen en de afdeling door de gedetineerden. Gedetineerden die zich aan

4 Dit is overeenkomstig de oorspronkelijke plannen voor DCL, waarin niet werd voorzien in betaalde arbeid voor gedetineerden, conform ook de lijnen zoals uitgezet in DBM-V. Alleen aan gedetineerden in domein 3 zou kostendekkende arbeid worden aangeboden. Naar aanleiding van de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer over DBM-V is later bepaald dat ook aan domein 2-gedetineerden kostendekkende arbeid dient te worden aangeboden. Dit overleg met de kamer heeft echter pas na de start van DCL plaatsgevonden en tijdens de evaluatie was het voor gedetineerden nog niet mogelijk om in DCL te werken.



het onderdeel corvee onttrekken, worden daar in eerste instantie door hun celgenoten op aangesproken. Meestal is de groepsdruk voldoende om gedetineerden aan de slag te krijgen. Indien zij stelselmatig weigeren aan corvee mee te doen, kan dat uiteindelijk resulteren in het verlies van de wekelijkse beloning. Medegedetineerden moeten de weigering om aan corvee deel te nemen dan wel aan de PIW'ers doorgeven, of de PIW'ers moeten het gedrag van de gedetineerden zelf hebben waargenomen.

Verder is het verplicht om driemaal per week aan het onderdeel vorming deel te nemen. Tijdens de vorming worden maatschappelijke en persoonlijke thema's besproken met de gedetineerden. De PIW'ers registreren of gedetineerden aan de vorming deelnemen. Indien gedetineerden niet of te weinig aan de vorming meedoen, kan dit leiden tot verlies van de wekelijkse beloning.

Onderwerpen die tijdens de vorming aan de orde komen zijn onder andere alcohol en drugs, schulden en gezondheid. De vorming wordt deels door externen verzorgd, zoals het Leger des Heils of de AA en deels door de PI Lelystad, zoals de gezondheidsvoorlichting door de verpleegkundige. Tijdens de vorming kunnen gedetineerden kiezen of ze deelnemen aan de groepsgesprekken of individueel met één van de vijftien *e-learning* computers aan de slag gaan.

### *Veiligheid*

#### *Carrouselstelsel*

Het gebouw van DCL bestaat uit een aantal compartimenten waarin zich vijf zespersoonscellen bevinden, dus dertig gedetineerden per compartiment. De gedetineerden uit elk compartiment volgen een dagprogramma, waarvan de onderdelen rouleren. Het gebouw en de looplijnen zijn zo ingericht dat gedetineerden uit verschillende compartimenten elkaar tijdens het dagprogramma niet tegenkomen en evenmin tijdens de wisseling van de programma-onderdelen.

#### *Bewaking*

De bewaking en bejegening van alle 150 gedetineerden gebeurt overdag door zes PIW'ers die tegelijkertijd aanwezig zijn. Twee PIW'ers zijn aanwezig op de zogenoemde 'statische post' vanwaar het hele complex te overzien is. In de statische post zijn tevens monitoren geplaatst die beelden van beveiligingscamera's binnen en buiten het gebouw tonen. In elke cel is een intercom geplaatst

en gedetineerden kunnen vanuit hun cel via de intercom met de statische post communiceren.

Naast de twee PIW'ers die zich op de statische post bevinden zijn er twee PIW'ers bij de cellencomplexen aanwezig die toezicht houden op het corvee en signaleren wat er in de cellencomplexen gaande is. Tot slot zijn er twee PIW'ers die ambulante dienst hebben. Zij houden toezicht bij activiteiten zoals het luchten, sport en recreatie en begeleiden gedetineerden naar de uitgang bij ontslag.

In de avond en nacht zijn er twee personeelsleden aanwezig op de statische post. Om een veilige tenuitvoerlegging te ondersteunen is er tevens tot 21.45 uur een intern bijstandsteam (IBT) aanwezig in de – naastgelegen – PI Lelystad. Het IBT kan ondersteuning bieden aan de twee personeelsleden op de statische post. Deze regeling is speciaal voor DCL ingesteld. Het is in andere inrichtingen niet gebruikelijk dat er na afloop van het dagprogramma en voor aanvang van de nachtdienst nog een IBT paraat is. Om 21.45 uur vertrekken de leden van het IBT naar huis maar zij kunnen indien nodig opgeroepen worden. Als zich tijdens de nacht een incident voordoet waarbij de inzet van het IBT nodig is, kan het daardoor enige tijd duren voor het IBT ter plaatse is. Die tijd kan oplopen tot drie kwartier, hetgeen conform de regels is.

### *Elektronica*

In DCL wordt intensief gebruikgemaakt van elektronica, in diverse vormen.

#### *– Polsband*

Elke gedetineerde krijgt een polsband waarmee hij kan inloggen op het touchscreen aan het voeteneind van zijn bed. De polsband is beveiligd tegen sabotage en het systeem genereert een alarm als wordt geprobeerd de band te verwijderen.

Gedetineerden kunnen niet worden gedwongen om in DCL een polsband te dragen maar wie weigert een polsband te dragen, wordt niet in DCL ingesloten. Volgens de geïnterviewde medewerkers is het nog niet voorgekomen dat een gedetineerde weigerde een polsband te dragen. Eenmaal op het systeem ingelogd kan de gedetineerde telefoneren, bestellingen in de winkel plaatsen en zijn dagprogramma opgeven. Het systeem kent nog meer functies, zoals maaltijden doorgeven en het maken van afspraken met – bijvoorbeeld – de medische dienst. Deze functies werkten tijdens de onderzoeksperiode echter nog niet. Ook andere aspecten van

het systeem functioneerden tijdens de onderzoeksperiode niet zonder problemen. Polsbandjes waar niet mee ingelogd kon worden, verkeerde bestellingen die door de winkel werden afgeleverd, uitval-lende televisiekanalen en verkeerde bedragen die op rekeningen van gedetineerden werden afgeschreven of bijgeschreven leidden soms tot irritatie onder gedetineerden.

– *Tracking and tracing (T&T)*

Het polsbandje dient tevens als locator voor het tracking en tracing-systeem. Dit werkt op basis van Radio Frequency Identification (RFID) waarbij de polsband als zender fungeert. Een aantal in het gebouw geplaatste ontvangers registreert het uitgezonden signaal en door middel van een peiling kan de positie van de drager van de polsband worden bepaald. Elke polsband heeft een uniek signaal, zodat de polsband individueel gekoppeld is aan de gedetineerden. Op een computerscherm in de statische post is de positie van de gedetineerden zichtbaar als een plot op een plattegrond van het complex. Door met de muisaanwijzer over een plot te gaan verschijnt een klein informatieschermpje met naam en foto van de betreffende gedetineerde.

De exacte positiebepaling van gedetineerden was oorspronkelijk niet de belangrijkste functie van het systeem. Vanuit de statische post is er overzicht over het complex en bovendien zijn er twee ambulante PIW'ers bij de cellen aanwezig. Er is voldoende visueel contact met gedetineerden en een precieze positiebepaling is op een relatief kleine oppervlakte als DCL niet echt nodig. De gedetineerden zitten immers ingesloten en kunnen toch nergens heen. Het tracking en tracing-systeem was vooral bedoeld om na te gaan of gedetineerden zich houden aan hun afgesproken dagprogramma. Aan de hand van de locatiegegevens kan achteraf worden bepaald of een gedetineerde daadwerkelijk in de sportzaal of vormingsruimte is geweest en op grond van deze gegevens, in combinatie met waarnemingen van PIW'ers over het gedrag van de gedetineerde, kan dan de bonus worden toegekend. Zoals reeds eerder is aangegeven, werkt deze systematiek echter nog niet.

In het kader van de veiligheid is er echter steeds meer nadruk komen te liggen op het beveiligingsaspect van het T&T-systeem. In DCL zijn minder PIW'ers aanwezig dan het geval zou zijn in een reguliere inrichting met 150 gedetineerden. Het T&T-systeem wordt in DCL niet als vervanging van PIW'ers gezien maar wel als een stel extra ogen dat de bewegingen van gedetineerden kan volgen. Toch blijft het de vraag of

het nodig is T&T op deze manier in te zetten vanwege de andere getroffen veiligheidsvoorzieningen in DCL, zoals het zicht vanuit de statische post, de surveillerende medewerkers en het carrouselstelsel waardoor nooit meer dan dertig gedetineerden in één ruimte bij elkaar komen.

– *Palmtopcomputer*

De PIW'ers beschikken allemaal over een draagbare palmtopcomputer die informatie over de gedetineerden bevat, zoals het vonnis en een foto. Verder bevat de palmtop een beeldscherm waarmee beelden van de bewakingscamera's kunnen worden opgeroepen. De palmtops zijn met elkaar verbonden via een draadloos netwerk zodat elke PIW'er over dezelfde informatie beschikt. Via de palmtop kunnen PIW'ers ook informatie over gedetineerden aan het systeem toevoegen. Dit kan van belang zijn in verband met aandachtspunten in het gedrag van gedetineerden of bij de toekenning van de bonus.

– *Agressiedetectie*

In één vleugel van DCL wordt geëxperimenteerd met een agressiedetectiesysteem. Het systeem werkt op stemfrequentie. Bij agressiviteit krijgt menselijk stemgeluid een bepaalde, unieke frequentie. Het systeem zou volgens enkele geïnterviewde PIW'ers naar tevredenheid werken. Er wordt weliswaar af en toe vals alarm gegeven, vooral wanneer gedetineerden juichen tijdens een voetbalwedstrijd op de televisie, maar in die gevallen weten de PIW'ers de oorzaak van het alarm. In de meeste overige gevallen is het alarm terecht en ondersteunt het systeem de PIW'ers bij de uitoefening van hun taak.

*Problemen met elektronica*

Gedurende de hele periode vanaf de opening van DCL in januari 2006 zijn er verscheidene problemen geweest met de elektronica. In september waren de meeste problemen met de elektronica voor het personeel opgelost, voor gedetineerden bleef een aantal functies echter nog steeds onbereikbaar. Aan het eind van de evaluatieperiode in december 2006 werkten voor de gedetineerden: televisie, radio, telefoon, inkopen doen en de e-learning op de pc's. De automatische rekening-courant werkt ook, maar heeft nog regelmatig storingen. Ook het inloggen met de polsband geeft nog regelmatig problemen. Functies die in december 2006 nog niet werkten waren: bezoek plannen, krant lezen, bibliotheek/boeken lezen, activiteiten inplannen, vragen aan de medische dienst en vragen aan het BSD (Bureau Sociale Dienstverlening).

De problemen met de elektronica leidden tot irritaties bij de gedetineerden en het personeel. Verder zijn er extra kosten gemaakt door de aanschaf van nieuwe apparatuur en de inzet van extra personeel om te proberen de automatiseringsproblemen op te lossen.

### *Beloningssysteem*

Om goed gedrag en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren wordt in DCL gebruikgemaakt van een beloningssysteem. 'Positief gedrag' wordt beloond, bijvoorbeeld door extra telefoontegoed of extra bezoek toe te kennen. Gedetineerden die zich aan de regels houden en zich goed gedragen, komen in aanmerking voor een beloning en degenen die dat niet doen, verspelen hun recht op een beloning. Er zijn vier vormen van beloning die verstrekt kunnen worden: een telefoonkaart van vijf euro voor het telefoonnetwerk, een pakje shag, extra bezoek of een bed voor een nacht in een andere cel. Voor gedetineerden is de telefoonkaart veruit de populairste bonus. Oorspronkelijk was het de bedoeling het beloningssysteem automatisch te laten werken waarbij PIW'ers via de palmtop gegevens over gedetineerden konden invoeren. Door middel van het tracking en tracing-systeem zou bovendien nagegaan kunnen worden of gedetineerden zich aan het dagprogramma houden, dat zij voor een deel zelf hebben samengesteld (door te kiezen uit de vijf aangeboden onderdelen). Als gedetineerden zich aan het programma houden, zou hen dat automatisch bonuspunten moeten opleveren waarop het systeem vervolgens zelf de uiteindelijke beloningen zou moeten toekennen. Het automatisch toekennen van beloningen heeft echter gedurende de onderzoeksperiode niet gefunctioneerd. Van september 2006 tot januari 2007 werden de beloningen toegekend op grond van waarneming of de gedetineerde zich aan de gemaakte afspraken hield en de beoordeling door een PIW'er over het gedrag van een gedetineerde.

### **Perspectief van de gedetineerden**

Om een beeld te krijgen van de beleving van DCL door gedetineerden, is een gedetineerden-survey afgenomen en zijn gedetineerden geïnterviewd.

De gedetineerden-survey is een gestandaardiseerde schriftelijke enquête (zie: *Gedetineerd in Nederland*, 2004) die in een aangepaste versie is voorgelegd aan de gedetineerden in DCL. Er zijn vragen toegevoegd die specifiek op DCL van toepassing zijn: vragen over het verblijf op een zespersoonscel, de eigen verantwoordelijkheid, de toepassing van elektronica, de omgang met PIW'ers en het dagprogramma. Er zijn 225 vragenlijsten uitgezet, 150 in de Nederlandse taal en 75 in het Engels, Frans en Duits.

Hiervan zijn er 100 teruggestuurd waarvan er 63 (bijna) geheel ingevuld waren. De overige 37 vragenlijsten waren slechts voor een klein gedeelte of helemaal niet ingevuld, waardoor deze niet bruikbaar waren. Het responspercentage is 28%. Dat is een lage respons. Om die reden moeten de uitkomsten met de nodige voorzichtigheid bekeken worden. De redenen van non-respons zijn overigens niet onderzocht. Naast de gedetineerden-survey zijn individuele en groepsinterviews gehouden. Er is een groeps gesprek gehouden met negen gedetineerden en er zijn acht individuele interviews afgenomen.

### *Zespersoonscel*

De meeste geïnterviewde gedetineerden zijn tevreden over de zespersoonscel. Als voordelen noemen zij de sociale contacten: 'het is gezelliger', 'je hebt aanspraak', 'gedetineerden zorgen voor elkaar', 'gedetineerden spreken elkaar aan op hun gedrag'. Verder hebben gedetineerden waardering voor het telefoneren met de buitenwereld en de mogelijkheden om naar de radio te luisteren, tv te kijken en activiteiten te regelen.

Het verblijf op een zespersoonscel kent ook nadelen. Zo kunnen er irritaties met medecelgenoten ontstaan, is er weinig privacy en kan er sprake zijn van kliekvorming ('vijf tegen één'). Als nadeel noemen de geïnterviewden verder dat er geen onderscheid is tussen kort- en langverblijvenden. Zo kan het gebeuren dat een persoon met een celstraf van vier maanden op een cel zit met personen met een celstraf van een week. Dit kan problemen opleveren. Zo zouden kort verblijvenden minder waarde hechten aan goede sociale contacten en minder hun best doen om zich aan regels te houden.

Het beeld dat uiteindelijk naar voren komt is ambivalent te noemen; het verblijf op een zespersoonscel heeft voordelen. Er zijn veel sociale contacten en is er sociale controle, maar aan de andere kant is er weinig privacy en ontstaan er gemakkelijk irritaties.

### *Dagprogramma*

De meeste gedetineerden vinden het prettig om dagelijks een aantal activiteiten te kunnen kiezen. Maar er is ook kritiek. Vooral het onderdeel vorming wordt niet hoog gewaardeerd. Dit zou beter moeten aansluiten bij de behoeften van gedetineerden. De vorming zou bijvoorbeeld gericht moeten zijn op de resocialisatie van mensen en op de terugkeer naar de maatschappij, in plaats van op onderwerpen die slechts enkele gedetineerden aanspreken (bijvoorbeeld alcohol en drugs), zo geven de gedetineerden aan. Verder geven de gedetineerden aan dat er te weinig activiteiten zijn. Gedetineerden zeggen zich regelmatig te vervelen en vinden dat er te veel tijd is om 'rond te hangen'.

De dagelijks verplichte corvee vinden de meeste gedetineerden geen probleem. Over de inhoud van de recreatie is de helft van de gedetineerden niet tevreden; circa een derde is hier wel tevreden over. Over het sportaanbod zijn de meningen verdeeld; ongeveer de helft is hier tevreden over, de andere helft niet.

### *Veiligheid*

Ongeveer een kwart van de responderende gedetineerden geeft aan zich wel eens onveilig te hebben gevoeld. Uit de interviews komt naar voren dat gedetineerden zich over het algemeen veilig voelen. Alleen 's avonds kan het erg lang duren voordat er iemand bij de cel is in geval van nood. Volgens de geïnterviewde gedetineerden duurde het in één geval bijna een uur voor er assistentie was op een cel, bij een vechtpartij.

### *Elektronica*

Het dragen van de polsband wordt door een meerderheid van de gedetineerden als vervelend ervaren; de band is erg groot, knelt aan de pols, is vervelend met slapen en veroorzaakt bij enkelen uitslag. De gedetineerden weten wat de functie van de polsband is maar zouden deze graag vervangen zien worden door een pasje of een handzamere band (op horlogeformaat).

Over het algemeen vinden gedetineerden het leuk dat er veel technische snufjes in de inrichting zitten. Zij vinden het echter wel vervelend dat het personeel hun gangen kan nagaan via de techniek.

Verder vinden zij dat de techniek te vaak hapert. De telefoon stoot, geld verdwijnt of er wordt juist te veel gestort, boodschappenlijsten verdwijnen van het beeldscherm en polsbanden functioneren niet. Vooral met de winkel gaat het vaak mis. Ook komt het weleens voor dat de telefoon twee dagen niet gebruikt kan worden.

Volgens een meerderheid van de respondenten zijn er voldoende mogelijkheden voor contact met familie en vrienden. De geïnterviewden vinden het prettig met een eigen telefoon contact met de buitenwereld te kunnen hebben. Gedetineerden die al eerder ingesloten zijn geweest, vinden de eigen telefoon een enorme vooruitgang ten opzichte van de andere inrichtingen waar slechts een beperkt aantal telefoons beschikbaar is. In andere inrichtingen moet men van te voren beltijd reserveren terwijl men in DCL op ieder gewenst moment kan bellen. De kosten van het bellen naar een mobiele telefoon worden echter te hoog gevonden en er is weinig privacy tijdens het bellen.

### *Belonen*

Uit de survey blijkt dat bijna alle gedetineerden het systeem van belonen in DCL goed vinden, bijna de helft vindt deze beloningen de moeite waard, een kwart vindt dat niet. Daarentegen blijkt uit de interviews dat het beloningssysteem door gedetineerden niet als een stimulans om zich goed te gedragen wordt ervaren. Het beloningssysteem wordt gezien als een zoethoudertje om mensen rustig te houden. Zowel uit het groepsinterview als uit de enquête blijkt dat de favoriete beloning de kras- of telefoonkaart is.

### *Vergelijking met andere gedetineerden*

In het onderzoek (Post, Stoltz e.a., 2007) zijn de schaalscores ten aanzien van diverse aspecten van het verblijf in detentie vergeleken met gedetineerden in Huizen van Bewaring (op basis van de Gedetineerdensurvey 2004<sup>5</sup>) en gedetineerden in meerpersoonscellen (uit het onderzoek van Moors e.a., 2004). De aspecten betreffen: toekomstverwachting, rechten en regels, omgang met medegedetineerden en PIW-ers, veiligheid, maatschappelijke integratie, dagbe-

5 Zie: *Gedetineerd in Nederland, 2004*.



steding, hygiëne, dagprogramma, contacten met de buitenwereld en zorgverleners.

In vergelijking met gedetineerden in Huizen van Bewaring is het oordeel van de gedetineerden in DCL op vrijwel alle schalen iets negatiever. Het omgekeerde geldt ten aanzien van de gedetineerden in meerpersoonscellen uit het onderzoek van Moors e.a. In vergelijking hiermee scoort DCL over het geheel genomen iets positiever. Het aantal gedetineerden in DCL dat de desbetreffende vragen heeft beantwoord is zo klein dat het niet mogelijk is om al te stellige conclusies aan deze uitkomsten te verbinden.

### **Perspectief van het personeel**

Door middel van een afname van de Basam<sup>6</sup> en een groepsinterview is de beleving van DCL door het personeel onderzocht. Alle 13 PIW'ers die langer dan een jaar in DCL werkzaam zijn, hebben de Basam ingevuld; aan twee PIW'ers die minder dan een jaar in DCL werken, is de vragenlijst niet voorgelegd. Tevens heeft een groepsinterview met zeven PIW'ers plaatsgevonden.

De beleving van het personeel van DCL en de waardering voor hun werksituatie komen in grote lijnen overeen met scores op de Basam van vergelijkingsgroepen elders in het gevangeniswezen. In DCL wordt de meeste waardering uitgesproken voor het rooster, met name voor de verdeling van vrije avonden en weekenden over het rooster. Het meest negatief zijn zij over de hoeveelheid ontvangen beloning en de instrumentaliteit hiervan; het geloof dat als iemand goed presteert, dit ook resultaat zal opleveren, in de zin van beloning.

Ten aanzien van het voorkomen van agressie en geweld zijn er enkele verschillen gevonden tussen DCL en het totale gevangeniswezen. Er is tegenover het personeel in DCL minder agressie en geweld door gedetineerden. Daarentegen voelen PIW'ers zich in DCL vaker onveilig indien zij alleen op de werkplek zijn. In grote lijnen komen de cijfers ten aanzien van agressie en geweld goeddeels

6 Basam staat voor Basisvragenlijst Amsterdam. De Basam is een zelfbeoordelingsvragenlijst (Biessen en De Gilder, 1993) die sociale en psychologische aspecten en gevolgen van het beleid in een arbeidsorganisatie kwantificeert. Periodiek zet de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de Basam uit in het gevangeniswezen.

overeen tussen DCL en het totale gevangeniswezen. Uit de interviews blijkt dat PIW'ers het werk in DCL als uitdagend, afwisselend maar soms erg hectisch ervaren.

### **Heeft DCL toekomst?**

Tot slot gaan we in op de vraag of DCL toekomst heeft, met andere woorden of er meer inrichtingen moeten komen die volgens het model van DCL vorm krijgen.

Een belangrijk aspect in de besluitvorming over de toekomst van dit detentieconcept is ongetwijfeld de kostprijs. In het onderzoek is getracht de kosten van DCL in beeld te brengen. Deze poging strandde echter. Een berekening van de kosten per detentieplaats kon niet worden uitgevoerd omdat sommige financiële gegevens nog niet bekend waren of omdat de kosten die een rol spelen bij DCL nog niet verdeeld zijn tussen verschillende betrokken partijen. Zo is bijvoorbeeld nog niet duidelijk hoe sommige kosten verdeeld moeten worden over DCL en de naastgelegen PI Lelystad. Een ander voorbeeld betreft de kosten voor de aanschaf van nieuwe elektronica. Deze zijn nog niet verdeeld over project-, ontwikkel- en vaste kosten. Inmiddels is door DJI een onderzoek naar de kostprijsbepaling voor DCL begonnen.

De ervaringen met de pilot hebben ons enig zicht gegeven op de realiseerbaarheid van dit concept, de beleving onder gedetineerden en de ervaringen van het personeel. Ondanks het feit dat DCL zwaar op techniek leunt en deze het in een aantal opzichten heeft laten afweten, heeft DCL gedurende de pilotperiode wél gefunctioneerd. De architectuur van het gebouw en het carrouselstelsel leveren een belangrijke bijdrage aan het feit dat er met minder PIW'ers kan worden volstaan om 150 gedetineerden te bewaren. Verder wordt er meer verantwoordelijkheid bij de gedetineerden gelegd waardoor zij meer zelfredzaam zijn dan in andere PI's. Deze zelfredzaamheid wordt ook bevorderd door de inzet van technische voorzieningen. Dit betekent voor de PIW'ers voor een deel een ontlasting van hun taak.

Resumerend: de combinatie van architectonisch ontwerp, de inrichting van het dagprogramma, de zespersoonscellen, en de toepassing van veel elektrotechnische hulpmiddelen blijkt in de praktijk een realiseerbaar detentieconcept op te leveren waarin de

veiligheid van gedetineerden en personeel voldoende gewaarborgd lijkt te zijn.

Het beeld dat ten aanzien van de beleving onder gedetineerden naar voren komt, is ambivalent te noemen; het verblijf op een zespersoonscel heeft voordelen – sociale contacten, sociale controle en voldoende mogelijkheden tot contact met de buitenwereld – maar de keerzijde is dat er weinig privacy is en er irritaties ontstaan.

Alles overziende lijkt DCL toch wel degelijk toekomst te kunnen hebben. Voordat wordt besloten over het verder ‘uitrollen’ van DCL zouden eerst alle technische problemen de wereld uit moeten en er zou meer duidelijkheid over de financiële kant van de zaak moeten komen.

## Literatuur

### **Biessen, P.G.A., D. de Gilder**

*BASISvragenlijst Amsterdam (Basam)*

Lisse, Swets Test Services, 1993  
*Gedetineerd in Nederland 2004*

Den Haag, Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), 2004

### **Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh e.a.**

*Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik*

Meppel, Boom Juridische uitgevers (WODC-reeks O&B, nr. 223), 2004

*Naar een veiliger samenleving*  
Kamerstukken II, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1

### **Post, B., S. Stoltz e.a.**

*Evaluatie detentieconcept Lelystad*

Nijmegen, ITS, Radboud Universiteit, 2007

# ‘Het nieuwe rooster is altijd klote’

## Een impressie van de werkvloer

**M. Smilde\***

Wie een special wijdt aan het Nederlandse gevangeniswezen, mag niet om het personeel heen. Gevangeniswerk is immers mensenwerk, en met ruim 18.000 werknemers is de Dienst Justitiële Inrichtingen een van de grootste werkgevers in Nederland. Op basis van een tiental gesprekken met penitentiair inrichtingswerkers, afdelingshoofden, unitdirecteuren, (oud-)directeuren, beleidsmedewerkers, onderzoekers en managers schets ik hieronder een beeld van de bestaande cultuur binnen de penitentiaire inrichtingen en breng ik tegengestelde én gedeelde belangen in kaart.<sup>1</sup>

‘Je moet passen in het werk’, zegt hij. ‘Als het specie tussen de stenen.’ Bijna 25 ervaring, en het vak niet moe. Nog niet. Hij was een van de eersten, een echte PIW’er. Geen sleutelaar, geen cipier, maar iemand die inhoud kon geven aan zijn functie, en echte zorg wilde bieden aan zijn klanten. Ingewikkelde klanten, over wie iedereen een mening had, en die vrijwel niemand ooit echt had gezien. ‘Ik kwam uit de bouw, had lichamelijke klachten’, vertelt hij. ‘Ik wilde eigenlijk conducteur worden, want een beetje vent wordt geen agent. Maar Justitie liet eerder iets van zich horen dan de NS, dus was de keuze snel gemaakt.’

Zo kwamen veel mensen bij het gevangeniswezen in de loop van de jaren tachtig. Het economische tij zat niet mee, en werknemers uit het ‘beroepscircuit’ zoals taxichauffeurs, winkeliers en ‘mensen met evaring in de horeca’, zochten een bestendige, niet al te slecht betalende baan die de zekerheid kon bieden die ze in hun vorige baan node hadden gemist. Hun levenservaring was een pré bij

\* Mr. drs. Miek Smilde is onderzoeksjournaliste.

1 De gesprekken zijn gevoerd met de garantie dat alle respondenten geanonimiseerd zouden worden geciteerd. Gezien de bestaande cultuur van wantrouwen gaf die garantie duidelijk meer ruimte tot reflectie, wat de inhoud van dit artikel naar de mening van de auteur ten goede is gekomen.

de selectie. ‘Je moest minimaal 24 jaar zijn, en iets van de wereld hebben meegemaakt’, zegt een PIW’er van het eerste uur. ‘Daarop werden we destijds echt gescreend. Dat is in de loop van de tijd wel anders geworden. Ik zie nu mensen binnenkomen op bewaarderniveau die nauwelijks uit de schoolbanken zijn. Ze zijn jonger, hebben minder ervaring in het leven en met het leven. En dat moet je toch echt een beetje hebben, een referentiekader. Iets weten over mensen. PIW’ers hebben een goedbetaalde baan, en dat is volstrekt terecht. Je moet tegen spanning kunnen, de geestelijke belasting is enorm. De ene dag maak je leuke praatjes, de volgende dag is het mot. Altijd op je hoede zijn. Ik vergelijk het werk altijd met het lopen van een *shuttle run*, je moet steeds korte sprintjes trekken, telkens weer een tandje bij. Dat vergt een flexibele geest. Wie *fingerspitzengefühl* heeft, en de gedetineerden goed kent, heeft op zich een rustige baan, want binnen is het leven erg gestructureerd. Wie zich als *hardliner* opstelt, gaat stuk. Dan loop je tegen jezelf op.’

### Geen nieuwe PIW’ers

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie is een van de grootste werkgevers van Nederland. Er werken ruim 18.000 mensen, waarvan de overgrote meerderheid in het gevangeniswezen. In de meer dan vijftig penitentiaire inrichtingen die Nederland telt, werken in totaal bijna 12.000 mensen. Naast management, staf en administratie, zijn beveiligingsfuncties te onderscheiden, zoals bewaarders, en bejegeningsfuncties, zoals PIW’ers en groepsleiders. Bewaarders – die ook wel ‘beveiligers’ of ‘detentietoezichthouders’ worden genoemd – dragen een herkenbaar uniform. Een deel van hen is in dienst van Justitie, een ander deel wordt gedetacheerd door particuliere beveiligingsbedrijven. Bewaarders zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid in een inrichting, en komen doorgaans niet direct in aanraking met gedetineerden. Ze moeten een vmbo-werk- en -denkniveau hebben, maar een diploma is niet verplicht. Over het algemeen wordt een leeftijdsminimum van 21 jaar gehanteerd. Het bruto maandsalaris bij een 36-urige werkweek ligt tussen de € 1.377 en € 1.582 (schaal 3 BBRA), exclusief onregelmatigheidstoelage. PIW’ers werken op de afdelingen en zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse omgang met en zorg voor gedetineerden. Ook PIW’ers

moeten officieel minimaal 21 jaar oud zijn, maar sommige inrichtingen leggen de leeftijdslat op 23 jaar. Zij stromen doorgaans binnen in schaal 5, maar de meeste PIW'ers zitten in schaal 6 (een medior verdient gemiddeld tussen de € 1.672 en € 2.270) en schaal 7 (een senior verdient tussen de € 1.888 en € 2.488). Daarboven komt de onregelmatigheidstoeslag die kan oplopen tot 28% van de bruto loonkosten.<sup>2</sup> PIW'ers moeten een mbo-niveau hebben, maar uit de praktijk blijkt dat deze eis niet streng wordt gehandhaafd. Bijna een kwart van de PIW'ers is vrouw.

Nieuwe medewerkers van het gevangeniswezen volgen na hun aanstelling een basisberoepsopleiding die wordt verzorgd door het opleidingsinstituut van DJI. Er is een basisberoepsopleiding voor de bewaarder en een voor de (medior) PIW'er die beide ruim veertig lesdagen duren. Navraag leert dat de basisopleiding voor PIW'ers momenteel nagenoeg stil ligt. 'Er worden praktisch geen nieuwe PIW'ers aangenomen', zegt een medewerkster van het opleidingsinstituut. 'Het is namelijk de bedoeling dat er vooral Bewa's worden aangenomen en dat zij doorstromen naar andere functies waarvoor dan ook weer andere opleidingen bestaan.'

## **Vuil werk**

Precies daar ligt een eerste pijnpunt als het gaat om het gevangenispersoneel. De hogeschoolde en ervaren PIW'ers die in de jaren tachtig en negentig werden aangetrokken, omdat ze vooral goed met de gedetineerden moesten kunnen omgaan ('ik heet toch niet voor niets inrichtingswerker'), voelen zich gepasseerd door laag- of soms zelfs niet geschoolde jongeren die vooral weer leren 'hoe ze deuren dicht moeten doen'. De 'echte PIW'ers' leerden nog hoe ze gedetineerden met heel diverse sociale en culturele achtergronden moesten benaderen en hoe ze spanningen moesten aanvoelen en konden reguleren, de Bewa's leren vooral 'hoe ze controles moeten uitvoeren en moeten rapporteren'. Veel PIW'ers zien in deze verandering het bewijs dat hun baan langzaam wordt uitgekleed. 'Het is een vuilwerkfunctie geworden', vinden velen. Ze betreuren

2 Bron: *Loopbaanpaden voor PIW'ers*, juni 2006. Kenniscentrum Beroepsopleiding Arbeidsmarkt.

het dat de functie-eisen steeds lager lijken te worden. 'Het vaste personeel krijgt een gedegen opleiding. Justitie stimuleert mensen door te groeien, en het is de bedoeling dat iemand dan gefaseerd steeds meer verantwoordelijkheid krijgt. Maar dan dreigt een personeelstekort, en moeten er opeens honderd man bij. Die komen via particuliere beveiligingsbedrijven binnen, die lagere eisen stellen. Een cursus van tien dagen en dat is het dan wel.'

Bejegening als middel om gedetineerden te resocialiseren wordt in de ogen van veel werknemers verruild voor kale beveiliging. Veel, met name de oudere PIW'ers, kunnen dat slecht verkroppen, en niet alleen uit eigenbelang. Uit gesprekken met PIW'ers en afdelingshoofden van diverse inrichtingen komt oprechte betrokkenheid naar voren met het lot van gedetineerden en worden hele visies ontvouwd over hoe het gevangeniswezen effectiever én efficiënter kan worden. Precies dat beoogt ook de hoofddirectie van DJI, in opdracht van de politiek. Doeltreffend, doelmatig en doelgroepgericht waren ook de kernwoorden uit het revolutionaire programma Detentie en Behandeling op Maat voor Volwassenen (DBM-V) waartegen het personeel bij monde van de gemeenschappelijke ondernemingsraad zich in 2006 sterk verzette. Een buitenstaander vraagt zich eigenlijk af waarom. De noodzaak het gevangeniswezen ingrijpend te veranderen, lijkt namelijk breed te worden erkend. 'Deep down ziet men op de vloer ook best dat er wat kan veranderen', zegt een afdelingshoofd, die in 1984 als PIW'er aan de slag ging. 'Er is een groep gedetineerden die niks wil, en daarin moeten we ook niks investeren. We waren gewend alle gedetineerden een heel kleurenpalet aan te bieden, cursussen, trainingen, en daar konden ze dan van alles uit pikken. Dat hielp niet. Ik zeg: alleen investeren in iemand die echt laat zien dat hij wat wil.'

'Iedereen had z'n eigen fijnmazige netwerkje van opvang, bejegening en programma's', zegt een ander. 'Er was sprake van een geweldige wildgroei. Het is best logisch dat ze daar een stop op zetten.' 'De gevangenispopulatie is de laatste tien jaar veel zwaarder geworden', vertelt een derde. 'Wat vroeger in de dagopvang van de geestelijke gezondheidszorg zat, zit nu bij ons. Vroeger had je er twee op je groep, die kon je meenemen met de rest. Nu heb je er zo twintig die niet sporen. Daartussen zitten heel onberekenbare elementen, die moet je eigenlijk apart zetten. Maar ja, de BZA (bijzondere zorg afdeling) zit vol, en meer is er niet.'

## Emotionele camera's

Selectie van gemotiveerde gedetineerden, meer gestandaardiseerde programma's, bijzondere groepen apart zetten, het zijn ideeën die rechtstreeks uit DMB-V lijken te komen. Dat er wat moet veranderen, lijkt het punt ook niet. Het gaat het personeel vooral om de manier waarop veranderingen worden aangekondigd, en worden doorgevoerd. 'Elke keer is 't weer wat nieuws, en elke keer is het ook vooral weer minder', is een veelgehoorde klacht. 'Eerst liepen we met z'n vieren, toen met z'n tweeën, en straks alleen. Niemand die even de tijd neemt uit te leggen wat dat concreet betekent. Het irriteert mij dat onder het mom van inhoudelijke veranderingen alleen maar bezuinigingen worden doorgevoerd. Daar gaat het om. Het personeel is een kostenpost, dus daarin wordt gesneden.'

'Mensen zijn de laatste vijftien jaar doodgegooid met veranderplannen, ze zijn murw geslagen, en bang voor de snelheid waarmee nieuwe plannen erdoorheen worden gejaagd', zegt een afdelingshoofd. 'Er zijn mensen teruggekomen van vakantie en alles was anders. Nu hebben ze het over slimme camera's die dan in die nieuwe inrichtingen komen te hangen. Die reageren op emotie, zeggen ze. Ja, ja. Als je alleen over een afdeling loopt en iemand roept luidkeels 'klootzak' is het wel duidelijk wie er boos is. Maar wat als er een Chinees zachtjes naast je komt lopen en met een vriendelijke glimlach op zijn lippen zegt jou te willen wurgen? Die emotie herkent zo'n cameraatje echt niet hoor.'

'Al die beloften', haalt een afdelingshoofd zijn schouders op. 'Ze trekken nieuw personeel aan met mooie verhalen over opleidingen, doorgroeien. Maar wie hier wat langer werkt, gelooft dat echt niet meer. Als je iemand intern wilt opleiden, heb je vervangers nodig. En die zijn er niet. Ik heb twaalf mensen in mijn team die in aanmerking komen de mbo-opleiding SPW 4 te volgen. Officieel is dat een vereiste voor PIW'ers. Die opleiding duurt 1,5 tot 2 jaar, mensen gaan dan een dag per twee weken naar school. Dat betekent dus dat ik tien tot vijftien jaar nodig heb om mijn mensen goed te scholen. Op papier kan het, maar in het echt niet. Dus gooit men er maar weer een cursusje 'omgaan met agressie' tegenaan met een trainer van buiten die van niks weet. Alsof dat helpt.'



## Virtuele wereld

De voorbeelden zijn illustratief voor de heersende cultuur in de gevangnissen. Hoewel iedereen benadrukt dat elke inrichting anders is, dat er grote verschillen bestaan tussen de Randstad en de regio's, en dat zelfs de culturen van verschillende teams op één locatie totaal uiteen kunnen lopen, zijn de frustratie en het wantrouwen overal voelbaar. Dat wantrouwen geldt primair de beleidsmakers en politici in Den Haag. 'Het hoofdkantoor is een virtuele wereld van denkers', schertst een oud-directeur. 'Ze komen altijd weer met plannen, en vragen nooit aan het veld of hun plannen haalbaar zijn. DBM-V is in de kern een goed plan, maar de materiële en personele consequenties zijn pas in een laat stadium doorberekend. Een bezuinigingsmaatregel werd verkocht als nieuwe detentiefilosofie. De PIW'ers zouden meer betekenis krijgen, de functie zou weer inhoudelijker worden. Tegelijk moesten zij het met honderd procent minder menskracht doen. Dat is een dubbele boodschap. Die eenzijdige top-down benadering is typerend. Maar er moet dialoog zijn. We zijn een mensenbedrijf, en ik vind dat men in Den Haag meer respect zou moeten opbrengen voor de grijze muizen die bij het gevangeniswezen werken. Zeventig procent is loyaal, en wat ze terugkrijgt is onzekerheid en angst.'

Niet alleen Den Haag moet het ontgelden, ook de directieleden gaan ruimschoots over de tong, vooral waar het hun 'aanwezigheid' betreft. Wie om 11.30 uur bijvoorbeeld de binnenplaats van een inrichting oploopt, wordt meteen gevraagd 'of hij er soms directeur-tijden op na houdt'. 'Er bestaat een groot wij - zij gevoel', bevestigen meerdere bronnen. 'En dat gevoel is de laatste jaren groter geworden', vindt een ervaren unitdirecteur. 'Verzet tegen de baas is van alle tijden, maar het wordt erger. Wat je ook zegt, de hakken gaan per definitie in het zand. Het middelmanagement staat wat dat betreft wel onder druk. Afdelingshoofden hebben zoveel taken dat ze steeds minder op de vloer zichtbaar zijn, dat is niet goed.' 'Unitdirecteuren staan op de nominatie te verdwijnen', vertelt een afdelingshoofd op zijn beurt. 'Ze zijn bezig met hun eigen toekomst, wat best logisch is, maar het demotiveert de vloer. Vier jaar geleden hadden we nog twintig clusterdirecteuren, nu nog zes. En die gaan allemaal weg. Welk voorbeeld stel je als je leidinggevendens zo behandelt?'

Het verzet en het wantrouwen betreffen overigens niet alleen 'de anderen'. Ook directe collega's lijken niet altijd te worden vertrouwd. 'We zijn van elkaar afhankelijk, je hebt de ander nodig voor je eigen veiligheid', zegt een PIW'er. 'Maar uiteindelijk is het ieder voor zich.' Een ander vertelt het verhaal van een collega die werd verdacht van strafbare feiten. Achteraf bleek de beschuldiging op een misverstand te berusten. 'Maar toen had iedereen uit het team hem al laten vallen. Er hoeft maar een gerucht te zijn, en je staat nagenoeg alleen.'

Het gebrek aan onderlinge solidariteit blijkt verder uit het stijgend aantal geweldsincidenten van medewerkers onderling. Uit onderzoek blijkt dat ongewenste seksuele intimiteit, intimidatie en fysieke agressie relatief vaak voorkomt in de gevangenissen. Verder is gebleken dat veel personeel op de werkvloer kampt met schuldenproblematiek. 'Dat is de spanning', verklaart een PIW'er. 'Er wordt veel gegokt in ons beroep.' Dat de financiële situatie thuis mensen kwetsbaar maakt in hun baan, is inmiddels bekend. Integriteit staat hoog op de agenda van het gevangeniswezen.

### **Gemakzuchtige koffietafelcritici**

Op het hoofdkantoor van DJI worden ze wel eens moe van al die klagende mensen op de werkvloer die 'overal kritiek op hebben, behalve op zichzelf'. Sommige beleidsmedewerkers, onderzoekers en leidinggevendenden ergeren zich aan de negatieve instelling die Bewa's en PIW'ers aan de dag leggen. 'Ze hebben het altijd over professionaliteit en meer eigen verantwoordelijkheid, maar uiteindelijk willen ze gewoon naar schaal 8.' 'De verhouding één PIW'er op twaalf gedetineerden lijkt wel heilig', klaagt een ander. 'Zodra je ook maar suggereert dat het misschien anders kan, wordt elk overleg opgeschort.' Ook direct leidinggevendenden hebben wel eens moeite met het gezeur. 'Alles draait om veiligheid, zeggen de mensen, daarom hebben ze DBMV tegengehouden. Ondertussen zie ik mensen batterijen pikken uit de mobilfoon van hun directe collega, omdat ze zelf te beroerd zijn even een nieuwe te halen. Stel dat er wat gebeurt, en dat iemand om hulp vraagt via een mobilfoon waaruit dan net die batterij is gehaald. Wat nou veiligheid?' De opmerkingen illustreren wel enigszins de sfeer, maar ook deze medaille heeft een keerzijde. Mensen op de werkvloer blijken

namelijk met aan masochisme grenzende precisie de hand in eigen boezem te kunnen steken. Ze noemen zichzelf ‘conservatief’, ‘negatief’, ‘gemakzuchtig’ en ‘koffietafelcritici’. ‘We beginnen eerst te zeiken, en al het nieuwe is altijd slecht’, geeft een oud-PIW’er aan, die overigens nog steeds werkzaam is binnen een inrichting. ‘Het nieuwe rooster bijvoorbeeld is altijd klote. Maar na een week is iedereen eraan gewend.’ Diverse bronnen vinden verder dat sprake is van ‘normverval’ en zeggen dat er steeds minder verschil is tussen de mensen die achter de deur zitten, en de mensen die ervoor staan. ‘Collega’s zitten met de voeten op tafel, vloeken, komen ongeschooren op het werk en gaan het liefst zo vroeg mogelijk weer naar huis. Er zitten er tussen met liefde voor het vak, maar heel veel personeel is liever lui dan moe.’ Elkaar aanspreken op ongewenst gedrag is niet gebruikelijk. En ook dat stoort veel mensen. ‘Collega’s klagen over een afrekencultuur bij Justitie, maar soms denk ik: was die er maar’, zegt iemand met meer dan twintig jaar ervaring in diverse functies. ‘Als iemand iets doet wat niet door de beugel kan, moeten we dat niet laten lopen. We vergoelijken elkaars gedrag, waarmee we ook een slecht signaal aan de gedetineerden geven.’ Een ander wacht nog steeds op zijn eerste functioneringsgesprek. ‘We zeggen onderling niks tegen elkaar, en leidinggevenden durven ook lang niet altijd man en paard te noemen. Of er wordt een tik uitgedeeld en dat staat dan in de krant.’

De bestaande, dikwijls als negatief ervaren cultuur binnen het gevangeniswezen, leidt overigens niet tot groot verloop. Mensen met een diensttijd van decennia zijn eerder regel dan uitzondering. ‘Mensen blijven inderdaad lang, te lang’, zegt een manager. ‘Teams bestaan soms jaren uit dezelfde mensen. Daar slijten patronen in die nauwelijks corrigeerbaar zijn.’ Iedereen wijt dat aan de relatief goede betaling, ‘de fuik’ zoals het wordt genoemd. Doorstromen naar andere, vergelijkbare functies in bijvoorbeeld de zorg zijn, bijvoorbeeld door het ontbreken van onregelmatigheidstoelagen, niet altijd even aantrekkelijk. Bovendien is het nu nog gebruikelijk 4 x 9 uur te werken, wat veel mensen niet willen opgeven. Vrijwel iedereen hecht aan de ambtenarenstatus. De opmerking dat ‘Justitie een goede baas is’ wordt meer dan één keer gemaakt.

## Geen droombaan

De bestaande cultuur in het gevangeniswezen is deels van alle tijden, zoals onder andere blijkt uit het proefschrift *De gevangenis als werkplek* van Max Kommer dat in 1991 verscheen en de situatie in de jaren tachtig beschrijft. Sindsdien hebben zich echter een aantal ontwikkelingen voorgedaan die de cultuur extra lijken te hebben beïnvloed. In ieder geval heeft de groei van het aantal gedetineerden en de daarmee gepaard gaande capaciteitsuitbreiding veel druk op de ketel gezet. Waren er in 1994 8.735 gedetineerden geregistreerd, in 2006 waren dat er 16.230.<sup>3</sup> Het volume personeel groeide mee, maar lang niet in dezelfde mate: in 1995 werkten er 5.020 man in de executieve dienst (dit zijn met name PIW'ers, exclusief degenen die in de sociale dienstverlening, vorming en/of arbeid actief zijn) en dat aantal was in 2006 gedaald tot 4.756. Het aantal mensen werkzaam in de beveiliging groeide wel, van 1.465 in 1995 tot 3.063 in 2006.<sup>4</sup>

De spectaculaire groei van het aantal gedetineerden, gecombineerd met de steeds zwaarder wordende (vaak verslaafde en/of gestoorde) populatie ging gepaard met tal van beleidswijzigingen, variërend van steeds sober wordende regiems tot twee-op-één-cel en – meest recent – de proef met meerpersoonscellen en moderne technologie in de 'nieuwe' penitentiaire inrichting in Lelystad (zie het artikel van Kruis-sink e.a. in dit nummer). Het personeel heeft in ieder geval het gevoel in al die veranderingen niet of onvoldoende te zijn gekend. 'DBM-V ging met een *roadshow* door het land, maar echt even uitleggen hoe het werkt, is er niet bij geweest.' 'We mogen wel in een werkgroep zitten, maar gaandeweg het proces vooral geen kritische geluiden laten horen', zegt een ander. Door deze ervaringen is de 'natuurlijke' afstand tot Den Haag alleen maar vergroot. Tegelijk daalde het aanzien van het beroep, vinden veel mensen. 'Kijk, het is nooit een droombaan geweest', zegt een oud-PIW'er. 'Voor de meeste mensen is de gevangenis een tweede of derde carrière. De zanger Jaap Fischer zong ooit een liedje over een cipier. *Hij was in de wieg gelegd voor cipier, tierelierelier*. Nou, dat is al dertig jaar niet meer het geval. Niemand droomt als kind van een baan in het gevang. Maar toch, mensen waren vroeger trotser.

3 Bron: Central Bureau voor de Statistiek, [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl) Kenmerken van gedetineerden.

4 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl) Personeel van de penitentiaire inrichtingen op 30 september.

Het vak ging niet zelden over van vader op zoon. Die trots is helemaal weg, heb ik het gevoel.'

Sommige wijten het verlies aan professionele trots niet alleen aan de ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen, maar ook aan die in de samenleving. Het verharde strafklimaat, en de afnemende tolerantie ten opzichte van gedetineerden, maken het er voor de Bewa's en PIW'ers niet makkelijker op om buiten over hun werk te praten. In combinatie met de toch nog heersende machocultuur op de werkvloer, levert dat voor meer dan een enkeling psychische spanningen op. De rest is geneigd de deur stipt om vijf uur achter zich dicht te trekken en daarmee de boel de boel te laten.

### **Einde aan de overlevingscrisis**

Een medewerker van de Dienst Vervoer & Ondersteuning komt aan bij een penitentiaire inrichting. 'Goedemorgen, hier is de Wehkamp, ik kom twee pakketjes brengen', grapt de chauffeur tegen de 'badmeester'<sup>5</sup> van het cellencomplex, en laat twee gedetineerden uitstappen. 'In dit soort grappen zit het gevaar', zegt een ervaren onderzoeker van DJI. 'Het toont precies aan hoe men de gedetineerde als object ziet, als ding. Ik heb PIW'ers tegen gedetineerden zien spreken alsof zij minder dan lucht waren. De schade die zij de gedetineerden daarmee toebrengen, is groot. Iemand een regel opleggen en jezelf er niet aan houden, is desastreus.'

Het voorbeeld illustreert een van de conclusies van dit summier onderzoek naar de levende gevoelens van onbehagen op de werkvloer van enkele penitentiaire inrichtingen; waar eerderdaags een zekere beroepstrots werd geput uit de idee gedetineerden 'iets te kunnen leren' en daardoor een rol te spelen in het hele proces van resocialisatie en het tegengaan van recidive, overheerst nu vooral het gevoel 'dat het er toch allemaal geen zak toe doet'. Dat gevoel van onmacht past niet bij de toch enigszins machoachtige cultuur van het gevangeniswezen. 'Wij zijn geen passief volkje', zegt een PIW'er. 'Maar de werkelijkheid is verdomd weerbarstig.'

5 De badmeester was vroeger degene die nieuwe gedetineerden ontving, liet douchen en wegwijs maakte in de inrichtingen. Tegenwoordig doucht niemand meer bij aankomst, maar de badmeester heeft zijn naam behouden.

Relatief oppervlakkige observaties van die werkelijkheid laten zien dat de belangen van het personeel in meer dan één opzicht haaks staan op de belangen van anderen; gedetineerden zijn wellicht gebaat met meer eigen verantwoordelijkheid, maar dat vergt onherroepelijk meer van de PIW'ers die zich in hun veiligheid bedreigd voelen. De samenleving lijkt in sommige groepen gedetineerden niet meer te willen investeren, en vindt kale beveiliging voldoende, terwijl PIW'ers bang zijn daardoor te worden gereduceerd tot sleuteldraaiers. Het hoofdkantoor heeft belang bij het halen van de zogenoemde taakstelling van 17%, en moet dus bezuinigen, maar dat gaat ten koste van het personeel, zegt het personeel. Door al die haaks op elkaar staande belangen lijkt aan de 'overlevingscrisis in het Nederlandse gevangeniswezen', zoals iemand het uitdrukt, voorsn niet makkelijk een eind te maken.

Toch lijken er ook veel gedeelde belangen te zijn. Zo lijkt het proces van normalisatie, waarin binnen de inrichting zoveel mogelijk de dagelijkse situatie buiten de inrichting wordt nagebootst, in het belang van gedetineerden én personeel. Omdat de gedetineerden meer zelf moeten doen, raken zij minder gehospitaliseerd, en PIW'ers krijgen weer een belangrijke taak als het aankomt op bejegening. Hetzelfde geldt voor de herinvoering van een avondprogramma, of het scherper onderscheiden van doelgroepen. Het lijkt wenselijk bij de uitwerking van nieuwe ideeën over de toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen meer rekening te houden met deze gedeelde belangen. Er bestaat op de werkvloer van de inrichtingen grote behoefte aan betrokkenheid, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Die betrokkenheid hoeft niet alleen via de medezeggenschapskanalen te worden gevonden, maar moet vooral vorm krijgen in de inrichtingen zelf, op de afdelingen, bij de teams. Materiële en personele consequenties van inhoudelijke maatregelen moeten snel op tafel komen, opdat mensen het gevoel krijgen serieus te worden genomen. Er zou meer kunnen worden geïnvesteerd in de professionaliteit van het gevangenispersoneel door bijvoorbeeld meer aandacht te besteden aan de gewenste omgangsvormen en het gedrag binnen de inrichting. Herstel van de beroepstrots is in het belang van het personeel zelf, én in dat van de samenleving. Dat geldt ten slotte ook voor het opleidingsniveau van en de waardering voor het personeel. Al te veel concessies aan de functie-eisen leiden tot frustratie en demotivatie op de werkvloer, en daarmee is de samenleving allerminst gediend.

## Literatuur

### **Boer, P. den, B. Hövels**

*Loopbaanpaden voor PIW'ers*  
Nijmegen, Kenniscentrum Be-  
roepsonderwijs Arbeidsmarkt,  
2006

### **Cornelisse, L.**

*Op bed liggen is er niet meer bij*  
Trouw, 20 juli 2006

### **Dekker, S., R. Jongejan e.a.**

*Crisis in het gevangeniswezen;  
bolletjesslikkers en het cellente-  
kort*  
Bestuurskunde, 12e jrg., nr. 2,  
2003, p. 77-87

### **Kommer, M.M.**

*De gevangenis als werkplek*  
Arnhem, Gouda Quint, 1991

### **Marijnissen, J., J. de Wit**

*Draai 'ontmenselijking' gevange-  
nissen terug*  
Trouw, 22 juli 2006  
*Jaarbericht DJI 2005*  
Den Haag, Ministerie van Justi-  
tie 2006  
*Brief van de Minister van Justitie*  
*(1 september 2006)*  
Kenmerk 5435292/06/DSP  
*Advies DBM-V*  
GOR GW 06/402 (12 oktober  
2006)

# Wat er in je hoofd en je hart zit weet niemand

## Gedetineerde vrouwen in Nederland

*A.-M. Slotboom en C. Bijleveld\**

Gedetineerde vrouwen vormen al enkele jaren, zowel in Nederland als in andere westerse landen (Carlen en Worrall, 2004; Chesney-Lind en Pasko, 2004) een stijgende groep binnen de totale populatie gedetineerden. In Nederland is de populatie gedetineerde vrouwen die op strafrechtelijke titel in de gevangenis verbleef tussen 1995 en 2005 bijna verdubbeld, van 420 tot 816 (Van Gemmert, 2002; DJI, 2006). Van deze vrouwelijke gedetineerden in 2005 hadden er 475 een gevangenisstraf opgelegd gekregen en verbleven er 341 in voorlopige hechtenis. In Nederland is de mannelijke gedetineerdenpopulatie ook toegenomen over dezelfde tijd, deze toename was met 60% echter relatief beduidend lager. Ondanks de relatief grote toename vormen gedetineerde vrouwen met ruim 5% nog steeds slechts een zeer klein deel van de totale populatie gedetineerden. Veel van de toename van vrouwelijke gedetineerden is naar alle waarschijnlijkheid toe te schrijven aan de zogenoemde 'ezelinnen', vrouwelijke drugskoeriers die rond 2001 in groten getale Nederland binnenkwamen en gepakt en (relatief lang) afgestraft werden. In 2005 verbleef dan ook een derde van de vrouwen voor drugsdelicten, ongeveer een kwart voor geweldsdelicten, en nog eens een kwart voor vermogensdelicten. Bij mannen zat 'slechts' 18% voor een drugsdelict, ook 25% voor vermogen en 40% voor geweld (WODC, 2007). Vrouwen zitten dus relatief vaker voor drugs(gerelateerde) delicten, mannen relatief vaker voor geweld. Deze verhoudingen vinden we grosso modo ook in het buitenland terug (zie ook Carlen en Worrall, 2004; Greenfeld en Snell, 1999; Kruttschnitt en Gartner, 2005).

\* Dr. Anne-Marie Slotboom is als universitair docent verbonden aan de Afdeling strafrecht en criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam en prof. dr. mr. Catrien Bijleveld is hoogleraar Methoden en Technieken van Criminologisch Onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en senior-onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving te Leiden.



In Nederland is de afgelopen jaren slechts mondjesmaat onderzoek naar gedetineerden gedaan. En bijna altijd – net als in ander criminologisch onderzoek – waren de onderzoekssubjecten mannen. Het recente onderzoek naar criminogene behoeften van gedetineerden (Vogelvang e.a., 2003) stelt zelfs letterlijk dat vrouwelijke gedetineerden geen 'beleidsprioriteit' zijn en daarom buiten het onderzoek zijn gelaten. Het is echter de vraag of bevindingen over het mannelijk deel der gedetineerdenpopulatie zomaar naar vrouwen gegeneraliseerd mogen worden. Er zijn zelfs allerlei redenen om te veronderstellen dat vrouwelijke gedetineerden specifieke kenmerken hebben, specifieke criminogene behoeften, detentie op een andere manier ervaren, met eigen problemen als gevolg van de detentie worstelen, en mogelijk seksespecifieke detentieschade oplopen. In dit artikel laten we zien wat er bekend is over de kenmerken van gedetineerde vrouwen, wat het huidige Nederlandse beleid is rondom vrouwen en welke problemen vrouwen tijdens hun detentie ervaren. Daar waar mogelijk vergelijken we gedetineerde vrouwen met mannen. We gaan echter niet uitvoerig in op de achtergronden van gedetineerde mannen. Het doel van dit artikel is juist te laten zien wat bekend is over gedetineerde vrouwen, wat hen en hun positie specifiek maakt en waarom vrouwen mogelijk een genderspecifiek beleid nodig hebben.

### **Kenmerken van gedetineerde vrouwen**

Veel onderzoek naar criminogene behoeften is, zoals eerder gezegd, gedaan bij mannen. Op basis van needs-risks assessments zoals the Offender Assessment System (OASys) (Home Office, 2007) en Recidive inschattingsschalen (Risc), een Nederlandse vertaling en bewerking van OASys, worden criminogene behoeften vastgesteld, inschattingen gemaakt over recidive, doelen voor interventies vastgesteld en beslissingen genomen over plaatsing in verschillende instellingen. Bij vrouwen en mannen worden meestal dezelfde behoeften gemeten, ervan uitgaande dat er geen verschil is tussen mannen en vrouwen (Blanchette, 2002; Hollin en Palmer, 2006). Onderzoek suggereert dat dit geldt voor behoeften als werk, opleiding, verslaving, financiën en woonomstandigheden (Hollin en Palmer, 2006). Hoe belangrijk deze behoeften zijn voor mannen en vrouwen en in welke mate ze samenhangen met recidive

is niet helemaal duidelijk. Er is weinig systematisch onderzoek gedaan naar verschil in criminogene behoeften van mannen en vrouwen. Wel blijken vrouwen op een aantal gebieden te verschillen van mannen. Zo blijken gedetineerde vrouwen vaker seksueel misbruikt, blijken ze vaker drugs te gebruiken, lager opgeleid te zijn, meer zelfmoordpogingen te doen en hebben ze vaker psychische (bijvoorbeeld depressie, Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS)) en fysieke gezondheidsklachten dan gedetineerde mannen (Bloom e.a. 2003; Braithwaite e.a., 2006; Byrne en Howells, 2002). Ook ervaren zij meer omgevingsstress vanwege psychische klachten en blijkt slachtofferschap in de jeugd te zorgen voor aanpassingsproblemen (Warren e.a., 2004). Wel blijken gedetineerde vrouwen meer steun te ervaren dan gedetineerde mannen binnen de gevangenis (Jiang e.a., 2007). Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat vrouwen meer relatiegeoriënteerd zijn, en dus vaker participeren in georganiseerde activiteiten in de gevangenis. Biedt de omgeving echter weinig sociale steun, dan hebben vrouwen een grotere kans een depressie te ontwikkelen dan mannen (Kendler e.a., 2005).

Een van de belangrijkste verschillen tussen mannen en vrouwen is echter de zorg voor kinderen. Vrouwen blijken voor hun detentie vaker de belangrijkste (financiële) verzorger van hun kinderen (Chesney-Lind en Pasko, 2004). Internationaal onderzoek laat zien dat vrouwen in de aanpassing aan de detentiesituatie meer problemen in de relatie met hun kinderen rapporteren. Uit onderzoek komen overigens ook steeds meer indicaties dat kinderen van gedetineerden aanzienlijke problemen ondervinden van de detentie van hun ouders (genoemd worden: hyperactiviteit, agressie, depressie, posttraumatische stress, slaapproblemen, eetproblemen, weglopen, alcohol- en drugsgebruik; zie voor een overzicht Murray, 2005; Johnston, 1995). Het weinige onderzoek dat gedaan is naar de invloed van de detentie van de moeder op haar kinderen geeft indicaties dat de problemen mogelijk nog ernstiger zijn als de moeder gedetineerd is (Meyers e.a., 1999). Murray en Farrington (2005) lieten bovendien zien dat kinderen van gedetineerden, vergeleken met kinderen van niet-gedetineerde maar wel delinquente ouders, een zes keer zo grote kans lopen later zelf in de gevangenis te belanden. Onderzoek naar de inrichting van detentie is dan ook niet alleen van groot belang voor de vrouwelijke gedetineerde zelf, maar ook voor haar kinderen.

Al met al betekent dit dat vrouwen vanwege hun andere problematiek, vanwege hun in een aantal gevallen andere thuissituatie (namelijk met kinderen), en vanwege hun andere aanpassing een bijzondere groep gedetineerden zijn. Vanwege die andersoortige problematiek en beleving, en vanwege de mogelijk additionele negatieve effecten als er kinderen zijn, is speciaal beleid op zijn plaats.

### **Nederlands detentiebeleid specifiek voor vrouwen**

Uit buitenlands onderzoek blijkt dat gedetineerde mannen en vrouwen verschillende problemen en behoeften hebben. In tegenstelling tot Nederland zijn in het buitenland de nodige genderspecifieke programma's ontwikkeld. Zo heeft men in Canada veel programma's om de psychische klachten van gedetineerde vrouwen te behandelen (Laishes, 2002). Ook de Home Office in Engeland heeft een zogenoemd 'Women's Offending Reduction Programme' (2005) ontwikkeld waarin vooral aandacht is voor de psychische klachten en de drugsproblematiek van gedetineerde vrouwen. In Amerika heeft de National Institute of Corrections op basis van onderzoek naar de kenmerken van gedetineerden vrouwen, de manier waarop gender een rol speelt in het justitiële veld en theorieën over de achtergronden van gedetineerde vrouwen aanbevelingen gedaan voor een genderspecifieke benadering. Zij adviseren beleid en programma's te ontwikkelen gericht op gezondheid (trauma's, verslaving), relaties met kinderen, de familie, maar ook door scholing de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren (Bloom e.a., 2003). Er is tot op heden echter nog weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van genderspecifieke programma's. Hall e.a. (2004) evalueerden als een van de weinigen een drugsprogramma in Californië, speciaal ontwikkeld voor vrouwen, waaruit bleek dat vrouwen die deelnamen aan het drugsprogramma minder recidiveerden dan vrouwen die niet deelnamen.

Hieronder laten we zien in hoeverre in het Nederlandse detentiebeleid rekening gehouden wordt met de specifieke problemen van vrouwen. Nederland kent op dit moment vier locaties waar vrouwen gedetineerd zitten, te weten Breda, Nieuwersluis, Sevenum Ter Peel en Zwolle. Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was er weinig specifieke beleidsaandacht voor gedetineerde vrouwen. De argumenten die werden aangevoerd om dit gebrek aan aandacht te rechtvaardigen

gen verwezen meestal naar het kleine aantal vrouwen in detentie en de geringe ernst van de gepleegde delicten (Wolleswinkel, 1997). In 1991 verscheen in opdracht van het Ministerie van Justitie echter het rapport *Vrouwen in detentie* van de gelijknamige werkgroep, waarin een vergelijking werd gemaakt tussen gedetineerde mannen en vrouwen en de nadelige positie van vrouwen in kaart werd gebracht. In het rapport werden verschillende aanbevelingen gedaan omtrent seksespecifiek beleid gericht op onder andere scholing, werk, zwangerschap, bezoeksregelingen en aangepaste regionalisering in verband met externe relaties (in die tijd waren er namelijk (nog) minder differentiatiemogelijkheden in bestemming waardoor vrouwen gebonden waren aan één verblijfssfeer). De meest opvallende aanbevelingen waren: ruimte creëren (gebouwd op inrichten) voor moeders met kinderen tot vier jaar en verruimen van bezoektijden voor kinderen buiten de inrichting.

In het themanummer van *Nemesis* over criminaliteit en vrouwen in detentie uit 1995 beargumenteerde Van Dam, de toenmalige voorzitter van het Categoriële Overleg Vrouwen (COV) en toenmalige directeur van Amerswiel, dat een apart detentiebeleid voor vrouwen noodzakelijk was omdat vrouwen vaak niet vluchtgevaarlijk zijn, aanzienlijk minder recidiveren dan mannen, vaak de zorg voor kinderen hebben en vaak door seksegebonden maatschappelijke en sociale problematiek in de gevangenis belanden. Van Dam was voorstander van een moeder-kindhuis, centraal gelegen in het land. Sinds 1995 is in Sevenum Ter Peel een moeder-kindhuis operationeel waarin plaats is voor een vijftal moeders met kinderen tot vier jaar. Dit huis staat apart en zorgt ervoor dat kinderen van nul tot vier jaar in een meer kindvriendelijke omgeving in de inrichting kunnen verblijven. In het gebouw, dat enigszins lijkt op een normaal woonhuis, worden zij niet geconfronteerd met andere gedetineerden. Amerswiel zelf had sinds 2001 een gesloten inrichting voor vrouwen waarbij de vrouwen niet in cellenblokken zaten maar in huizen waarbij veel verantwoordelijkheid bij de vrouwen zelf gelegd werd en een grote mate van zelfredzaamheid verwacht werd. Bovendien mochten kinderen twee keer per maand een zaterdag komen en werden ze ontvangen op de afdeling, een vrij unieke constructie die in de meeste gevangenis- en detenties niet mogelijk is. Dit soort moeder-en-kindprojecten bestaan op meerdere plaatsen sinds midden jaren negentig.<sup>1</sup>

1 Amerswiel zelf huisvest op dit moment weer mannen; de vrouwen zijn overgeplaatst naar andere inrichtingen.

Ondanks deze ontwikkelingen constateerde Humanitas de afgelopen jaren tijdens het project *Gezin in balans* (opvoedingsondersteuning aan gedetineerde moeders en hun kinderen) problemen in het contact tussen gedetineerde moeders en hun kind(eren).

Zeer recent is dan ook een rapport verschenen van het Verwey-Jonker instituut (Braam e.a., 2007) in opdracht van Humanitas waarbij knelpunten in de omgang tussen gedetineerde moeders en hun kinderen in kaart gebracht zijn en aanbevelingen zijn gedaan ter verbetering van de omgang. Onderzocht is in hoeverre in de wet, het beleid en de praktijk de omgang tussen moeders in detentie en hun kinderen geregeld is. Bovendien zijn op basis van vijf casussen, waarin (indien mogelijk) zowel moeders, kinderen, overige familieleden, hulpverleners evenals het gevangenispersoneel geïnterviewd zijn, knelpunten onderzocht.

De conclusie van dit rapport luidt dat binnen het justitiële beleid de omgang tussen gedetineerde moeders en kinderen niet als een apart onderdeel wordt genoemd. Ook zijn er geen specifieke regels over het ouder-kindcontact. Ook in de huisregels (zowel landelijk als voor de afzonderlijke PI's) wordt geen expliciete aandacht geschonken aan de omgang tussen moeders en hun kinderen. In de praktijk blijkt in de vier PI's wel extra aandacht voor deze groep. Er worden kindermiddagen georganiseerd, er is een logeershuis, moeders hebben extra belmogelijkheden en er is, zoals eerder genoemd, een moederkinderhuis (Sevenum Ter Peel). Het aanbod verschilt per inrichting. Kortom, er is weinig formeel vastgelegd en in de praktijk zijn er (beperkte) mogelijkheden maar die zijn niet eenduidig geregeld. Uit het rapport blijkt ook dat er weinig systematisch onderzoek is gedaan naar zowel de omgang tussen gedetineerde moeders en hun kinderen als de effecten van detentie op de kinderen. Het schaarse onderzoek is vooral praktijkgeoriënteerd en weinig wetenschappelijk onderbouwd. Zowel moeders, kinderen als de medewerkers uit de praktijk (gevangenis, hulpverlening, reclassering) signaleren problemen in het contact (beperkte bezoek- (vooral onder schooltijd) en belmogelijkheden), ontoegankelijkheid en onbereikbaarheid van de inrichtingen vanwege grote afstanden en beperkt openbaar vervoer en kindonvriendelijke regels (detectiepoortjes) en bezoekruimtes. Tot slot blijken er problemen te zijn in de samenwerking en communicatie tussen de verschillende instellingen (PI, Bureau Jeugdzorg, reclassering enzovoort). Aanbevelingen worden dan ook gedaan over de regie waarbij gesuggereerd wordt Bureau Jeugdzorg centraal

meldpunt te maken als moeder gedetineerd raakt. Verder wordt voorgesteld de bezoekmogelijkheden te verbeteren, meer eenduidigheid te creëren in bezoek en contactmogelijkheden tussen inrichtingen, en zouden de PI's proactief begeleiding en informatie moeten geven aan gedetineerde moeders in de omgang met hun kinderen.

Sinds kort is er vanuit Justitie ook aandacht voor terugkeer van gedetineerde moeders bij hun kinderen. Staatssecretaris Albayrak van justitie heeft 15 mei jongstleden tijdens de Internationale Dag van het Gezin het startschot gegeven voor het project een *Betere Start*, waarin gedetineerde vrouwen een training krijgen in het hernemen van hun rol als opvoeder na terugkeer uit detentie in hun gezin. Dit project wordt uitgevoerd in Sevenum Ter Peel en is een samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de Universiteit Utrecht.

De afgelopen jaren is er ook aandacht gekomen voor gedetineerde vrouwen met ernstige psychische en psychiatrische problemen. In Amerswiel was in 1994 de eerste individuele begeleidingsafdeling (Iba) voor vrouwen opgezet waarin extra zorg en aandacht is voor vrouwen met (ernstige) psychische stoornissen. Inmiddels is deze Iba verhuisd naar Zwolle. Naast de Iba is sinds 2001 een afdeling voor vrouwen in de Foba (forensische observatie- en begeleidingsafdeling) in Amsterdam geopend, voor vrouwen met ernstige psychische en psychiatrische problematiek bij wie crisisinterventie en eventuele medicatie-instelling noodzakelijk zijn (zie ook Van Dam, 2001; Matthei en Stam, 2001, Matthei, Stam e.a., 2002).

### **Detentiebeleving door vrouwen: Nederlands onderzoek**

We hebben laten zien in hoeverre gedetineerde mannen en vrouwen van elkaar verschillen (vooral gebaseerd op buitenlands onderzoek) en welk beleid er in Nederland de afgelopen jaren ontwikkeld is voor gedetineerde vrouwen. De voornaamste geïmplementeerde seksespecifieke beleidsmaatregelen lijken te liggen op het terrein van moeder-kindrelaties tijdens en na detentie, en in aandacht en ruimte voor vrouwen met ernstige psychi(atri)sche problematiek. We weten echter nog niet hoe vrouwen in Nederland hun detentie beleven en of in hun ervaringen iets terug te zien is van het beleid. Hierna bespreken we Nederlands onderzoek op dit terrein. Wolleswinkel promoveerde in 1997 op een onderzoek naar de

(rechts)positie van gedetineerde moeders. Zij onderzocht in hoeverre gedetineerde moeders aan hun positie van feitelijk verzorgende ouder rechten kunnen ontleen ten aanzien van de overheid of derden. Naast het juridische perspectief besteedde ze ook aandacht aan de ervaringen van gedetineerde vrouwen. Wolleswinkel geeft ook een overzicht van onderzoeken in de periode 1983-1995 naar de detentiebeleving van vrouwen. Ze bespreekt onder andere de onderzoeken van Brouwers en Sampiemon (1988), een serie interviews gepubliceerd in *Nemesis* (1995) en het onderzoek van Janssen (1994), op basis van participerende observatie, naar de positie van Latijns-Amerikaanse vrouwen in de gevangenis.

Uit het overzicht van Wolleswinkel blijkt dat de ervaringen van vrouwen in detentie en met de gevangencultuur te typeren zijn aan de hand van de volgende onderwerpen: onderlinge verhoudingen (waaronder aandacht voor drugs en psychisch functioneren), relatie tot het personeel, dagbesteding, contacten met relaties buiten en seksualiteit en intimiteit. Onderlinge verhoudingen tussen vrouwelijke gedetineerden worden beschreven in termen van gebrek aan solidariteit, onderlinge jaloezie en geroddel. Vrouwelijke gedetineerden zijn op hun hoede voor elkaar. De vrouwen hebben veel klachten over hun gezondheid en het functioneren van de medische dienst. Relaties tot het personeel worden gekenmerkt door afhankelijkheid en betutteling. Daar waar vrouwen intensief met het personeel omgaan (open inrichtingen) wordt echter door het merendeel van de vrouwen het contact als positief ervaren. Over de dagbesteding merken de vrouwen op dat arbeid zorgt voor gezelligheid en tijdverdrijf. Ontevredenheid is er vooral over de aard van het werk. Ook wordt er regelmatig gemopperd over het cursusaanbod. Er is veel behoefte aan intimiteit, warmte en geborgenheid. Het allermeeft lijken de gedetineerde vrouwen te worstelen met de zorg om hun kinderen en andere familie. Overigens bleek dit voor detentie ook vaak het geval – al leek detentie de problemen te verergeren (zie verder Wolleswinkel, 1997).

Na de studie van Wolleswinkel is de wetenschappelijke belangstelling voor vrouwelijke gedetineerden in Nederland verstomd. Hierin wijkt Nederland af van andere landen met vergelijkbaar gegroeide populaties vrouwelijke gedetineerden. Vooral in de Verenigde Staten wordt zeer veel onderzoek naar vrouwelijke gedetineerden gedaan (zie bijvoorbeeld Jiang en Winfree jr, 2006; Kruttschnitt en Gartner, 2005; Kruttschnitt en Vuolo, 2007; Thompson en

Loper, 2005), en ook in Engeland worden grootschalige langlopende onderzoeken uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Liebling, 1992, 1994). In Nederland voert DJI een tweejaarlijkse survey uit onder de gedetineerdenpopulatie waarin ook de vrouwen participeren. In 2004 is de laatste survey uitgevoerd onder ruim 13.000 gedetineerden, van wie de helft uiteindelijk medewerking heeft verleend aan het onderzoek. De respons bij de vrouwen lag iets hoger dan bij de mannen: in het Huis van Bewaring had 58% van de vrouwen meegedaan en in de gevangenis 66%. Uit het onderzoek bleek dat gedetineerden zich over het algemeen veilig voelen, hoewel vrouwen iets minder dan mannen. Over voorbereiding op terugkeer in de samenleving waren de meeste vrouwen in gesloten inrichtingen zeer negatief. Zij vonden dat de Penitentiaire Inrichtingen zich te weinig inspanssen om deze terugkeer goed te laten verlopen. Over contacten met de buitenwereld waren zowel mannen als vrouwen positief noch negatief. Echter, vooral gedetineerden die kinderbezoek ontvangen (en dit waren meestal vrouwen) zeiden dat de bezoektijden de contacten compliceerden. Over contact met penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) waren vrouwen duidelijk erg positief, terwijl zij over de medische zorg weer ontevredener waren dan mannen.

Over de jaren heen zijn de terugkerende elementen in onderzoek naar de detentiebeleving van vrouwen allereerst de contacten met kinderen en de buitenwereld, medische klachten, ontevredenheid met het aanbod van werk en cursussen, en meer in zijn algemeenheid klachten over de voorbereiding op terugkeer in de samenleving. Relaties met het personeel worden wisselend beschreven: in de onpersoonlijker settings voelt men zich gekleineerd en wantrouwt men het personeel, maar als er de mogelijkheid is voor intensiever contact, wordt dit zeer gewaardeerd.

Gedetineerde vrouwen in Nederland leken in de jaren negentig te worstelen met problemen die in het internationale onderzoek prominent naar voren komen, psychische en fysieke gezondheidsklachten en problemen in de relatie en zorg om familie en kinderen. De resultaten van deze onderzoeken zijn inmiddels tien tot twintig jaar oud. De vraag is of er naar aanleiding van de doorgevoerde wijzigingen betreffende ouder-kindinteracties en psychische zorg veranderingen te zien zijn in de belevingen van vrouwen.

Enkele jaren geleden is vanuit Duitsland een groot internationaal-vergelijkend onderzoek gestart naar de omstandigheden van vrouwen in genen (vooral Oost- en Zuid-)Europese landen: de Internatio-



nal study on women's imprisonment (ISWI) (Dünkel, Kestermann e.a., 2005). Binnenkort zal naar verwachting ook Zuid-Afrika zich aansluiten. Vanuit Nederland participeert de Vrije Universiteit sinds 2006 in dit project. Met een gestandaardiseerde vragenlijst worden vrouwen in detentie bevraagd. Daarbij wordt niet alleen naar de detentiebeleving gevraagd maar ook naar allerlei fysieke kenmerken van de detentie, met het oog op de European prison rules. In 2008 zal een internationale vergelijking van de detentie-omstandigheden verschijnen waarin we zullen kunnen lezen of Nederlandse vrouwen hun detentie anders ervaren dan vrouwen in andere Europese landen.

Voor het Nederlandse deel van het onderzoek hebben wij het survey-gedeelte aangevuld met een klein aantal verdiepende interviews. De vragenlijst is vertaald in het Nederlands, Spaans, Engels en was al in het Duits beschikbaar. Deelname was vrijwillig. Vrouwen kregen een kleine vergoeding voor deelname aan het diepte-interview. In dit artikel rapporteren wij over de bevindingen uit de survey en de diepte-interviews zoals die in Sevenum Ter Peel en Nieuwersluis zijn afgerond. Aan de survey deden 109 vrouwen mee (respons 50%) en aan de diepte-interviews 28 vrouwen. Wij bespreken hier in het kort de bevindingen van dit onderzoek.

De meeste vrouwen in het onderzoek geven aan zich gerespecteerd te voelen door hun medegedetineerden. De antwoorden van de vrouwen in de diepte-interviews evenals de antwoorden op enkele open vragen in de survey geven een genuanceerder beeld en hier komen ook meer negatieve ervaringen met medegedetineerden aan de orde zoals weinig vertrouwen in medegedetineerden, en veel jaloezie en geroddel: *'Wat er in je hoofd en hart zit weet niemand, ik ben constant op mijn hoede'; 'Ik mis eerlijkheid tussen medegedetineerden, je moet sociaal zijn met iedereen, leren je mond te houden'*. De vrouwen zijn over het algemeen niet positief over de medische zorg. De meeste vrouwen geven aan zelf geen drugs te gebruiken. Dit resultaat is mogelijk verklaarbaar uit het feit dat geen vrouwen van een verslavingsbegeleidingsafdeling (VBA) of Iba meededen. Ruim een derde tot een kwart van de vrouwen is behandeld voor psychische klachten voordat zij in de inrichting kwamen. Hoewel uit Engels onderzoek bleek dat een aanmerkelijk aantal vrouwen in detentie aan zelfverwonding doet (zie onder anderen Liebling, 1994), vertoont slechts een kleine groep vrouwen in Sevenum Ter Peel en Nieuwersluis symptomen van zelfverwondend

gedrag. Consistent echter met buitenlands onderzoek dat liet zien dat de prevalentie van traumatische ervaringen onder gedetineerde vrouwen hoog is en gedetineerde vrouwen vaak last hebben van depressie, posttraumatische stress en andere psychische problemen (zie onder anderen Dünkel e.a., 2005; Green e.a., 2005), is de bevinding dat rond de 40% van de vrouwen depressieve gevoelens heeft. Factoren vanuit de omgeving die hierbij vooral een rol spelen zijn het gebrek aan respect dat ervaren wordt door het personeel en het buitengesloten voelen door medegedetineerden.

Ondanks het feit dat gebrek aan respect de kans op depressieve gevoelens vergroot, voelt het merendeel van de vrouwen zich gerespecteerd door het personeel en zich niet of nauwelijks onderdrukt. Ook hier zijn de vrouwen in de diepte-interviews gemiddeld iets negatiever: de omgang met de PIW'ers wordt door een aantal geïnterviewde vrouwen beschreven in termen van afhankelijkheid en machtsmisbruik.

In Nieuwersluis ontvangt ruim 30% geen bezoek van de kinderen en woont ruim 40% van de kinderen bij zijn/haar vader terwijl in Sevenum Ter Peel 50% geen bezoek ontvangt en ongeveer een derde van de kinderen bij zijn/haar vader verblijft. De meeste moeders uit Sevenum Ter Peel en Nieuwersluis omschrijven de relatie met hun kinderen, ondanks hun detentie, als innig, liefdevol en ontspannen. Het merendeel ervaart het gescheiden zijn als pijnlijk en extra straf, geeft aan te voelen gefaald te hebben en doet haar best op afstand toch een goede moeder te zijn. Ruim een derde maakt zich zorgen over de kwaliteit van de opvang van de kinderen. Uit de survey en de interviews komt eenzelfde beeld naar voren.

De meeste vrouwen uit zowel Nieuwersluis als Sevenum Ter Peel hebben geen familie of vrienden in de buurt wonen (gemiddelde reistijd naar Sevenum was meer dan twee uur), ze vinden het bezoek te weinig, kunnen geen fysiek contact hebben tijdens het bezoek en missen de mogelijkheid om ongestoord bezoek te ontvangen.

In het algemeen zijn de vrouwen ontevreden over het werk en het opleidingsaanbod binnen de inrichting. Ze hebben maar weinig waardering voor hun werk en vinden dat ze weinig invloed hebben op het soort werk. Ook stemt het werk niet overeen met hun interesses. Wel geven ze aan dat het een welkome afwisseling is op het dagelijkse leven. Werk lijkt dus voor de vrouwen voornamelijk de functie van tijdverdrijf te hebben. Weinig vrouwen volgen een opleiding, ten dele omdat zij de taal niet spreken of nog in het Huis van Bewaring zitten.

## Conclusie

De resultaten van de recente survey, aangevuld met diepte-interviews, laten geen wezenlijk ander beeld zien dan het eerdere Nederlandse maar ook internationale onderzoek. Ondanks het bestaan van (een beperkt aantal) speciale opvangfaciliteiten voor moeders met kinderen, en de mogelijkheid van toegesneden zorg voor vrouwen met (acute) psychiatrische problematiek, rapporteren vrouwelijke gedetineerden in Nederland nog steeds problemen in de relaties met hun medegedetineerden en het personeel, eenzaamheid en behoefte aan contact, psychische klachten, problemen met de gezondheid(szorg), zijn zij ontevreden over hun dagbesteding en worstelen de meeste vrouwen met kinderen met de vervulling van het moederschap. Wolleswinkel concludeerde tien jaar geleden: 'Dat maakt maar weer eens duidelijk hoe totaal de greep van de institutie is op de gedetineerde vrouwen, ondanks veranderingen en verbeteringen in het beleid, de rechtspositie en de accommodaties' (p. 95). Hoewel de onderzoeken van DJI en ons eigen door selectieve non-respons mogelijk bepaalde groepen vrouwelijke gedetineerden missen, zoals de buitenlandse vrouwen, lijkt het erop alsof we die conclusie in grote lijnen nog steeds kunnen trekken.

Aandacht voor steun en zorg op relationeel gebied, gezondheid, zinvolle dagbesteding, en ouder-kindrelaties lijken vandaag de dag al met al nog even noodzakelijk als ruim een decennium geleden. Ook lijken vrouwen, ondanks de aanbevelingen in 1995 gebaseerd op hun geringere vluchtgevaarlijkheid, nog niet in minder sterk beveiligde inrichtingen terecht gekomen te zijn. Eén op de twee à drie vrouwen ontvangt geen bezoek van haar kinderen, een situatie die ontegenzeggelijk zeer groot lijden met zich meebrengt. Het lijkt erop alsof de grote reisafstand daar mede debet aan is. Los van wat men aan (grote) bezwaren van allerlei aard tegen het recentelijk gelanceerde idee van thuisdetentie mag denken, het is de moeite waard om te verkennen of daarmee voor deze groep gedetineerden niet veel leed opgelost zou kunnen worden.

Inmiddels is er op detentiegebied van alles in verandering. Het programma *Terugdringen Recidive* (TR) en de instelling van de Erkenningscommissie maken dat naar verwachting veel meer met evidence based interventies gewerkt zal (moeten) gaan worden. Het programma *Detentie en Behandeling op Maat* is tijdelijk zo niet voor goed stilgelegd. Het gevangeniswezen zal gemoderniseerd worden.

De vraag is hoe de uitwerking daarvan voor vrouwen zal zijn, en hoe de effecten daarvan op gedetineerde vrouwen zullen zijn. De verwachting is dat bewaking meer technisch ondersteund zal gaan worden, iets waarvan voor specifiek vrouwen – die meer behoefte dan mannen aan contact blijken te hebben – een ongunstiger effect verwacht mag worden.

Er zijn in Nederland inmiddels wel enkele projecten gestart voor gedetineerde vrouwen, zoals *Toekomst in balans* (TIB) dat zich richt op de resocialisatie van veroordeelde vrouwen met een strafrestant van minimaal vier maanden waarbij vooral ook aandacht is voor arbeidstoeleiding, huisvesting en werken aan een evenwichtige gezinssituatie (*Gezin in balans*). Op dit moment blijkt dat TIB echter nog niet voldoet aan de kwaliteitseisen opgesteld door TR (Brandsma, 2007; Jongejan, 2007). In het buitenland zijn veel meer initiatieven ontwikkeld, voornamelijk op het terrein van psychische gezondheid, verslaving en relaties met gezin en kinderen, waarvan men in Nederland zou kunnen profiteren. Hoewel een aantal van deze programma's ontwikkeld is op basis van uitvoerig literatuuronderzoek, is voorzichtigheid geboden omdat nog onvoldoende bekend is over de effectiviteit van deze programma's. Op beleidsgebied lijkt er al met al nog het nodige verbeterd te kunnen worden. Lichter beveiligde inrichtingen voor bepaalde categorieën vrouwelijke gedetineerden lijken geïndiceerd. Er lijkt aan zinvolle dagbesteding/werk en een toegesneden cursusaanbod grote behoefte te zijn, die alletwee in het licht van perspectieven op re-integratie een zinvolle investering zouden kunnen zijn. Onderzoek zou moeten uitwijzen of dit inderdaad zo is.

Voor de vrouwen met kinderen lijken een zeer hoge lijdensdruk te ervaren. Men mag verwachten dat dat bij een groot deel van hun kinderen ook het geval is. Gezien de mogelijke vervolgschade bij de kinderen zouden conform het advies van het Verwey-Jonkerrapport concrete alternatieven voor intenser contact uitgewerkt moeten worden.

In het buitenland is veel meer onderzoek naar gedetineerde vrouwen verricht dan in Nederland, net zoals er in algemene zin in het buitenland meer onderzoek naar gedetineerden is verricht. Ondanks toenemend onderzoek is er nog een groot kennisgat betreffende achtergronden en kenmerken van vrouwelijke gedetineerden en de uitwerking van detentiebeleid op de specifiek door vrouwen ervaren problemen.

In meer algemene zin is het de vraag hoe men aan de benodigde 'evidence' voor de 'evidence based interventies' voor deze groep denkt te komen. Dit onderstreept onzes inziens nog eens de grote behoefte aan empirisch onderzoek naar gedetineerde vrouwen, tijdens en na detentie. In zulk onderzoek is het ook mogelijk om te onderzoeken of het vooral, zoals Wolleswinkel suggereert, de greep van de institutie op deze vrouwen is, die de problemen en het lijden veroorzaakt, of dat ook de eerdere levensloop waaronder persoonlijke en sociale factoren de ervaren problemen mede veroorzaken. De komende jaren hopen we beide onderwerpen verder uit te werken. Zoals al aangestipt vormen de kinderen van gedetineerde vrouwen daarbij een nadrukkelijk aandachtspunt.

### Literatuurlijst

**Blanchette (2002)**

*Classifying female offenders for effective intervention application of the case-based principles of risk and need*

Forum on correctional research, 14e jrg., 2002, p. 31-35

**Bloom, B., B. Owen e.a.**

*Gender-responsive strategies; research, practice and guiding principles for women offenders*

National Institute of Corrections, U.S. Department of Justice, 2003

**Braam, H., J. Mak e.a.**

*Moeders in detentie en de omgang met hun kinderen*

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2007

**Braithwaite, R.L., K.J. Arriola e.a. (red.)**

*Health issues among incarcerated women*

New Brunswick, Rutgers University Press, 2006

**Brandsma, I.**

*Genderspecifieke re-integratie voor ex-gedetineerde vrouwen met 'Toekomst in Balans'?*

Amsterdam (ongepubl. scriptie), Vrije Universiteit Amsterdam, 2007

**Brouwers, M., M. Sampiemon**

*Vrouwen in detentie*

Ministerie van Justitie, WODC rapport nr. 63, 's-Gravenhage, 1988

**Bryne, M.K., K. Howells**

*The psychological needs of women prisoners; implications for rehabilitation and management*

Psychiatry, psychology and law, 9e jrg., 2002, p. 34-43

**Carlen, P., A. Worall**

*Analysing women's imprisonment*

Cullompton, Willan Publishing, 2004

**Chesney-Lind, M., L.J. Pasko**

*The female offender; girls, women, and crime*

Thousand Oaks, Sage, 2004

**Dam, B. van**

*Vrouwen in detentie*

Proces, 2001, p. 141-143

**Dam, B. van e.a. (red.)**

*Gevangen vrouwen; over criminaliteit en detentie*

Nemesis Cahiers, 1995

**Dienst Justitiële Inrichtingen**

*Gedetineerd in Nederland 2004*

Den Haag, MvJ, DJI, Ministerie van Justitie, DJI

**Düinkel, F., C. Kesterman e.a.**

*International study on woman's imprisonment; review, analysis of requirements and best practice*

Greifswald, University of Greifswald, 2005

**Gemmert, A.A. van**

*Rapport vrouwen in detentie*

Ministerie van Justitie, Den Haag, DJI, 2002

**Green, B.L., Miranda e.a.**

*Trauma exposure, mental health functioning, and program needs of women in jail*

Crime and delinquency, 51e jrg., 2005, p. 133-151

**Greenfeld, L.A., L. Snell**

*Women offenders*

Bureau of Justice Statistics, 1999

**Hall, E.A., M.L. Prendergast e.a.**

*Treating drug-abusing women prisoners; an outcomes evaluation of the forever free program*

The prison journal, 84e jrg., 2004, p. 81-105

**Hollin, C.R., E.J. Palmer**

*Criminogenic need and women offenders; a critique of the literature*

Legal and criminological psychology, 11e jrg., 2006, p. 179-195

**Johnston, D.**

*Effects of parental incarceration*

In: K. Gabel en D. Johnston (red.), *Children of incarcerated parents*, New York, Lexington, 1995, p. 59-88

**Janssen, J.**

*Latijns-Amerikaanse drugkoeriersters in detentie ezels of zondebokken?*

Arnhem, Gouda Quint, bv., 1994

**Jiang, S., L.T. Winfree jr.**

*Social support, gender and inmate adjustment to prison life; insights from a national sample*

The prison journal, 86e jrg., nr. 1, 2006, p. 32-55

**Jongejan, M.**

*Reïntegratie en/of recidive? Recidive onder de deelnemers van het project 'Toekomst in Balans'* Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007 (ongepubl. scriptie).

**Kendler, S.K., J. Meyers e.a.**

*Sex differences in the relationship between social support and risk for major depression; a longitudinal study of opposite-sex twin pairs*

American journal of psychiatry, 162e jrg., 2005, p. 250-256

**Kruttschnitt, C., R. Gartner**

*Marking time in the golden state: Women's imprisonment in California*

Cambridge, Cambridge University Press, 2005

**Kruttschnitt, C., M. Vuolo**

*The cultural context of women prisoners' mental health; a comparison of two prison systems*

Punishment & society, 9e jrg., nr. 2, 2007, p. 115-150

**Laishes, J.**

*The 2002 mental health strategy for women offenders*

Correctional Services Canada

**Liebling, A.**

*Suicides in prison*

London, Routledge, 1992

**Liebling, A.**

*Suicide amongst women prisoners*

Howard journal of criminal justice, 33e jrg., nr. 1, 1994, p. 1-9

**Matthei, I., E. Stam**

*Gedetineerde vrouwen, gek of lastig?*

Proces, 2001, p. 144-146

**Matthei, E., E. Stam e.a.**

*Psychische stoornissen bij vrouwen in detentie; een onderzoek bij vrouwen verblijvend op een Individuele Begeleidingsafdeling*  
Tijdschrift voor psychiatrie, 44e jrg., 2002, p. 655-663

**Meyers, B.J., T.M. Smarsh e.a.**

*Children of incarcerated mothers*  
Journal of child and family studies, 8e jrg., nr. 1, 1999, p. 11-25

**Moore, R.**

*Adults offenders' perceptions of the underlying problems; findings from the OASys self-assessment questionnaire*

Home Office, Findings 284, 2007

**Murray, J.**

*The effects of imprisonment on families and children of prisoners*

In: A. Liebling en S. Maruna (red.), *The effects of imprisonment*, Cullompton, Devon, Willan, 2005, p. 442-492

**Murray, J., D.P. Farrington**

*Parental imprisonment; effects on boys antisocial behaviour and delinquency through the life-course*

Journal of child psychology and psychiatry, 46e jrg., 2005, p. 1269-1278

**Rapport van de Werkgroep Vrouwen in detentie**

Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1991

**Thompson, C., A.B. Loper**

*Adjustment patterns in incarcerated women; an analysis of differences based on sentence length*

Criminal justice and behavior,  
32e jrg., nr. 6, 2005, p. 714-732

**Warren J.I., S. Hurt, e.a.**

*Exploring prison adjustment among female inmates; issues of measurement and prediction*

Criminal justice and behavior,  
31e jrg., 2004, p. 624-645

**Wolleswinkel, R.**

*Gevangen in moederschap; gedetineerde vrouwen en het recht op family life*

Deventer, Gouda Quint, 1997

**Women's Offending Reduction Programme**

Annual Review 2004-2005

National Offender Management Service

**Vogelvang, B.O., A. van Burik e.a.**

*Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland*

Den Haag, Adviesbureau Van Montfoort/WODC, 2003

**WODC**

*Criminaliteit en Rechtshandhaving*

[www.wodc.nl/Cijfers/](http://www.wodc.nl/Cijfers/)

CriminaliteitenRechtshandhaving/Straftenuitvoerlegging/index.asp

2007



# Het regiem van de vreemdelingenbewaring

## De balans na 25 jaar

*A.M. van Kalmthout\**

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is dat een ieder aan wie het niet of niet langer is toegestaan om in Nederland te verblijven, het land daadwerkelijk dient te verlaten. Doet deze dat niet, dan kan hem zijn vrijheid worden ontnomen. Het maakt daarbij verschil of het gaat om een vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd of om een vreemdeling die wel is toegelaten of zich toegang heeft verschaft maar niet of niet meer over een verblijfsvergunning beschikt. Een aan de grens geweigerde vreemdeling die niet terstond kan vertrekken, kan op grond van artikel 6 Vw worden gedetineerd in een plaats of ruimte waar het reglement grenslogies van toepassing is.<sup>1</sup> Deze vrijheidsbeneming, ook wel grensdetentie genoemd, is primair bedoeld als grensbewakingsmaatregel en moet voorkomen dat de vreemdeling alsnog (feitelijk) toegang verkrijgt. Daarnaast wordt de vrijheidsbeneming ook als pressiemiddel gebruikt om de vreemdeling te bewegen aan zijn terugkeer mee te werken.

Aan vreemdelingen die zich wel toegang hebben verschaft maar die niet of niet meer over een verblijfsvergunning beschikken, kan de vrijheidsbenemende maatregel van art. 59 Vw worden opgelegd. Dit artikel bepaalt dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in bewaring kunnen worden gesteld indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid deze vrijheidsbeneming vordert met het oog op uitzetting. Onder bepaalde, in artikel 59 Vw genoemde voorwaarden kan deze maatregel ook worden toegepast op vreemdelingen, die wel rechtmatig in Nederland verblijven, maar

\* Prof. dr. Anton van Kalmthout is als hoogleraar strafrecht en vreemdelingenrecht verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

1 Reglement regime grenslogies van 14 januari 1993, Stb. 1993, 45 zoals gewijzigd bij Besluit van 7 september 2000, Stb. 2000, 364.

nog in afwachting zijn van specifiek in de wet genoemde beslissingen, welke mogelijk kunnen resulteren in een uitzetting.

Hoewel ook de voormalige vreemdelingenwetgeving de mogelijkheid bood om vreemdelingen hun vrijheid te ontnemen wegens het ontbreken van een verblijfsvergunning, werd daarvan tot 25 jaar geleden slechts betrekkelijk weinig gebruikgemaakt. Tot aan de ingebruikname van het Verblijfscentrum Schiphol-Oost in 1982 bestonden er geen aparte inrichtingen voor vreemdelingendetentie maar werden vreemdelingen zonder verblijfsrecht voor korte tijd opgesloten in een van de voor dat doel bestemde politiecellen. In 1980 waren daarvoor 45 politiecellen vrijgemaakt. Slechts bij wijze van uitzondering werd de vreemdelingendetentie in een gewoon huis van bewaring voortgezet. Jaarlijks werden tot 1982 niet meer dan ongeveer vijfhonderd vreemdelingen aan deze administratieve detentie onderworpen, met een gemiddelde verblijfsduur van ongeveer één maand.<sup>2</sup>

Vanaf 1982 is dit beeld sterk veranderd. Na de ingebruikname van het Verblijfscentrum Schiphol-Oost zijn steeds meer inrichtingen gebouwd, uitsluitend bestemd voor de grensdetentie of de vreemdelingenbewaring, met als gevolg dat ook de detentiecapaciteit en het aantal opsluitingen van vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet aanzienlijk is toegenomen. In 1989 bedroeg de hiervoor in de huizen van bewaring bestemde penitentiaire capaciteit tweehonderd plaatsen. In 1994 was dit als gevolg van het aangescherpte vreemdelingenbeleid opgelopen tot 961 plaatsen. Na de openstelling van de twee speciale huizen van bewaring voor vreemdelingen in Tilburg (1994) en Ter Apel (1998) nam de capaciteit toe tot 1109 plaatsen in 2002 en 1600 plaatsen in 2003.<sup>3</sup> In 2004/2005 werd de capaciteit met twee detentieboten in Rotterdam en de uitzetcentra op Zestienhoven en Schiphol nog verder verhoogd tot 2123 plaatsen.<sup>4</sup> In 2007 zullen drie nieuwe detentieboten met in totaal 1072 plaatsen in gebruik worden genomen, waardoor de totale detentiecapaciteit voor vreemdelingenbewaring ongeveer 3100 zal bedragen.<sup>5</sup> Bij een te verwachten instroom van 15.000-

2 Zie: Nota Vreemdelingenbewaring van de Staatssecretaris van Justitie, TK 2001-2002, 26.338, nr.6 en Van Kalmthout en De Win, 1997, p. 385.

3 TK 2001-2002, 28.000, hfst. VI, p. 94 en 121.

4 DJI, Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen, Jaarbericht 2004.

5 Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Capaciteit en bestemmingen.

20.000 vreemdelingen resulteert dit in een gemiddelde verblijfsduur van 56-75 dagen. Dit betekent dat afgezien van de instroom in de politiebureaus, waar illegale vreemdelingen op grond van artikel 15a van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) maximaal tien dagen mogen worden opgesloten<sup>6</sup>, in 2007 ongeveer 13%-15% van de totale penitentiaire capaciteit (Gevangeniswezen en Directie Bijzondere Voorzieningen) is bestemd voor de detentie van illegale vreemdelingen. Het aandeel van deze categorie gedetineerden op de totale instroom in penitentiaire inrichtingen ligt nog aanzienlijk hoger en bedraagt ongeveer 25%.<sup>7</sup>

## **Vreemdelingenbewaring in relatie tot de strafrechtelijke detentie**

### *Het wettelijk kader*

Formeel is de vreemdelingenbewaring evenals de grensdetentie een administratieve maatregel, die slechts dan zou mogen worden toegepast als met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel kan worden bereikt (ultima ratio of ultimum remedium beginsel) en die, als ze wordt toegepast, de vreemdeling niet verder in zijn rechten en vrijheden zou mogen beperken dan door het doel van de maatregel – de beoogde uitzetting – gerechtvaardigd is (beginsel van minimale beperkingen). Zo staat het in de Grondwet (art. 15, lid 4), het Vreemdelingenbesluit 2000 (art. 5.4), de Vreemdelingencirculaire (A6/1) en in verklaringen en resoluties van de Raad van Europa<sup>8</sup> en in de ontwerp-richtlijn van de Europese Unie.<sup>9</sup> Dit uitgangspunt werd in 1992 ook vertolkt door staatssecretaris Kosto toen hij stelde dat de vreemdelingenbewaring moet worden gezien als ‘een afzonderlijke, niet strafrechtelijke modaliteit van vrijheidsbeneming, die

6 Anders de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die een langere termijn dan de Pbw voorschrijft toelaatbaar acht. Voor een kritische beschouwing hierover zie: A.-M. Van Kalmthout, 2003.

7 Zie: [www.dji.nl](http://www.dji.nl), Capaciteit en bezetting PI.

8 Council of Europe, Twenty Guidelines of the Committee of Ministers on Forced Return, september 2005, art. 6; Idem, Human Rights of irregular migrants, Straatsburg 4 mei 2006, art. 12.4.

9 Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on common standards and procedures in Member-States for returning illegally staying third-country nationals, (COM2005/0391/final), Brussel 1.9.2005, art. 14.

als ultimum remedium niet gemist kan worden, maar vermeden moet worden waar dat kan' (Kosto, 1992, p. 17 en 19). Na Kosto hebben achtereenvolgende bewindslieden, belast met de portefeuille Vreemdelingenzaken, in hun nota's over vreemdelingenbewaring<sup>10</sup> vergelijkbare visies verkondigd, zonder dat daaraan in het beleid en toepassingspraktijk uitvoering werd gegeven.

Tot op de dag van vandaag wordt, anders dan in genoemde nota's over de vreemdelingenbewaring is neergelegd en in de Vreemdelingen-circulaire wordt voorgeschreven, de vreemdelingenbewaring vrijwel steeds toegepast zonder dat wordt nagegaan of met een in deze circulaire genoemd lichter middel kan worden volstaan, zoals een meldingsplicht of de tijdelijke huisvesting van een vreemdeling op een betrouwbaar adres.<sup>11</sup> Ook andere mogelijkheden, zoals toepassing van elektronisch toezicht, borgtocht en intensief toezicht, onder meer bepleit in de *Twenty guidelines on forced return* van de Raad van Europa, worden in de praktijk zelden of nooit gebruikt.<sup>12</sup> Het uitgangspunt van de vreemdelingenbewaring als ultimum remedium is bovendien sterk uitgehold doordat de rechtmatigheid van het aan de inbewaringstelling voorafgaande voortraject op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State niet (meer) door de vreemdelingenrechter mag worden beoordeeld.<sup>13</sup> Ook de rechtmatigheidstoetsing van de inbewaringstelling zelf biedt de vreemdeling maar een beperkte bescherming tegen een oneigenlijk gebruik of zelfs misbruik van de bevoegdheid tot inbewaringstelling door de met het toezicht op vreemdelingen belaste instanties (politie en marechaussee). Anders dan bij de vrijheidsbeneming in het kader van het Wetboek van Strafvordering of de Wet Bopz, waar het habeas corpus beginsel een rechterlijke toetsing van de vrijheidsbeneming op korte termijn voorschrijft, is dit bij de vreemdelingenbewaring niet het geval. Bij de invoering van de Vw 2000 werd de termijn van de rechterlijke toetsing teruggebracht van zes weken naar tien dagen vanaf het moment van de inbewaringstelling. Aldus werd beoogd de vreemde-

10 Zie onder meer TK 1984-1985, 18 737, nr. 3 (Korte-van Hemel); TK 1997-1998, 25 172, nr. 9 (Schmitz); TK 1998-1999, 26 338, nr. 1 (Cohen) en nr. 6 (Kalsbeek).

11 Vc 2000, A6/5.3.3.3.

12 Council of Europe, *Twenty Guidelines of the Committee of Ministers on Forced Return*, september 2005, art. 6.1.

13 ABRvS 26 juli 2001, JV 2001/234 m.nt. PJAMB.

ling meer rechtswaarborgen te bieden tegen de bestaande praktijk waarbij veel inbewaringstellingen hetzij kort voor de zitting werden opgeheven dan wel door de rechter onrechtmatig werden verklaard, met als gevolg dat een vreemdeling onnodig lang van zijn vrijheid was beroofd. Deze belangrijke verbetering van de rechtspositie van de in bewaring gestelde vreemdeling heeft echter niet lang stand gehouden. Vanwege de veronderstelde belasting van de vreemdelingenkamers, die ook met grote achterstanden in asielzaken werden geconfronteerd, werd de termijn van de voorgeschreven rechterlijke toetsing na enkele jaren weer gesteld op zes weken<sup>14</sup> en werd ook de periodieke maandelijkse vervolgttoetsing afgeschaft.<sup>15</sup>

In veel gevallen zou de vreemdelingenbewaring zelfs in het geheel niet mogen plaatsvinden, omdat de wet uitdrukkelijk voorschrijft dat daarvoor aan twee voorwaarden moet zijn voldaan: er moet sprake zijn van een concreet zicht op uitzetting en daarnaast moet de openbare orde of nationale veiligheid in het geding zijn. Vaak is er nauwelijks sprake van een reëel zicht op uitzetting en wordt de rechtbank maandenlang aan het lijntje gehouden met de mededeling dat er spoedig toestemming van het land van herkomst te verwachten is en dat de vreemdeling kan terugkeren. De werkelijkheid laat evenwel zien dat van de personen die langer dan drie maanden in bewaring zijn gehouden, uiteindelijk minder dan 20% daadwerkelijk wordt uitgezet. Na zes maanden is de kans op uitzetting vrijwel nihil, met als gevolg dat de Vreemdelingendienst of Vreemdelingenkamer uiteindelijk geen andere optie heeft dan de bewaring op te heffen. Op grond van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is immers de detentie van illegale vreemdelingen niet rechtmatig als er binnen afzienbare tijd geen redelijk zicht op uitzetting bestaat. Desondanks is Nederland een van de weinige Europese landen waar de maximale duur van vreemdelingenbewaring niet wettelijk is vastgelegd, met als gevolg dat een vreemdelingenbewaring van 16-20 maanden al lang geen zeldzaamheid meer is.<sup>16</sup> Op zich zou het criterium dat vreemdelingenbewaring alleen geoorloofd is als dit noodzakelijk is in het belang van de openbare orde en nationale veiligheid, voldoende waarborg moeten bieden

14 Art. 94 Vw 2000.

15 Wet van 24 juni 2004, Stb. 2004, 298.

16 Voor een vergelijkend overzicht van de detentie van 'irregular migrants' in de lidstaten van de Europese Unie zie: Van Kalmthout, Hofstee-van der Meulen e.a., 2007.

voor al te lichtvaardige vrijheidsbenamingen. In het strafrecht is een voorlopige hechtenis alleen mogelijk als er sprake is van een ernstig misdrijf waarop meer dan vier jaar gevangenisstraf staat. Een dergelijke drempel kent de vreemdelingenbewaring niet. Het feit dat de vreemdeling niet uit eigen beweging Nederland heeft verlaten, is al voldoende grond om daarin een bedreiging van de openbare orde te zien en daarop de vrijheidsbeneming te funderen. In de praktijk wordt het openbareordecriterium dan ook nauwelijks meer getoetst, wat de betekenis van het ultimum remedium beginsel nog verder heeft verzwakt.

Ook van het in artikel 5.4 Vb 2000 en in diverse beleidsnotities verwoorde beginsel van minimale beperkingen is in de praktijk weinig terug te vinden. Een correcte toepassing van dit uitgangspunt zou immers moeten betekenen dat het voor de vreemdelingendetentie toepasselijke regiem is gerelateerd aan het doel van deze vrijheidsbeneming en is afgestemd op de specifieke doelgroep. In het reglement grenslogies, dat bedoeld is voor de grensdetentie, zijn nog elementen van dit beginsel terug te vinden. In inrichtingen waar dit reglement van toepassing is (Grenshospitium, uitzetcentrum Zestienhoven, gedeelte van Detentiecentrum Zeist) worden de vreemdelingen overdag niet opgesloten, kunnen geen disciplinaire straffen worden opgelegd en hebben de vreemdelingen recht op: een ruime telefoon- en bezoekerregeling, een ruime mate van bewegingsvrijheid, ongecensureerd briefverkeer, zakgeld en een invoerregeling die aanzienlijk ruimer is dan die van toepassing is op de penitentiaire inrichtingen, waar de Pbw het regiem bepaalt. In het merendeel van de inrichtingen waar de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd (regulier huis van bewaring, uitzetcentrum, detentieboot) geldt geen regiem gebaseerd op een aparte (wettelijke) regeling, zoals bij de grensdetentie, maar is de Pbw onverkort van toepassing en is het uitgangspunt van minimale beperkingen verlaten. Ondanks de erkenning van voormalige bewindslieden dat het bijzondere karakter van de vreemdelingenbewaring tot uitdrukking moet komen in de wijze waarop deze ten uitvoer wordt gelegd en dat een op de populatie toegesneden regiem noodzakelijk is, zijn de daaraan verbonden toezeggingen zoals: invoering van een regiendifferentiatie, verruiming van het regiem, invoering van het regiem van algemene gemeenschap, toekenning van zo veel mogelijk interne bewegingsvrijheid, aanbieden terugkeerprogramma's en zinvolle dagprogramma's (scholing, activi-

teiten, extra bibliotheekbezoek), inschakeling van de reclassering bij terugkeerprogramma's) nooit nagekomen of met de algehele versoeringsmaatregelen van het gevangeniswezen de afgelopen jaren weer teruggedraaid.<sup>17</sup> In het bijzonder geldt dat voor de speciale re-integratiestimulerende programma's die in de twee grootste inrichtingen voor vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel werden aangeboden. Deze programma's (bouwvaardigheden, kantoorautomatisering, autoreparatie, educatie) en de wijze waarop ook in andere opzichten een soepeler regiem werd gehanteerd dan het regiem van beperkte gemeenschap, vormden het belangrijkste argument in de Nota Vreemdelingenbewaring van oktober 2001 om de Pbw als grondslag voor het regiem van de vreemdelingenbewaring te behouden.

Met het stopzetten van deze beproefde terugkeerprogramma's, de gelijkschakeling van het bewaringsregiem aan het sobere regiem van de beperkte gemeenschap voor strafrechtelijk gedetineerden en de daaruit voortvloeiende versmalling van het dagprogramma in de huizen van bewaring tot minimaal achttien uur per week en het niet langer honoreren van reclasseringsactiviteiten in het terugkeerproces, heeft het argument dat de Pbw voldoende grondslag biedt voor een regiëmdifferentiatie die recht doet aan aard en doel van de vreemdelingenbewaring zijn betekenis verloren. Het regiem van de vreemdelingenbewaring is daarmee weer gereduceerd tot wat het niet zou mogen zijn: een kloon van het strafrechtelijk-punitief georiënteerde regiem voor voorlopig gehechte of afgestrafte criminelen. Met de toepassing van het sobere regiem van de beperkte gemeenschap op de vreemdelingenbewaring is ook het resocialisatiebeginsel, zoals verwoord in artikel 2, lid 4 Pbw, artikel 10, lid 3 Bupo-verdrag, artikel 6 European Prison Rules definitief tot een dode letter geworden.<sup>18</sup> Weliswaar overwoog de Hoge Raad in 1987 dat deze resocialisatieopdracht ook betrekking heeft op gedetineerden die terugkeren naar een andere samenleving dan de Nederlandse<sup>19</sup>, maar voor de praktijk van de vreemdelingenbewaring heeft deze uitspraak geen gevolg gehad. Anders dan wat de Reclassering in de

<sup>17</sup> Genoemde voornemens zijn onder meer te lezen in de in noot 10 genoemde nota's inzake de vreemdelingenbewaring en in de verslagen van de parlementaire debatten daarover.

<sup>18</sup> Zie hieromtrent ook Boone, 2003.

<sup>19</sup> HR 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

resocialisatieopdracht leest<sup>20</sup>, is het officiële overheidsstandpunt tot op heden dat de Reclassering illegalen geen aanbod doet voor begeleiding en/of toezicht ten behoeve van re-integratie.<sup>21</sup>

### *Kenmerken van het regiem van de vreemdelingenbewaring*

Illegaal verblijf is geen strafbaar feit en het opsluiten van vreemdelingen heeft dan ook geen strafrechtelijk doel maar is niet meer dan een administratieve maatregel die uitsluitend is bedoeld om te voorkomen dat vreemdelingen zich aan de beoogde uitzetting onttrekken. Om die reden is in documenten van de VN, de Raad van Europa en de Committee for the Prevention of Torture (CPT) bij herhaling gesteld dat vreemdelingen die illegaal in een land verblijven 'should not be treated as criminals'.<sup>22</sup> Als het omwille van een uitzettingsprocedure noodzakelijk wordt geacht deze vreemdelingen hun vrijheid te ontnemen, dient dat te gebeuren op zodanige wijze dat een 'carceral environment' zoveel mogelijk wordt vermeden. Immers, aldus de CPT: 'a prison is by definition not a suitable place in which to detain someone who is neither convicted nor suspected of a criminal offence'. Mocht opsluiting onvermijdelijk zijn dan moet deze aldus de CPT en de *Twenty guidelines on forced return* van het Comité van Ministers van de Raad van Europa plaatsvinden 'in centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel'.<sup>23</sup>

Aan deze criteria voldoen de Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk van de vreemdelingenbewaring al jaren niet meer. Anders dan de grensdetentie kent de vreemdelingenbewaring door een lacune in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit geen op de specifieke aard en doelstelling van de vreemdelingenbewaring of op deze bijzondere doelgroep afgestemde wettelijke regelgeving. Het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt slechts de plaats waar de tenuitvoerlegging kan plaatsvinden (politiebureau,

20 Stichting Reclassering Nederland, Memo illegalen van 12 juni 2002, p. 2.

21 TK, 2002-2003, 19.637, nr. 704, p. 8.

22 Aldus de VU Special Rapporteur on the rights of non-citizens David Weisbrodt in: *The rights of non-citizens*, Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 van 26 mei 2003.

23 CPT, *7th General Report*, Strasbourg 1997, par. 29 en *Twenty Guidelines of the Committee of Ministers on Forced Return*, Straatsburg september 2005, art. 10.1.



cel van de KMar, huis van bewaring, plaats waar het regiem grenslogies van toepassing is), maar bevat geen andere aanwijzingen omtrent het toepasselijke regiem dan dat de vreemdeling niet verder mag worden beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van de bewaring en de handhaving van de orde en veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging (art. 5.4, lid 2 Vb 2000). Als gevolg hiervan bepaalt de plaats van de tenuitvoerlegging welk regiem van toepassing is. Afgezien van de politiecellen is dit vrijwel altijd een tot het domein van de Dienst Bijzondere Voorzeningen van DJI behorende penitentiaire inrichting (detentieboot, uitzetcentrum, regulier huis van bewaring). Voor deze inrichtingen is de Pbw onverkort van toepassing. Voor vreemdelingenbewaring geldt daarbij het standaard sobere regiem van de beperkte gemeenschap. Dit houdt in dat de gedetineerden minimaal 18 en maximaal 63 uur per week aan activiteiten en bezoek worden geboden (art. 3 Penitentiaire Maatregel). De afgelopen jaren is de regelgeving voor strafrechtelijk gedetineerden aanzienlijk aangescherpt: het dagprogramma is sterk gereduceerd, het avondprogramma afgeschaft en de mogelijkheden tot recreatie, arbeid, sport, educatie en bewegingsvrijheid zijn tot een minimum teruggebracht. Omdat de wet geen onderscheid maakt tussen strafrechtelijke en administratiefrechtelijke detentie betekent dit dat ook de vreemdelingen aan dit sobere regiem zijn onderworpen. In de meeste inrichtingen voor vreemdelingenbewaring ligt de omvang van het activiteitenprogramma niet boven het minimum en zit men de overige 20-21 uur per dag alleen of met meerderen op een cel opgesloten. De gelijkschakeling van het regiem van de vreemdelingenbewaring met dat van de strafrechtelijke detentie betekent ook dat de vreemdelingen onderworpen zijn aan dezelfde beperkingen, dwangmiddelen en disciplinaire straffen als strafrechtelijk gedetineerden. Ook hier dringt zich de vraag op in welke relatie dit staat met het doel van de bewaring en de handhaving van de orde en rust in de inrichting en waarom hier niet zoveel mogelijk aansluiting is gezocht met het regiem van de algehele gemeenschap of beter nog met het regiem van de grensdetentie dat deze inbreuken op de persoonlijke vrijheid, bewegingsvrijheid en lichamelijke integriteit niet of in beperkter mate kent. In extremis geldt dat voor de vreemdelingenbewaring die op een van de detentieboten ten uitvoer wordt gelegd en waarvan de voorzieningenrechter in eerste aanleg en in hoger beroep inmiddels heeft uitgesproken dat de verblijfsomstandig-

heden aldaar zodanig zijn dat een vreemdeling daar niet langer dan ten hoogste zes maanden mag worden opgesloten.<sup>24</sup> Gelet op de weliswaar formeel (nog) niet bindende, maar moreel wel dwingende normen van de Raad van Europa, de UNHCR, de CPT en de Europese Unie is ook in de overige penitentiaire inrichtingen sprake van een regiem dat de toets aan deze normen niet kan doorstaan.

Hoewel het regiem voor strafrechtelijk gedetineerden en vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in theorie niet verschilt, is de toepassing in de praktijk op belangrijke onderdelen voor de vreemdelingen aanzienlijk zwaarder. Zo kunnen zij bijvoorbeeld geen of in mindere mate aanspraak maken op voorzieningen zoals arbeid en reclasseringshulp. Veel vreemdelingen ontberen een adequate rechtshulp tijdens hun detentie<sup>25</sup> en de medische zorg schiet dikwijls te kort, onder meer doordat deze vaak afhankelijk is van de verblijfsduur, die bij vreemdelingen per definitie niet voorspelbaar is. Ook de beperkte bezoek- en telefoonregelingen zijn onvoldoende afgestemd op de specifieke situatie van de vreemdelingen.

Een ander probleem waar vreemdelingen in tegenstelling tot strafrechtelijk gedetineerden mee worden geconfronteerd is dat zij geen recht hebben op verlof (zelfs niet om aanwezig te zijn bij de bevaling van hun partner of om afscheid te nemen van een stervende ouder<sup>26</sup>), terwijl incidenteel verlof van of aan een partner die ook in vreemdelingenbewaring zit, voorzover dit al wordt toegestaan, niet eerder mogelijk is dan na drie maanden.

Vreemdelingen die ook nog een gevangenisstraf hebben openstaan worden niet zelden geconfronteerd met de situatie dat de vreemdelingenbewaring wordt opgeheven teneinde onder een andere titel de vrijheidsstraf te executeren (veelal in dezelfde inrichting en dezelfde cel) om na de beëindiging daarvan weer in dezelfde inrichting en cel in vreemdelingenbewaring te worden gesteld. Anders dan bij voorlopig gehechten, van wie de voorlopige hechtenis op de vrijheidsstraf in mindering wordt gebracht, vindt deze reductie niet plaats als het de vreemdelingenbewaring betreft, ondanks het feit dat in materiële zin tussen dit strafvorderlijke en administratief-rechtelijke dwangmiddel geen verschil in uitvoering bestaat.

24 Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 april 2007, 07/03 KG en 07/46 KG.

25 Zie omtrent de rechtshulp aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring: Jacobs, Bruinsma e.a., 2006.

26 Deze voorbeelden zijn ontleend aan de praktijk.

Indirect wordt de rechtspositie van de vreemdeling ook ondermijnd, doordat het voorkomt dat bezoekers van de vreemdelingen achteraf worden geconfronteerd met een vordering van de vreemdelingenpolitie om op straffe van een vervolging wegens overtreding van artikel 184 Sr (passieve wederspanning) de politie te informeren over identiteit, nationaliteit en andere relevante gegevens betreffende de bezochte vreemdeling. Ook verzoeken aan de directie van de inrichting om het kluisje waar de bezoeker zijn mobiele telefoon heeft opgeborgen, buiten medeweten van de bezoeker te openen om aldus ongemerkt de daarin opgeslagen data te kunnen aftappen, zijn niet onbekend. Ten aanzien van strafrechtelijk gedetineerden zijn deze bevoegdheden slechts onder bepaalde, uitdrukkelijk bij wet geregelde omstandigheden toegestaan. Ten aanzien van de in bewaring gestelde vreemdeling en zijn bezoekers bestaat voor deze praktijken echter geen wettelijke grondslag, hetgeen de politie, met een onterecht beroep op artikel 5.20 Awb er niet van weerhoudt om van de directie en/of bezoeker medewerking te vorderen.

### *Minderjarige vreemdelingen*

Uitgangspunt van een reeks van internationale verdragen en resoluties met betrekking tot de detentie van minderjarigen is dat aan jeugdigen onder de achttien jaar slechts als ultimum remedium de vrijheid ontnomen kan worden. Ingeval de vrijheidsontneming echter onvermijdelijk is, dient deze zo kort mogelijk te zijn en moet zij ten uitvoer worden gelegd op een wijze die tegemoetkomt aan de specifieke situatie en behoeften van de jeugdigen.<sup>27</sup> Dit betekent onder meer, aldus de CPT, dat jeugdigen moeten worden ondergebracht in detentiecentra die speciaal voor deze leeftijdsgroep zijn opgezet, met speciale regimens en met begeleiding door daartoe opgeleid personeel. In deze centra moeten volledige programma's worden aangeboden, gericht op vorming en educatie, lichamelijke oefening en recreatie.<sup>28</sup>

27 Zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, De Resolutie van het Europees Parlement over de detentievoorwaarden in de Europese Unie (Publicatieblad van de Europese gemeenschappen van 9 april 1999), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, De UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylumseekers, the Beijing Rules en de Riyadh Guidelines.

28 CPT, Substantive Sections of the CPT's General Reports, Strasbourg 2001, p. 34-35.

De praktijk in Nederland is evenwel anders. Zo wordt in de Vreemdelingencirculaire (A6/1.5) het ultimatum remedium uitsluitend van toepassing verklaard op minderjarigen jonger dan zestien jaar en worden minderjarigen van 16-18 jaar nog steeds geplaatst in een penitentiaire inrichting voor volwassenen (Tilburg) onder een regime dat niet, zoals voorgeschreven, is gebaseerd op de Beginselenwet Justitiële Jeugd Inrichtingen, maar op de Pbw. Dit is niet alleen in strijd met deze wet maar verdraagt zich ook niet met artikel 37 sub c van het Internationaal Verdrag voor de rechten van het Kind (IVRK). Het dagprogramma en overige verblijfsomstandigheden voor deze jeugdigen zijn vrijwel identiek aan die voor de meerderjarige vreemdelingen en voldoen niet aan de eisen die aan de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring voor jeugdigen moeten worden gesteld, met name niet waar het gaat om aspecten als educatie, ontwikkelingsmogelijkheden, opvoeding en de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. In diverse rechterlijke uitspraken<sup>29</sup> en rapporten van de Inspectie Jeugdzorg<sup>30</sup> en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)<sup>31</sup> is deze gang van zaken bekritiseerd en onrechtmatig geacht. Tot wijziging in het beleid heeft dit echter niet geleid. Mogelijk speelt daarbij ook een rol dat bij veel van deze minderjarigen niet is voorzien in het in artikel 1:245 BW voorgeschreven wettelijk gezag, zodat zij ook de bescherming ontberen die een voogd of andere gezagsdrager zou kunnen bieden.<sup>32</sup>

### **Heeft de vreemdelingenbewaring zijn beste tijd niet gehad?**

In 1992 publiceerden twee onderzoekers van het WODC in *Justitiële verkenningen* een kritische analyse van de ontwikkeling en toepassingspraktijk van de vreemdelingenbewaring over de periode 1982-1992 (Aalberts en Dijkhoff). Hun analyse betrof met name de

29 ABRvS 24 februari 2003/JV 2003, 161; Rb 's-Gravenhage, zp. Zutphen 22 mei 2003, AWB 03/28168.

30 Rapport van de Inspectie Jeugdzorg, *Bescherming in bewaring*, Utrecht mei 2006.

31 RSJ, *Advies De nieuwe Inrichting, betekenis voor de justitiële jeugdinrichtingen*, 27 januari 2006.

32 Zie omtrent de rechtspositie van minderjarige vreemdelingen in relatie tot de vreemdelingenbewaring: Jacobs en Knapen, juni 2007.

aspecten: rechtmatigheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid. Op grond van hun bevindingen besluiten zij hun studie met de retorisch bedoelde vraag: 'heeft de vreemdelingenbewaring zijn beste tijd niet gehad?'

Thans, vijftien jaar later, is er alle reden deze vraag opnieuw te stellen. In kwantitatief opzicht lijkt de vreemdelingenbewaring met de nog steeds voortgaande capaciteitsuitbreiding een rooskleuriger toekomst te wachten dan de auteurs in 1992 hebben voorzien. In kwalitatief opzicht moet echter nog sterker dan in 1992 getwijfeld worden aan het rechtmatigheids- en rechtvaardigheidsgehalte van deze steeds meer strafrechtelijk-punitief vormgegeven administratiefrechtelijke maatregel. Doelmatig is deze maatregel met een uitzettingspercentage van minder dan 40%, een steeds verder oplopende gemiddelde verblijfsduur en een kostprijs van meer dan 35.000 euro alleen al aan detentiekosten per geslaagde uitzetting, evenmin te noemen (zie Van Kalmthout, 2004). Dit alleen al zou voldoende reden moeten zijn om zich de vraag te stellen of er geen andere, humanere en effectievere instrumenten te bedenken zijn dan het op afschrikking, ontmoediging en criminalisering gebaseerde instrument van de vreemdelingenbewaring. Voorzover deze niet gemist kan worden, is er alle reden om deze meer in overeenstemming te brengen met aard en doel van deze maatregel. Voorstellen daartoe en tot omzetting van het uitzetbeleid in een terugkeerbeleid zijn zowel op internationaal als nationaal niveau in ruime mate gedaan. Hoopvol vooruitzicht is dat veel van deze voorstellen door de huidige staatssecretaris als lid van de Tweede Kamer zijn onderschreven. Daarnaast valt er ook op internationaal niveau een toenemende aandacht en bezorgdheid te constateren met betrekking tot het gemak waarmee en de wijze waarop illegale vreemdelingen in Europa worden gemarginaliseerd en behandeld als misdadigers. Tot op heden heeft dat slechts geleid tot niet bindende, maar moreel wel dwingende aanbevelingen, resoluties en ontwerpverordeningen. Gezien ook de marginale bescherming die illegale vreemdelingen op basis van de nationale wetgevingen in Europa ondervinden<sup>33</sup>, valt te verwachten dat een aantal van deze

33 Zie hieromtrent de zojuist verschenen rechtsvergelijkende studie over de positie van buitenlanders, waaronder speciaal ook illegale vreemdelingen, in Europese gevangnissen van: Van Kalmthout, Hofstee-van der Meulen e.a., 2007.

internationale normen binnen afzienbare tijd een bindend karakter zullen krijgen. Voor een rechtstaat als Nederland, altijd vooroplopend in het debat over mensenrechten, zou echter mogen worden verwacht dat die normen en beginselen ook nu al in het beleid en wetgeving worden geïncorporeerd in plaats van te wachten tot men daartoe door internationale instanties gedwongen wordt.

## Literatuur

**Aalberts, M.M.J., N. Dijkhoff**

*Illegale vreemdelingen, vreemdelingenbewaring en uitzetting*  
Justitiële verkenningen, 18e jrg.,  
nr. 9, 1992, p. 8-29

**Boone, M.**

*Penitentiaire beginselen en de  
bewaring van vreemdelingen*  
Proces, nr. 6, 2003, p. 309-311

**Jacobs, P., M. Knapen**

*Zestien- en zeventienjarigen in  
vreemdelingenbewaring: tussen  
wal en schip?*

Tijdschrift voor familie- en  
jeugdrecht, juni 2007

**Jacobs, M.J.G., M.Y. Bruinsma  
e.a.**

*De kwaliteit van de rechtsbij-  
stand voor vreemdelingen in  
vreemdelingenbewaring in  
Nederland*

Tilburg, IVA beleidsonderzoek  
en advies, 2006

**Kalmthout, A.M. van e.a.**

*Terugkeermogelijkheden van  
vreemdelingen in vreemdelingen-  
bewaring (deel 1)*

Nijmegen, 2004, p. 1-30

**Kalmthout, A.M. van, F. Hof-  
stee-van der Meulen e.a.**

*Foreigners in European prisons*  
Nijmegen, 2007

**Kalmthout, A.M. van**

*De politiecel als bewaarplaats  
voor illegalen*

Proces, nr. 6, 2003, p. 294-300

**Kalmthout, A.M. van, J. de Win**

*Vreemdelingenbewaring; maat-  
regel of illegale(n) straf?*

Recht en kritiek, 23e jrg., nr. 4,  
1997

**Kosto, A.**

*De vreemdelingenbewaring in  
het vreemdelingenbeleid*

NFR, Passanten in niemands-  
land, 1992

# Warme overdracht of koude kermis?

## Wat goed en slecht gaat in de nazorg voor ex-gedetineerden

*H. Moors en L. Balogh\**

Het Ministerie van Justitie heeft enkele jaren geleden een duidelijke lijn getrokken. Tijdens detentie bereidt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) het ontslag van gedetineerden voor. Hiertoe zijn sinds 2005 Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) werkzaam in de penitentiaire inrichtingen. Ten behoeve van een 'warme overdracht' screenen zij gedetineerden op vier aandachtsgebieden: Hebben ze geldige identiteitspapieren? Is voorzien in passende huisvesting? Is zorg nodig? Beschikt de gedetineerde over inkomen, of moet een uitkering worden geregeld? De MMD'er legt contact met de gemeente waar de gedetineerde zich wil vestigen en informeert de gemeentelijke contactpersoon in een zo vroeg mogelijk stadium over het moment van ontslag en over wat in het kader van de vier aandachtsgebieden voor de ex-gedetineerde nog moet worden geregeld. Wanneer gedetineerden 'bajesverlaters' zijn geworden, valt de organisatie en financiering van de nazorg onder de verantwoordelijkheid en regie van gemeenten.

Veel ex-gedetineerden recidiveren (Wartna e.a., 2006). Van de langgestraften keert 50% binnen een jaar weer terug naar de gevangenis. Na vijf jaar is dit aandeel zelfs gestegen tot 70%. Onder vrouwelijke ex-gedetineerden recidiveert ongeveer 57% binnen vijf jaar. Van de incidentele daders recidiveert 45% binnen vijf jaar, onder hoogfrequente veelplegers bijna 90% en onder zeer hoogfrequente veelplegers zelfs 95% (Wartna e.a., 2005). Het terugdringen van recidive heeft dan ook een prominente plaats in het programma *Detentie en Behandeling op Maat Volwassenen* (DBM-V) dat in het jaar 2004

\* Drs. Hans Moors werkt als senior onderzoeker bij IVA Beleidsonderzoek en Advies, verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Tevens is hij lector integrale veiligheid bij Avans Hogeschool. Mr. drs. Lenke Balogh is als onderzoeker werkzaam bij IVA Beleidsonderzoek en Advies.

van start ging en deel uitmaakt van de ambitieuze plannen om het Nederlandse sanctiestelsel te hervormen. Dat 'bajesverlaters' opnieuw de fout ingaan, heeft te maken met bekende criminogene factoren. Ontbreken passende woonruimte, werk, inkomen en een adequaat sociaal netwerk, dan verloopt de maatschappelijke integratie moeizaam en ligt recidive op de loer.

Zowel binnen als buiten de bajes wordt hard gewerkt aan het terugdringen van recidive, onder meer door het bevorderen van de maatschappelijke integratie van ex-gedetineerden.<sup>1</sup> Toch ervaren gemeenten de 'warme overdracht' vanuit de DJI geregeld als een 'koude kermis'. In hun optiek worden ze opgezadeld met 'probleemgevallen' die soms persoonlijk en vrijwel altijd vanuit maatschappelijk gezichtspunt extra aandacht behoeven, terwijl de financiële middelen om dat goed te organiseren niet worden gefourneerd. Hierover is moeizaam overleg gepleegd tussen het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het valt trouwens op dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet bij die onderhandelingen betrokken is geweest. Dit ministerie is verantwoordelijk voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) die ook op 'bajesverlaters' met een zorgbehoefte van toepassing is. De nieuwe organisatie van de nazorg is een aantal jaren op streek. Hoe staat het er nu voor? In dit artikel beschrijven we knelpunten en positieve ervaringen, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het penitentiaire beleid.

1 Zie de uitkomsten van het landelijke congres *Buiten de bajes; de praktijk van reïntegratie van ex-gedetineerden in Nederland*, 24 januari 2007 (IVA Beleidsonderzoek en Advies, Universiteit van Tilburg, Reclassering Nederland) [www.buitendebajes.nl](http://www.buitendebajes.nl). Tijdens dit congres spraken ruim 400 medewerkers van PI's, reclasseringswerkers, gemeentelijke beleidsambtenaren, wetenschappers, ex-gedetineerden en medewerkers van re-integratiebedrijven over successen en knelpunten in de re-integratie van ex-gedetineerden. De bevindingen van het congres zijn bijeengebracht op een dvd ([www.iva.nl](http://www.iva.nl)). Op het ogenblik verricht Onderzoeks- en Adviesgroep Beke, in opdracht van van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie (WODC onderzoeksprogramma 2006, projectnummer 1397), 'een behoefteonderzoek naar aard en omvang van nazorg voor gedetineerden'.



## Achtergrond

Het doel van DBM-V is de detentie doeltreffender en doelmatiger te organiseren. Het is de vraag welke invloed de wijziging van het sanctiestelsel heeft op een succesvolle re-integratie van 'bajesverlaters'. Hoewel nog onvoldoende informatie beschikbaar is om op dit punt duidelijkheid te verschaffen, zijn op voorhand enkele kwesties te noemen die de 'warme overdracht' kunnen compliceren.

In het nieuwe stelsel worden drie groepen gedetineerden onderscheiden: preventief gehechten (in afwachting van een rechterlijke uitspraak), kortverblijvenden (die een (rest)straf van maximaal vier maanden moeten uitzitten) en langverblijvenden (gedetineerden met een (rest)straf langer dan vier maanden). Het uitgangspunt van DBM-V is dat iedere gedetineerde verantwoordelijk wordt gehouden voor zijn gedrag. Goed gedrag wordt beloond en op ongewenst gedrag volgen sancties. De verdeling in drie groepen werkt door in verschillende aspecten van detentie. De preventief gehechten krijgen een basisdagprogramma. De kortverblijvenden krijgen een basisdagprogramma en een rudimentaire, praktische ondersteuning bij hun voorbereiding op terugkeer in de samenleving. Alleen de langverblijvenden komen – indien zij aantoonbaar geschikt en gemotiveerd zijn gebleken – in aanmerking voor gedragsinterventies naast het basisdagprogramma. Wat betreft de plaatsing van de gedetineerden geldt dat de preventief gehechten zoveel mogelijk geplaatst worden in het arrondissement waar de rechtszaak dient. De overige groepen worden zo veel mogelijk geplaatst in de regio waar zij na detentie vermoedelijk naar terugkeren. Praktisch is dit echter niet te realiseren. Daarom wordt een selectie gemaakt, voornamelijk met betrekking tot de groep kortverblijvenden. Hiervoor geldt een landelijke plaatsingspraktijk, wat neer *kan* komen op detentie in de eigen regio. Omdat het aantal vrouwen in detentie relatief beperkt is, worden zij geplaatst in een vijftal landelijk gespreide inrichtingen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft in samenwerking met Adviesbureau Van Montfoort onderzoek gedaan naar de prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland (Vogelvang e.a., 2003). Het beschikbare materiaal is door het WODC en de DJI nader geanalyseerd en uit dit onderzoek is gebleken dat de groepen kort- en langgestraften op geen enkele

relevante variabele significant van elkaar verschillen. Er is bij beide groepen sprake van dezelfde criminogene factoren en hun criminele carrières komen overeen. Ook de groepen arrestanten en preventief gehechten binnen de categorie kortverblijvenden laten geen verschillen van betekenis zien op de relevante variabelen. Er is dus geen sprake van onderscheiden kenmerken van kortverblijvenden (Stuurgroep MST, 2003). Toch wordt in het kader van DBM-V niet of zeer beperkt geïnvesteerd in de voorbereiding van de maatschappelijke re-integratie van deze groep, terwijl ook onder kortgestraften het recidivepercentage hoog is. Bovendien zou geoperd kunnen worden dat actieve begeleiding van gedetineerden in deze groep – juist vanwege hun relatief kortdurende uitsluiting uit de samenleving – hun re-integratie zou kunnen versoepelen en daarmee het beroep op nazorg zou kunnen beperken. Een vergelijkbare argumentatie zou kunnen worden geformuleerd inzake het plaatsingsbeleid met betrekking tot de groep kortverblijvenden. Plaatsing buiten de regio maakt het contact met vrienden en familie lastig – in sommige gevallen zou het kunnen dat de moeite van het reizen niet opweegt tegen de duur van de detentie – terwijl het over het algemeen van belang is dat positieve sociale netwerken intact blijven.

## **Knelpunten**

Los van het dreigende onderscheid in de aard en mate van re-integratieondersteuning tussen kort- en langgestraften<sup>2</sup>, bestaat een aantal generieke knelpunten bij (het voorbereiden van) de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Die knelpunten hebben te maken met problemen bij het voorzien in: geldige identiteitspapieren, inkomen, passende woonruimte en specifieke zorg – de vier gebieden van het huidige *Basisdocument nazorg* dat MMD'ers gebruiken –, alsmede schuldproblematiek en moeilijkheden bij de toeleiding naar geschikte arbeid en/of scholing. Beide laatstgenoemde knelpunten rekent de DJI niet tot zijn 'werkerterrein',

2 Deze situatie zou in termen van 'rechtsongelijkheid' kunnen worden gezien. De juridische aspecten van de hervorming van het sanctiestelsel en de implicaties hiervan voor de organisatie van de nazorg zijn in dit artikel ter zijde gelaten.

ofschoon alle genoemde knelpunten samenhangen en elkaar conditioneren. In 2005 werd geconstateerd dat voor 20% van de gedetineerden bij ontslag niets of te weinig was geregeld (Van Bommel, 2005). Eind 2005 kwam tijdens de tweejaarlijkse studiedag van het tijdschrift *Proces* aan de orde dat zich tal van problemen voordeden (Ouwekerk en Van Soest, 2006). Speciale aandacht vergde de samenwerking tussen PI's en gemeenten, tussen gemeentelijke diensten en tussen gemeenten en externe ketenpartners (Jansen en Verweij, 2006; zie ook: De Wit en Hendriks, 2005). Uit het vooronderzoek dat medio 2006 ten behoeve van het landelijke congres *Buiten de bajes* is verricht en tijdens het congres zelf is gebleken dat veel knelpunten nog niet zijn opgelost (Nabibaks, 2006).

#### *Identiteitsdocumenten / inschrijving gba*

Gedetineerden beschikken soms niet over geldige identiteitsdocumenten. Om aanspraak te maken op en gebruik te maken van gemeentelijke of andere woon-, werk- en zorgvoorzieningen zijn die wel nodig. Het verkrijgen van een nieuw identiteitsbewijs is met waarborgen omgeven en is gedurende detentie lastig te regelen. De kosten kunnen sommige gedetineerden niet dragen. Een dieper geworteld knelpunt is de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wgba) brengt met zich dat een gedetineerde die langer dan tweederde van zes maanden niet in de gemeente van vestiging verblijft, daar dient te worden uitgeschreven. Als een gedetineerde geen verblijf- of briefadres heeft, kan hij zich niet inschrijven bij de vestigingsgemeente. Hierdoor kan een 'deadlock' ontstaan: geen identiteitsdocumenten, geen inschrijving, geen aanspraak op uitkering, woon-, zorg- en/of welzijnsdiensten. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ten slotte plaatst partijen in de nazorg voor een dilemma. Een adequaat re-integratieplan vergt dat relevante persoonlijke gegevens over de (ex-)gedetineerde bijeen worden gebracht. De privacy van de (ex-)gedetineerde is hiermee echter in het geding. Nu hoeft dat geen probleem te zijn, want de wet staat toe dat die gegevens voor 'welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld'. Het punt is dat diverse instanties delen van die persoonlijke gegevens beheren en – dikwijls met een beroep op de privacywetgeving – moeizaam uitwisselen.

*Inkomen*

Gedetineerden die na ontslag geen eigen bron van inkomsten hebben, zijn aangewezen op een gemeentelijke uitkering. Indien aan de bestuursrechtelijke voorwaarden (geldig identiteitsdocument en inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie) is voldaan, doet zich dikwijls alsnog het probleem voor dat het aanvragen van een uitkering te lang duurt. Gemeenten hebben de wettelijke mogelijkheid om te bevoorschotten, maar die mogelijkheid wordt niet per definitie actief aangeboden en ‘bajesverlaters’ zijn er niet altijd van op de hoogte. Ook worden gemeenten – naar eigen zeggen – geregeld te laat geïnformeerd over de vrijlating van een gedetineerde om tijds een uitkering of bevoorschotting te regelen.

*Woonruimte*

Indien iemand langer dan vier maanden in detentie verblijft of korter maar zijn woning niet meer kan betalen, dient hij een briefadres aan te vragen of zich in te schrijven op het adres van de PI. Dit laatste komt steeds vaker voor. Conform de Wet werk en bijstand (Wwb) betalen gemeenten namelijk uitkeringen tijdens detentie niet meer door. Uitkeringsafhankelijke gedetineerden kunnen bijgeval de huur van hun woning niet meer betalen. De ‘bajesverlater’ heeft echter weer een woning nodig. Hij dient zich na detentie uit te schrijven uit de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente waar de PI gevestigd is en in te schrijven in de gemeente waar hij zich wil vestigen. Als woningzoekende krijgt hij in principe geen bijzondere voorrang bij het toewijzen van een huurwoning en is hij aangewezen op familie, vrienden of maatschappelijke opvang. Bijkomend knelpunt is dat bij het toewijzen van een woning de behoefte van de ‘bajesverlater’ doorgaans niet of nauwelijks wordt gepeild. In voorkomende gevallen zouden specifieke woonarrangementen en/of vormen van begeleid wonen kunnen bijdragen aan een succesvolle integratie.

*Zorg*

De nazorg voor ex-gedetineerden zonder justitiële titel komt volledig voor rekening van gemeenten en valt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De financiering van maatschappelijke

opvang en/of begeleiding is een knelpunt. Hetzelfde geldt voor de organisatie van de zorg- en hulpverlening: veel ex-gedetineerden kampen met een multiproblematiek. Gemeenten zijn vaak onvoldoende voorbereid op specifieke hulpvragen van 'bajesverlaters'. Bovendien bestaat er verschil van mening of ex-gedetineerden onder de Wmo tot een specifieke doelgroep moeten worden gerekend. Vanuit het oogpunt van leefbaarheid, openbare orde en veiligheid en recidivebeperking valt daar wat voor te zeggen. Vanuit het perspectief van zorgverlening worden ex-gedetineerden veeleer als 'gewone burgers' beschouwd – en dat zijn ze per slot van rekening ook. Het betreft een principiële en tegelijkertijd financieel georiënteerde discussie. In de praktijk staat deze discussie soms acuut en adequaat handelen in de weg, bijvoorbeeld in geval van 'bajesverlaters' met psychische aandoeningen die als notoire zorgmijders bekend staan. Ten slotte is het van belang te onderstrepen dat het gebruik van psychofarmaca onder gedetineerden hoog is. Of 'bajesverlaters' die medicatie blijven gebruiken (therapietrouw) is niet bekend. Het risico van therapieontrouw lijkt groot; onderzoek naar het verband hiervan met recidive is niet voorhanden.

### *Schulden*

Veel ex-gedetineerden hebben schulden doen ontstaan. Tijdens detentie zijn zij niet in de gelegenheid om die uit eigen middelen te lenigen. Onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) kunnen zij in aanmerking komen voor een schuldsaneringsregeling. Hiervoor hebben zij een inkomen of uitkering nodig. Een ander punt is dat schulden in te vorderen door het Centraal Justitieel Incasobureau (CJIB) niet onder de werking van Wsnp vallen, terwijl veel 'bajesverlaters' juist dit type schulden hebben. Zelfs als zij aan een schuldsaneringstraject deelnemen, blijft het CJIB een persistente schuldeiser. Als betaling uitblijft, kan vervangende hechtenis worden opgelegd.

### *Werk en/of scholing*

Het vinden en behouden van werk blijkt moeilijk voor ex-gedetineerden. Tijdens het congres *Buiten de bajes* presenteerde Reclasering Nederland cijfers uit een eigen onderzoek onder een groep van 4.402 langgestrafte 'bajesverlaters': over een periode van ruim

anderhalf jaar bleek 47% na detentie werkloos, 23% was werkzoekend en 30% had (tijdelijk) werk. Ofschoon er geen twijfel bestaat dat betaalde arbeid een integratieversterkende en recidivebeperkende factor is, beperkt de DJI zijn inspanningen expliciet tot het werk tijdens detentie. Ondersteuning van de arbeidsbemiddeling na detentie – bijvoorbeeld door het inzichtelijk maken van werkervaring of verworven competenties – vindt niet plaats. Belangrijk knelpunt is voorts het opleidingsniveau van ex-gedetineerden. Van voornoemde groep was 19% niet of laag geschoold, 35% had een opleiding gevolgd, maar geen diploma en 45% had wel een diploma. Vanuit sommige gemeenten, ROC's en particuliere opleidingsaanbieders wordt geopperd om al in detentie competentiemetingen te verrichten, zodat passende scholingstrajecten gemaakt kunnen worden voor gemotiveerde ex-gedetineerden. In de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks, mede omdat het gemeentelijke re-integratiebudget formeel niet 'intra muros' kan worden ingezet. Het ontbreken van een startkwalificatie, een laag opleidingsniveau en een beperkte, aantoonbare werkervaring zijn factoren die toeleiding naar de arbeidsmarkt dan wel het vinden van een baan op eigen kracht ernstig belemmeren. Dat geldt a fortiori voor mensen met een justitieel verleden. Het verkrijgen van een 'Verklaring omtrent het gedrag' (VOG) is vaak een knelpunt. Sommige gemeenten nemen een (gespecialiseerd) re-integratiebedrijf in de arm of maken afspraken met reclasseringsorganisaties om de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden te organiseren. Andere gemeenten maken daar minder werk van en verwijzen hen naar het Centrum voor Werk en Inkomen. Net als bij het organiseren van zorg speelt hier de kwestie of 'bajesverlaters' als een aparte categorie voor ondersteuningsbeleid moeten worden gezien.

### **Positieve ervaringen**

De afgelopen jaren is de aandacht voor nazorg en de re-integratie van ex-gedetineerden gegroeid. Deels op basis van een negatieve prikkel, omdat ontsnappingen en misdrijven van ontsnapte gedetineerden en TBS'ers steevast tot maatschappelijke onrust leidden. Er wordt gebouwd aan een efficiënter organisatie van nazorg. De DJI heeft in 2006 regionale werkbijeenkomsten georganiseerd om knelpunten en successen in de 'warme overdracht' te inventariseren.

Zodoende kan het lopende *Project Aansluiting Nazorg* zo adequaat mogelijk worden aangepast op de behoeften van gemeenten. Het nieuwe regeerakkoord erkent expliciet de problematiek van nazorg voor ex-gedetineerden. Maar het hete hangijzer van de aanvullende financiering ten behoeve van de gemeenten buiten GSB-verband is nog niet opgelost, zoals de VNG onderstreept in een brief d.d. 17 april 2007 aan de vaste kamercommissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de praktijk zijn intussen ook positieve ervaringen opgedaan. De positie van MMD'er in de PI's is duidelijker geworden. Een contactambtenaar nazorg is in 240 gemeenten beschikbaar. De informatie-uitwisseling tussen MMD'ers en gemeenten is beter dan voorheen, hoewel (te) late meldingen van invrijheidstelling nog altijd voorkomen. Met name in kleinere centrumgemeenten laat het kennisniveau van contactambtenaren nazorg nog te wensen over. Hun functioneren is overwegend instrumenteel: het organiseren van contacten, waarbij het in voorkomende gevallen de vraag is of de contactambtenaren voldoende mandaat of zeggingskracht hebben om de verschillende betrokken gemeentelijke diensten daadwerkelijk te sturen.

Er zijn verschillende instrumenten in de maak om de 'warme overdracht' te ondersteunen en gemeenten te prikkelen praktijkervaringen uit te wisselen. De VNG heeft tijdens het congres *Buiten de Bajes* aangegeven een digitaal forum te willen opzetten waar gemeenten problemen bij de aanpak van nazorg en re-integratie kunnen uitwisselen en van elkaars positieve ervaringen kunnen leren. Het digitale *Platform Aansluiting Nazorg* van de DJI is nagevoeg voltooid. Hiermee kunnen de screeningsgegevens en de stand van zaken per gedetineerde vanuit de PI naar de vestigingsgemeente worden gecommuniceerd. Die overdracht betreft de vier basisdeelgebieden identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting en zorg. Het is aan te bevelen, zoals uit dit artikel volgt, om met het oog op succesvolle maatschappelijke integratie in de informatievoorziening en -uitwisseling tevens de deelgebieden schulden, werk en scholing te betrekken. Hiertoe zou de doelstelling van het DJI-project *Werkt!* – de kosten van arbeid in detentie verlagen en de baten verhogen – kunnen worden aangevuld met een op re-integratie gerichte doelstelling. Een interessante suggestie vanuit sommige gemeenten, ROC's en re-integratiebedrijven is voorts om – in samenwerking met de DJI en PI's – de mogelijkheid te creëren om in het kader van 'warme

overdracht' instrumenten voor competentiemeting reeds voor ontslag uit detentie in te zetten en te gebruiken om onmiddellijk na vrijlating passende scholing of specifieke vormen van arbeidstoeleiding aan te kunnen bieden. Met dergelijke initiatieven wordt in sommige gemeenten – ondanks het bezwaar dat het gemeentelijk re-integratiebudget 'intra muros' en zodoende oneigenlijk wordt ingezet – met succes geëxperimenteerd.

Wat betreft de fase na detentie zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. De specifieke vorm van nazorg voor de groep van veelplegers, die bijvoorbeeld in de gemeentelijke en regionale veiligheidshuizen of in Jib-verband vorm krijgt, sorteert effect. Analooq hieraan hebben sommige gemeenten, al dan niet voor specifieke groepen ex-gedetineerden, zogenoemde nadetentiehuzen ingericht waar gericht casusoverleg het instrument vormt om 'bajesverlaters' te begeleiden. Diverse initiatieven van gemeenten om door middel van publiek-private samenwerking de maatschappelijke integratie van 'bajesverlaters' te stimuleren, lijken een positieve invloed te hebben, hoewel 'harde cijfers' ontbreken. Vaak zijn de reclasseringsorganisaties partner, in toenemende mate ook particuliere re-integratiebedrijven (die zich soms expliciet toelleggen op de doelgroep van ex-gedetineerden). Reclassering Nederland zet hierbij stevig in op kennisopbouw, participatie in wetenschappelijke netwerken van universiteiten en hogescholen, evenals op voortdurende deskundighedsontwikkeling van reclasseringswerkers.

Belangrijke partners zijn bovendien de ROC's en – steeds vaker – woningcorporaties. In de recent vernieuwde AedesCode afficheren woningcorporaties zich expliciet als maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten voor kansarmen en de 'wellevendheid' in buurten en wijken. Diverse gemeenten maken op het ogenblik concrete afspraken met woningcorporaties om ex-gedetineerden snel aan passende woonruimte te helpen. Met steun van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt tevens gewerkt aan de ontwikkeling van vernieuwende woonvormen en -arrangementen. Een interessant en bijzonder samenwerkingsverband in deze context is *Kamers met Kansen* ([www.kamersmetkansen.nl](http://www.kamersmetkansen.nl)).

Diverse particuliere organisaties verrichten belangrijk werk op het gebied van nazorg en maatschappelijke integratie. In het veld zijn (van oudsher) veel vrijwilligersorganisaties actief in (psycho-sociale) begeleiding van individuele ex-gedetineerden. Sommige



vrijwilligersorganisaties werken op projectbasis ook succesvol aan arbeidsintegratie van ‘bajesverlaters’. De sleutel tot succes is rechtstreeks contact met werkgevers. De maatschappelijke opvang die de Stichting Exodus organiseert, draagt voor een specifieke groep ex-gedetineerden eveneens bij aan een betere socialisatie en integratie. Recidivebeperking is een langetermijndoel.<sup>3</sup> Kortom, geleidelijk rijst het beeld op van een georganiseerde, integrale aanpak van nazorg en maatschappelijke integratie onder regie van gemeenten. De kwaliteit van die regie verdient permanente aandacht. Dat geldt eveneens voor het overwegend projectmatige karakter van veel waardevolle initiatieven. Positieve bevindingen zouden consequent moeten worden ingepast in regulier beleid.

## Besluit

De beoordeling van de actuele stand van zaken in de nazorg voor en maatschappelijke integratie van ‘bajesverlaters’ noopt tot een ambivalente slotsom. Enerzijds is er ruim aandacht voor het onderwerp en wordt het belang ervan breed erkend. In de praktijk zijn succesvolle stappen gezet om de ‘warme overdracht’ te realiseren. De organisatie van de opvang en begeleiding na detentie begint concreet vorm te krijgen. De samenwerking tussen publieke en private partijen onder regie van gemeenten lijkt te gaan renderen. Anderzijds luidt de conclusie dat de knelpunten persistent zijn. De knelpunten die in 2005 werden geconstateerd, zijn er medio 2007 in meer of mindere mate nog steeds.

Het is duidelijk – zo bleek opnieuw in het afsluitende ‘stakeholdersdebat’ tijdens het landelijke congres *Buiten de bajes* – waar precies de problemen zitten én hoe ze opgelost moeten worden. Die kennis en ervaring is voldoende voorradig. Maar het gaat ook om de motivatie en de wil om barrières te slechten. Gemeenten moeten genegen zijn hiertoe creatief en doelgericht met de toepassing van regelgeving om te gaan. Intenties moeten leiden tot afspraken. Afspraken van én tussen de verschillende ‘stakeholders’, zowel op

3 Uit onderzoek over de periode 2004-2006 blijkt dat 37% van de onderzoekspopulatie van oud-bewoners succesvol uitstroomde. Van deze groep recidiveerde 18%, van de niet-succesvol uitgestroomde oud-bewoners 59%. In totaal recidiveerde 43% van de oud-bewoners van Exodus-huizen (Van Wingerden en Moerings, 2007).

landelijk als op lokaal niveau, moeten worden nagekomen. De vraag is alleen wie hierop toeziet. Daar ligt een opgave voor gemeenten én parlement.

## Literatuur

### **Bommel, A. van**

*Maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden*

Proces, nr. 6, 2005, p. 226-231

### **Jansen, R., A. Verweij**

*Gemeentelijk reïntegratiebeleid en detentie; een onderzoek naar de rol van gemeenten bij de reïntegratie van ex-gedetineerden*

Amsterdam, Radar, 2006

### **Nabibaks, F.**

*In vrijheid gevangen*

Den Bosch, JH, 2006 (afst.)

### **Ouwekerk, J., E. van Soest**

*Verslag studiedag nazorg en maatschappelijke opvang ex-gedetineerden*

Proces, nr. 2, 2006, p. 79-87

### **Stuurgroep MST**

*Doelgroepanalyse voor een nieuwe Kortverblijf-inrichting in het gevangeniswezen*

Den Haag, 2003

### **Vogelvang, B.O. e.a.**

*Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland*

Woerden / Den Haag, Adviesbureau Van Montfoort / WODC, 2003

### **Wartna, B.S.J. e.a.**

*Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden; uitstroomperiode 1996-2003*

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2006

### **Wartna, B.S.J. e.a.**

*Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005

### **Wingerden, S. van, M. Moerings**

*Het succes van Exodus; evaluatieonderzoek naar resocialisatie en recidive van oud-bewoners*

Proces, nr. 1, 2007, p. 2-8

### **Wit, J. de, A. Hendriks**

*Morgen moet beter! Een zwartboek over de verslechtingen in de gevangenis en bij de reclasering*

Den Haag, Socialistische Partij, 2005



# Banlieue Blues

**M. Schuilenburg\***

## **Straf de armen; het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid**

**Door Loïc Wacquant**

**Berchem, EPO uitgeverij, 2006**

**ISBN 978 90 6445 402 8**

**360 p.**

Het nieuwe boek van Loïc Wacquant *Straf de armen* (2006) draait om de stelling 'uitsluiting leidt tot criminaliteit en criminaliteit leidt tot uitsluiting'. In zijn onderbouwing richt Wacquant zich op het veiligheidsbeleid in de Verenigde Staten. Dat spitst zich toe op marginale groepen in de achterstandswijken en getto's van de grote steden. Hij spreekt van wegwerpcategorieën: werklozen, bedelaars, daklozen, verslaafden, immigranten zonder papieren, enzovoort. Deze groepen zijn volgens hem het slachtoffer van een strafrechtelijke aanpak die zich kenmerkt door een ruimer en strenger politieoptreden in het algemeen en hardere en snellere gerechtelijke procedures in het bijzonder. Dit leidt tot een enorme toename van het aantal 'armen' achter de tralies (Wacquant, 2006, p. 25). Terwijl er in 1950 nog sprake was van 109 veroordeelde gevangenen per 100.000 inwoners, is dat aantal in 2000 gestegen tot 478. Dat de doorsnee gevangene geen welgestelde blanke is, leidt Wacquant af uit het feit dat het vooral gaat om mensen van Afro-Amerikaanse afkomst (59%), jonger dan 35 jaar (75%) en niet in het bezit van een diploma middelbaar onderwijs (62%). Kijken we naar de gepleegde criminaliteit, dan springt witteboordencriminaliteit, bijvoorbeeld, er niet uit. Naar aanleiding van boekhoudschandalen bij Enron, WorldCom, Tyco, US Foodservice en Xerox is er meer aandacht gekomen voor fraude, maar van een omvangrijke opsluiting wegens economische delicten (voorkennis, witwassen, fraude, overtreding

\* Mr. drs. Marc Schuilenburg is verbonden aan de Vakgroep criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

van handels- en arbeidswetgeving) is vooralsnog geen sprake. Over veroordelingen voor milieucriminaliteit hoeven we in het geheel niet te spreken. De meest gepleegde misdrijven van nieuwkomers in de gevangenis zijn 'relatief' kleine delicten als drugsbezit of -handel (29%), diefstal en heling (19%), inbraak (15%) en verstoring van de openbare orde (8%) (Wacquant, 2006, p. 151).

Voor de massale en systematische aanpak van de 'armen' stelt Wacquant het om zich heen grijpende neoliberalisme verantwoordelijk. Hij gebruikt hiervoor de term 'liberaal-paternalisme'. Op economisch terrein trekt de nationale staat zich steeds verder terug. Door middel van deregulering, flexibilisering en privatisering onderwerpt ze de infrastructuur van de samenleving aan de vrije markt. Terwijl ze – Wacquant heeft het over een neodarwinistische staat waarin de onderlinge competitie in ere is hersteld – liberaal en permissief is voor de top van de samenleving, de bevoorrechte klassen en bedrijven, treedt de staat keihard op tegen de straatcriminaliteit en het drugsprobleem van de 'armen' (Wacquant, 2006, p. 32). Ze richt zich voornamelijk op wat Nils Christie de 'controle van de gevaarlijke klassen' heeft genoemd. Om deze slachtoffers van de afbouw van de verzorgingsstaat moreel en sociaal in het gareel te houden, versterkt de staat haar gezag met een uitbreiding van de politie, de rechtsorde en het gevangeniswezen. De grootschalige opsluiting van 'armen' uit de getto's van de Amerikaanse steden leidt zo tot een opmerkelijke symbiose van twee verschillende apparaten. Omdat beide instellingen symbool staan voor gedwongen opsluiting – in beide instituten wordt een gestigmatiseerde bevolkingsgroep onder dwang 'gevangen' gehouden – stelt Wacquant dat de gevangenis en het getto communicerende vaten zijn. Beter gezegd, het is één ommuurd continuüm. Het getto werkt namelijk als een 'sociale gevangenis' en de gevangenis functioneert als een 'gerechtelijk getto' (Wacquant, 2006, p. 226).

### **Sociaal reductionisme, en nog veel meer**

Hoe gedocumenteerd de studie van Wacquant is en hoe fraai de these ook oogt van de gevangenis als 'satellietstad van het getto', toch is de studie op punten te bekritisieren. Wat onmiddellijk opvalt, is dat Wacquant zich schuldig maakt aan een ongebreidelde uitvergroting. *Straf de Armen* staat bol van overdrijving, hyperbolen

en karikaturen. Dit heeft veel te maken met de activistische houding van deze Franse socioloog, die hoogleraar is aan de universiteit van Californië in Berkeley en als onderzoeker is verbonden in Parijs aan het *Centre de Sociologie Européenne*. Voor Wacquant moet de sociale werkelijkheid te lijf worden gegaan met een sloophamer. 'Sociologie is geen technische bijsluiter om het beleid te faciliteren,' zegt hij in een interview met het *NRC Handelsblad* (14 april 2007). Maar de schrijver als activist staat nogal eens de schrijver als wetenschapper in de weg. In een eerder onderzoek naar armoede in de getto's sloot hij zich aan bij een boksschool in een zwarte wijk in Chicago. In de ring bleek hij met de besten mee te kunnen. Over zijn ervaringen schreef hij *Body & soul; notebooks of an apprentice boxer* (2004). Zou zijn manier van boksen iets zeggen over de schrijfstijl? In ieder geval schrijft Wacquant zoals wereldkampioen in het zwaargewicht Mike Tyson bokste. Die aanvallende en agressieve stijl leidt tot verschillende groteske formuleringen, als: 'Opsluiting wordt zo een vorm van collectief exorcisme' (Wacquant, 2006, p. 214). En: 'De gevangenis wordt gebruikt als een maatschappelijke stofzuiger om het afval op te ruimen van de aan de gang zijnde economische transformatie' (Wacquant, 2006, p. 300).

Bovendien maakt Wacquant veelvuldig gebruik van dichotomieën als blanken en zwarten, rijken en armen, lage en hoge klassen. Bij voorkeur spreekt hij in termen van overheersing en raciale grenzen. Het neoliberalisme is voor hem een transnationale revolutie die van bovenaf is gekomen. Het zal geen verbazing wekken dat de geprivilegieerden het tot stand hebben gebracht (*NRC Handelsblad*, 2 april 2006). Het gaat hier om een klassiek, marxistische opvatting van de maatschappij. Impliciet suggereert hij dat een samenleving als een soort eenheid kan bestaan. Ze wordt bijeengehouden door economische krachten. Niet alleen geven deze krachten de samenleving coherentie en consistentie, ze zijn ook de motiverende krachten achter haar inrichting. Het probleem van een dergelijke wetenschapsbeoefening is dat ze haar eigen positie niet in ogenschouw neemt. Bovendien gaat ze ervan uit dat het *in principe* mogelijk is de krachten te benoemen die de samenleving vormgeven, ook al blijkt dat in de praktijk nooit het geval.

In zijn exclusieve aanval op het neoliberalisme heeft hij onvolgende oog voor de impact van andere politieke stromingen. Naast een liberaal perspectief onderscheidt David Garland in *The culture of control* (2001) ook een neoconservatieve aanpak, die het

accent legt op de bijzondere positie van het gezin en de rol van de nationale staat. Waar Garland een relatie signaleert tussen beide politieke filosofieën, vraagt Wacquant alleen aandacht voor het aandeel van het neoliberalisme in het veiligheidsbeleid. Terwijl de neoliberale strategie zich aanpast aan de groeiende criminaliteit door het probleem te willen beheersen via publiek-private samenwerking en de professionalisering van justitie en politie, houdt de neoconservatieve beweging juist een krachtig pleidooi voor de autoriteit van de nationale staat in de bestrijding van misdaad. Met name in de Verenigde Staten leeft het traditionele beeld van de crimineel als een gevaarlijk roofdier of buitenaards wezen ('*alien*'), een amoreel persoon die weinig tot geen overeenkomsten vertoont met een normaal individu.

Ten slotte lijken de 'armen' van Wacquant volledig in de greep van de sociaal-economische omstandigheden waarin ze zich bevinden. Volgen we Wacquant, dan laten de groeiende kloof tussen rijk en arm en de stijgende werkeloosheid de 'armen' geen andere keuze dan het plegen van straatcriminaliteit en de drugshandel, illegale praktijken die de plaats hebben ingenomen van een looneconomie. De vraag wie dader en slachtoffer is, is zo snel beantwoord. In het licht van dit sociaaldeterminisme zijn de armen het slachtoffer van de rijken. Dick Pels stelde in zijn bespreking van *Straf de armen* daarom voor het werk van de neoconservatieve Theodore Dalrymple ter hand te nemen (*De Volkskrant*, 9 maart 2007). Bij Dalrymple vindt het omgekeerde plaats. Terwijl in *Straf de armen* het economische systeem de schuld krijgt, beschuldigt Dalrymple de slachtoffers dat ze geen verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven. Maakt dit *Straf de armen* tot een slecht boek? Neen. Wat overeind blijft is de radicale omwenteling van de aanpak van criminaliteit in een tijdperk, dat ook volgens sociologen als Manuel Castells en Saskia Sassen als uitgesproken liberaal moet worden getypeerd. Tegen de achtergrond van een uitbreiding van het gevangeniscomplex, zwaardere straffen en verdergaande juridische bevoegdheden ligt de nadruk niet meer op resocialisatie, de terugkeer van de crimineel in de maatschappij. Het ideaal dat de misdadiger weer als volwaardig burger moet meedraaien in de samenleving is naar de achtergrond verdwenen. Hoewel Wacquants onderzoek zich voornamelijk richt op de Verenigde Staten, lijkt ook Europa in de ban van repressief justitieel optreden, strengere straffen en meer blauw op straat. Officiële cijfers tonen aan dat er sprake is van een

explosieve groei van het aantal gevangenen. Nederland vormt daarop geen uitzondering. Integendeel. In geen enkel westers land is het aantal gevangenen in de afgelopen 25 jaar zo sterk gestegen. Met 123 gevangenen per 100.000 inwoners neemt Nederland volgens de Dienst Justitiële Inrichtingen in Europa de zesde plaats in. Daarnaast worden steeds strengere straffen uitgesproken voor kleine inbreuken op de drugswetgeving en verstoring van de openbare orde, tot vrijheidsberoving aan toe. Onlangs stelde het PvdA Tweede Kamerlid Jeroen Dijsselbloem voor de gettovorming in achterbuurten aan te pakken door de invoering van een zero-tolerancebeleid (*Volkskrant*, 19 april 2007). Wat Wacquants analyse van het veiligheidsbeleid daarmee op zijn minst duidelijk maakt, is dat een studie van het neoliberalisme geen exclusieve taak voor economen of bedrijfskundigen is, zelfs niet voor bestuurskundigen of sociologen die in hun analyses de effecten en werkingen trachten te doorgronden van deze nieuwe praktijk. Vooral mensen die actief zijn op het gebied van het strafrecht en criminologie kunnen niet langer voorbij aan de invloed van dit vertoog op de inrichting van de maatschappij en de aanpak van criminaliteit. Om dit punt te benadrukken, moet eerst iets worden verhelderd.

### **Wat is er zo nieuw aan dit liberalisme?**

Neoliberalisme is geenszins een eenduidig begrip. Het is een vage term. Losjes wordt het gebruikt als een containerbegrip voor een overheid die zich terugtrekt, de belastingen tot een minimumniveau terugbrengt, op grote schaal deregulering toepast, of zich onthoudt van een morele opvatting over wat een 'goed leven' is. Feitelijk zou het de maatschappij uitleveren aan de werking van de vrije markt en het recht van de sterkste. Maar waarin verschilt dit van het klassieke liberale gedachtegoed, waarvan historisch gezien de boodschap kan worden begrepen als een maximale vrijheid voor de individuele burger en een minimale bemoeienis van de overheid met de inrichting van de samenleving? Om daarop zicht te krijgen kunnen we ons wenden tot de colleges van de Franse filosoof Michel Foucault. In de jaren 1978 en 1979 stelde hij aan het Collège de France aan de orde op welke punten het neoliberalisme afwijkt van de uitgangspunten van het klassieke liberalisme, een andere inrichting van de samenleving met zich meebrengt, en uiteindelijk ook een aanzet geeft tot

een specifieke manier van besturen van het veiligheidsvraagstuk. Op veel punten vertoont zijn analyse gelijkenis met die van Wacquant, op een enkel punt wijkt deze af.

In ieder geval dient het neoliberalisme niet te worden gereduceerd tot of gelijk te worden gesteld aan een ideologie, een theoretisch project, een juridische filosofie van individuele vrijheid of een economische realiteit. Het kan ook op een andere wijze worden begrepen. Een beginpunt is het te benaderen als een praktijk, of in de woorden van Foucault, 'een manier van handelen gericht op een aantal doelstellingen en gereguleerd door een continue reflectie' (Foucault, 2004b, p. 323). Daarmee zet Foucault het neoliberalisme neer als een politieke rationaliteit, zonder dat het adjectief politiek verwijst naar het traditionele instituut van de regering van een nationale staat. De notie van 'regeren' dient veel breder te worden opgevat, het gaat ook om het besturen van de uiteenlopende instituties van de moderniteit als de familie, de markt, het huis, de school, enzovoort. In directe tegenstelling tot de traditionele opvatting over regeren spreekt Foucault van een specifieke vorm van besturen, een vorm met een eigen rationaliteit, die hij duidt aan de hand van het neologisme '*gouvernementalité*' ('bestuurlijkheid'). Onder dit begrip verstaat hij de kunst en wijze waarop men de verhoudingen tussen mensen stuurt (Foucault, 2004b, p. 192). Ondanks de vele associaties die de term oproept, is het woord geen samenvoeging van '*gouverner*' (regeren) en '*mentalité*' (manier van denken). Het is afgeleid van '*gouvernemental*'. Op die manier wilde Foucault het inzetten tegen de uitdrukking '*souveraineté*', waarvan Machiavelli's *Il principe* (1532) exemplarisch is en waarbij de ratio niet op het beheren, maar op het beheersen lag.

In de tweede plaats moet het neoliberalisme niet gelijk worden gesteld met de definitieve vervolmaking van de menselijke vrijheid, alsof de vrijheid zou beginnen waar de traditionele politiek ophoudt te bestaan. Nemen we het functioneren van de 'vrije markt' als voorbeeld. Wat de negentiende-eeuwse liberale denkers te ver hebben doorgevoerd, is de zienswijze dat vrijheid kan werken zonder bepaalde voorwaarden, of die nu van politieke, juridische of economische aard zijn. De burgers beschikken dan over de absolute vrijheid om te kunnen handelen. De staat grijpt niet in, ze laat de zaken slechts op hun beloop, zich zelfstandig voltrekken. Maar het idee van een markt als een veld van spontane en autonome krachten zonder enige vorm van controle en sanctionering is een mythe. Het



maakt deel uit van de grondbeginselen van het klassieke liberalisme om het begrip vrijheid uit het politieke domein te bannen. Een wereldmarkt kan namelijk niet stabiel functioneren zonder een vorm van juridische ordening of regulering. Tegen de horizon van een absoluut vrij zijn betoogt Foucault dan ook dat vrijheid geen natuurlijk gegeven of natuurfenomeen is, maar iets dat tot op een bepaalde hoogte moet worden geproduceerd. Vanzelfsprekend gaat het hier niet alleen om de 'vrije markt', het handelt ook om andere vrijheden, zoals het recht van spreken, handelsvrijheid, de uitoefening van het eigendomsrecht, politieke vrijheid, en zo verder. Het interessante is dat de nieuwe regeringskunst van het neoliberalisme deze vormen van vrijheid actief gaat managen, politiek, juridisch en economisch gaat beheren of besturen. Niet langer roept het: 'Wees vrij!' De Platoonse essentievraag of de mens vrij dan wel onvrij is, is niet meer leidend in het debat over de inrichting van de maatschappij. Het neoliberalisme wil juist de voorwaarden creëren waaronder een bepaalde mate van vrijheid kan worden bereikt. Het wil de maatschappij zo inrichten dat 'we vrij kunnen zijn'. In tegenstelling tot wat Wacquant in *Straf de armen* beweert, neemt het neoliberalisme dus wel afstand van het liberale adagium '*laissez faire, laissez passer*', waarmee de absolute vrijheid van het handelen wordt bedoeld, de principes van onderlinge competitie, oftewel, een natuurtoestand die zich laat disciplineren door een 'onzichtbare hand'. Ten overstaan van de bekende interpretaties betekent dit mijns inziens dat vrijheid niet langer tegenover de macht van de staat dient te worden gepositioneerd, als een onherleidbaar en absoluut recht van het individu. Ze wordt een onderdeel van dezelfde verbestuurlijking van de maatschappij. Om die reden moeten we volgens mij spreken van een 'gecontroleerde vrijheid'.

In de derde plaats raakt de maatstaf van veiligheid steeds verder verknoot met het neoliberale vraagstuk van diezelfde gecontroleerde vrijheid. Zij zijn met elkaar verbonden als twee kanten van dezelfde medaille. Dit komt onder meer tot uiting in de brede aanpak van het veiligheidsprobleem. De criminaliteitsbestrijding is verworden tot een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid waarin ook andere actoren dan justitie en politie een rol van betekenis spelen: scholen, private bewakingsdiensten, ziekenhuizen, sociale diensten, buurten, de belastingdienst, supermarkten. Met slogans als 'partnerschap', 'publiek-private samenwerking' en 'actief burgerschap' wordt die verantwoordelijkheid geconcretiseerd. Op dit punt

sluit ook Wacquant aan, namelijk met zijn provocatieve stelling dat een actieve, intensieve en interveniërende neoliberale politiek niet in termen van een 'onzichtbare hand' kan worden geformuleerd, maar moet worden begrepen als een 'ijzeren vuist'. Net als Foucault stelt hij dat het hyperactieve neoliberalisme gedijt bij een sterke greep op de openbare en morele orde. Daarvan getuigt het geweld van de politie, het gerecht en het gevangeniswezen, dat, in de woorden van Wacquant, als een mokerslag werkt voor de onderklassen in de samenleving. Zij worden als eersten getroffen door het recht op veiligheid, dat als een mantra door de samenleving klinkt. Het meest tastbare gevolg is opnieuw de opsluiting in de gevangenis. Als het een stad was, zou het gevangeniswezen in de Verenigde Staten de vierde grootste stad zijn van het land, na Chicago, en in overgrote meerderheid bewoond door de zwarte en Spaanstalige gemeenschappen (Wacquant, 2006, p. 132).

### **Sociale uitsluiting: personen en gebieden**

We geraken aan de angel van Wacquants betoog. Wanneer veiligheid louter wordt gedefinieerd in een criminele betekenis en vrijheid alleen kan worden geproduceerd door een overwegende bestrafende inzet van het veiligheidsapparaat, worden onmiskienbaar de kwetsbare groepen in de samenleving het hardst getroffen. Zeker wanneer deze groepen niet langer worden opgenomen in sociale programma's, de levensomstandigheden in achterstandwijken niet worden verbeterd, of de overheid steeds minder investeert in het onderwijs. Feitelijk verdwijnen deze als marginaal beschouwde personen dan uit het gezicht. Niet alleen gebeurt dit door de uitbreiding van het strafcomplex, de uitsluiting achter slot en grendel waar Wacquant in *Straf de armen* veel rake dingen over zegt, in steeds meer steden worden ook aparte ruimtes of zones ingericht, die ver uit het oog van de stadsbewoners liggen. Het is de plek die de armen door stadsbesturen krijgen toegewezen om te eten, te slapen en zich te wassen zonder dat ze onmiddellijk worden gearresteerd door beveiligingsbeambten. Deze gebieden hebben geen aansluiting op infrastructurele voorzieningen als winkels, transport, telecomunicatie, energie, water. De rafelige schaduwkanten van het leven verzamelen zich dan in wat Castells in zijn trilogie over de netwerkmaatschappij *The information age* 'zwarte gaten' noemt. Met Wac-

quant ben ik van mening dat deze praktijk kritisch moeten worden bevraagd, op de publieke agenda dient te worden geplaatst, steeds opnieuw van commentaar moet worden voorzien. In dat opzicht is *Straf de armen* een verademing. Of in de woorden van de activist zelf: 'De ergste wetenschappelijke en maatschappelijke vergissing bestaat erin te geloven en te doen geloven dat het politie- en gevangenisbeleid de optimale remedie vormen, de koninklijke weg naar het herstel van de sociale en morele orde, of zelfs het enige middel om de 'veiligheid' te waarborgen, en dat er geen enkel alternatief bestaat om de sociale en geestelijke chaos in te dijken, die het gevolg is van de fragmentering van de loonarbeid en de polarisering van de stedelijke ruimte' (Wacquant, 2006, p. 21).

## Literatuur

### **Foucault, M.**

*Sécurité, territoire, population;*  
*cours au Collège de France.*

1977-1978

Paris, Seuil/Gallimard, 2004

### **Foucault, M.**

*Naissance de la biopolitique;*  
*Cours au Collège de France.*

1978-1979

Paris, Seuil/Gallimard, 2004

### **Wacquant, L.**

*Straf de armen; het nieuwe beleid*  
*van de sociale onzekerheid*

Berchem, Epo, 2006

# Amerikaanse lessen

M. Croes\*

**Are cops racists? How the war against the police harms black Americans**

**Door Heather Mac Donald**

**Chicago, Ivan R. Dee, 2003**

**ISBN 1-56663-489-x**

**170 p.**

‘We are the last line of defense against mayhem.’ Met deze woorden omschrijft de zwarte Amerikaanse agent Carl McLaughlin in het recentste boek van Heather Mac Donald (2003) de rol van de politie in de VS en het is deze stelling die de auteur te vuur en te zwaard verdedigt. Mac Donald is een aan het *Manhattan Institute* te New York verbonden juriste en tevens lid van de redactie van *City Journal*, een tijdschrift over grootstedelijke problematiek.<sup>1</sup> De meeste artikelen die in *Are cops racist? How the war against the police harms black Americans* zijn gebundeld, zijn in dat laatste tijdschrift eerder verschenen. Mac Donald concentreert zich daarin op de volgende zaken: het op incidenten en mythes en niet op bekende cijfers gebaseerde beeld dat de Amerikaanse politie racistisch zou zijn; het niet-erkende succes van de vernieuwende werkwijze van de New Yorkse politie; de *culture of denial* over wat zich werkelijk in de zwarte getto’s van de Amerikaanse steden afspeelt en de consequenties van overheidsbeleid waaraan onjuiste opvattingen ten grondslag liggen. Zij doelt daarmee op opvattingen die door zichzelf met het lot van de zwakkeren begaan verklaarde politici, bestuurders, academici en journalisten de wereld in worden geholpen.

De meest centrale stelling waartegen Mac Donald (2003) zich verzet, is de politiek correcte mythe dat de verschillende bevolkingsgroepen in de Amerikaanse samenleving in gelijke mate tot het plegen

\* Dr. Marnix Croes is als onderzoeker verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie te Den Haag.

1 [www.cityjournal.org](http://www.cityjournal.org)

van criminaliteit zouden zijn geneigd. Dat zwarten en Latino's vaker worden gearresteerd dan Aziaten en blanken en in buitenproportioneel hoge mate de gevangenis bevolken, wordt in dit vertoog verklaard door de selectieve aandacht van politie en justitie, en niet door het gedrag van de eerstgenoemden.

Het feit dat de gevangenisbevolking geen representatieve afspiegeling van de samenleving vormt, is overigens niet uniek voor de VS: het geldt ook voor Nederland. Dat laatste kan ook van de opwinding erover worden gezegd. Een voorbeeld hiervan werd recent gegeven door Hans van Maanen (*De Volkskrant*, 31-1-2007). Zich baserend op een WODC-rapport waarin de conclusie was getrokken dat allochtone jongeren in de mate van zelfgerapporteerde criminaliteit nauwelijks van autochtone jongeren verschillen, suggereerde hij dat de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen allochtonen in de verdachtenbestanden van de politie iets zegt over de belangstelling van Neerlands strafrechtken en niet over de mate waarin deze groepen tot criminaliteit zijn geneigd. De alternatieve verklaring, dat het bewuste WODC-rapport te snel voorbij is gegaan aan de mogelijkheid dat zelfrapportage bij verschillende groepen daders en/of voor verschillende soorten delicten resultaten oplevert die in ongelijke mate betrouwbaar zijn, werd door Van Maanen niet serieus overwogen. 'Zo gaan we langzamerhand Amerika achterna', concludeerde de journalist, daarmee suggererend dat de politie zowel hier als daar etnicistisch zou zijn.

In Nederland ontbreekt daarvoor het bewijs, maar is dat ook in de VS het geval? De discussie spitst zich daar toe op *highway stops* (Mac Donald, 2003, p. 10-27). Volgens sommigen zouden minderheden in Amerika vaker worden aangehouden omdat de *war on drugs* eigenlijk een *war on minorities* is of zou zijn geworden. Het bewijs dat zij hiervoor leveren, is echter nogal dun: wanneer autorijdende leden van minderheden vaker worden aangehouden dan op basis van hun aandeel in de bevolking mag worden verwacht, zien zij het racismespoek al opdoemen. In dergelijke vertogen wordt echter gewoonlijk geen rekening gehouden met het feit dat leden van minderheden slechtere chauffeurs zijn: ze rijden vaker met een slok op, ze rijden vaker te hard en ze komen vaker om in het verkeer (Mac Donald, 2003, p. 15, 31). Het is dus heel wel mogelijk dat de politie op het gedrag en niet op de huidskleur gebaseerde redenen had om de betrokkenen aan te houden. Dat geldt ook buiten het verkeer. Dat tussen 1976 en 1994 volgens FBI-cijfers 67% van de bekende daders

in drugsgelateerde moorden in de VS zwart was en dat in 1998 in New York de kans dat een zwarte zich schuldig zou maken aan mishandeling dertien maal hoger was dan de kans dat een blanke dat zou doen, vormen hiervan maar twee voorbeelden (Mac Donald, 2003, p. 19, 25).

### **Indrukwekkende successen**

Deze voorbeelden nemen niet weg dat op het gebied van de misdaad zich in de afgelopen vijftien jaar in de VS een revolutie heeft voltrokken. Afgaande op de *Uniform Crime Reports* die de FBI sinds 1930 publiceert, was in 2005 vergeleken met 1990 de totale criminaliteit per hoofd van de bevolking met 33% teruggedrongen. Het aantal moorden was met 40% verminderd, het aantal verkrachtingen met 23%, het aantal roofovervallen met 45%, het aantal mishandelingen met 31%, het aantal inbraken met 41%, het aantal diefstallen met 28% en het aantal voertuigdiefstallen met 36% (Pastore en Maguire, 2007). Deze afname van de criminaliteit was niet gelijk over de VS verdeeld, ze was in de staat New York nog veel opvallender. Werden hier in 1990 nog 2.605 mensen vermoord, in 2005 was dat aantal teruggebracht tot 889,<sup>2</sup> een afname met 66%. Als afgegaan wordt op de gegevens van de *NYPD*, was de reductie in het moordcijfer in de stad New York tussen 1990 en 2005 nog groter, namelijk 74%. Het algehele niveau van de misdaad zou in de *Big Apple* tussen 1990 en 2005 met maar liefst 76% zijn teruggedrongen, en de dalende trend zet nog steeds door.<sup>3</sup> Deze successen van het Amerikaanse strafrechtelijk systeem zijn ronduit indrukwekkend. Je zou haast wensen dat, om met Van Maanen te spreken, we hier niet langzamerhand Amerika achterna gaan, maar dat daar wat meer vaart mee werd gemaakt.

Volgens Mac Donald (2003) zijn de uitzonderlijke successen in de misdaadbestrijding in New York te danken aan de professionalisering van de *NYPD* onder de in 1993 aangetreden burgemeester Giuliani en hoofdcommissaris Bratton, die door Giuliani werd aangesteld. Deze professionalisering uitte zich onder andere in meer

2 <http://www.disastercenter.com/crime/nycrime.htm>.

3 CompStat report vol. 14 nr. 17. <http://www.nyc.gov/html/nypd/pdf/chfdept/cscity.pdf>.

agenten die minder geweld gebruikten met als gevolg dat door het publiek ook minder klachten werden ingediend (Mac Donald, 2003, p. 38). Dit was op zich al een succes, maar dat dit gepaard ging met zo'n sterke reductie in de criminaliteit is opmerkelijk te noemen: blijkbaar was er in New York geen sprake van een uitruil tussen de rechten van de verdachte en de rechten van de bescherming behoevende burger.

De kern van Brattons modernisering werd gevormd door een nieuw managementsysteem en nieuwe politietactieken, georganiseerd rond CompStat, een computersysteem waarin op wijkniveau de prestaties van de politie in termen van de aantallen aangiften, arrestaties, slachtoffers, schietpartijen en dagvaardingen doorlopend werden geregistreerd. Met deze cijfers als grondslag werden de hoofden van de wijkbureaus tweemaal per week bijeengeroepen om verantwoording af te leggen over de ontwikkeling in en bestrijding van de misdaad in hun district. Het computersysteem stelde de politieleiding bovendien in staat om snel te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Zij kon bijvoorbeeld gericht speciale politie-eenheden inzetten wanneer zich specifieke criminele bedreigingen naar aard of omvang voordeden. Daarmee had de bestrijding van de criminaliteit in New York het karakter van een soort informatie-gestuurde *Blitzkrieg* tegen de misdaad gekregen (Mac Donald, 2003, p. 102-105).

## Twijfels

Dat neemt niet weg dat sommige criminologen betwijfelen of de New Yorkse politietactieken serieuze invloed hebben op de mate van criminaliteit. Levitt (2004) bijvoorbeeld voert aan dat de daling van de criminaliteit in New York al in gang was gezet voordat Giuliani en Bratton aan het werk gingen. Als Levitt gelijk zou hebben met zijn stelling dat er geen verband bestaat tussen de werkwijze van de politie en de afname van de criminaliteit, zou dit nieuwe vragen oproepen over wie dan door de politie worden gearresteerd en waarom dat het geval is. Dit verklaart wellicht waarom Mac Donald (2003) zich zo uitgebreid keert tegen argumentaties als die van Levitt. Ze pareert zijn voornoemde argument door te benadrukken dat het gaat om de *snelheid* waarmee de criminaliteit daalde, en deze snelheid nam zeker wat betreft het moordcijfer onder Giuliani

en Bratton flink toe. Iets soortgelijks geldt voor Levitts (2004) argument dat in andere steden de criminaliteit ook daalde, hoewel de politie daar niet van Brattons tactieken gebruikmaakte. In de eerste plaats toont dit niet aan dat de tactieken in de andere omstandigheden van New York niet hebben gewerkt, in de tweede plaats gaat dit voorbij aan het punt dat in New York de criminaliteit sneller en in hogere mate werd teruggebracht dan elders het geval was (Mac Donald, 2003, p. 113-123). Een derde argument van Levitt (2004) lijkt sterker: de omvang van de New Yorkse politie werd tussen 1991 en 2001 met 45% uitgebreid en die uitbreiding zou het verschil tussen de afname van het gemiddelde stedelijke moordcijfer en dat van New York verklaren.

Wanneer echter wordt geaccepteerd dat het werkzame mechanisme hier is dat meer agenten op straat voor criminelen de kans op arrestatie vergroot, zou dat ook moeten gelden voor een intelligent gebruik van de beschikbare agenten waarbij hun inzet wordt gericht op de concentraties criminelen; iets wat onderdeel vormde van Brattons *Blitzkrieg*. Dat de wijze waarop de politiecapaciteit wordt ingezet van belang is, is onlangs nog door de regering Blair in Engeland gedemonstreerd. Het bleek daar heel wel mogelijk meer geld voor de politie te combineren met een *daling* in de productiviteit per agent (*Sunday Times*, 24-12-2006). Aan een te gering aantal misdadigers om op te jagen lag dit niet: Engeland is reeds geruime tijd een van de meest criminele landen in de ontwikkelde wereld en in veel opzichten sinds halverwege de jaren negentig aanzienlijk criminelere dan de VS (Langan en Farrington, 1998). In het Engeland van Blair betekende meer geld voor de politie echter vooral meer krachten bij de zogenoemde *support staff* (Aebi, Aromaa, e.a. 2006), functionarissen die van negen tot vijf vanachter hun bureau de straatagenten per e-mail van 'advies' dienen, veelal resulterend in een verkwisting van zowel hun eigen tijd als die van de straatagenten (Copperfield, 2006). Wat de rol van politietactieken betreft, lijkt de consensus inmiddels te zijn dat zij geen *onafhankelijke* invloed op het misdaadcijfer hebben (Conklin, 2003, p. 48). Deze slotsom lijkt terecht: wanneer criminelen vaker worden gearresteerd maar niet vaker of langer worden opgesloten, is hun gelegenheid om anderen schade toe te brengen immers nauwelijks verminderd.

Gegeven de zeer hoge en in Nederland nog steeds groeiende snelheid waarmee criminelen na hun verblijf in het gevang zich opnieuw aan hun medemens vergrijpen (Wartna en Tollenaar, 2006), is het



niet verwonderlijk dat het vaker en langer opsluiten van misdadigers door wetenschappers als twee van de belangrijkste verklaringen voor de daling in de Amerikaanse criminaliteit worden gezien (Conklin, 2003; Levitt, 2004). Dat neemt niet weg dat er journalisten en wetenschappers zijn die in weerwil van het bestaande empirische bewijs stug volhouden dat er geen verband bestaat tussen de mate waarin criminelen in staat worden gesteld de straat onveilig te maken en de mate waarin deze straat onveilig is (Mac Donald, 2003, p. 123-128). De leidende zienswijze achter dit discours is meestal dat de gedachten en het gedrag van mensen worden gedetermineerd door de sociaal-economische omstandigheden waarin zij verkeren: hun denken en doen reflecteert daarmee louter hun klassenpositie. Het van de straat halen van criminelen is dan een efemere oplossing omdat de omstandigheden dezelfde denkwijzen en gedragingen blijven produceren zolang de noodzakelijke maatschappelijke omwentelingen niet hebben plaatsgevonden. Vanuit dat perspectief doet het er weinig toe of de criminaliteit in het Amerika van de jaren negentig (per definitie tijdelijk) is gedaald of gelijk is gebleven en dat verklaart wellicht waarom sommige auteurs er geen been in zien beide beweringen tegelijkertijd te doen (Wacquant, 2001, p. 97; Wacquant, 2002a, p. 383).

### **Criminaliteit grootste probleem in de getto's**

Veel basis in de realiteit hebben dergelijke vertogen echter niet. Onderzoek onder de zwarte bewoners van de Amerikaanse getto's wijst namelijk stelselmatig uit dat zij in hun strevingen veel minder door de omstandigheden worden gedetermineerd dan de van revolutie dromende sociaalwetenschappers zouden wensen (Duneier, 2002; Anderson, 2002; Newman, 2002).<sup>4</sup> Zo omarmen de eersten de waarden van de Amerikaanse middenklasse in hoge

4 Het gaat bij deze drie artikelen om reacties op een recensie van Wacquant (2002b) waarin deze een volstrekt verkeerde voorstelling van de essentie van het werk en de werkwijze van Duneier, Anderson en Newman geeft om hen vervolgens om de oren te slaan met feiten die hij aan hun eigen werk ontleent. Het doel van deze exercitie is het schragen van de fictie dat het denken en doen van de zwarte bevolking van de getto's door de sociaal-economische omstandigheden wordt bepaald en dat zij bijgevolg niet vrij is om morele afwegingen tussen goed gedrag en slecht gedrag te maken. De drie genoemde auteurs laten echter zien dat deze bevolking dat wel degelijk kan en doet.

mate. En in afwijking van veel zwarte activisten en hun bevlogen blanke medestanders menen zij dat niet racisme, maar de criminaliteit hun grootse probleem is. Het politieoptreden hiertegen wordt dan ook door 77% van de zwarte inwoners van New York gesteund (Mac Donald, 2003, p. 47). In de Amerikaanse journalistiek, politiek en wetenschap vindt de stem van de doorsnee zwarte helaas maar weinig weerklank, zo klaagt Mac Donald (2003, p. 76): 'Liberal whites need black anger to prove the persistence of racism among their unenlightened neighbors, which they alone can atone for by the noblesse oblige of liberal paternalism. Thus, to reinforce their own sense of moral superiority, they confer racial authenticity only on [...] self-proclaimed angry victims of American bigotry [...] Black moral authority derives from protesting white racism, and [...] the alienated youth who most respond to such protests are [seen as] the most authentic representatives of the black community.' Maar noch deze radicale jongeren, noch hun radicale leiders zijn representatief voor de bewoners van de getto's. Om met de woorden van Anderson (2002) te spreken, 'most people in the ghetto are not revolutionaries who want to overturn the system – they are people *who want to get in on the system.*'

Daarbij staan niet alleen de criminelen, maar ook hun *de facto* pleitbezorgers de gettobevolking in de weg. Mac Donald (2003) benadrukt voortdurend dat het de bewoners van de getto's zijn die massaal ten prooi vallen aan de criminelen die zich in deze wijken ophouden. De ernstige, volgens haar op incidenten gebaseerde beschuldiging van systematisch racisme die de politie in Amerika door activisten en hun medestanders voortdurend voor de voeten krijgt geworpen, leidt er in dit verband geregeld toe dat agenten in de bestrijding van de criminaliteit teveel terughoudendheid gaan vertonen. Het noodlottige gevolg hiervan is dat meer mensen in de getto's aan misdaad ten prooi vallen (Mac Donald, 2003, p. 61, p. 91). Omgekeerd heeft de vasthoudendheid waarmee de politie in New York sinds de jaren negentig criminelen is blijven arresteren ertoe bijgedragen dat de betere tijden, die voorgoed uit de zwarte getto's leken verdwenen, er bezig zijn terug te keren. In het kielzog van een zwarte en blanke middenklasse, die in verschillende weer betrekkelijk veilig gemaakte voormalige gettowijken als Harlem en Clinton Hill is neergestreken en daar voor een sociaal-economische en culturele opleving heeft gezorgd, hebben ook veel ondernemingen zich er opnieuw gevestigd en er nieuwe werkgelegenheid gebracht.

Slechte ideeën hebben echter slechte consequenties en dreigen nog steeds roet in het eten te gooien. Een hilarisch voorbeeld geeft Mac Donald (2003, p. 140-145) in dit verband aan de hand van een cursus in 'cultural sensitivity' die als gevolg van een incident bij de *NYPD* werd ingevoerd. De bevlogen cursusleidster vroeg de deelnemende agenten eerst een aantal culturele stereotypen te noemen, vervolgens werden deze stereotypen als 'bewijs' aangevoerd voor hun 'culturele ongevoeligheid'. Daarna ging de docente nog een stap verder: "How do these stereotypes affect us when we're on patrol?" "Stereotypes don't affect me at all; a person is a person," asserted an officer. Unsatisfied, the trainer tried the next officer: "how do they affect you?" "I treat all people the same." "Oh, so you treat everyone equally? You don't think this guy might have a gun or drugs because of his appearance?" she said sarcastically [...]. "I'd like to think that's the way it is," the instructor [... continued], her voice heavy with skepticism. "You know what? There are perps out there in a suit and tie, blond, blue-eyed." Exasperated, [... a] sergeant said: "We're talking about violent crime!" [...] The mustachod sergeant from Astoria made [... an] effort to explain the police's perspective. "I've worked in every neighborhood in this city. My precinct is one of the most diverse. I don't look at people as black, green, orange, or red. You're either a good guy or a bad guy. If you're going to raise my suspicions, I'll act based on my level of suspicion." De agenten vertelden hun cursusleidster dat zij onderscheid maakten op basis van gedrag. De docente echter leek slechts bevestiging van haar vooroordeel te zoeken dat dit onderscheid in werkelijkheid op huidakleur was gebaseerd en dat het 'racisme' van de agenten slachtoffers maakte. Tegen een zo dogmatische en zo weinig nieuwsgierige omgang met de empirische werkelijkheid lijkt weinig kruid gewassen. Een slechte zaak. 'People forget that some guys are actually committing crimes,' aldus een cursist. En daarbij vallen echte slachtoffers, had hij er nog aan toe kunnen voegen.

## Literatuur

**Aebi, M.F., K. Aromaa e.a**

*European sourcebook of crime and criminal justice statistics-2006*

Den Haag, WODC, 2006

**Anderson, E.**

*The ideologically driven critique*

American journal of sociology, 107e jrg., nr. 6, 2002, p. 1533-1550

**Conklin, J.E.**

*Why crime rates fell*

Boston, Allyn & Bacon, 2003

**Copperfield, D.**

*Wasting police time; the crazy world of the war on crime*

Rugby, Monday books, 2006

**Duneier, M.**

*What kind of combat sport is sociology?*

American journal of sociology, 107e jrg., 2002, nr. 6, p. 1551-1576

**Mac Donald, H.**

*Are cops racist? How the war against the police harms black Americans*

Chicago, Ivan R. Dee, 2003

**Langan, P.A., D.P. Farrington**

*Crime and Justice in the United States and in England and Wales, 1981-96*

Washington, Department of Justice, 1998

**Levitt, S.D.**

*Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not*

Journal of economic perspectives, 18e jrg., nr. 1, p. 163-190

**Newman, K.**

*No shame; the view from the left bank*

American journal of sociology, 107e jrg., 2002, nr. 6, p. 1577-1599

**Pastore, A.L., K. Maguire (red.)**  
*Sourcebook of Criminal Justice Statistics*

<http://www.albany.edu/sourcebook/> [5/05/2007]

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar**

*Recidive 1997-2003; ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders*

Den Haag, WODC, 2006

**Waquant, L.**

*Deadly symbiosis; when ghetto and prison meet and mesh*

Punishment and society, 3e jrg., nr. 1, 2001, p. 95-134

**Wacquant, L.**

*The curious eclipse of prison ethnography*

Ethnography, 3e jrg., nr. 4, 2002a, p. 371-397

**Wacquant, L.**

*Scrutinizing the street: poverty, morality, and the pitfalls of urban ethnography*

American journal of sociology, 107e jrg., 2002b, nr. 6, p. 1468-1532

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 4, 2007) is *Detention*.

### **The prison cell boom; detainees, convicts, aliens, youths and persons under Dutch tbs-order**

*L.M. Moerings and M. Boone*

For years The Netherlands was a shining example for the West because of its low prison rates and alternative modes of dealing with criminal offenders. Since its prison rates have quadrupled since 1985, The Netherlands can no longer boast of this front runner position. On a year-to-year basis, the authors show the figures of six categories of imprisonment since 1985, accompanied by short explanations based on information from official documents on crime and punishment. Attention is paid to the extent to which aspects as crime rates, prosecution and sentencing policy really contribute to the rising prison rates. At the end the authors analyse their findings within the perspective of some societal developments of the past twenty years.

### **Dutch prison policy since World War II**

*G. de Jonge*

In this article the development of Dutch prison policy since the Second World War is tracked by analysing various 'green papers' published on this subject by or on behalf of the ministry of Justice. Immediately after the war a spirit of renewal reigned: the outdated cellular regime system finally was replaced by a regime of joint, meaningful activities during the daytime. The enforcement of prison sentences primarily should lead to rehabilitation and integration into free society of the offender. Economic duress and growing numbers of prisoners toned down the post-war optimism and led to less ambitious goals in the late sixties and early seventies of the past century, though the rehabilitation of the prisoner remained the focus of all efforts. Budget cuts were to be reckoned with however

and society got more critical towards offenders. A real 'no frills policy' characterised the policy change made in the eighties when a series of centre-right cabinets set the tone for a more austere regime for all categories of prisoners. The rehabilitation ideal was to a great extent replaced by the more objective ideal that prisoners at least should not get worse in prisons. At the top managerism has replaced empathy. Efficiency had become the new fetish. Positive prison reform seems an ideal of the past. Perhaps not all is lost, however. The author suggests that the quality of imprisonment could be enhanced by making the prosecution service and judiciary more responsible for the content of prison sentences and the way they are enforced. The results of the enforcement should be fed back to them as to confront these judicial authorities systematically with the results of their sentencing, so they can learn from their faults and successes.

### **Prison of the future?**

*M. Kruissink, B. Post and S. Stoltz*

This article deals with the *Detention Concept Lelystad* (DCL). DCL is a new prison providing accommodation for short term detainees. DCL is different from regular prisons. It is characterized by the use of six-person cells, the application of many electronic devices, an architectural design, fewer prison workers, a regime based on the personal responsibility of detainees. The cells are equipped with all kinds of facilities. For instance, each detainee is free to use a touch screen of his own, enabling telephone calls to the outside world, watching television and communication with the prison staff. To find out the detainees' perception of DCL, a survey has been carried out. In addition, detainees were interviewed. The detainees like the social contacts, the social control and the contacts with the outside world. They dislike the lack of privacy. The staff's perception of DCL has been surveyed by means of a standard questionnaire and a group interview. The results roughly correspond to those of comparison groups.

### **What's in your heart and in your head, nobody knows; detained women in the Netherlands**

*A. Slotboom and C. Bijleveld*

In the Netherlands the number of imprisoned women has increased more strongly than the number of imprisoned men. It is known from literature that women experience different problems when imprisoned than men, like trauma's, psychological problems, drug abuse, and the

responsibility for children. Developments in Dutch prison policy and practice and studies on women's experiences with the prison system show that policymakers seem to deal with these problems sparsely. Dutch women mainly experience health and medical care problems, difficulties maintaining a relationship with their children and family, problems with the prison program and a lack of social support. Compared to e.g. England, the United States and Canada, there are hardly any particular programs for imprisoned women to deal with these problems.

### **The detention regime for illegal migrants; making up the balance after 25 years**

*A. van Kalmthout*

During the last 25 years more and more use is made of detaining irregular migrants who are awaiting their removal. It was 15 years ago when two researchers of the WODC stated critical questions regarding the legitimacy, justice and efficiency of this form of deprivation of liberty. At present, 15 years later the situation has not changed. Tested against the principles of ultima ratio, minimum restrictions and the social rehabilitation it is to be concluded that the introduction of alternatives for the detention of illegal migrants, as also laid down in national legislation and international documents, urgently needed. At the same time, this form of detention has to be removed from its criminal context.

### **Smooth transfer, or rude awakening? What goes right and wrong in the aftercare for ex-prisoners**

*H. Moors and L. Balogh*

The social integration of ex-prisoners is a hot topic against the background of the persisting high rate of recidivism – and a difficult problem to deal with in practice. By focussing on the vital link between preparing a prisoner's return in society (a responsibility of the National Agency of Correctional Institutions) and the organization of support and care after the prisoner's release (a responsibility of local / municipal authorities), this article elaborates upon what goes right and wrong in the aftercare for ex-prisoners. The current penal system and its recently reoriented treatment of adult prisoners (DBMV) may itself provide for some problems. The main bottlenecks, however, have to do with ambiguous financial agreements; with the transfer of correct information in time, with the sharing of information

on the local level; sometimes with insufficient experience in the assessment of the specific, multi-faceted symptoms and needs of ex-prisoners; and with instructions and regulations that hamper a swift use of existing (local) arrangements in the fields of housing, debt-restructuring, (vocational) education and employment-finding. And with a lack of creativity to experiment with ways of 'living the rules'. A lot of problems have been dealt with successfully. However, most bottlenecks seem to be persistent. Both local authorities and parliament should be attentive that agreements between stakeholders are complied with and followed through.





Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De onderstaande, uiteraard niet uitputtende selectie werd gemaakt door de redactie van JV. Onderstaande informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'. In de rubriek 'Internetsites' kunt u doorklikken naar de gewenste website.

**<http://penitentiare-inrichting.startkabel.nl>**

Startsite met links naar onder andere: penitentiare inrichtingen in Nederland, jeugdinrichtingen/klinieken, gevangenen buitenland, tbs-inrichtingen/klinieken, Penitentiair Trajecten Centrum (Arnhem, Rotterdam), hulpverlening (ex-)gedetineerden en gezin, Hoge Raad, gerechtshoven, rechtbanken enzovoort.

**[www.recht4all.nl/wetten/w/pntntr\\_bgnslnw.htm](http://www.recht4all.nl/wetten/w/pntntr_bgnslnw.htm)**

Artikelgewijze weergave van de op dit moment geldende Penitentiare beginselenwet.

**[www.dji.nl/main.asp?pid=50](http://www.dji.nl/main.asp?pid=50)**

Site van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie. Met informatie over onder andere missie, organisatie en inrichtingen van DJI. Verder info over thema's als jeugd detentie, vrouwen in de gevangenis, arbeid in de gevangenis en detentieboten. Onder 'Pers en actueel' treft men een overzicht aan van belangrijke gebeurtenissen met betrekking tot DJI. Ook feiten in cijfers, en korte belichting van een aantal DJI-onderwerpen als PIJ-maatregel, extramurale detentie, terrorisme en detentie enzovoort.

**[www.inspectiesanctietoepassing.nl](http://www.inspectiesanctietoepassing.nl)**

Het werkterrein van de Inspectie voor de Sanctietoepassing, onderdeel van het Ministerie van Justitie, omvat alle vestigingen van de reclassering en alle onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ressorterende landelijke diensten en inrichtingen (toezicht op kwaliteit en effectiviteit uitvoering, signaleren risico's, toezicht naleving wet- en regelgeving enzovoort). Met informatie over de regeling van de Inspectie, het toezichtkader, jaarverslagen, persberichten, inspectierapporten.

**[www.gevangeniswezen.org](http://www.gevangeniswezen.org)**

In 2006 werd Detentie en Behandeling op Maat gepresenteerd, een beleidswijziging die vergaande gevolgen zou hebben voor het gevangeniswezen in Nederland. Onder grote druk zijn deze plannen voorsnog op een zijspoor beland. Op deze site kunnen ontwikkelingen aangaande de plannen worden gevolgd.

**[www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)**

Site van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Deze Raad adviseert de minister van Justitie op het terrein van de strafrechtstoepassing ten aanzien van jongeren, en is belast met rechtspraak op penitentiair-rechtelijk terrein. Met jaarverslagen in pdf, met recente adviezen en uitspraken, een jurisprudentiedatabank, en een databank met door de Raad uitgebrachte adviezen.

**[www.commissievantoezicht.nl](http://www.commissievantoezicht.nl)**

Deze site biedt informatie over de taken van de commissies van toezicht bij de justitiële inrichtingen in Nederland. Over die taken is meer te vinden in de rubriek 'cvt'. Leden van de commissies van toezicht en hun secretarissen, directies en medewerkers van de justitiële inrichtingen in Nederland en andere belangstellenden kunnen van de geboden informatie gebruikmaken. Links naar interessante sites, wetgeving. Onder 'Dossiers' vindt u per onderwerp een hoeveelheid informatie, die kan uiteenlopen van regelgeving, commentaar en praktijkvoorbeelden tot bijvoorbeeld een stelling of interview.

**[www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)**

Engelse site van het International Centre for Prison Studies, een instelling die tracht regeringen en andere relevante instellingen te helpen bij het ontwikkelen van beleid met betrekking tot gevangenen en het gebruik van de gevangenisstraf. Met informatie over doel, jaarverslagen, projecten, informatie over gezondheid in gevangenen, publicaties en een grote hoeveelheid interessante links.

**[ec.europa.eu/health/ph\\_projects/2004/action1/action1\\_2004\\_17\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2004/action1/action1_2004_17_en.htm)**

Site van EUPRIS – Treatment of mentally ill or disordered persons in European prison systems. Het betreft een EU-subsidieproject aan het Institut für Seelische Gesundheit te Mannheim (Hans Joachim Salize). Het onderzoeksthema betreft de verzorging van geestesge-

stoorde delinquenten in Europese gevangenissen. Aan dit project nemen alle lidstaten in principe deel en leveren data n.a.v. een uitgebreide vragenlijst, plus een hoofdstukje per land.

**[www.verwey-jonker.nl/images/dynamisch/D3662571\\_def.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/images/dynamisch/D3662571_def.pdf)**

Integrale tekst van het in mei 2007 uitgekomen Verwey-Jonker rapport 'Moeders in detentie en de omgang met hun kinderen'. In pdf-formaat.

**[sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant](http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant)**

Site over hoogleraar sociologie in Berkeley Loïc Wacquant en schrijver van het boek *Straf de armen; het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, in dit nummer besproken door Marc Schuilenburg.

**[www.reclassering.nl](http://www.reclassering.nl)**

Op de website van Reclassering Nederland zijn antwoorden te vinden op vragen als: Wat doet Reclassering Nederland? Hoe doet ze dat? En waarom? Daarnaast is het mogelijk bepaalde informatie op een rijtje te zien: als extra service daarom folders over taak- en leerstraffen, feiten en cijfers. Verschillende producties van Reclassering Nederland en jaarverslagen. Weblinks van externe organisaties met wie Reclassering Nederland veel samenwerkt. En natuurlijk antwoorden op vaak gestelde vragen.

**[www.svg.nl](http://www.svg.nl)**

Site van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ die verslaafden begeleidt die een strafbaar feit hebben gepleegd of hiervan worden verdacht. Door vroegtijdig contact, advisering aan Openbaar Ministerie en rechterlijke macht, intensieve begeleiding en adequate nazorg tracht de Stichting een bijdrage te leveren aan een succesvolle re-integratie in de maatschappij. Met informatie over thema's als: terugdringen recidive, aanpak veelplegers, alcoholslot-programma. Met een nieuwsrubriek waarbij in sommige nieuwsberichten wordt verwezen naar een in pdf te downloaden document.

**[www.jeugdzorgenreclassering.nl](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl)**

Site van de Jeugdzorg en Reclassering van het Leger des Heils. Met informatie over reclassering, resocialisatie en nazorg (jeugd, tbs), cognitieve gedragstrainingen, nieuws en links.

**[www.gedeco.nl](http://www.gedeco.nl)**

Site van de Stichting Landelijke GedetineerdenCommissie (LGC), een organisatie die de belangen van de (ex)gedetineerden in het land behartigt in de ruimste zin van het woord. Met informatie over onder andere: activiteiten, doelen, organisatie, reglementen, wet- en regelgeving enzovoort.

**[www.bonjo.nl/home](http://www.bonjo.nl/home)**

Site van BONJO (BelangenOverleg Niet-Justitiegebonden Organisaties), een samenwerkingsverband van actieve burgers die zich vrijwillig inzetten ten behoeve van (ex-)gedetineerden en hun relaties (partners, kinderen). Met informatie over publicaties en artikelen uit het Bonjo-magazine, met links naar alle aangesloten leden, en info over Bonjo.

**[www.prisonlife.nl/linker/cool.php](http://www.prisonlife.nl/linker/cool.php)**

Een Nederlandse site over gevangenen in het buitenland. Met informatie over gevangenen en gevangnissen in het buitenland, verslagen van mensen die Nederlanders in buitenlandse gevangnissen opzochten, informatie over overheidsbeleid, boeken en films over gevangenschap in het buitenland, en links naar andere websites over gevangenschap en gevangnissen. De site is sinds een jaar ter ziele, en bevat dus geen actuele informatie, maar is interessant genoeg om te bezoeken.

**[www.gevangenismuseum.nl](http://www.gevangenismuseum.nl)**

De vaste expositie van het Gevangenis museum brengt ruim vier eeuwen strafrechtstoepassing in Nederland in beeld. Tot de uitgebreide collectie behoren maquettes, historische objecten, prenten, foto's en video's, maar ook multimediale presentaties en interactieve media. Twee keer per jaar organiseert het Gevangenis museum een wisselexpositie, die een bepaald aspect van de vaste expositie uitdiept of inzoomt op een actueel thema.

**[www.redrival.com/gevangenis/bajestaal.html](http://www.redrival.com/gevangenis/bajestaal.html)**

Een kleine site met bajestaal. Verklaringen van de meest gebruikte afkortingen in het gevangenisjargon (bijvoorbeeld OBS: observatiecel), maar ook voorbeelden van taal onder de gevangenen. Zo betekent 'branden': een lange straf uitzitten, en 'kietelaar': iemand die een visitatie verricht. Een 'peeskamertje' is een kamer voor bezoek zonder toezicht.

# Journal

## Het WODC op internet:

[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:
  - trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
  - onderwerpsgebieden.
2. Publicaties
  - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
  - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
  - aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie – en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen)
3. Onderzoek
  - overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);

- onderzoeksprogramma;
  - monitoren en prognoses;
  - procedure uitbesteed onderzoek.
4. Cijfers en prognose
    - criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).
  5. Informatiedesk
    - bibliotheek;
    - bronnengids 'Het criminaliteitsvraagstuk'.
    - congressenlijst;
    - opmerkelijk op tv;
    - veelgestelde vragen;
    - ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).
  6. Over het WODC (onder andere nieuwsberichten, organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)).

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail: [c.j.van.netburg@minjus.nl](mailto:c.j.van.netburg@minjus.nl)

**WODC-thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)**

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: [e.nijman@minjus.nl](mailto:e.nijman@minjus.nl)

**Themanummers *Justitiële verkenningen***

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is

het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

**JV5**, 2007, augustus: Veiligheid in het luchtruim

**JV6**, 2007, september: De rechter als ketenpartner

**JV7**, 2007, november: Mensenhandel

**Congressen 2007**

27 augustus

*Research on crime & law enforcement: progress and prospects*

2 september

*Opsporingsdiensten: verzelfstandiging of integratie?*

1 november

*De politieke bedrijfscultuur*

Hieronder volgen beschrijvingen van bovenstaande congressen.

**Research on crime & law enforcement: progress and prospects**

Tijdens dit internationale jubileumcongres ter gelegenheid

van het 15-jarig bestaan van het NSCR zal een overzicht worden gegeven van de meest recente ontwikkelingen op het onderzoeksterrein van het instituut. Bezoekers kunnen kiezen uit parallelsessies op uiteenlopende terreinen zoals criminele carrières, jeugdcriminaliteit, rechtspsychologie, effectiviteit van sancties en publieke opinie over straf. Tijdens het congres worden Nederlandse onderzoeksresultaten in de context geplaatst van internationale ontwikkelingen door gerenommeerde sprekers uit het buitenland (onder anderen David Farrington, Michael Tonry, Friedrich Lösel en Daniel Nagin). De voertaal is Engels, maar er zijn ook enkele praktijkgerichte onderdelen die in het Nederlands worden gehouden. Meer informatie is te vinden op de website van het NSCR ([www.nscr.nl](http://www.nscr.nl)).

*Datum:* 27 augustus 2007

*Plaats:* Kamerlingh Onnes Gebouw, Steenschuur 25 te Leiden

*Informatie:* tel.: 071-5278527.

**Opsporingsdiensten: verzelfstandiging of integratie?**

Op deze studiedag wordt de relatie tussen de politie en het parket bestudeerd en wordt meer specifiek de werking van de opsporingsdiensten onder de loep genomen en de samenwerking

van federale en lokale politie. Er wordt gekeken naar gemaakte afspraken en onderling overleg en de implementatie van richtlijnen over de taakverdeling. De consequenties van minimumnormen in de wet voor de lokale recherche en de verzelfstandiging van gerechtelijke diensten worden ook bekeken.

*Datum:* 1 september, 09.00-17.00 uur

*Locatie:* Nog te bepalen

*Informatie en aanmelding:*

[www.police.be/cps](http://www.police.be/cps)

*Kosten:* Onbekend

*Organisatie:* Centrum voor politiestudies

**De politieke bedrijfscultuur**

De Belgische politiediensten zijn, na de recente integratiebeweging, op zoek naar een gemeenschappelijke identiteit. Een professioneel gerunde organisatie als de politie heeft dit ook nodig, zowel in haar contacten met de gebruikers van haar service, als in het bieden van een degelijke houvast voor haar eigen medewerkers. De filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg en recentelijk vooral de publicatie en invoering van de beroepscode, moeten die kenmerkende identiteit gestalte geven. Om deze cultuurharmonisering te realiseren, zijn bijkomende tools een vereiste. Deze studiedag gaat in op zowel de politieke cultuur

en haar typische identiteit als op de uitgebreide toolbox die in dit verband recentelijk werd ontwikkeld. Leidinggevend en op alle niveaus zullen concrete antwoorden krijgen op vragen naar het detecteren en ontwikkelen van gezonde, aanvaardbare professionele standaarden voor hun medewerkers.

*Datum:* 1 november,  
09.00-17.00 uur

*Locatie:* Nog te bepalen

*Informatie en aanmelding:*  
[www.police.be/cps](http://www.police.be/cps)

*Organisatie:* Centrum voor  
Politiestudies



## De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). Een complete lijst van WODC-rapportenseries en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten is daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek & Beleid, Cahiers, Memorandum en Fact Sheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire- en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2005 en van de sinds 2005 verschenen rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Fact Sheets.

### Onderzoek en beleid (O&B)

**Mheen, D. van de, P. Gruter  
(red.)**

*Helingspraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland*

2007, O&B 251

**Jennissen, R.P.W., J. Oudhof  
(red.)**

*Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006*

2007, O&B 250

**Daalder, A.L.**

*Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*

2007, O&B 249

**Stokkom, B.A.M. van,  
H.J.B. Sackers en J-P. Wils**

*Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie*

2007, O&B 248

**Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen**

*Kringen rond de dader; grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing*

2006, O&B 246

**Laan, A.M. van der, M. Blom,**  
met medewerking van:

**C. Verwers, A.A.M. Essers**  
*Jeugd delinquentie: risico's en  
bescherming; bevindingen uit de  
WODC Monitor Zelfgerapporte-  
eerde Jeugdcriminaliteit 2005*  
2006, O&B 245

**Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van  
Leiden, N.A.M. Arts en  
A.R. Hauber**  
*Halt: Het Alternatief? De effecten  
van Halt beschreven*  
2006, O&B 244

**Sikkel, D., P.G.M. van der  
Heijden en G. van Gils**  
*Methoden voor omvangschat-  
tingen van verborgen populaties,  
met name illegalen*  
2006, O&B 243

**Faure, M.M.G. en  
C.A.R. Moerland**  
*Griffierechten; een vergelijkende  
beschrijving van griffierechten-  
en vergelijkbare stelsels in een  
aantal landen van de Europese  
Unie*  
2006, O&B 242

**Aebi, M.F., K. Aromaa,  
B. Aubusson de Cavarlay,  
G. Barclay, B. Gruszczynska,  
H. von Hofer, V. Hysi, J.-M.  
Jehle, M. Killias, P. Smit,  
C. Tavares**  
*European Sourcebook of Crime  
and Criminal Justice Statistics  
– 2006 (third edition)*  
2006, O&B 241

**Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal,  
Rapportage België E. Neven,  
G. Vervaeke**  
*Gewelds- en zedendelinquenten  
met een psychische stoornis; wet-  
geving en praktijk in Engeland,  
Duitsland, Canada, Zweden en  
België*  
2006, O&B 240

**Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijs-  
sen en S. Bogaerts**  
*Geweld verslagen? Een studie  
naar de preventie van geweld in  
het publieke en semi-publieke  
domein*  
2006, O&B 239

**Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman,  
F.R.J. Leenders en R.V. Braam**  
*Verslingerd aan meer dan een  
spel; een onderzoek naar de aard  
en omvang van kansspelproble-  
matiek in Nederland*  
2006, O&B 238

**Eggen, A.Th.J., W. van der Heide  
(eindred.)**  
*Criminaliteit en rechtshandha-  
ving 2004; ontwikkelingen en  
samenhangen*  
2005, O&B 237

**Kogel, C.H., V.E. den Hartogh**  
*Contraire beëindiging van de  
TBS-maatregel; aantal, aard en  
verband met recidive*  
2005, O&B 236

**Rovers, G.B., E. de Vries Robbé**  
*Interne criminaliteit in de logis-  
tische sector*  
2005, O&B 235

**Gritter, E., G. Knigge en  
N.J.M. Kwakman**

*De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien*  
2005, O&B 234

**Broeksteeg, J.L.W., E.M.J.  
Hardy, S. Klosse, M.G.W.M.  
Peeters en L.F.M. Verhey**

*Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit*  
2005, O&B 233

**Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk**  
*Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*  
2005, O&B 232

**Lünnemann, K.D.,  
M.Y. Bruinsma**

*Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*  
2005, O&B 231

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,  
L.M. van der Knaap**  
*Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*  
2005, O&B 230

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,  
A.M. van der Laan**  
*Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*  
2005, O&B 229

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,  
A.A.M. Essers**

*Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*  
2005, O&B 228

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,  
M. Blom**  
*Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*  
2005, O&B 227

**Kogel, C.H. de, C. Verwers,  
V.E. den Hartogh**  
*'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering*  
2005, O&B 226

#### **WODC-Cahiers**

**Erp, J.G. van m.m.v. A. Hendriks  
(eindred.)**

*Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005; informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*  
Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-10

**WODC/CBS**  
*Integratiekaart 2006*  
Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-8

**Moolenaar, D.E.G.**

*Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen*

Den Haag, WODC, 2006,

Cahier-7

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*Eerste inventarisatie van contraterorismebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – ‘research in progress’*

Den Haag, WODC, 2006,

Cahier-3

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*First inventory of policy on counterterrorism; Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – ‘research in progress’*

Den Haag, WODC, 2006,

Cahier-3a

**Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v.**

**C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts**

*Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-2

**Verwers, C., L.M. van der Knaap en L. Vervoorn**

*Internationale kindervervoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*

Den Haag, WODC, 2006,

Cahier-1

**Croes, M.T. m.m.v. S.H.E. Janssen en N. Dijkhoff**

*Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahier-20

**Hartogh, V.E den, C.H. de Kogel en S. Bogaerts**

*Psychische en lichamelijke pathologie bij een steekproef van ‘blijvend delictgevaarlijke’ forensisch psychiatrische patiënten*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahier-19

**Blom, M., A.M. van der Laan en G.L.A.M. Huijbregts**

*Monitor Jeugd terecht 2005*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahier-17

**Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen en M. Blom**

*Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahier-16

**Laclé, Z.D., B. Krop en  
N.J.H. Huls**

*Balansverschuiving? Notarissen  
over ontwikkelingen in de notari-  
ele beroepsethiek na vijf jaar Wet  
op het notarisambt 1999*  
Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-15

**Moolenaar, D., G. Huijbregts en  
H. van de Velden**

*Capaciteitsbehoefte justitiële  
ketens 2010 – Toelichting op de  
beleidsneutrale ramingen*  
Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-14

**Leertouwer, E.C., F.P. van**

**Tulder, B.J. Diephuis, M. Folke-  
ringa, R.J.J. Eshuis**

**m.m.v. M. van Gammeren, A.  
van Son, Y. Visser en N. Dijkhoff**  
*Prognosemodellen justitiële  
ketens; civiel en bestuur – model-  
versie 1.0*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-13

**Neve, R.J.M., M.M.J. van  
Ooyen-Houben, J. Snippe,  
B. Bieleman, A. Kruize en  
R.V. Bijl**

*Samenspannen tegen XTC;  
tussentijdse evaluatie van de  
XTC-nota*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-12

**Verwers, C., S. Bogaerts**

*Strafrechtelijke aanpak van  
jongvolwassenen (18-24 jaar);  
een verkenning*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-11

**Baas, N.J.**

*Wegen naar het rechte pad;  
strafrechtelijke interventies voor  
delinquente jongeren, inclusief  
verplichte nazorg, en naar het  
effect van interventies die zich  
voor een strafrechtelijk kader  
zouden kunnen lenen, alsmede  
naar interventiecondities die dat  
effect beïnvloeden*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-10

**Laan, A.M. van der, L.M. van  
der Knaap en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder jeugd-  
classeringscliënten*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-9

**Laan, A.M. van der, L.M. van  
der Knaap, B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder de deel-  
nemers aan de Sociale Vaardig-  
heidstraining voor groepen van  
het Leger des Heils*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-8

**Knaap, L.M. van der, A.M. van  
der Laan en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder deelnemers  
van nieuw Positief Initiatief*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-7

**Knaap, L.M. van der, A.M. van  
der Laan en B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting onder deel-  
nemers Binnenste Buiten*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-6

**Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans en F.L. Leeuw**

*Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-5

**Klein Haarhuis, C.M.**

*Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak; een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-4

**Mascini, P., M. Verhoeven**

*Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige jihad*

Den Haag, WODC, 2005,  
Cahier-3

**Blom, M. (red.), J. Oudhof (red.), R.V. Bijl (red.) en**

**B.F.M. Bakker (red.)**

*Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken*

Den Haag, WODC, CBS, 2005,  
Cahier-2

## **Memoranda**

**Laan, A.M. van der, M. Blom**

*WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatie boek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

**Moolenaar, D.E.G. en R. Choenni**

*TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

**Wartna, B.S.J. en L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-2

**Moolenaar, D.**

*Expenditure on crime in the Netherlands*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-1

## **Fact Sheets**

**Laan, A. van der, M. Blom en S. Bogaerts**

*Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-1

**Neve, R., S. Bogaerts**

*Onderzoek anti-terrorisme beleid*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-29

## **WODC/CBS**

*The Integration Monitor 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27a

## **WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27

**Kogel, K. de**

*Terbeschikkingstelling (TBS) en forensisch psychiatrische zorg*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-26

**Kruissink, M.**

*Electronic detention*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25a

**Kruissink, M.**

*Elektronische detentie*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25

**Kleemans, E.R., C.M. Klein**

**Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J. van Ooyen-Houben**  
*Lessons from (evaluation) research into law enforcement*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-24a

**Kleemans, E.R., C.M. Klein**

**Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J. van Ooyen-Houben**  
*Lessen uit (evaluatie)onderzoek naar rechtshandhaving*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-24

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Violence Defied Research Synthesis*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-23a

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Research synthese Geweld verlagen*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-23

**Smit, P.**

*The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, third edition*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-22a

**Smit, P.**

*Het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, derde editie*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-22

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**  
*National Drug Monitor; drug-related crime 1999-2004*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-20a

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**  
*Nationale Drug Monitor; drugs-wetcriminaliteit 1999-2004*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-20

**Boom, A. ten**

*Recent victim research*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-19a

**Boom, A. ten**

*Recent slachtofferonderzoek*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-19

**Kleemans, E., H. van de Bunt**

*Organised Crime Monitor*  
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-18a

**Kleemans, E.**

*Monitor Georganiseerde Criminaliteit*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-18

**TNS Nipo, adapted by F. Willemssen (WODC)**

*Business Crime Monitor 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-16a

**TNS-Nipo, bewerkt door**

**F. Willemsen (WODC)**

*Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-16

**Tollenaar, N., S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom**

*Monitor veelplegers; samenvatting van de resultaten*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-12

**Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-11

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar**

*Voorwaardelijk voor onvoorwaardelijk; substitutie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij gering recidivegevaar; een raming van de te besparen gevangenscapaciteit*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-10

**Wartna, B.S.J., S. Kalidien, A.A.M. Essers**

*Replicatie recidivemeting JJI*

*Den Engh; de uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen van strafrechtelijke recidive*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-9

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden; welk percentage wordt na beëindiging van de maatregel opnieuw vervolgd voor een ernstig delict?*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-8

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen; uitstroomperiode 1997-2003*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-7

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden; uitstroomperiode 1996-2003*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-6

**Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar**

*Recidive 1997-2003; ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-5



**Reeks *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht* 2006**

**Schueler, B.J., J.K. Drewes,  
F.T. Groenewegen,  
W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap,  
V.M.Y. 't Lam, B.K. Olivier en  
E.M. Vogelezang-Stoute**

*Definitieve geschilbeslechting  
door de bestuursrechter*  
2007

**Barkhuysen, T., L.J.A. Damen,  
K.J. de Graaf, A.T. Marseille,  
W. den Ouden, Y.E. Schuurmans  
en A. Tollenaar**

*Feitenvaststelling in beroep*  
2007

**Winter, H.B., A. Middelkamp en  
M. Herweijer**

*Klagen bij bestuursorganen;  
evaluatieonderzoek naar  
de klachtbehandeling door  
bestuursorganen*  
2007

**Laemers, M.T.A.B.,  
L.E. de Groot-van Leeuwen en  
R. Fredriks**

*Awb-procedures vanuit het  
gezichtspunt van de burger;  
stand van zaken in theorie en  
eerder onderzoek*  
2007

**Widdershoven, R.J.G.M.,  
M.J.M. Verhoeven, S. Prechal,  
A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de  
Gronden, B. Hessel en R. Ortlep**

*De Europese agenda van de Awb*  
2007

**Commissie Evaluatie Awb III,  
Ilsink, J.W. (voorz.)**

*Toepassing en effecten van de  
Algemene wet bestuursrecht  
2002-2006*  
2007

