

Vergaderjaar 2006–2007

**24 587**

**Justitiële Inrichtingen**

**Nr. 209**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 december 2006

## **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «*Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesgebonden verlof voor gedetineerden*» aan<sup>1</sup>. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum is door Nelissen Onderzoek en Advies voor een bedrag van € 62 177,50 inclusief BTW onderzoek verricht naar de wijze waarop de verlofregeling van het gevangeniswezen bij het algemeen verlof gedetineerden en het regimesgebonden verlof in de praktijk wordt toegepast.

Op dit moment kent het gevangeniswezen verschillende mogelijkheden voor gedetineerden om de inrichting tijdelijk te verlaten, zoals het regimesgebonden verlof, het algemeen verlof en het incidenteel verlof. Deze verlofmodaliteiten vinden hun grondslag in artikel 26 Penitentiare beginselenwet (Pbw) en zijn geregeld in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Het regimesgebonden verlof (RGV) is voor gedetineerden die in aanmerking komen voor detentiefasering en in dat kader worden doorgeplaatst naar een beperkt beveiligde inrichting (BBI) of een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI). Als onderdeel van het regime gaan gedetineerden standaard maandelijks (BBI) of wekelijks (ZBBI) met weekendverlof. Het algemeen verlof gedetineerden (AVG) is bedoeld om gedetineerden in een gesloten inrichting, die (nog) niet voor detentiefasering in aanmerking komen, in het laatste jaar van detentie een beperkt aantal malen (maximaal zes) verlof te kunnen verlenen. RVG en AVG zijn einde-detentieverloven en worden verleend in het kader van de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij.

Daarnaast bestaat voor alle gedetineerden de mogelijkheid van incidenteel verlof, bijvoorbeeld in geval van dringende familieomstandigheden. Daar waar bij dringende omstandigheden incidenteel verlof of ander verlof niet volstaat, is er tenslotte de mogelijkheid van strafonderbreking (SO).

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aanleiding om de huidige verlofpraktijk te onderzoeken is de voorgenomen uitwerking van een nieuwe verlofregeling, als onderdeel van Detentie en Behandeling op Maat Volwassenen (DBM-V). Bij brief van 25 april 2006 bent u geïnformeerd over DBM-V.<sup>1</sup> Zoals in deze brief vermeld, is een nieuwe verlofregeling voor persoonsgebonden verlof voorzien, ter vervanging van het regimesgebonden verlof en het algemeen verlof voor gedetineerden. Dit noopt tot het expliciteren van de uitgangspunten waaraan deze verlofregeling zou moeten voldoen. Daarbij is ook de vraag aan de orde in hoeverre het nieuwe verlofsysteem tekortkomingen van het huidige systeem wegneemt of juist versterkt. Het onderzoek laat in elk geval zien, dat het wenselijk is om na verloop van tijd ook de nieuwe verlofregeling te evalueren.

In deze brief ga ik in op de uitkomsten van het WODC-onderzoek. Daarna schets ik in mijn reactie een visie op verlof, uitmondend in een aantal concrete wijzigingen ten aanzien van de nieuwe verlofregeling voor persoonsgebonden verlof.

## **2. Uitkomsten van het rapport «Het tijdelijk verlaten van de inrichting».**

Het onderzoek richt zich op het algemeen verlof voor gedetineerden (AVG) en het regimesgebonden verlof (RGV). Het incidentele verlof is in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In de probleemstelling van het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Hoeveel verloven zijn er aangevraagd en verleend? Hoeveel onttrekkingen zijn er?
2. Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk toegepast de afgelopen vijf jaren, o.a. met betrekking tot gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?
3. Welke verlofaanvragen zijn problematisch en waarom?

### *Belangrijkste conclusies:*

Het rapport constateert allereerst tekortkomingen in de registratie van toegekende verloven en het verloop ervan. Vooral op landelijk niveau is er een gebrek aan inzicht. Niettemin geeft het rapport een duidelijk en helder inzicht in de huidige verlofpraktijk. Deze praktijk blijkt zeer divers te zijn.

De wettelijke regeling en zijn diverse onderdelen worden bij het AVG over het algemeen als duidelijk en bruikbaar ervaren. De formele procedures binnen het AVG bieden ruimte voor individuele vormgeving van het verlof.

Kritiek is er vooral op het RGV. Het RGV vindt standaard plaats in het weekend en is derhalve alleen gericht op hereniging met familie of vrienden. Dit wordt als te eenzijdig ervaren, omdat de verlofperiode ook gebruik dient te worden voor andere op reïntegratie gerichte activiteiten, zoals bezoek aan instanties tijdens kantooruren.

Van verlofverleningen die niet conform de regeling zijn, is geen sprake. Als het verlof niet op basis van een AVG of RGV wordt toegekend, dan betreft dit incidenteel verlof.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk II 2005/06, 30 300 VI, nr. 147.

Het onderzoeksrapport kan aan de ene kant worden gezien als een stimulans om door te gaan met de ontwikkeling van het persoonsgebonden verlov. Er wordt een duidelijke behoefte geconstateerd aan de mogelijkheid om meer maatwerk te kunnen leveren in de verlovpraktijk dan nu het geval is.

Aan de andere kant geeft het rapport ook aanleiding tot zorg. De diversiteit in de huidige praktijk van verlovverlening staat op gespannen voet met het beginsel van rechtsgelijkheid. Zo wordt in de ene inrichting het AVG op een individuele, persoonsgebonden wijze ingevuld, terwijl in de andere inrichting verlov routinematig wordt toegekend dan wel afgewezen.

De onderzoekers constateren grote verschillen tussen inrichtingen in het aantal toegekende/afgewezen verloven. Het percentage toegekende verloven in de onderzochte inrichtingen met een gecombineerde bestemming gevangenis/HvB varieert tussen 35% en 81%. Bepalend voor de aard van de verlovverleningscultuur is de wijze waarop en de mate waarin men gebruik maakt van de mogelijkheden die de vrije beslissingsruimte bij de toepassing van de regeling biedt.

Een belangrijk onderscheidend kenmerk is voorts vooral de mate van bereidheid om meer te doen dan strikt noodzakelijk of voorgeschreven. Zo wordt in een aantal inrichtingen in twijfelgevallen aanvullende informatie van derden opgevraagd of worden er bijzondere voorwaarden gesteld ten aanzien van het verlov. In andere inrichtingen zal men een verzoek om verlov bij twijfel standaard afwijzen.

De conclusies uit het onderzoek zijn onder te brengen in drie clusters:

1. Er ontbreekt bij de inrichtingen een eenduidige visie op het doel van verlov.
2. Er is behoefte aan meer sturing in de wijze waarop de vrije beleidsruimte wordt ingevuld, om tot een eenduidige en professionele uitvoering van het verlovbeleid te komen.
3. Er zijn praktische zaken die verbetering behoeven, zoals aanpassing van de regelgeving en procedures. Hiermee kan een meer uniforme werkwijze worden bevorderd.

### **3. Reactie**

Het kunnen bieden van maatwerk bij de verlovverlening is van groot belang in het verlengde van maatwerk bij detentiefasering en het laten uitstromen naar extramurale executiemodaliteiten. De grote verschillen in de manier waarop inrichtingen de vrije beslissingsruimte benutten staan echter op gespannen voet met het beginsel van rechtsgelijkheid. De beslissingsruimte is bedoeld voor het bieden van maatwerk, niet voor het voeren van een inrichtingsspecifiek verlovbeleid. Maatwerk is van belang voor de reïntegratie van gedetineerden en het verminderen van de kans op recidive. De geconstateerde verschillen doen vermoeden, dat het inschatten van zowel het belang van als de risico's verbonden aan verlovverlening niet overal in dezelfde mate en op dezelfde wijze plaatsvindt.

In het verlovbeleid, waarbij het op reïntegratie gerichte verlov persoonsgebonden wordt, moeten waarborgen worden ingebouwd om verlovtoekenning overal op dezelfde zorgvuldige wijze te laten plaatsvinden. Deze waarborgen zijn niet gelegen in eindeloos verfijnen van de regels, omdat daardoor het bieden van maatwerk wordt belemmerd, maar

veeleer in het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en gestandaardiseerde instrumenten en procedures.

Deze waarborgen liggen op het terrein van:

- het uitdragen door de inrichtingen van een eenduidige visie op de doelstellingen van verlof
- heldere regelgeving
- het stellen van voorwaarden aan de verlofverlening
- ontwikkeling van adequate instrumenten voor de weging van zowel het belang van verlofverlening, als de daaraan verbonden risico's
- toepassing van deze instrumenten en naleving van de vastgestelde procedures
- tijdige en onderbouwde advisering door ketenpartners
- zorgdragen voor maatwerk bij verlofverlening c.q. vermijden van routinematige invulling van de verlofpraktijk
- aanwezigheid van voldoende deskundigheid en sturing
- het registreren in een centraal te raadplegen systeem van alle aangevraagde, verleende en afgewezen verloven en het aantal onttrekkingen tijdens verloven
- toezicht op naleving van de regelgeving in de uitvoeringspraktijk.

Deze waarborgen dienen voorafgaand aan de landelijke invoering van het persoonsgebonden verlof getroffen te worden. Daarbij is een eenduidige visie op de doelstellingen van verlof alsook de noodzaak om deze eenduidig uit te voeren richtinggevend. Daarom zet ik hieronder mijn visie uiteen.

Detentie heeft primair tot doel de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Maar daarbij worden niet meer beperkingen opgelegd dan noodzakelijk en wordt de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.<sup>1</sup> Verlofverlening vloeit voort uit de laatste doelstelling en maakt onderdeel uit van de geleidelijke terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Daarbij dient de veiligheid van de samenleving gewaarborgd te blijven. Bij de beslissing over toekenning van verlof dient er telkens een afweging van deze belangen gemaakt te worden en het verleende verlof moet gericht zijn op reïntegratie.

In de memorie van toelichting op de Pbw is over verlof o.m. het volgende opgenomen: «het kenmerk van verlof is dat hierbij een vrijheid van bewegen wordt toegestaan die past in de wettelijke opdracht – artikel 2, tweede lid – van de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij, zonder dat hiervoor direct een andere klemmende reden – familieomstandigheden – bestaat». In de memorie van toelichting van de Pbw is opgenomen dat verlof geen recht is van een gedetineerde, maar ook geen gunst.<sup>2</sup> Verlof is een middel om de detentieschade te beperken en de geleidelijke terugkeer in de samenleving te bevorderen.

Het spreekt voor zich, dat gedetineerden voor wie terugkeer in de Nederlandse samenleving niet aan de orde is (vreemdelingen waarvan bekend is dat zij na het expireren van de straf het land moeten verlaten of waarnaar onderzoek wordt verricht) of niet aanstaande (tevens tot TBS-verpleging veroordeelden) uitgesloten worden van verlof.

Gelet op het doel van de verloven, maar ook omdat de verloven deel uitmaken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf en onder verantwoordelijkheid van Justitie plaatsvinden, ligt het in de rede dat er aan de verlofverlening voorwaarden worden verbonden. Dit kunnen voorwaarden zijn die zien op een ongestoord verloop van het verlof, zoals een

---

<sup>1</sup> Artikel 2 Penitentiaire beginselenwet.

<sup>2</sup> Kamerstuk II 1994/95, 24 263, nr. 3.

acceptabel verlofadres en een helder omschreven invulling van het verlot en voorwaarden die betrekking hebben op het aspect van maatschappijbeveiliging, zoals het mijden van eventuele slachtoffers en het afzien van middelengebruik.

#### **4. Persoonsgebonden verlot**

Het voornemen is om het RGV en het AVG te vervangen door een nieuwe verlotvorm: het persoonsgebonden verlot (PGV). Het PGV voorziet in geïndividualiseerde verloftoekenning, verlot op maat, als onderdeel van het detentieplan c.q. reïntegratieplan.

Het nieuwe persoonsgebonden verlot moet aan een aantal eisen voldoen. De bevindingen uit het onderzoek geven hiervoor een aantal handvatten. Deze zijn vertaald in de in paragraaf 3 genoemde waarborgen en zullen bij de nadere uitwerking van het persoonsgebonden verlot nadrukkelijk betrokken worden. De nadere uitwerking zal plaatsvinden in overleg met de relevante ketenpartners. De aanbevelingen uit het onderzoek zullen daarbij worden uitgevoerd. Over de verdere invulling van het persoonsgebonden verlot zal de Kamer te zijner tijd worden geïnformeerd.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin