

Het tijdelijk verlaten van de inrichting

**Een onderzoek naar de besluitvorming
bij het algemeen en regimesgebonden
verlof voor gedetineerden**

Nelissen Onderzoek & Advies
Maastricht, september 2006

P.Ph. Nelissen
M.L.J.J. Schreurs
B.F.C. Smeets

Colofon

Opdrachtgever

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.

Uitvoerder

Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht

Onderzoekers

Dr. P.Ph. Nelissen

Mevr. Dr. M.L.J.J. Schreurs

Drs. B.F.C. Smeets

Samenstelling begeleidingscommissie

Mevr. Prof. Dr. H. Tubex	Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Criminologie (voorzitter)
Mevr. Mr. M.M. Boone	Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut
Dr. A.A. van den Hurk	Dienst Justitiële Inrichtingen
Dr. M.F.R. Rojer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. J.A. Vonk	Dienst Justitiële Inrichtingen, sector gevangeniswezen
Mevr. Drs. M.J. Wijn	Ministerie van Justitie
Dr. G.F.M. Straten	Ministerie van Justitie, WODC (later Dr. F.W. Beijaard).

Foto omslag door P.Ph. Nelissen

Druk

Datawyse, Universitaire Pers Maastricht

ISBN-10 90-811137-1-2

ISBN-13 978-90-811137-1-7

© 2006 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder toestemming van de auteursrechtelijke uitgever.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	5
Samenvatting	7
[1] Inleiding	17
1.1. Inleiding	
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen	
1.3. Opbouw van het rapport	
[2] De verlofregeling en procedure	21
2.1. Inleiding	
2.2. De regeling ‘Tijdelijk verlaten van de inrichting’	
2.3. Procedure	
2.4. Rechtsmiddelen en jurisprudentie	
2.5. Samenvatting	
[3] Methodologische kader, opzet en uitvoering van het onderzoek	33
3.1. Inleiding	
3.2. Methodologisch kader	
3.3. Opzet en uitvoering van het onderzoek	
3.4. Samenvatting	
[4] De verlofpraktijk in aantallen	47
4.1. Het aantal aangevraagde, toegekende en geweigerde verloven	
4.2. Het aantal gevallen van niet terugkeer van verlof	
4.3. Verschillen tussen inrichtingen	
4.4. Samenvatting	
[5] De verlofpraktijk	53
5.1. De toepassing van de verlofregeling bij het AVG en RGV	
5.2. Bruikbare elementen uit de regeling	
5.3. Toekenning al dan niet conform de regeling	
5.4. Het gebruik van overige vormen van verlofverlening	
5.5. Samenvatting	

[6] Verlofproblemen onder de loep	89
6.1. Problematische verlopen verloven	
6.2. Achtergrond van en indicaties voor een problematische verloop van het verlof	
6.3. Problematische aanvragen: voorbeelden uit de praktijk	
6.4. Beoordeling van problematische verlofcasussen door focusgroepen	
6.5. Samenvatting	
[7] Conclusies	109
Summary	121
Geraadpleegde literatuur	126
Bijlage 1 Jurisprudentie	127
Bijlage 2 Verlofcasussen	131

Lijst met afkortingen

AVG	Algemeen Verlof Gedetineerden
bbi	beperkt beveiligde inrichting
BC	Beroepscommissie (van de RSJ)
BSD	Bureau Selectie en Detentieplanning
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CvT	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GB	Gedetineerdenberaad
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
HOI	Half-Open Inrichting
HvB	Huis van Bewaring
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
JVZ	Justitiële Verslavings Zorg
LCA	Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen
MDO	Multi Disciplinair Overleg
MMD-er	Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening
OM	Openbaar Ministerie
PBW	Penitentiaire Beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW-er(s)	Penitentiair Inrichtingswerker(s) (bewaarder(s))
POI	Penitentiaire Open Inrichting
PP	Penitentiair Programma
RGV	Regimesgebonden verlof
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SF	Selectiefunctionaris
Sr	Wetboek van Strafrecht
Regeling TVI	Regeling Tijdelijk Verlaten van de Inrichting
UC	Urinecontrole
UD	Unit-directeur
zbbi	zeer beperkt beveiligde inrichting
VBA	Verslavings Begeleiding-Afdeling

Samenvatting

1. Inleiding

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de wijze waarop de huidige verloffregeling van het gevangeniswezen bij het algemeen verlov (AVG) en regimesgebonden verlov (RGV) in de praktijk wordt toegepast. De voorgenomen uitwerking van een nieuwe verloffregeling waarbij het persoonsgebonden verlov als een nieuwe verloffvorm wordt voorgesteld, is een belangrijke aanleiding om de bestaande verloffregeling te onderzoeken. In de probleemstelling van het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Hoeveel verloven zijn er aangevraagd, en verleend? Hoeveel onttrekkingen zijn er?
- Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk toegepast de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?
- Welke verlofaanvragen zijn problematisch en waarom?

Deze centrale probleemstelling is het vertrekpunt van een reeks, meer specifieke onderzoeksvragen met betrekking tot de verloffpraktijk.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een theoretisch en methodologisch kader dat onder meer het *optimaliserend* karakter van strafrechtelijke besluitvormingsproblemen benadrukt. Besluitvormingsproblemen in het strafrecht staan in essentie steeds in het teken van een optimaal recht doen aan een meervoudigheid van conflicterende doelen of belangen. Ook de besluitvorming bij een verlov impliceert het streven naar een juiste *maatvoering* en een evenwicht bij de afweging van meerdere belangen die op het spel staan.

Bij een verloffverlening is het primaire belang of doel de resocialisatiedoelstelling. Gedetineerden dienen de gelegenheid te krijgen zich via het verlov zo goed mogelijk voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Tegelijkertijd mag men bij de wijze waarop gedetineerden met verlov gaan, het belang van de veiligheid van de maatschappij en van de penitentiaire organisatie niet uit het oog verliezen. Het veiligheidsbelang vraagt evenzeer om optimale waarborging. Bij de waardering van de belangen van de gedetineerde dient de juiste maat steeds zodanig te zijn dat het belang van de maatschappelijke veiligheid voldoende blijft gewaarborgd.

Ook in de definitie van Gottfredson & Gottfredson (1988) van *rationele* strafrechtelijke besluitvorming ligt het streven naar een optimum besloten. Hun definitie luidt:

“het streven om uit een reeks mogelijke beslissingen juist die beslissing of besluitvormingspraktijk te selecteren die, in het licht van de aanwezige informatie, het meest waarschijnlijk maakt dat relevante doelen of belangen worden gerealiseerd”

Het streven naar rationaliteit en een optimale belangenafweging bij de strafrechtelijke besluitvorming veronderstelt een aantal vereisten of criteria.

De nagestreefde doelen, regels, criteria en procedures behoren helder en consistent te zijn geformuleerd. De informatie die men gebruikt moet relevant zijn, d.w.z. verband houden met de doeleinden van de beslissing. De eis van relevantie houdt tevens in dat de verzamelde informatie de onzekerheid of onbekendheid ten aanzien van de gevolgen van de beslissing verkleint. Van belang is verder de aanwezigheid van keuzemogelijkheden of alternatieven die adequaat zijn in het licht van een zo optimaal mogelijk realiseren van de relevante doeleinden. Rationele besluitvorming veronderstelt bovendien flexibele besluitvormingsstructuren en een vrije beslis- of beleidsruimte (discretionaire bevoegdheid) om met de bijzonderheden van het geval rekening te houden. Bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheid horen tevens bepaalde mechanismen van begrenzing, controle en toetsing. Rationele strafrechtelijke be-

sluitvorming impliceert tenslotte de aanwezigheid van adequate registratie, evaluatie en in het verlengde hiervan, mechanismen van feedback en bijstelling.

In dit onderzoek is de toepassingspraktijk bij het AVG en het RGV bekeken vanuit het optimaliserende en rationele karakter van de besluitvorming. Aspecten van de beschreven toepassingspraktijk (het gebruik van de wettelijke regeling en de discretionaire ruimte, de (in)formele invloed van bepaalde partijen en de manier van afhandelen van (problematische) verlofaanvragen, risico-inschatting en incidenten) zijn, waar mogelijk, gerelateerd aan het belang van een optimale en rationele besluitvorming.

Dit onderzoek werpt een blik in de keuken van de verlofpraktijk, het opent in zekere zin een *black-box*. De inhoud van deze *black-box* verwijst naar de achterliggende en tot nog toe aan het zicht onttrokken besluitvormingsmechanismen die van invloed zijn op de manier waarop een verlofaanvraag wordt afgehandeld. Alvorens de onderzoeksresultaten met betrekking tot de toepassingspraktijk te bespreken, wordt een korte impressie van de dataverzameling, de verlofregeling en van de aantallen verloven gegeven.

Deze samenvatting besteedt verder aandacht aan problematische verlofaanvragen en hun beoordeling door functionarissen uit de verlofpraktijk.

2. Dataverzameling

De verzameling van het onderzoeksmateriaal vond plaats door een gecombineerd gebruik van kwantitatieve en kwalitatieve en methoden (waaronder de gevalsstudie). De verzamelde gegevens over de aantallen aangevraagde, verleende en afgewezen verloven en het aantal gevallen van niet terugkeer van verlof zijn afkomstig van centrale registratiebronnen van het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en van een aantal inrichtingen.

De gebruikte technieken van dataverzameling betreffen interviews en een telefonische enquête onder het personeel dat betrokken is bij de toepassing van het AVG en het RGV. Met personeel uit het werkveld van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) werden 81 vraaggesprekken gehouden. De selectie van respondenten vond plaats op basis van het *principe van maximumvariatie* of maximale spreiding van gevallen naar locatie en inrichtingsbestemming. Het veldonderzoek werd afgerond met de beoordeling van problematische verlofzaken door 12 functionarissen uit de praktijk.

3. De regeling ‘Tijdelijk verlaten van de inrichting’

De wettelijke regeling “Tijdelijk verlaten van de inrichting” (TVI) regelt het AVG en het RGV. Doel van beide verlofsoorten is het bijdragen aan de voorbereiding van de gedetineerde op de terugkeer in de samenleving. Het AVG heeft betrekking op het laatste gedeelte van de strafperiode voor gedetineerden in een normaal beveiligde inrichting. Het aantal toegestane verloven is bij deze verlofsoort aan een maximum gebonden. Het RGV is een verlofsoort waarvan gedetineerden in een Half-Open Inrichting (HOI) of Penitentiair Open Inrichting (POI) als onderdeel van het regime gebruik maken.

Om voor een AVG in aanmerking te komen dienen gedetineerden het verlof aan te vragen. Het Bureau Selectie en Detentieplanning (BSD) neemt de aanvraag van de gedetineerde in ontvangst en bereidt de besluitvorming over de aanvraag voor. Het BSD onderzoekt of is voldaan aan een aantal objectieve en subjectieve criteria. Bij de afhandeling van een aanvraag voor een AVG is een reeks interne en externe partijen betrokken. Bij externe instanties zoals het OM, politie, en reclassering wordt het BSD inlichtingen en advies in over mogelijke contra-indicaties. Het BSD legt deze informatie en adviezen van externe partijen neer bij het Multi-

Disciplinaire Overleg van de inrichting, in bepaalde inrichtingen het Gedetineerdenberaad of Detentieberaad genoemd. Aan het MDO nemen functionarissen deel die direct bij de bejegening en begeleiding van gedetineerden zijn betrokken. Het MDO vult de informatie van externe partijen aan met relevante interne informatie over het functioneren van de gedetineerde in de inrichting. Op basis van alle externe en interne informatie en adviezen formuleert het MDO een eigen advies. Dit advies wordt voorgelegd aan de (unit)-directeur van de inrichting (UD) of de selectiefunctionaris (SF) die over het toekennen of afwijzen van een verlof beslissen. De SF beslist voor de minister onder meer bij aanvragen van gedetineerden die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan twee jaar en in gevallen waarin het OM en de UD verschillend adviseren over het toekennen of afwijzen van een verlofaanvraag.

Bij het RGV is de besluitvormingsprocedure aanmerkelijk korter dan bij het AVG. Er hoeft niet, zoals bij het algemene eerste of vervolgvlof, over elk vlofmoment te worden beraadslaagd en besloten. Het RGV is immers ingebouwd in het regime van een HOI/POI, hetgeen betekent dat gedetineerden bij plaatsing in een HOI/POI in beginsel in aanmerking komen voor het RGV. Bij de selectie voor een dergelijke inrichting beoordeelt men overigens wel de geschiktheid van gedetineerden voor een RGV.

Het RGV vindt plaats gedurende het weekend. In een HOI mogen gedetineerden een maal per vier weken met verlof. In een POI gaan gedetineerden wekelijks met verlof.

Op grond van de regeling TVI beschikken besluitvormers bij bepaalde aspecten van de toepassing van de regeling over vrije beslissruimte of discretionaire vrijheid.

Bepaalde *checks and balances* zorgen voor begrenzing van de discretionaire vrijheid: het MDO, de directeur en selectiefunctionaris zorgen voor de nodige supervisie en controle; de beklagcommissie en RSJ zorgen voor de marginale toetsing van de besluitvorming.

4. Aantallen verloven

Aangevraagde en toegekende verloven

Een centrale registratie door het hoofdkantoor DJI van het totaal aantal, jaarlijks *aangevraagde* algemene verloven ontbreekt. Bij het aantal jaarlijks *toegekende* verloven is wel sprake van centrale registratie. In de periode van 1999 t/m 2004 varieert het aantal jaarlijks toegekende algemene verloven tussen de 2000 en 2400. In de periode 1999 t/m 2001 varieert het aantal regimesgebonden verloven dat jaarlijks plaats vindt tussen de 3000 en 6000 verloven.

Om toch een getalsmatige indruk te krijgen van het aantal aanvragen voor een AVG en van het deel dat met een toekenning wordt gehonoreerd, werden op inrichtingsniveau gegevens van 13 locaties verzameld. In de periode 2000 t/m 2005 is op deze locaties sprake van *in totaal* bijna 7000 ingediende aanvragen. Gemiddeld, van elke 100 aanvragen worden 61 verloven toegekend en 39 afgewezen.

Over de weigeringsgronden bij de afgewezen verloven bleken noch op centraal niveau, noch op inrichtingsniveau gegevens aanwezig.

Onttrekkingen

De centrale registratie van het totaal aantal onttrekkingen in de zin van een niet terugkeren van verlof heeft in de periode 1999 t/m 2001 betrekking op het AVG. Het aantal gevallen van niet terugkeer van een AVG schommelt jaarlijks tussen de 150 en ruim 200 onttrekkingen. Van de 100 toegekende algemene verloven resulteren 8 verloven in een niet terugkeer.

In de periode van 2002 tot en met 2004 wordt de centrale registratie van het totaal aantal onttrekkingen verbreed naar alle vormen van het tijdelijk verlaten vanuit gesloten, halfopen en open inrichtingen. Uit de centrale registratie is echter niet af te leiden of een geregistreerde

onttrekking betrekking heeft op een niet terugkeren van een AVG, RGV, incidenteel verlof of strafonderbreking.

Ook op inrichtingsniveau werden gegevens verzameld over onttrekkingen aan het algemeen verlof over een periode van 6 jaar, namelijk van 2000 t/m 2005. Van de 100 toegekende algemene verloven komt men in de onderzochte inrichtingen gemiddeld in 6 gevallen niet meer terug.

Inrichtingen met een zelfde bestemming vertonen verschillen in het percentage toegekende/geweigerde algemene verloven en gevallen van niet terugkeer. Vooral de percentages toegekende/afgewezen verloven kunnen behoorlijk uiteenlopen. Zo varieert het percentage toegekende verloven bij de inrichtingen met de bestemming Gevangenis/HvB tussen een minimum van 35% en een maximum van 81%.

De registratie van de verlofpraktijk op centraal en decentraal niveau is vatbaar voor herziening en verbetering. Uit het onderzoek blijkt de registratie op beide niveaus in bepaalde opzichten onvolledig. Geaggregeerde centrale informatie over relevante verlofaspecten (bijvoorbeeld het aantal aanvragen, de aard van de weigeringsgronden) is niet beschikbaar. Bovendien is het type geaggregeerde informatie dat men over de afgelopen jaren op centraal niveau over de verlofpraktijk verzamelde, nogal aan variatie onderhevig. Het gebrek aan volledigheid en consistentie bemoeilijkt het verkrijgen van een betrouwbaar en meer volledig beeld van bepaalde kwantitatieve ontwikkelingen over een langere termijn. Verder vraagt het grote verschil in percentages toegekende/afgewezen verloven tussen inrichtingen met een zelfde bestemming om nader onderzoek naar de mogelijke achtergronden en oorzaken van deze discrepanties.

5. De toepassing van de regeling praktijk bij het AVG en RGV

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten met betrekking tot de toepassing van de regeling. Op grond van het rol-regelmodel (Harre & Secord) is de toepassingspraktijk onderzocht op een drietal niveaus:

- 1 het niveau van de persoon van de actoren;
- 2 het niveau van de interacties van de actoren in de inrichting met overige betrokken interne of externe actoren of partijen;
- 3 het niveau van de formele en actuele organisatiestructuur waarin de besluitvorming plaats vindt.

Het niveau van de persoon van de actoren: het belang en profijt van het verlof

Actoren in de onderzochte penitentiaire inrichtingen geven bij de toepassing van de regeling blijk van een sterke overtuiging van het belang en van het profijt van het verlof voor een goede voorbereiding van gedetineerden op de terugkeer in de samenleving. Volgens actoren is het soort profijt of effect van het verlof mede afhankelijk van de achtergrondkenmerken van gedetineerde en de planning of het tijdstip van het verlof.

Het niveau van de interacties: invloedrijke partijen

De betrokken functionarissen in de inrichting beschouwen het OM, de politie, het MDO en het BSD als partijen met veel invloed. De gedetineerde, de selectiefunctionaris, de reclasserings, het hoofdkantoor DJI en de UD zien zij als minder invloedrijke partijen. Opvallend is dat een meerderheid van de respondenten de UD, die formeel het besluit tot toekenning of afwijzing van een verlofaanvraag neemt, aanmerkt als een partij met minder invloed op de besluitvorming. Men zou mogen verwachten dat de UD als formeel beslissingsbevoegde functionaris

juist als een meer invloedrijke partij wordt gezien. Het tegendeel blijkt het geval. Het zijn de niet beslissingsbevoegde actoren met een louter ondersteunende en adviserende taak in het besluitvormingsproces, of wel *fact-finders* als het OM, de politie, het BSD en het MDO aan wie veel feitelijke macht of informele invloed wordt toegekend.

In het verlengde van deze informele invloed ligt het belang van controle op het uitoefenen van informele, niet-beoogde discretionaire bevoegdheid door *fact-finders*. Niet-beoogde discretionaire bevoegdheid ontstaat als bepaalde formeel, niet-beslissingsbevoegde partijen het besluitvormingsproces trachten te sturen of te manipuleren in de richting van, door hen gewenste uitkomsten.

Het onderzoek laat zien dat men ook in de verlofpraktijk bedacht moet zijn op dit fenomeen van *fact-finders* die op de stoel van de formeel beslissingsbevoegden gaan zitten. De risico's op dit verschijnsel zijn vooral afhankelijk van de manier waarop actoren zoals de voorzitter van het MDO, de UD en SF hun superviserende en controlerende taken vervullen. De, in sommige inrichtingen gesignaleerde praktijk van het 'blind tekenen' van verlofaanvragen door de UD en het mandateren van zijn tekeningsbevoegdheid aan het hoofd BSD, betekenen een uitholling van de controle door de UD op de volledigheid, objectiviteit en evenwichtigheid van het voorbereidende werk van de *fact-finders*. Uit de onderzoeksresultaten kan men afleiden dat het gevaar dat bij een verlofhandeling de belangen van de gedetineerde of van de maatschappij uit het oog worden verloren als gevolg van een falende supervisie en controle van de *fact-finders* zeker niet denkbeeldig is.

Het niveau van de organisatiestructuur

Op het niveau van de *formele organisatiestructuur* (de officiële regelgeving en procedure met de bijbehorende verdeling van taken en bevoegdheden) blijkt met betrekking tot het AVG het volgende: er zijn er geen onderdelen van de regeling aan te wijzen die door een duidelijke meerderheid worden ervaren als minder duidelijk, minder bruikbaar of minder toereikend. Sommige onderdelen springen er in positieve zin uit, zoals bijvoorbeeld de objectieve criteria en de regeling van de aantallen verloven.

De verlofregeling lijkt bij het AVG een flexibele vormgeving van het verlof niet in de weg te staan. In bepaalde inrichtingen slaagt men er met de bestaande regeling immers heel goed in om het verlof op een maatgebonden en persoongerichte wijze gestalte te geven.

Bij het RGV lijkt de regeling wel een belangrijke barrière op te werpen voor een vormgeving op maat. Dit hangt samen met het feit dat dit verlof als onderdeel van het regime alleen in en rondom de weekends kan worden genoten en voornamelijk wordt gebruikt voor hereniging met familie of vrienden. Het merendeel van de respondenten wijst in dit verband op een gebrek aan mogelijkheden voor een doelgerichte gebruik van het RGV voor overige activiteiten die eveneens in het belang zijn van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Bij het RGV wordt het besluitvormingsproces dan ook gehinderd door een gebrek aan *adequate* alternatieven.

Zowel bij het AVG als het RGV geeft een deel van de respondenten overigens blijk van een behoefte aan een verlofpraktijk die minder routinematig is en waarbij de vormgeving van het verlof beter is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de gedetineerde.

Van verlofverleningen die niet conform de regeling zijn, is geen sprake.

Actoren interpreteren de formele organisatiestructuur en transformeren deze mede op grond van de vrije beleidsruimte in een **actuele of reëel bestaande organisatiestructuur** waarbinnen zij hun werkzaamheden verrichten. Hoewel de uitvoering van de procedures voor het AVG en RGV in elke inrichting volgens dezelfde, wettelijk voorgeschreven stappen verloopt, vertonen inrichtingen op grond van de toegekende vrije beleidsruimte een verschil in werkwijze bij bepaalde onderdelen van de procedure.

Werkwijze bij de uitvoering van de procedure

Bij het AVG hebben de verschillende werkwijzen betrekking op de volgende onderdelen of aspecten van de procedure:

- voorlichting over het verlof en de voorbereiding van de aanvraag met de gedetineerde;
- beoordeling van de schriftelijke informatiebronnen over bepaalde risico's;
- het raadplegen van externe instanties voor inlichtingen en advies (OM, politie, reclasering en slachtofferhulp);
- de invulling van het voorzitterschap van het MDO;
- de mate van aandacht voor de inhoud en onderbouwing van de externe (negatieve) adviezen;
- de inschatting van het belang van het verlof voor de gedetineerde bij een verlof;
- de omgang met en advisering bij problematische en complexe verlofaanvragen;
- de mate van controle en supervisie van het besluitvormingsproces door de UD;
- de manier waarop het verlof wordt vormgegeven, in het bijzonder met betrekking tot de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof en het gebruik van bijzondere voorwaarden omtrent het tijdstip, de duur, de plaats en begeleiding van het verlof.

Een aantal van deze verschillen in werkwijze doet zich ook voor bij de toepassing van het RGV.

Op grond van deze verschillen in de uitvoering van de procedure kan in zekere zin worden gesproken van een inrichtingsgebonden verlofverleningscultuur. Bepalend voor de aard van deze verlofverleningscultuur is de wijze waarop en de mate waarin men gebruik maakt van de mogelijkheden die de vrije beleidsruimte bij de toepassing van de regeling biedt. Een belangrijk onderscheidend kenmerk is vooral de mate van bereidheid om meer te doen dan strikt noodzakelijk of voorgeschreven.

Bij bepaalde onderdelen of aspecten van de procedure heeft het verschil in beleid en werkwijze (in)directe gevolgen voor de besluitvorming omtrent een verlofaanvraag. Het betreft hier in het bijzonder de kans op een tweetal uitkomsten van de besluitvorming die men dient te vermijden:

- toekennen van een verlof waarbij zich problemen zullen voordoen (*false negative*);
- verlofweigering bij iemand die bij een eventuele toekenning geen problemen zou hebben veroorzaakt (*false positive*).

De inspanningen die de uitvoerders verrichten bij aspecten van de procedure als het inwinnen van inlichtingen en advies, de wijze van beraadslaging over deze informatie en het omgaan met complexe problematische verlofaanvragen kunnen de kans op een van deze twee uitkomsten beïnvloeden. Een meer of minder actief en ruim gebruik van de vrije beleidsruimte bij het inwinnen van (externe) inlichtingen en advies leidt tot een verschillende *input* bij de besluitvorming van mogelijk relevante informatie die de onzekerheid of onbekendheid ten aanzien van de uitkomsten van de beslissing kan verkleinen.

De manier waarop in het MDO met (negatieve) adviezen van externe partijen wordt omgegaan kan belangrijke consequenties hebben voor de belangenafweging bij de besluitvorming. De bereidheid om naast dit externe advies een eigen, zelfstandig en mogelijk afwijkend advies neer te zetten om aan de belangen van de gedetineerde tegemoet te komen, is niet overal even groot, zo blijkt uit het onderzoek. In een MDO kan sprake zijn van een neiging zich altijd en welhaast blindelings bij een extern negatief advies neer te leggen. De kans op een *false positive* neemt hierdoor toe.

Inrichtingen gaan niet op een uniforme manier om met problematische, meer complexe verlofaanvragen die gepaard gaan met twijfel over de afloop van het verlof of met een toegenomen spanning tussen belangen. Inrichtingen verschillen ook hier in het gebruik van de vrije beleidsruimte en het doorbreken van de routine door middel van extra inspanningen die de on-

zekerheid over de uitkomsten van de besluitvorming kunnen verkleinen. Er zijn inrichtingen waar men in gevallen van twijfel veel sterker neigt naar het standaard geven van het voordeel van de twijfel of het standaard weigeren van het verlof. Routine en standaard oplossingen bij complexe, problematische aanvragen verhogen echter de kans op *false negatives* of *false positives*. Respondenten wijzen in dit verband op de onderschatting van risico's bij een te gemakkelijk toekennen van het verlof in gevallen van twijfel.

Verder is de mate van onzekerheid over de uitkomsten van de besluitvorming tevens afhankelijk van een meer of minder intensief gebruik van mogelijkheden op het gebied van de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof met de gedetineerde en het gebruik van bijzondere voorwaarden. Ook hier laat het onderzoek een verschil in beleid en inspanningen zien.

Risico- inschatting en incidenten

Het onderzoek biedt een inventarisatie van de verschillende risico-indicatoren die met name BSD- medewerkers gebruiken. Het betreft hier tal van indicatoren zoals eerdere incidenten, recidive, het soort delict, het verlofadres, spanningen in de woon- en leefsfeer, alcohol en drugs, het gedrag in de inrichting, etc. Bij de gebruikte indicatoren is sprake van een klinische risico-inschatting op basis van ervaringskennis en intuïtie. Van wetenschappelijke onderbouwde informatie wordt geen gebruik gemaakt.

Een meerderheid van de respondenten vindt het gedrag in de inrichting (bijvoorbeeld vanwege het fenomeen van schijnaanpassing) geen goede indicator van mogelijke incidenten.

Aan- of afwezigheid van problematisch gedrag speelt niettemin een onmiskenbare rol bij het besluit tot toekennen of afwijzen van een verlof. Het feit dat besluitvormers tegelijkertijd weinig vertrouwen hebben in de voorspellende waarde van gedragsproblemen als indicator van toekomstige risico's, schept onduidelijkheid over de exacte status van het gedrag van de gedetineerde bij de besluitvorming over een verlof. In de huidige toepassingspraktijk is het onderscheid tussen (probleem)gedrag als indicator van risico's en gedrag als onderdeel van een mechanisme van straffen en belonen niet erg helder.

Problemen bij de risico-inschatting verwijzen in de eerste plaats naar slecht onderbouwde inlichtingen en adviezen door externe/interne partijen en het niet reageren op een verzoek om inlichtingen. Een meerderheid van de respondenten signaleert met name knelpunten bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij OM en politie. Op dit punt bestaat behoefte aan verbetering van de samenwerking en communicatie. Problemen die verder bij de risico-inschatting worden genoemd zijn: inschatting vanuit subjectieve, gekleurde onderbuikgevoelens, een gebrek aan systematiek en volledigheid bij de inschatting, het ontbreken van een check-list, te weinig gebruik maken van informatie van de reclassering, gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing, teruglopende kwaliteit van de gedragsrapportage van de afdeling als gevolg van het inkrimpen van bejegeningsmomenten en te krappe dienstroosters.

Respondenten hebben over het algemeen niet de indruk dat incidenten tijdens het verlof (bijv. plegen van delicten, te laat of niet terugkeren van verlof) altijd kunnen worden voorkomen. Ruim de helft van de respondenten ziet overigens wel mogelijkheden om het optreden van incidenten te *beperken*. Zij noemen hierbij maatregelen als een betere risico-inschatting of diagnosestelling, het niet te gemakkelijk toekennen van een verlof bij twijfel, meer veiligheidswaarborgen inbouwen via een betere voorbereiding, planning en persoonsgerichte vormgeving van het verlof en het sneller en beter evalueren van incidenten.

6. Beoordeling van problematische verlofcasussen

In het kader van het onderzoek werden problematische verlofcasussen uit de praktijk verzameld en geïnventariseerd. Verlofcasussen met een meer complexe besluitvormingsproblematiek werden aan functionarissen uit de praktijk ter advisering voorgelegd. Deze problematische verlofcasussen zijn van tweeërlei aard. Enerzijds verwijzen zij naar praktijkgevallen met vermoedens over mogelijke risico's die echter niet met harde feiten zijn te onderbouwen. De vermoedens geven aanleiding tot een bepaalde mate van twijfel en ambivalentie omtrent de mogelijke afloop van het verlof. Anderzijds verwijzen de problematische verlofcasussen naar praktijkgevallen met overduidelijke contra-indicaties die met harde feiten kunnen worden onderbouwd. De contra-indicaties en de bijbehorende harde feiten leveren bovendien een legitieme weigeringsgrond op. Tegelijkertijd is het belang van het verlof voor de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving toegenomen, hetgeen tot een toegenomen spanning of conflict met het maatschappelijke veiligheidsbelang leidt.

Aan ieder van de panelleden werd gevraagd een onderbouwd advies bij de voorgelegde casussen uit te brengen. De uitgebrachte adviezen werden door de panels besproken en aansluitend formuleerden de deelnemers bij elke casus de beste en meest wijze oplossing.

Samengevat komen de bevindingen naar aanleiding van dit deel van het onderzoek op het volgende neer.

- De adviezen die de deelnemers in eerste instantie bij de voorgelegde casussen geven, zijn van uiteenlopende aard en betreffen drie varianten: direct toekennen dan wel afwijzen van het verlof; een afwijzen, tenzij... of een toekennen mits...; aanhouden van de aanvraag.
- Panelleden interpreteren de feiten en omstandigheden bij de casussen op een verschillende manier. Panelleden die voor een zelfde advies kiezen, onderbouwen dit niet steeds met dezelfde argumenten
- De beste oplossing waarvoor de panels in de problematische casussen uiteindelijk kiezen, betreffen een toekennen onder bepaalde voorwaarden of een aanhouden van de zaak voor nader onderzoek. Dit aanhouden voor aanvullend onderzoek heeft als voornaamste functie het vergaren van informatie voor het nader objectiveren van vermoedens dan wel van het voorbereiden van een eventuele toekenning onder bijzondere voorwaarden.
- De panels onderbouwen de beste oplossingen met meer inhoudelijke argumenten die steeds verwijzen naar een zorgvuldige afweging van en balans tussen (conflicterende) belangen. Deze beste oplossingen gaan gemakkelijke oplossingen uit de weg. Zij impliceren in de optiek van de panelleden een keuze die het besluitvormingsproces juist bewerklijker maakt.
- De aanvankelijk, in bepaalde complexe casussen gegeven adviezen met een rechtlijnig, te gemakkelijk 'ja' of 'nee', ruilt men dus na ampel beraad in voor oplossingen met een, naar het oordeel van de panels, meer evenwichtig en optimaal karakter. Opvallend is dat de rechtvaardigingen voor het aanvankelijk gegeven advies met een rechtlijnig 'ja' of 'nee' vooral van pragmatische aard zijn, bijvoorbeeld: 'het OM is tegen een verlof dus moet je altijd weigeren'; 'bij ons in de inrichting is de stelregel: bij twijfel nooit inhalen'; 'toekenning is niet uit te leggen aan de maatschappij'; 'toekennen want de gedetineerde zit aan het einde van zijn detentie'; 'toekennen want als je weigert en de gedetineerde gaat in beklag dan verlies je het voor de beklagcommissie'. Het zijn rechtvaardigingen of interpretatiekaders die de besluitvorming aanmerkelijk kunnen versnellen of vergemakkelijken, maar die in complexe problematische situaties geen uitkomst bieden.

7. Besluit

Dit onderzoek is verricht in het kader van toekomstig beleid voor de verlofpraktijk. De onderzoeksresultaten zijn relevant voor de ontwikkeling van dit beleid. Het onderzoek laat zien dat zich in de inrichtingen een tamelijk diverse verlofpraktijk heeft ontwikkeld met verschillende werkwijzen en visies bij de uitvoerders. Deze verschillen in werkwijze kunnen van invloed zijn op de uitkomsten van de besluitvorming. Werkwijzen resulteren in een meer of minder optimale en evenwichtige afweging van belangen. Deze accentverschillen in werkwijze vloeien vooral voort uit een verschillend gebruik van de vrije beleids-of beslisruimte die de regeling aan de uitvoerders biedt. Een opvallende bevinding van het onderzoek is dat minder optimale besluitvormingsuitkomsten niet zozeer samenhangen met een zich permitteren van *te veel* vrijheid, maar eerder met een te weinig en minder actief gebruik van de mogelijkheden van de vrije beleidsruimte. Niet meer doen dan strikt noodzakelijk en het kiezen van de gemakkelijkste oplossing kunnen tot besluitvormingsuitkomsten leiden die minder optimaal en minder evenwichtig zijn. Hieruit blijkt dus dat routine en het streven naar voorspelbaarheid in de penitentiaire bureaucratie belangrijke factoren zijn bij de besluitvorming. Deze conclusie is tevens relevant voor de ontwikkeling van meer persoonsgebonden verlofvormen. Juist het persoonsgebonden verlof veronderstelt maatwerk en het flexibel en actief gebruik van de vrije beleidsruimte. Hiervoor dienen uitvoerders tijd te nemen en tijd te krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijke omgang met en gebruik van de vrije beleidsruimte niet overal even vanzelfsprekend is. Cruciaal zijn hier de persoonlijke en inrichtingsgebonden '*systems of meaning*' van de uitvoerders. Die zijn bepalend voor hun bewustzijn van het feit dat een optimale belangenafweging in complexe besluitvormingssituaties meer vereist dan gemakkelijke, routinematige oplossingen.

Met name voor de implementatie van een persoonsgebonden verlofverlening is het van belang dat uitvoerders beschikken over een besluitvormingsveld en (persoonlijke) interpretatiekaders die het doorbreken van routine en een actief en flexibel gebruik van de vrije beleidsruimte bevorderen. In dit verband is sturing en beïnvloeding van het besluitvormingsveld via meer (dwingende) regels niet per definitie de beste of enig mogelijke strategie. Zelfs aan dwingende regels, zo blijkt uit de onderzoeksliteratuur, geven besluitvormers bij de toepassing soms een heel eigen betekenis die vervolgens kan resulteren in minder wenselijke besluitvormingspraktijken. Meer perspectief biedt hier wellicht de inschakeling van sensitieve vormen van regulering via *feedback* op de besluitvorming. Deze *feedback* dient in het teken te staan van het streven naar een optimaliserende en evenwichtige besluitvorming en van de boodschap dat dit bij de verlofverlening in bepaalde situaties een meer doen dan strikt noodzakelijk en het doorbreken van routine veronderstelt.

[1] Inleiding

1.1. Inleiding

De belangrijkste doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de wijze waarop de huidige verlofregeling van het gevangeniswezen in de praktijk wordt uitgevoerd. De voorgenomen uitwerking van een nieuwe verlofregeling waarbij het persoonsgebonden verlof als een nieuwe verlofvorm wordt voorgesteld, is een belangrijke aanleiding om de bestaande verlofregeling te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek zullen een beeld moeten opleveren van de huidige toepassingspraktijk en bruikbare elementen van de bestaande regeling. De regeling maakt een onderscheid in de volgende vormen van het tijdelijk verlaten van de inrichting door gedetineerden:

- a. algemeen verlof;
- b. regimesgebonden verlof;
- c. incidenteel verlof;
- d. strafonderbreking.

Dit onderzoek neemt het algemeen verlof (AVG) en regimesgebonden verlof (RGV) als meest reguliere verlofvormen uit de verlofpraktijk onder de loep. De beide andere verlofvormen zijn vormen van verlof die slechts bij bijzondere omstandigheden in de persoonlijke levenssfeer worden toegepast.

Het AVG heeft betrekking op het laatste gedeelte van de straftijd voor gedetineerden in een normale beveiligde inrichting. Het aantal toegestane verloven is hierbij aan een maximum gebonden.

Het RGV is een verlofvorm waarvan door gedetineerden in een Half-Open Inrichting (HOI) of Penitentiair Open Inrichting (POI) als onderdeel van het regime gebruik maken. In een HOI wordt het RGV een maal per vier weken tijdens het weekend toegekend en in een POI wordt het ieder weekend verleend.

Vanwege het feit dat het RGV een structureel onderdeel is van het regime is de procedure bij dit verloftype in vergelijking met de procedure bij het AVG veel minder uitgebreid en bewerkelijk.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Ten behoeve van het onderzoek formuleert de startnotitie van het WODC de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen.

De **probleemstelling** van het onderzoek betreft de volgende centrale vragen:

- Hoeveel verloven zijn er aangevraagd, en verleend? Hoeveel onttrekkingen zijn er?
- Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk toegepast de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?
- Welke verlofaanvragen zijn problematisch en waarom?

Bij deze algemene probleemstelling behoort een viertal clusters van onderzoeksvragen:

Cluster A. Aantallen verloven

- Hoeveel algemene verloven zijn in de afgelopen vijf jaar aangevraagd?
- Hoeveel algemene en regimesgebonden verloven zijn in de afgelopen vijf jaar verleend?

- Hoeveel verlofaanvragen zijn in de afgelopen vijf jaar afgewezen? Wat is de weigeringsgrond?
- In hoeveel gevallen is men niet teruggekeerd van verlof?
- Verschillen instellingen wat betreft het aantal toegekende, het aantal geweigerde verloven, en niet terugkeer van verlof rekening houdend met de aard van de instelling?

Cluster B. Beschrijving van de huidige praktijk

- Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof toegepast in de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?
- Gebeurt het toekennen van het verlof al dan niet conform de regeling? Zo, nee op welke wijze wordt afgeweken?
- Zijn er verlofverleningen die niet op basis van de regeling worden afgehandeld? Zo ja, hoe vaak en waarom gebeurt dit, en hoe worden deze aanvragen dan afgehandeld?
- Wat zijn in de praktijk goed toepasbare elementen uit de bestaande verlofregeling?

Cluster C. Inventarisatie van concrete verlofcasus

- Zijn bepaalde verloven problematisch verlopen? Zo ja, welke en waarom? Had men dat risico op voorhand ingeschat?
- Waarmee hebben problematische verloven te maken? Zijn er risicofactoren te destilleren die een indicatie kunnen geven voor een problematisch verlof?
- Zijn er door de geïnterviewden concrete voorbeelden uit de praktijk van problematische verlofaanvragen te geven? Zo ja, welke concrete voorbeelden van aanvragen zijn problematisch en waarom?

Cluster D. Beoordelen van problematische verloven (aan de hand van voorbeelden uit de praktijk)

- Hoe beoordelen mensen uit de praktijk een aantal van de bij C verzamelde verlofcasussen? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

In onderdeel A staat het verkrijgen van een kwantitatief beeld van de verlofverleningspraktijk centraal. De vragen uit onderdeel B zijn vooral bedoeld om inzicht in de regeling en de toepassingspraktijk te krijgen. Hierbij gaat het vooral om de afwegingen bij de verlofverlening. De onderdelen C en D dienen een indruk te geven van concrete ervaringen met verloven via de verzameling van voorbeelden uit de praktijk. Deze praktijkvoorbeelden in de vorm van verlofcasussen met een problematisch karakter worden ter beoordeling voorgelegd aan besluitvormers uit het werkveld.

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is gekozen voor een onderzoek in de vorm van een (meervoudige) gevalstudie. Voor deze opzet is primair gekozen vanwege de strekking en doelstelling van het onderzoek.

In de afgelopen twee decennia is geen onderzoek gedaan naar de huidige verlofpraktijk. Het ligt dan voor de hand het verschijnsel, namelijk het verlenen van verloven, in eerste instantie te bestuderen vanuit een exploratieve benadering waarbij de natuurlijke verwevenheid van factoren gehandhaafd blijft.

De verlofpraktijk kent aspecten die zich bij uitstek lenen voor de strategie van de gevalstudie en het gebruik van meer intensieve methoden van dataverzameling. Het betreft hier de aanwezigheid van verschijnselen die moeilijk zijn te isoleren uit hun omgeving en van aantallen te

onderzoeken eenheden die in verhouding tot het aantal te onderzoeken factoren betrekkelijk klein zijn (Hutjes & van Buuren, 1992). Dit laatste aspect doet zich bij voor bij het RGV.

Primair doel van het voorliggende onderzoek is derhalve het beschrijven van de toepassingspraktijk bij de verlofverlening in de zin van een zo volledig mogelijke reconstructie van het onderzochte *verschijnsel in zijn context*. De specifieke verwevenheid van het verschijnsel (i.c. de verlofverleningspraktijk) met zijn achtergronden dient inzichtelijk te worden gemaakt.

De keuze voor intensieve methoden van onderzoek hoeft het verkrijgen van een breder beeld van verschijnselen in de verlofpraktijk echter niet uit te sluiten. In de feitelijke onderzoekspraktijk treft men vaak bepaalde combinaties van kwalitatieve en kwantitatieve strategieën aan. Met de voordelen van de ene strategie probeert men de nadelen van de andere te voorkomen.

In dit onderzoek is eveneens voor een dergelijke combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve elementen gekozen.

Bij onderzoek waarin de strategie van de meervoudige gevalstudie wordt gevolgd is het van meet af aan belangrijk dat de onderzoeker uitgaat van een bepaald methodologisch kader. Dit kader dient als een meer of minder voorlopige ordening van de te bestuderen situatie. Vooral bij het onderhavige onderwerp waarbij het besluitvormingsproces een serieel karakter draagt en zich voltrekt in een brede en complexe context van diverse partijen in de strafrechtsketen is een dergelijk kader van groot belang. Het voorkomt de valkuil van betrekkelijk ongerichte *holistisch/ inductieve* benaderingen waarbij zich gaandeweg het onderzoek tal van onwenselijke verschuivingen in het onderzoeksprobleem en de onderzochte eenheden kunnen voordoen. In dit onderzoek wordt een dergelijk methodologisch perspectief met een sturende, selectieve en ordenende (afbakenende) functie gebruikt.

1.3 Opbouw van het boek

In de hierna volgende hoofdstukken worden de volgende onderwerpen behandeld:

Hoofdstuk 2 beschrijft de wettelijke regeling ‘Tijdelijk verlaten van de inrichting’ voor zover deze betrekking heeft op het AVG en RGV. Dit hoofdstuk beschrijft tevens de belangrijkste stappen van de procedure bij deze verlofvormen. Hoofdstuk 2 wordt afgerond met een bespreking van de rechtsmiddelen en jurisprudentie bij de verlofverlening.

Hoofdstuk 3 behandelt het theoretisch kader en de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de aantallen aangevraagde, verleende en afgewezen verloven en het aantal onttrekkingen uitgesplitst naar verlofsoort (Cluster A).

Hoofdstuk 5 is gewijd aan de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de toepassing van de verlofregeling of wel de **verlofpraktijk** bij het algemeen en regimesgebonden verlof (Cluster B).

In **Hoofdstuk 6** worden problemen bij het verlof onder de loep genomen (Cluster C en D). Centraal staan hier de problematische verlopen verloven en problematische aanvragen. Bij de problematisch verlopen komen de percepties van actoren met betrekking tot incidenten en risico-inschatting aan de orde. Problematische aanvragen worden onderzocht aan de hand van verzamelde verloffcasussen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de beoordeling van verloffcasussen door de deelnemers aan de focusgroepen.

Hoofdstuk 7 vat de belangrijkste conclusies samen.

Bijlage 1 en 2 bevat een selectie van relevante jurisprudentie en verloffcasus.

[2] De verlofregeling

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het wettelijk kader voor de verlening van het AVG en RGV aan gedetineerden. De wettelijke basis voor de verschillende soorten verlof wordt gevormd door artikel 26 Penitentiaire beginselenwet (PBW), welk artikel in het derde lid de Minister van Justitie opdraagt nadere regels te stellen omtrent het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. Deze nadere regelgeving is vastgelegd in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (TVI) van 24 december 1998, nr. 733726/98/DJI, Sa 1999, nr 4.

De toepassing van de verlofregeling verloopt feitelijk via het afwickelen van een bepaalde procedure waarbij de betrokken actoren verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Deze procedure zal tevens in dit hoofdstuk worden beschreven.

Verder kent de verlofregeling een beklag- en beroepsmogelijkheid. Ook deze rechtsmiddelen en de bijbehorende jurisprudentie zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht.

2.2. De regeling ‘Tijdelijk verlaten van de inrichting’ (TVI)

Algemene bepalingen

In de regeling TVI treffen we een aantal algemene bepalingen aan die op alle vormen van verlof van toepassing zijn (artt. 2 t/m 13). Deze bepalingen hebben betrekking op het verzoek ontvangst, beslissing, inlichtingen en adviezen, weigeringsgronden, voorwaarden, afhandeling door de directeur dan wel minister, tenuitvoerlegging tijdens verlof, overplaatsing, incidenten, ziekte, de verloopas en financiële kwesties. Een aantal van deze onderwerpen zijn relevant voor de onderzoeksvragen van het voorliggende onderzoek. In het volgende gedeelte van deze paragraaf zullen deze worden besproken.

Verzoek, ontvangst en beslissing

Artikel 2 TVI regelt dat een verzoek om verlof altijd door de directeur in ontvangst wordt genomen. Het tweede lid stelt dat de beslissing over een verlof in bepaalde gevallen door de Minister wordt genomen en in de overige gevallen door de directeur.

Inlichtingen en adviezen

Een cruciaal onderdeel van de afhandeling van een verlofaanvraag is het inwinnen van inlichtingen en adviezen (art. 3 TVI). Het tweede artikel schrijft het raadplegen van het OM voor bij toepassing van een executie-indicator. Een executie-indicator (E.I.) is een aantekening op het vonnis door middel waarvan het OM aangeeft te willen adviseren over (toekomstige) besluiten inzake de verlofvormen die openstaan voor gedetineerden die een (onherroepelijk geworden) vrijheidsstraf uitzitten.

Tevens kan de directeur zich laten adviseren door de politie, reclassering, hulpverleners en bepaalde deskundigen (arts, psycholoog, psychiater).

Weigeringsgronden

In artikel 4 TVI worden een aantal gronden genoemd die aanleiding kunnen zijn om een verlof te weigeren. Zij hebben betrekking op de volgende (subjectieve) contra-indicaties:

- a. ernstig vermoeden dat de gedetineerde zal proberen zich aan de detentie te onttrekken;
- b. gevaar voor ernstige verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten;
- c. ernstig vermoeden dat het verlov zal leiden tot alcoholmisbruik, drugmisbruik of een poging tot invoering van contrabande;
- d. gebleken onbetrouwbaarheid met betrekking tot het nakomen van afspraken;
- e. risico voor een ongestoord verlov als gevolg van de gestoorde of agressieve persoonlijkheid van de gedetineerde;
- f. risico voor een ongestoord verlov als gevolg van ernstige spanningen in de woon- of leefsfeer van de te bezoeken persoon;
- g. risico van ongewenste confrontatie met slachtoffers van of anderszins betrokken bij het door de gedetineerde gepleegde misdrijf;
- h. gevaar voor de gedetineerde;
- i. risico van maatschappelijke onrust;
- j. het ontbreken van een aanvaardbaar verlofadres in Nederland;
- k. een gedetineerde ten aanzien van wie vaststaat dat hij na de detentie zal worden uitgeleverd of ten aanzien van wie een uitleveringsprocedure loopt, tenzij hieraan schorsende werking is verleend;
- l. een gedetineerde die ongewenst is verklaard, ten aanzien van wie een procedure tot ongewenstverklaring loopt, tenzij hieraan schorsende werking is verleend, of van wie vaststaat dat hij na de detentie zal worden uitgezet.

Incidenten

Naar aanleiding van incidenten bij een verleend verlov kan de directeur een aantal maatregelen treffen (art. 10 lid 1 TVI). Die maatregelen betreffen bijvoorbeeld het geheel of gedeeltelijk intrekken dan wel niet verlenen van een volgend verlov, het opleggen van bijzondere voorwaarden en (interne) overplaatsing. Het tweede lid vermeldt problemen die zonder meer als een incident zijn te beschouwen. Het gaat om de volgende problemen:

- a. verstoring van de openbare orde of het begaan van een strafbaar feit buiten de inrichting en tijdens het verlov;
- b. verwijtbaar te laat of niet terugkeren van verlov;
- c. onder invloed van alcohol en drugs terugkeren in de inrichting;
- d. invoer van contrabande bij terugkeer van verlov.

In verband met verlovincidenten treft men in beleidsnotities ook het begrip onttrekking aan. Bij te laat terugkeren van verlov is, nadat daarvan melding is gemaakt door de inrichting bij de politie, sprake van een vorm van onttrekking. Al naar gelang het tijdstip van de melding is het mogelijk dat de verlofganger alsnog in de inrichting verschijnt. In dat geval is er sprake van een onttrekking in de zin van een te late terugkeer. Komt de verlofganger na de melding helemaal niet meer terug dan is er sprake van een onttrekking in de zin van niet terugkeren van verlov.

Algemeen verlov

Tot vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerden die in een normaal beveiligde ofwel gesloten inrichting verblijven, krijgen de gelegenheid om gedurende het laatste deel van hun straftijd een of meerdere algemene verloven te genieten, elk van maximaal zestig uur. Dit is terug te vinden in de artt. 14-18 TVI.

Het aantal verloven waartoe een gedetineerde mag verzoeken bedraagt maximaal de helft van het aantal maanden strafrestant (maximaal 6).

De centrale doelstelling die ten grondslag ligt aan het algemene verlov is verwoord in art. 2 tweede lid PBW. Deze doelstelling verwijst naar de gelegenheid voor gedetineerden zich ge-

leidelijk te kunnen voorbereiden op de terugkeer in de samenleving (De Jonge e.a., 1999; Kelk, 2003). Voorts wordt ook in de Memorie van Toelichting bij de verlofregeling de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving als belangrijkste doelstelling van het verlof genoemd.

Objectieve criteria

De verlening van een AVG kent een aantal dwingende objectieve criteria. Algemeen verlof wordt tengevolge van art. 14 lid 3 TVI niet verleend aan bepaalde categorieën justitiabelen, namelijk:

- gedetineerden in een inrichting met regimesgebonden verlof;
- ter beschikking gestelden met een bevel tot dwangverpleging;
- gedetineerden waarbij sprake is van selectie of verblijf in een extra beveiligde inrichting of een uitgebreid beveiligde inrichting of afdeling verblijft of daarvoor is geselecteerd.

Twee nadere, harde objectieve voorwaarden voor het aanmerking komen voor AVG zijn vastgelegd in art. 14 lid 1 TVI.

1. minstens een derde van de onherroepelijk en onvoorwaardelijke opgelegde straf dient te zijn verstreken. Indien er meerdere straffen moeten worden ondergaan, dan worden die voor de berekening als één straf gezien. Als er nog 'boetevonnissen' openstaan, moet het aantal dagen vervangende hechtenis worden opgeteld bij het strafrestant. Ook de vervangende hechtenis die als een dwangmiddel fungeert ter betaling van wederrechtelijk verkregen voordeel en die kan oplopen tot zes jaar (artt. 24c en 24d Sr) alsmede de gijzeling op grond van art. 28 lid 1 Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (ofwel Wet-Mulder), moeten hier in rekening worden gebracht.

2. Volgens de tweede voorwaarde van art. 14 lid 1 TVI dient het strafrestant tenminste drie maanden en ten hoogste een jaar te bedragen.

Dit betekent dat de einddatum dient vast te staan. Als er nog strafzaken lopen tegen betrokkene, kan dat betekenen dat de ontslagdatum niet vaststaat. Het is immers mogelijk dat er een onherroepelijk vonnis bijkomt vóórdat de straf die men al uitzit is afgelopen. Om de einddatum met zekerheid vast te kunnen stellen mogen er ten slotte geen problemen te verwachten zijn met de vervroegde invrijheidstelling (VI).

De Memorie van Toelichting stelt, dat het bepaalde onder art. 14 lid 1 sub b TVI impliceert dat de gedetineerde niet verwickeld mag zijn in gerechtelijke procedures op grond waarvan de oorspronkelijke ontslagdatum nog zou kunnen verschuiven. Ter verifiëring dient de directeur dan ook inlichtingen in te winnen bij de Justitiële Documentatiedienst (JDS) en het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen (LCA).

Subjectieve criteria

Het voldoen aan de hierboven genoemde objectieve voorwaarden, geeft echter geen enkele garantie tot een positief besluit over een verlofaanvraag. In het kader van de beslissing over een verlofaanvraag dienen nog allerlei subjectieve afwegingen gemaakt te worden. Deze subjectieve criteria kunnen zowel verwijzen naar positieve als negatieve indicaties. Positieve indicaties hebben betrekking op het belang van het verlof voor de gedetineerde en zijn voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

Negatieve of contra-indicaties worden in art. 4 TVI onder de noemer van de zgn. weigeringsgronden gebracht.

Volgens De Jonge e.a. (1999) speelt het belang van de maatschappelijke veiligheid een belangrijke rol bij het verlofbeleid. Met name het vluchtrisico, de afweging of het verlof zou kunnen leiden tot verstoring van de openbare orde dan wel problemen zou kunnen opleveren in de directe omgeving van het verlofadres of wellicht tot een confrontatie zou kunnen leiden met een slachtoffer van het begane misdrijf, zijn belangrijke contra-indicaties. Bovendien

levert het ontbreken van een aanvaardbaar verlofadres in Nederland een grond op om verlofverlening te weigeren (art. 4 TVI).

Beslissing over de verlofaanvraag

In beginsel is het de directeur van de inrichting die bij een aanvraag voor een AVG namens de minister beslist in alle gevallen waarin de beslissingsbevoegdheid niet uitdrukkelijk is voorbehouden aan de minister van Justitie (art. 2 TVI). De beslissingsbevoegdheid komt echter bij de minister van Justitie te liggen bij een eerste verlofaanvraag van een gedetineerde die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan twee jaar. De minister beslist eveneens bij een veroordeling wegens een delict met grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt en in gevallen waarbij het Openbaar Ministerie, al dan niet verplicht geraadpleegd, anders dan de directeur van mening is dat het verlof niet moet worden verleend (art. 2 lid 2 TVI jo. art. 17 lid 1 sub a en sub b TVI). Het onder art. 17 eerste lid onder b TVI betekent a contrario dat indien zowel de directeur als het om advies gevraagde Openbaar Ministerie van mening zijn dat geen verlof toegekend zou dienen te worden, de directeur het verzoek zelfstandig afdoet. Een verzoek tot verlof wordt eveneens aan de minister van Justitie doorgestuurd in het geval de directeur het verlof wel zou willen toekennen, maar er indertijd door het Openbaar Ministerie een executie-indicator (zie art. 7 lid 2 Penitentiaire Maatregel) op het vonnis is aangebracht (art. 3 lid 2 TVI). In het geval de minister van Justitie beslissingsbevoegdheid heeft bij een verlofaanvraag, wordt voor de minister besloten door de selectiefunctionaris, ressorterend onder de Afdeling Individuele Zaken Gevangeniswezen (ofwel IZ GW).

Heeft de minister van Justitie een eerste verlofaanvraag afgewezen of is het eerste verlof met incidenten, dus problematisch verlopen, dan beslist de minister ook over een volgend verzoek. Op een verzoek tot vervolgvloven wordt positief beslist door de directeur, mits en nadat het daaraan voorafgaande (mogelijk het eerste) verlof zonder incidenten is verlopen (art. 17 lid 2 TVI). Hebben zich tijdens een door de directeur verleend verlof incidenten voorgedaan, dan is dat aanleiding voor de directeur om een daarop volgend verzoek om verlof af te wijzen (art. 17 lid 3 TVI). Art. 10 TVI geeft een beschrijving van de maatregelen die op last van de directeur tegen de gedetineerde kunnen worden genomen. Een reeds toegekend verlof kan mogelijk worden ingetrokken of uitgesteld indien de gedetineerde zich misdraagt of indien de omstandigheden zijn gewijzigd (er zijn bijvoorbeeld spanningen thuis gerezen) op grond van art. 10 lid 1 sub a TVI en art. 18 TVI.

Regimesgebonden verlof

Dit type verlof vormt een vast onderdeel van het in bepaalde penitentiaire inrichtingen gevoerde regime en is geregeld in de artt. 19 en 20 van de Regeling TVI. Twee typen inrichtingen kennen een RGV, te weten de beperkt beveiligde inrichtingen (de half-open inrichting of HOI) en de zeer beperkt beveiligde inrichtingen (de penitentiair open inrichting of POI). Deze twee typen inrichtingen kennen een regime met respectievelijk een vierwekelijks en een wekelijks verlof dat tijdens het weekend plaats vindt.

Verlof vanuit de beperkt beveiligde inrichting (bbi of HOI)

Kelk (2003) stelt dat het RGV een belangrijk element van de selectiecriteria voor de desbetreffende inrichtingen dient te zijn. Sinds de inwerkingtreding van de circulaire van 19 februari 1998 (nr. 681077/98/DJJ) op 15 maart 1998 - thans art. 20 TVI - wordt in het eerste lid van dit artikel voor het verlenen van verlof vanuit een beperkt beveiligde inrichting onderscheid gemaakt naar de achtergrond van de betrokken gedetineerde. Indien het gaat om iemand die in het kader van detentiefasering vanuit een gesloten inrichting is overgeplaatst, dan heeft een beoordeling plaatsgevonden op geschiktheid voor een halfopen regime. Dit geldt daarentegen

niet voor de zogenaamde zelfmelders (zie ook de Procedure RGV van DJI). Dan gaat het immers om veroordeelden die de oproep hun straf te ondergaan, in vrijheid afwachten en daardoor een ongeselecteerde gemeenschap opleveren. Het feit dat zij niet in voorlopige hechtenis zijn genomen dan wel gehouden, wil echter niet zeggen dat zij per definitie geschikt zijn voor een verblijf in een HOI (De Jonge, Verpalen & Cremers, 1999). De consequentie van deze tweedeling is dat voor de zelfmelders de eerste vier weken van de detentie gelden als observatieperiode waarin een beoordeling plaats vindt van het gedrag van de gedetineerde. Indien dit oordeel in positieve zin uitvalt, zal weekendverlof worden toegekend. De beslissing om al dan niet verlof toe te kennen, wordt namens de minister van Justitie genomen door de directeur van de inrichting (art. 2 lid 1 TVI). Om tot een afgewogen beslissing te komen dient de directeur benodigde informatie te verkrijgen. Zo wint de directeur ingevolge art. 3 lid 1 TVI advies in betreffende de wijze waarop eerder door betrokkene met genoten vrijheden is omgegaan; alsmede kan hij advies inwinnen van hulpverleners en zich laten voorlichten over de thuissituatie van betrokkene.

De directeur stelt bij het ontbreken van negatieve indicaties vervolgens een verlofschema vast voor de gehele detentieperiode indien de gedetineerde in aanmerking komt voor verlof (art. 19 lid 5 TVI). Overigens blijkt uit art. 20 lid 2 TVI dat zelfmelders die worden geplaatst in de gesloten afdeling van de beperkt beveiligde inrichting, niet in aanmerking komen voor verlof.

Verlof vanuit de zeer beperkt beveiligde inrichting (zbbi of POI)

Plaatsing in een open ofwel zeer beperkt beveiligde inrichting (zbbi of POI) houdt in dat de gedetineerde ieder weekend met verlof mag (art. 19 lid 3 TVI). In beginsel hoeft het niet noodzakelijk te zijn dat de directeur daarover een aparte beslissing dient te nemen. Zolang het verlof probleemloos blijft verlopen, zal het verlof wekelijks plaats kunnen hebben.

Discretionaire bevoegdheid

Wettelijke regelingen bieden, zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, de uitvoerders doorgaans een zekere vrije beslis-of beleidsruimte of discretionaire bevoegdheid bij de toepassing van de wet. Ook de verlofregeling kent onderdelen waarvan de manier van invulling is overgelaten aan de actoren in de besluitvormingspraktijk.

- De wijze waarop het toegekende verlof bijdraagt aan de resocialisatie van de gedetineerde. De wetgever heeft hier slechts volstaan met het omschrijven van het doel van het verlof in zeer algemene zin, namelijk het bijdragen aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. In de regeling is de manier waarop het verlof zou kunnen bijdragen aan de resocialisatiedoelstelling niet nader omschreven. De wijze van invulling van de resocialisatiedoelstelling door middel van een verlof is verder overgelaten aan de praktijk;

- het al dan niet verplichten tot urinecontrole;

- toetsing van het verlofadres;

- het inwinnen van adviezen bij externe instanties (OM, politie, reclassering en hulpverleningsinstanties); Alleen bij een executie-indicator is het raadplegen van het OM verplicht;

- het volgen van een negatief advies van het OM, politie, reclassering en hulpverleningsinstanties;

-de duur van het verlof binnen het maximum van 60 uur;

-verlenging van het regimesgebonden verlof;

-bepalen van het tijdstip van het regimesgebonden verlof;

-het al of niet toepassen van bijzondere voorwaarden en maatregelen bij incidenten;

-het al of niet intrekken van een verlof, verplaatsen van het tijdstip of stellen van bijzondere voorwaarden bij gewijzigde omstandigheden, tegemoetkoming in reis-en verblijfkosten.

2.3. De procedure

De procedure bij het AVG

Bij de afhandeling van een aanvraag voor een AVG spelen een aantal actoren een directe of indirecte rol:

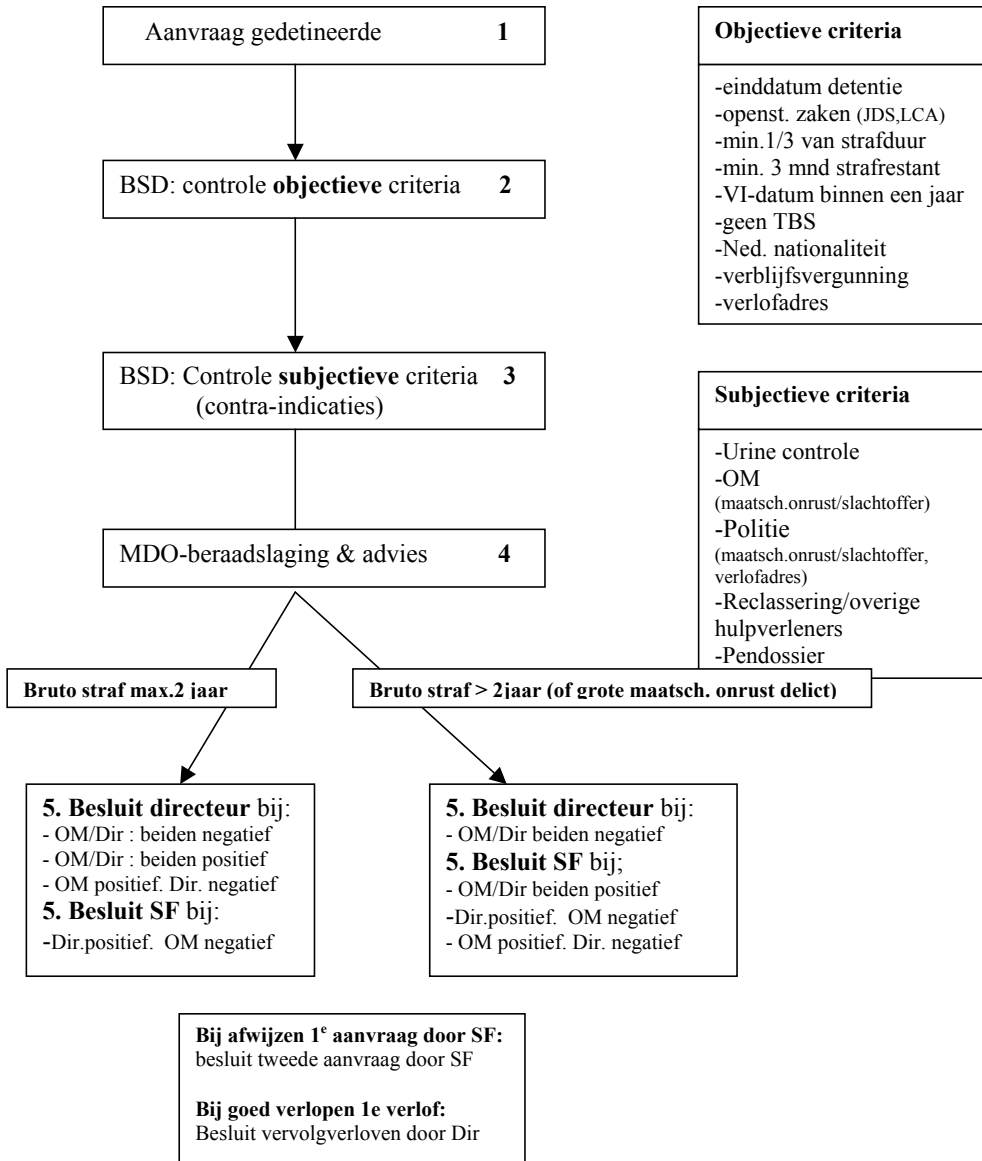
- de wetgever en het hoofdkantoor DJI die het wettelijk kader en het uitvoeringsbeleid (bv. via circulaires) vastleggen;
- ketenpartners zoals het OM, reclassering, politie en Slachtofferhulp die informatie en adviezen omtrent bepaalde veiligheidsrisico's en leefomstandigheden geven;
- overige externe deskundigen die informatie verstrekken over psychosociale omstandigheden;
- de (unit)-directeur (UD) van de inrichting die het besluit tot toekenning of afwijzing in beginsel neemt bij verlofaanvragen waarbij sprake is van een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf van minder dan 2 jaar
- de selectiefunctionaris (SF) van het Bureau Selectiefunctionarissen die in beginsel voor de minister besluit bij verlofaanvragen waarbij sprake is van een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf van meer dan twee jaar en indien er sprake is van een delict van grote maatschappelijke onrust. Voorts is de verdeling van beslissingsbevoegdheid tussen beide functionarissen afhankelijk van de aanwezigheid van verschillende visies van directeur of OM op het toekennen of afwijzen van een verlof;
- het Multi-Disciplinaire Overleg, in bepaalde inrichtingen ook wel genoemd het Gedetineerdenberaad of Detentieberaad. In dit onderzoek zal dit advies- en overlegorgaan van de inrichting worden aangeduid als het MDO. In dit overlegorgaan worden alle aangelegenheden betreffende de gedetineerde en zijn verblijf in de inrichting besproken. Ook verlofkwesties worden derhalve door het MDO ter advisering in behandeling genomen. Aan het MDO nemen functionarissen deel die bij de bejegening en begeleiding van gedetineerden zijn betrokken. In het MDO kunnen we derhalve in beginsel de volgende functionarissen aantreffen:
 - Unit-directeur (UD)
 - Hoofd Bureau Selectie- en Detentieplanning (BSD) en de medewerkers van dit bureau;
 - uitvoerend personeel: afdelingshoofden, (PIW-ers) en medewerkers arbeid en medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD);
 - professionele staf: psycholoog, personeel van de medische dienst, onderwijzers, trajectbegeleiders/case-managers, hoofd van het programma Terugdringen Recidive (TR) en geestelijk verzorgers;Door inrichtingen wordt het voorzitterschap van het MDO op een verschillende manier ingevuld. Voorzitters kunnen zijn: de UD, hoofd van de leefafdeling (afdelingshoofd), BSD-medewerker;
- gedetineerden.

Het BSD vervult een spilfunctie bij de afhandeling van een aanvraag voor een AVG. De medewerkers van het BSD zijn belast met het voorbereiden en ingang zetten van de procedure. Gaandeweg deze werkzaamheden komen ook de overige betrokken actoren bij de afhandeling van een verlofaanvraag in beeld.

De gedetineerde heeft ten alle tijden het recht om het verlof aan te vragen, het verkrijgen van een verlof is echter geen recht. Hij of zij dient hiervoor in de eerste plaats een aanvraagformulier in te vullen en dat in te leveren bij het BSD.

De procedure bij de afhandeling van een aanvraag voor een AVG is samengevat in het onderstaande schema waarin de belangrijkste stappen uit de procedure worden weergegeven.

Schema: Procedure Verloftoekenning



Na het indienen van de aanvraag (**stap 1**) gaat het BSD aan de slag met het controleren van de objectieve criteria (**stap 2**), en de subjectieve criteria (**stap 3**). Vervolgens wordt de aanvraag met de verzamelde informatie voorgelegd aan het MDO of Gedetineerdenberaad. De advisering over de aanvraag door het MDO is standaardpraktijk in de inrichtingen. Het MDO brengt een advies uit of houdt de zaak aan voor nader onderzoek en adviseert dan in een later stadium (**stap 4**). De laatste stap (**stap 5**) van dit besluitvormingsproces is het besluit door de directeur of de selectiefunctionaris (voor de minister) over de voorliggende aanvraag.

Hierbij doen zich de volgende alternatieven voor:

1. Weigering van het verlof;
2. Toekenning voor de maximale duur van het verlof;
3. Toekenning van het verlof voor minder dan het maximum aantal toegestane uren;
4. Toekenning van het verlof met bijzondere voorwaarden;
5. Toekenning van het verlof met een combinatie van mogelijkheden 3 en 4;

Op basis van deze alternatieven geeft men bij toekenning het verlof een bepaalde vorm. Met name de bijzondere voorwaarden (bijv. met betrekking tot het tijdstip, plaats, begeleiding, toezicht of een meldingsplicht) vervullen hierbij een belangrijke rol.

De procedure bij een RGV

Een belangrijke criterium voor plaatsing in een HOI of POI is de geschiktheid van gedetineerden voor verlof. Het vaststellen van deze geschiktheid en de mogelijk aanwezige risico's vindt bij het RGV in een eerder stadium plaats namelijk, bij de selectie.

Bij deze selectie gaat het om twee categorieën gedetineerden, namelijk detentiefaseerders en zelfmelders. Detentiefaseerders zijn gedetineerden die vanuit een gesloten setting worden geselecteerd voor doorplaatsing naar een HOI/POI setting om daar het laatste deel van hun straf uit te zitten. Probleemloos verlopen algemene verlopen tijdens het verblijf in een gesloten setting gelden als een belangrijke indicatie voor de geschiktheid voor het RGV. In beginsel kan bij de detentiefaseerders reeds bij aanvang van het verblijf het verlof derhalve doorgang vinden.

Zelfmelders betreffen justitiabelen die in aansluiting op een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf deze straf gaan uitzitten in een HOI/POI. Voor hen wordt tijdens de eerste vier weken van het verblijf een observatieperiode ingesteld om onder meer de geschiktheid voor het RGV nader vast te stellen. Gedurende deze periode kunnen zij geen verlof genieten.

Het RGV is ingebouwd in het regime van een open of half-open inrichting. Daardoor is de procedure aanmerkelijk korter dan bij het AVG. Er hoeft immers niet, zoals bij het algemene eerste of vervolhverlof, over elk verlofmoment te worden beraadslaagd en besloten.

Het BSD vervult ook bij het RGV een spilfunctie bij het afhandelen van de procedurele aspecten van deze verlofvorm. Het inwinnen van inlichtingen en advies bij externe instanties vindt alleen plaats indien er sprake is van bepaalde aanwijzingen dat het verlof wel eens gepaard zou kunnen gaan met incidenten. Het penitentiair dossier is in dit verband een eerste belangrijke bron van informatie voor het BSD van de open of half open inrichting. Het geeft zowel voor detentiefaseerders als voor zelfmelders belangrijke informatie over het verloop van eerdere algemene verlopen in een gesloten setting, de achtergronden van het selectieadvies en het type delinquent. Het type delinquent (zedendelinquent) kan aanleiding zijn om externe instanties over bijvoorbeeld het verlofadres en mogelijke slachtofferconfrontaties te raadplegen.

Voor de zelfmelders wordt tijdens de observatieperiode vastgesteld of er sprake is van een aanvaardbaar verlofadres.

Verder zijn het gedrag en eventuele disciplinaire straffen onderwerpen die van belang zijn bij het toekennen of afwijzen van een RGV door de directeur. De urinecontrole kan hier deel uitmaken van de procedure. Het gedrag en de geschiktheid van de gedetineerde voor het ver-

lof zijn gedurende het gehele verblijf in een HOI/POI onderwerp van periodieke besprekingen.

Behalve het BSD, zijn bij het RGV het MDO, het afdelingshoofd, de UD en de PIW-er belangrijke interne actoren. Het MDO kan naar aanleiding van bepaalde gebleken contra-indicaties de directeur adviseren het verlof uit te stellen, te beperken of te weigeren.

De directeur kan naar aanleiding van incidenten een aantal maatregelen nemen zoals terugplaatsing naar een gesloten setting, interne overplaatsing, het weigeren of inkorten van een of meerdere volgende verloven, het stellen van bijzondere voorwaarden en het opleggen van disciplinaire straffen.

2.4. Rechtsmiddelen en jurisprudentie

2.4.1. Rechtsmiddelen: beklag en beroep bij afwijzing van een verlofaanvraag

De gedetineerde heeft de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen tegen een afwijzing van een aangevraagd verlof. De vraag welk rechtsmiddel de betrokkene in kan dienen is echter afhankelijk van de vraag wie met betrekking tot de genomen beslissing beslissingsbevoegd is geweest.

Ingevolge art. 60, eerste lid PBW is het mogelijk voor de betrokken gedetineerde zijn beklag te doen over een hem aangaande beslissing, dus ook ten aanzien van een verlofbeslissing, die door of namens de directeur genomen is. Dit betekent dat de gedetineerde zijn beklag kan doen middels het indienen van een klaagschrift bij de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht (CvT) bij de inrichting waar de aangevochten beslissing is genomen (art. 61 lid 1 PBW). Art. 69 lid 1 en 2 PBW bepalen dat tegen de uitspraak van de beklagcommissie zowel door de directeur als de klager beroep kan worden ingesteld middels indiening van een beroepschrift bij een, door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming benoemde beroepscommissie A uit de sectie gevangeniswezen.

Is de beslissing afkomstig van de minister, dan staat de mogelijkheid van beroep open bij de beroepscommissie B uit de sectie gevangeniswezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (art. 72, tweede lid jo. art. 73, eerste lid PBW).

Zowel beklag als beroep dienen overigens ingesteld te zijn binnen zeven dagen nadat men van de afwijzende beslissing op de hoogte is gebracht.

2.4.2. Jurisprudentie in verlofkwesties

Volgens Kelk (2003) levert de jurisprudentie of detentierechtspraak een bijdrage aan een juiste interpretatie en hantering van de vele regels en normen die de besluitvorming omtrent een verlof tot een complexe aangelegenheid kunnen maken. Bij deze besluitvorming zijn vele actoren betrokken die tot onderling begrip van elkaars opmerkingen en adviezen dienen te komen.

Bij verloven kunnen zich tijdens de procedure of reeds eerder, nieuwe ontwikkelingen voordoen met betrekking tot bepaalde omstandigheden en /of de persoon van de aanvrager. En aangezien het verlof voor de betrokken gedetineerde zwaar weegt, mag volgens Kelk (2003) aan deze omstandigheden niet zonder meer voorbij worden gegaan. Lichtvaardige besluiten over het al dan niet verlenen van verlof dan wel over incidenten dienen te worden voorkomen. Bovendien hebben besluiten over een verlofverlening dikwijls verstrekkende gevolgen voor de gedetineerde en het verloop van zijn of haar detentie.

Redelijke, billijke en zorgvuldige belangenafweging

Verlof bestaat uit het tijdelijk verlaten van de inrichting al dan niet onder begeleiding of bewaking en kan voor verschillende doeleinden worden verleend (Kelk, 2003). De meest voorname doelstelling van verlofverlening ligt in de voorbereiding van de gedetineerde op de te

rugkeer in de samenleving, kortom het resocialisatiebeginsel (art. 2 lid 2 PBW). Niet in alle gevallen wordt echter verlop toegekend. Het kan worden geweigerd omdat het verlenen van verlop de maatschappelijke veiligheid in gevaar brengt. Er zijn echter meer alternatieven dan alleen maar toekennen of afwijzen. De vorm waarin het verlop wordt verleend kan, eveneens met het oog op bepaalde risico's jegens de samenleving worden aangepast met bijzondere voorwaarden of via bepaalde waarborgen qua duur en tijdstip. De keuze voor bepaalde alternatieven bij de besluitvorming over een verlop staat altijd in het teken van een afweging tussen het individuele resocialisatiebelang enerzijds en het belang van de maatschappij bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de opgelegde straf anderzijds. Die afweging dient steeds te worden voorafgegaan door een redelijke en billijke maar bovenal zorgvuldige belangenafweging. Met name op dit snijpunt van het individuele resocialisatiebelang en het maatschappelijke veiligheidsbelang is heel wat detentierechtspraak tot stand gekomen. De detentierechtspraak laat zien dat een aantal contra-indicaties niet per definitie en direct hoeven te resulteren in een weigering. Contra-indicaties als o.a. de psychische schade voor het slachtoffer, de aard en ernst van het delict, drugsverslaving, recidive en een discutabel verlofadres hoeven niet zonder meer te leiden tot een uitspraak ten faveure van het maatschappelijk veiligheidsbelang. Dikwijls bekijkt de beroepscommissie van de RSJ naar het 'totaalplaatje'. Omstandigheden als het naderend einde van de detentie, aangetoond positief gedrag of een aan de dag gelegde gedragsverandering in de inrichting kunnen onderdeel zijn van dit totaalbeeld. Het stellen van bijzondere voorwaarden aan een verlop (hetgeen vaak door de beroepscommissie wordt aanbevolen) kan een belangrijke rol vervullen bij het vinden van de juiste maat en balans tussen het (toegenomen) belang van resocialisatie en het belang van de maatschappelijke veiligheid. In de **bijlage 1** zijn een aantal belangrijke uitspraken in beklag en beroep bij verlofzaken opgenomen waarbij deze belangenafweging centraal staat.

2.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk is de verlofregeling en de bijbehorende procedure beschreven. Het levert het volgende beeld op van de regeling.

De wettelijke regeling 'Tijdelijk verlaten van de inrichting' (TVI) regelt het AVG en het RGV. Doel van beide verlofsoorten is het bijdragen aan de voorbereiding van de gedetineerde op de terugkeer in de samenleving. Het AVG heeft betrekking op het laatste gedeelte van de straftijd voor gedetineerden in een normaal beveiligde inrichting. Het aantal toegestane verloven is bij deze verlofvorm aan een maximum gebonden. Het RGV is een verlofvorm waarvan door gedetineerden in een half-open inrichting (HOI) of penitentiair open inrichting (POI) als onderdeel van het regime gebruik maken.

Om voor een AVG in aanmerking te komen dienen gedetineerden het verlop aan te vragen. Het Bureau Selectie en Detentieplanning (BSD) neemt de aanvraag van de gedetineerde in ontvangst en bereidt de besluitvorming over de aanvraag voor. Het BSD onderzoekt of is daan aan een aantal objectieve en subjectieve criteria. Bij de afhandeling van een aanvraag voor een AVG is een reeks interne en externe partijen betrokken. Bij externe instanties zoals het OM, politie, en reclassering wint het BSD inlichtingen en advies in over mogelijke contra-indicaties. Het BSD legt deze informatie en adviezen van externe partijen neer bij het Multi-Disciplinaire Overleg van de inrichting, in bepaalde inrichtingen het Gedetineerdenberaad of Detentieberaad genoemd. Aan het MDO nemen functionarissen deel die bij de bejegening en begeleiding van gedetineerden zijn betrokken. Het MDO vult de informatie van externe partijen aan met relevante interne informatie naar aanleiding van het functioneren van de gedetineerde in de inrichting. Op basis van alle externe en interne informatie en adviezen formuleert het MDO een eigen advies. Dit advies wordt voorgelegd aan de (unit)-directeur van de inrich-

ting (UD) of de selectiefunctionaris (SF) die over het toekennen of afwijzen van een verlof beslissen. De SF beslist voor de minister onder meer bij aanvragen van gedetineerden die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan twee jaar en in gevallen waarin het OM en de UD verschillend adviseren over het toekennen of afwijzen van een verlofaanvraag.

Bij het AVG is sprake van groot aantal interne en externe actoren die bij de verlof verlening zijn betrokken. De procedure geeft aanleiding om te spreken van een besluitvormingsketen met een serieel karakter van het besluitvormingsproces.

Bij het RGV is de besluitvormingsprocedure aanmerkelijk korter dan bij het AVG. Er hoeft niet, zoals bij het algemene eerste of vervolhverlof, over elk verlofmoment te worden beraadslaagd en besloten. Het RGV is immers ingebouwd in het regime van een HOI/POI, hetgeen betekent dat gedetineerden bij plaatsing in een HOI/POI in beginsel in aanmerking komen voor het RGV. Bij de selectie voor een dergelijke inrichting beoordeelt men overigens wel de geschiktheid van gedetineerden voor een RGV.

Het RGV vindt plaats gedurende het weekend. In een HOI mogen gedetineerden een maal per vier weken met verlof. In een POI gaan gedetineerden wekelijks met verlof.

Op grond van de regeling TVI beschikken besluitvormers bij bepaalde aspecten van de toepassing van de regeling over vrije beslissruimte of discretionaire vrijheid.

Bepaalde *checks and balances* zorgen voor begrenzing van de discretionaire vrijheid: het MDO, de directeur en selectiefunctionaris zorgen voor de nodige supervisie en controle; de CvT en RSJ zorgen voor de marginale toetsing van de besluitvorming aan beginselen van legaliteit, zorgvuldigheid, gelijkheid, proportionaliteit en het verbod op détournement de procedure of de pouvoir.

[3] Methodologisch kader, opzet en uitvoering van het onderzoek

3.1. Inleiding

Het werk bij een verlofverlening komt in essentie neer op het toepassen van een regeling en het nemen van een besluit over toekennen of afwijzen van het verlof. De centrale vraag waar het bij een verlofverlening om gaat is onder welke omstandigheden, welke gedetineerden door wie al dan niet met verlof mogen worden gestuurd. Belangrijkste instrument en formeel referentiekader bij het beantwoorden van deze vraag is de verlofregeling.

De toepassing van de regeling veronderstelt bovendien activiteiten of (procedurele) handelingen die in het teken staan van informatieverzameling over relevante feiten en omstandigheden. Aan die feiten en omstandigheden geven actoren een bepaalde betekenis. Het gaat hier om een interpretatieve activiteit in het licht van de doeleinden en belangen die met de toepassing van de regeling gemeend zijn. Op basis van de verzamelde informatie en de bijbehorende interpretaties volgt een advies of besluit tot toekenning of afwijzing van een verlofaanvraag.

De feitelijke handelingen bij de besluitvorming over een verlofaanvraag worden beïnvloed door tal van factoren. Die factoren hebben enerzijds betrekking op de persoon van de besluitvormer (ook wel: individuele eigenschappen) en anderzijds op de omgeving of de sociale, organisatorische en maatschappelijke context waarin de besluitvorming plaatsvindt.

In dit hoofdstuk zal deze complexe en gelaagde werkelijkheid van het werken, handelen en besluiten bij verlofkwesties worden geordend en toegelicht aan de hand van de relevante onderzoeksliteratuur. Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschrijving van de opzet en uitvoering van het onderzoek

3.2. Methodologisch kader

3.2.1. Het rol-regelmodel

Het (geavanceerde) *rol-regelmodel* (Harre en Secord, 1972; Kommer, 1991) is een geschikt model om de complexiteit van de penitentiaire werkelijkheid vanuit verschillende invalshoeken en niveaus te beschouwen. Vanuit dit model wordt de functionaris in een penitentiaire inrichting niet meer benaderd vanuit een deterministisch wereldbeeld waarin hij als een betrekkelijk willoos wezen en op een mechanistische wijze een bepaalde rol vervult en regels toepast. Het rol-regelmodel beschouwt functionarissen in de penitentiaire organisatie in de eerste plaats als actief handelende en reflecterende actoren die hun omgeving (mensen, regels, beleid en risico's) op een bepaalde manier bekijken. Het rol-regelmodel legt dus in de eerste plaats de nadruk op de *interpretaties* op het *niveau van de persoon* van de betrokken actoren. Op grond van die interpretaties is er sprake van actoren die op een bepaalde manier tegen hun werk en werkomgeving aankijken en vervolgens iets doen of laten.

Het rol-regelmodel biedt voorts mogelijkheden om functionarissen als een deel van een *sociaal systeem* te zien. Het model gaat ervan uit dat hun handelen een bepaalde plaats en betekenis in een sociaal systeem heeft. Binnen dat systeem gaat de functionaris/besluitvormer bepaalde relaties of *interacties* aan met andere actoren. De omgeving waarin men werkt wordt in belangrijk mate vormgegeven door de betrokken besluitvormer zelf en de overige actoren waarmee hij of zij dient samen te werken. Er is kortom sprake van een constituerend en vormgevend karakter van het (interactief) menselijk handelen dat van invloed is op de concrete werksituatie.

Deze concrete werksituatie past bovendien in een bepaalde *organisatiestructuur*. De organisatiestructuur heeft deels een formeel, officieel karakter (de combinatie van formele doelstellingen en formele organisatie), deels een actueel of reëel karakter.

Actoren interpreteren de formele organisatiestructuur en transformeren deze in een actuele of reëel bestaande organisatiestructuur waarbinnen zij hun werkzaamheden verrichten.

Het geavanceerde rol-regelmodel biedt een methodologisch kader waarbij het handelen van actoren binnen de penitentiaire organisatie op een drietal niveaus wordt bekeken, namelijk op:

1 het niveau van de persoon van de besluitvormer,

2 het niveau van de interacties met overige betrokken actoren of partijen,

3 het niveau van de organisatie waarin de besluitvorming plaats vindt.

Het resterend gedeelte van dit hoofdstuk geeft een beschrijving van relevante toepassingsaspecten bij de verlofverlening op deze drie niveaus.

3.2.2 Het niveau van de persoon van de actor/besluitvormer

Op het niveau van de *persoon* van de besluitvormers wordt het proces van betekenis geven aan of het relevant verklaren van feiten en het nemen van bepaalde beslissingen gekenmerkt door een bepaalde structuur *of decision frame* (Hawkins 2003: p.190). De aard van dit *decision frame* hangt deels samen met individuele eigenschappen van de besluitvormer (eerder opgedane kennis, ervaring, bepaalde waarden en overtuigingen) deels met kenmerken van de sociale/organisatorische context en kenmerken van cliënten/ justitiabelen (Scott, 1997). Bij de besluitvorming geeft het *decision frame* sturing aan het beoordelen/uitvoeren van een taak en het selecteren, verzamelen, betekenis geven en classificeren van informatie over feiten en gebeurtenissen. Men kan in dit verband ook spreken van een bepaald interpretatief besluitvormingskader dat besluitvormers hanteren. Hawkins spreekt hier ook wel van een *interpretatieve praktijk* van besluitvormers.

Bij het toekennen van bepaalde vrijheden aan justitiabelen waarbij sprake is van een tijdelijk verlaten van de inrichting of een voorwaardelijk vrijlaten treffen we in de onderzoeksliteratuur een tweetal relevante begrippen aan die verwijzen naar de persoonsgebonden *decision frames* van actoren. Het betreft hier de begrippen *holding-orientedness* en *release-orientedness* (Nagel, 1979). Het begrip *holding-orientedness* verwijst naar een besluitvormingsstijl die eenzijdig in het teken staat van het voorkomen van een verlof met een verkeerde afloop (*false negatives*). Het begrip *release-orientedness* duidt op een besluitvormingsstijl waarbij de besluitvormer eenzijdig georiënteerd is op het vermijden van een weigering van een verlof aan een gedetineerde waarbij zich geen problemen zullen voordoen (*false positives*).

Beide begrippen verwijzen naar de accenten in *decision frames* op het niveau van de persoon van de besluitvormer. Die accenten kunnen enerzijds meer neigen naar het belang van de maatschappelijke veiligheid, anderzijds kunnen zij meer neigen naar het belang van de gedetineerde bij een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

In het voorliggende onderzoek wordt op het niveau van de persoon van de besluitvormers gekeken naar aspecten van het *decision frame* zoals de basale overtuigingen die betrekking hebben op hun taakopvatting, het belang van het verlof en op verloopaspecten die volgens de besluitvormers door gedetineerden als belangrijk worden ervaren.

De opvattingen van de besluitvormers over hun taakuitoefening worden mogelijk ook gekenmerkt door bepaalde accenten die meer neigen naar het belang van de maatschappelijke veiligheid of naar het individuele belang van de gedetineerde bij een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

De keuze voor het peilen van opvattingen van besluitvormers over het belang van het gedetineerdenverlof en van hun percepties aangaande bepaalde vormen van profijt van het verlof berust op de volgende overweging. Bij het uitvoeren van wettelijke regelingen en beleid mag

men er niet op voorhand van uitgaan dat de besluitvormers de beoogde doeleinden en de belangen die hier aan verbonden zijn, zonder meer ondersteunen. Evenmin mag men ervan uitgaan dat uitvoerders zonder meer bepaalde, door beleidsmakers beoogde effecten aan hun handelen toekennen.

Voor wat betreft de vormen van profijt van een verlof kan men denken aan aspecten als het regelen van zaken voor de periode na de detentie, weer aan de vrijheid wennen, zonder controle met de partner samenzijn, de detentie draaglijker maken, de mogelijkheid weer eens uit te gaan (Rook & Sampiemon 1984;1985). In het onderzoek van Rook en Sampiemon gaat het overigens om de waardering van deze aspecten door de verlofgangers zelf. Uit de bevindingen van Rook & Sampiemon blijkt dat gedetineerden het verlof vooral waarderen vanwege de mogelijkheid de detentie draaglijker te maken en de sleur van de detentie te doorbreken.

Vormen van profijt die specifiek verwijzen naar het belang van de terugkeer in de maatschappij nemen in de beleving van gedetineerden een veel minder prominente plaats in.

In rangorde van belangrijkheid, zo blijkt verder uit hun studie, neemt het weer eens uit kunnen uitgaan slechts een allerlaatste plaats in.

3.2.3 Het niveau van de interacties

De feitelijke, administratieve handelingen bij de besluitvorming omtrent een verlofaanvraag en de *frames* die actoren daarbij hanteren, worden niet alleen beïnvloed door bepaalde individuele eigenschappen. Op grond van het rol-regelmodel wordt bij de afhandeling van een verlofaanvraag tevens een bepaalde rol of invloed toegekend aan de sociale context en *het niveau van interacties* tussen bepaalde actoren. Tal van actoren binnen en buiten de penitentiaire organisatie zijn, zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, bij een verlofverlening betrokken.

In dit onderzoek zullen de interacties in het kader van een verlofverlening worden beschreven in termen van wederzijdse verwachtingen en percepties van (meer of minder) belangrijke en invloedrijke actoren.

De invloed op de besluitvorming kan zowel van formele als informele aard zijn. Formele invloed verwijst op een bepaalde besluitvormingsmacht die actoren aan de officiële regels en voorschriften ontlent. Bij de verlofverlening is de formele besluitvormingsmacht in handen van de directeur van de inrichting of selectiefunctionaris. Informele invloed verwijst naar een bepaalde macht van overige, niet beslissingsbevoegde actoren.

In de volgende subparagraaf wordt nader ingegaan op de rol van informele invloed van bepaalde actoren bij de besluitvorming over een verlofaanvraag.

Informele invloed

Binnen strafrechtelijke bureaucratieën nemen functionarissen die belast zijn met het verzamelen van de benodigde informatie voor de besluitvorming een belangrijke positie in. Formeel zijn zij niet beslissingsbevoegd. Hun rol blijft beperkt tot die van *fact-finder*. Toch kunnen zij via deze *'fact-finding'* een bepaalde feitelijke en informele invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. Hawkins (1997) constateert met betrekking tot deze feitelijke macht van *fact-finders* in een (strafrechtelijke) bureaucratie het volgende:

"Within hierarchies, fact-finding is often the first step in a protracted decision-making chain, and it has been observed that bureaucracies 'tend to concentrate power in the hands of administrative officials who act as gatekeepers at the periphery of the organisation where it is generally less visible and controllable' (zie ook Hawkins 1983).

Hawkins (1983) signaleert bovendien het volgende verschijnsel: *"Fact-finders may deliberately seek to absorb decision makers in their own world view in order to organize a preferred outcome."*

Weber (2003) merkt hierover op: “ *This means that the ‘effective power to decide’ may rest with front-line staff although other actors within the hierarchy have been allocated the formal authority.* “

Als dit fenomeen van sturing van het besluitvormingsproces in de richting van bepaalde, door de *fact-finders* gewenste uitkomsten zich voordoet, dan ontstaat een risico op het uitoefenen van informele, **niet**-beoogde discretionaire bevoegdheid of invloed door *fact-finders*.

Deze *fact-finders* die de eerste relevante informatie voor de besluitvorming verzamelen treffen we ook aan bij de verlofverlening. Formeel neemt de unit-directeur of selectiefunctaris het besluit, echter hij is daarbij afhankelijk van interne en externe ‘*fact-finders*’ als het BSD, het personeel op de afdeling, de politie, het OM en de reclassering.

Het onderzoek naar de gepercipieerde invloed van bepaalde partijen, als aspect van de toepassingspraktijk, impliceert dat ook wordt gekeken naar de informele invloed van deze *fact-finders*.

De opstelling of houding van de beslissingsbevoegde en tevens controlerende of superviserende actoren is, blijkens de onderzoeksliteratuur, van groot belang bij *fact-finders* met veel informele invloed.

Stellen zij zich overwegend passief en loyaal op naar *fact-finders* die zich vooraan in de besluitvormingsketen bevinden (ook wel: *organisational inertia* of *loyalty* als relevante mechanismen) en leggen zij zich neer bij datgene wat deze andere organen en actoren aan informatie en adviezen reeds eerder in de besluitvormingsketen hebben verzameld, dan *kan* dat een formeel besluit tot gevolg hebben waarbij de uitkomst reeds bij voorbaat in hoge mate wordt bepaald door **niet** beslissingsbevoegde *fact-finders*.

Als deze fact-finders hun werk goed doen is er niets aan de hand en maakt supervisie of controle feitelijk weinig uit. Bij onzorgvuldigheid van de *fact-finders* (risico’s niet zien of niet onderbouwen, vooringenomenheid of pogingen de besluitvorming in een bepaalde richting te sturen) kan een passieve opstelling van de controlerende actoren verkeerde of onevenwichtige beslissingen in de hand werken. In het meest ongunstigste geval kan dit resulteren in niet-beslissingsbevoegde actoren die feitelijk op de stoel van de formeel beslissingsbevoegde actoren gaan zitten.

3.2.4 Het niveau van de organisatie

De hiervoor besproken interacties tussen de actoren die zijn betrokken bij een verlofverlening voltrekken zich niet in het luchtledige. Zij vinden plaats binnen een officiële en actuele *organisatiestructuur*. In de onderzoeksliteratuur spreekt men hier ook wel van *organizational characteristics* (Scott, 1997) die de besluitvorming eveneens kunnen beïnvloeden.

De **formele of officiële organisatiestructuur** verwijst naar de officiële wettelijke regels, procedure, taken, bevoegdheden en het officiële uitvoeringsbeleid. In het vorige hoofdstuk is dit officiële kader van regelgeving en procedure voor de verlofverlening beschreven. Dit officiële kader van regelgeving biedt de besluitvormers structuur en houvast bij hun beslissingen.

De beschrijving van de regeling geeft aanleiding om op het niveau van de formele structuur te kijken naar het oordeel van de besluitvormers over onderdelen van de wettelijke regeling als:

- het doel van de regeling;
- inlichtingen en adviezen;
- objectieve criteria;
- weigeringsgronden;
- verdeling van taken;
- beslissingsbevoegdheid van UD en SF;
- procedure;
- aantallen verloven;

- duur van het verlof;
- bijzondere voorwaarden;
- incidenten;
- maatregelen bij incidenten.

Op het niveau van de organisatie is verder sprake van een **actuele organisatiestructuur** die ontstaat op grond van de interpretaties van concrete personen in een inrichting. Deze reële of actuele organisatiestructuur is niet in elke inrichting hetzelfde, er is sprake van verschillen per inrichting (Kommer, 1991). Deze actuele organisatiestructuur of inrichtingscultuur is van invloed op de manier waarop men het detentierecht en het detentiebeleid gestalte geeft. Ook de toepassing van de verlofregeling kan, zoals blijkt uit het onderzoek van Rook & Sampiemon, de invloed van een bepaalde organisatie- of inrichtingscultuur ondergaan. Die invloed van de inrichtingscultuur op de verlofverlening verloopt via een verschillend gebruik van de vrije beleidsruimte die de wettelijke regeling aan de uitvoerders heeft overgelaten.

Het begrip vrije beleids-of beslissingsruimte, doorgaans aangeduid als discretionaire bevoegdheid behoeft enige toelichting. Discretionaire bevoegdheid is immers een belangrijk aspect van besluitvormingsprocessen in de publieke organisaties van de rechtsstaat.

Discretionaire bevoegdheid

Belangrijk voor het onderzoek van besluitvormingsprocessen in publieke organisaties is het begrip *street-level bureaucracy* van Lipsky (1980). Dit begrip verwijst in de eerste plaats naar de manier waarop de meeste functionarissen in overheidsorganen (bureaucratieën) hun dienstverlenende taken vervullen: namelijk in direct contact met de burger/justitiabele.

Bovendien nemen zij, aldus Lipsky, besluiten over de vraag of bepaalde regels van toepassing zijn, hoe zij in concrete gevallen dienen te worden geïnterpreteerd en of burgers in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen of bepaalde (administratieve) sancties krijgen opgelegd.

Een belangrijke stelling van Lipsky is de volgende: niet de ontwerpers aan de top van de hiërarchie zijn de echte beleidsmakers, het zijn vooral de functionarissen op uitvoerend niveau die het gezicht en het feitelijk karakter van het beleid bepalen. Officieel voeren zij het formele beleid uit, feitelijk echter ontstaat er een ander soort beleid vanwege discretionaire bevoegdheid.

Deze discretionaire bevoegdheid, mits begrensd en gecontroleerd, heeft een positieve functie. In situaties die niet door de wetgever zijn voorzien of bij onbedoelde uitkomsten van de toepassing van regels biedt discretionaire bevoegdheid immers de ruimte om recht te doen aan de bijzonderheden van het individuele geval. In veel wettelijke regelingen is de discretionaire vrijheid te beschouwen als een doelbewust gehanteerd en beoogd instrument. Het wordt gezien als een element dat de kwaliteit en rechtvaardigheid van de besluitvorming verhoogt. In de onderzoeksliteratuur wordt een dergelijke discretionaire ruimte omschreven als *rule-failure* discretie (Weber, 2003). Dit begrip verwijst dus naar de veronderstelling dat een bepaalde mate van vrijheid voor de besluitvormer/uitvoerder gewenst is om recht te doen aan complexe en onvoorziene gevallen. Met het oog op het bereiken van rechtvaardige besluiten wordt de mechanisch, juridische toepassing van louter dwingende voorschriften voor het desbetreffende beleidsterrein als onwenselijk gezien.

De moderne rechtsstaat bedient zich steeds van ‘*checks and balances*’ waarmee de discretionaire bevoegdheid van publieke besluitvormers wordt begrensd en gecontroleerd. De *checks and balances* verwijzen enerzijds naar bepaalde algemene juridische beginselen van behoorlijk bestuur en beleidsrichtlijnen waaraan de besluitvorming dient te worden getoetst. Anderzijds verwijzen zij naar begrenzing en controle die zijn ingebouwd in de organisatiestructuur van de verschillende instituties zelf. Het betreft hier controle en fiattering van hogere door

lagere functionarissen, toetsing van gecompliceerde gevallen door een functionaris of orgaan op afstand en beklagmogelijkheden.

Die begrenzing wordt wenselijk geacht vanuit het oogpunt van het beginsel van gelijkheid en rechtvaardigheid. Uit het WODC onderzoek naar de verlofpraktijk uit de jaren tachtig van de vorige eeuw (Rook & Sampiemon, 1983,1984) blijkt dat zich ook bij de verlofverlening problemen met de begrenzing van de vrije beleidsruimte kunnen voordoen. Men concludeert dat de handelwijze van inrichtingen bij het inwinnen van inlichtingen en advies en de maatregelen bij incidenten te grote verschillen vertoont en dat een zekere begrenzing vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel wenselijk is. Men beveelt nadere regulering ter bevordering van een meer uniforme toepassingspraktijk aan.

Toch, zo blijkt uit de onderzoeksliteratuur, zijn die pogingen tot begrenzing en controle niet altijd even succesvol. Hiervoor zijn bepaalde oorzaken aan te wijzen.

Het penologisch onderzoek (Gelsthorpe & Padfield, 2003) levert tal van voorbeelden uit de strafrechtelijke besluitvormingspraktijk op waarbij pogingen worden ondernomen om via nadere regelgeving die praktijk op meer uniforme en consistente wijze te laten verlopen. Die pogingen tot regulering zijn echter weinig succesvol. Men stuit op het niveau van het besluitvormingsveld veelal op besluitvormingsculturen en interpretatiekaders (*frames*) die buitengewoon resistent zijn tegen pogingen tot regulering. De relatie tussen regels, voorschriften en richtlijnen enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds is geen simpele en directe relatie. Hawkins (2003) merkt hierover op: *"It should not be assumed that rules operate upon decision-makers in a simple causal way. It may not be a case that 'the rule is this, therefore I must do that". It may instead be a matter of 'I do this and justify what I do in terms of this rule"*.

Besluitvormers hebben bepaalde interpretaties van regels en voorschriften, zelfs van dwingende voorschriften. Zij hebben, aldus Hawkins, hun *'system of meaning'* bij het interpreteren van de feiten die in het licht van de toepassing van regels als relevant dienen te worden beschouwd. Gelet op deze belangrijke rol van interpretaties van besluitvormers is hervorming of regulering van een bepaalde besluitvormingspraktijk vooral ook gediend met een beter begrip van de determinanten in de persoonlijke, sociale en organisatorische context van de besluitvorming. Dit verbeterde begrip van de besluitvormingspraktijk kan het vertrekpunt vormen van een meer sensitieve regulatie van de praktijk die waarschijnlijk betere sturingsmogelijkheden biedt dan het louter uitvaardigen van nieuwe, dwingende richtlijnen.

Uit het voorgaande blijkt dat binnen de grenzen van het voorgeschreven wettelijk kader van de verlofregeling sprake is van discretionaire bevoegdheid, kortom van vrije ruimte bij de besluitvorming. Inrichtingen zullen hun discretionaire bevoegdheid niet steeds op een zelfde, uniforme manier gebruiken. Dit heeft tot gevolg dat bij onderdelen van de verlofprocedure die de uitvoerders op inrichtingsniveau naar eigen inzicht of beleid mogen invullen, het feitelijk verloop van het besluitvormingsproces per inrichting bepaalde verschillen in werkwijze zal vertonen.

Het vorige hoofdstuk over de regeling heeft reeds duidelijkheid verschaft over de onderdelen van de procedure die naar eigen inzicht mogen worden ingevuld. Het gaat hier om de volgende onderdelen:

1. voorbereiding van de aanvraag met de gedetineerde bij het BSD, bijvoorbeeld via voorlichting over het verlof;
2. het inwinnen en beoordelen van externe en interne informatie en adviezen;
3. de beraadslaging en advisering door het MDO;
4. besluitvorming door UD of SF inclusief de belangenafweging;
5. de concrete vormgeving van het verlof in het bijzonder met betrekking tot de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof en het gebruik van bijzondere voorwaarden omtrent het tijdstip, duur, plaats en begeleiding van het verlof.

Ten aanzien van deze aspecten van de procedure zullen de mogelijke verschillen in werkwijze tussen inrichtingen worden onderzocht.

Bij de procedure vervullen het inschatting van risico's en het afwegen van (conflicterende) belangen een centrale rol. Het resterende deel van deze paragraaf geeft een toelichting op deze beide activiteiten.

Risico-inschatting

In het geval van een verlofverlening betreffen de doelen of belangen die in het geding zijn enerzijds het streven naar een rechtvaardige en menswaardige tenuitvoerlegging waarbij een goede voorbereiding van de gedetineerde op de terugkeer in de samenleving hoort en anderzijds het waarborgen van de (maatschappelijke) veiligheid.

Elke concrete verlofaanvraag begint met het verzamelen van data over beide type doelen. De verzamelde gegevens worden beoordeeld op hun relevantie voor de nagestreefde doelen. Al naar gelang de aard van de gevonden feiten volgt een taxatie of inventarisatie van positieve indicaties en negatieve indicaties. Het in ogenschouw nemen van deze negatieve indicaties (ook wel contra-indicaties) impliceert een inschatting van het risico op bepaalde onregelmatigheden of gevaren vooraf. Risico-inschatting in justitiële organisatie kan zowel van klinische als van actuariële aard zijn. De inschatting kan bovendien in meer of mindere mate betrouwbaar of valide zijn. *Betrouwbaarheid* verwijst naar de mate waarin de informatie waarover men bij de risico-inschatting beschikt, op empirisch vastgestelde feiten is gebaseerd. Informatie op basis van horen zeggen (geruchten) is een voorbeeld van onbetrouwbare informatie. *Validiteit* verwijst naar de veronderstelde predictieve relatie tussen bepaalde achtergrondvariabelen enerzijds en bepaalde gevaren en risico's van incidenten bij een verlof anderzijds. Validiteit is zeer bepalend voor de vraag of de vergaarde informatie *relevant* is in het licht van de nagestreefde doeleinden of belangen.

Bij actuariële methoden van inschatting streeft men naar verbetering van de validiteit door de voorspelling te baseren op een systematisch in ogenschouw nemen van achtergrondfactoren die na statistische en causale analyse aantoonbaar blijken samen te hangen met het te voorspellen risicogedrag. Zonder een dergelijke toetsing dient men er strikt genomen steeds van uit te gaan dat die veronderstelde samenhang mogelijk ook *niet* aanwezig is. Toetsing en validering van hypothesen omtrent bepaalde predictieve relaties kan het aantal verkeerde inschattingen of voorspellingen mogelijk minimaliseren. Bij een klinische inschatting ontbreekt een dergelijke systematische toetsing. Hier berusten veronderstellingen over predictieve relaties op ervaringskennis en intuïtie.

Van een systematische toetsing en validering in wetenschappelijke zin van risico-inschatting bij verloven voor gedetineerden is nauwelijks sprake.

De binnen- en buitenlandse onderzoeksliteratuur geeft hooguit een eerste indruk van factoren die een samenhang vertonen met bepaalde veiligheidsrisico's bij een gedetineerdenverlof zoals onttrekking aan de detentie en overige incidenten. In Nederland onderzochten Rook en Sampiemon (1984;1985) de samenhang tussen het niet terugkeren van verlof en een aantal achtergrondkenmerken van gedetineerden. Zo blijkt uit hun onderzoek bijvoorbeeld dat van alle in 1985 toegekende verloven er in 6,5 % van de gevallen sprake was van niet terugkeer van verlof. In deze gevallen is dus sprake van een problematisch verlopen verlof waarbij het risico op mogelijke problemen onjuist of veel te laag is ingeschat (de zgn. *false negatives*).

Het blijkt dat onder niet terugkerende verlofgangers jonge gedetineerden, gedetineerden die voor een vermogensdelict zijn veroordeeld en gedetineerden die een criminele carrière in de sfeer van vermogensdelicten achter de rug hebben, oververtegenwoordigd zijn. Rook & Sampiemon constateren dat er weliswaar een duidelijk verband is tussen het niet terugkeren van verlof en de leeftijd en criminele carrière van de verlofgangers, echter het voorspellen van incidenten op basis van deze, in objectieve zin vastgestelde variabelen is nauwelijks mogelijk.

Ook in het buitenland treffen we, zij het op bescheiden schaal, empirisch onderzoek over dit onderwerp aan. Uit een overzichtsstudie van Sturrock, Porporino & Johnston (publ.datum onbekend) van onderzoek naar de achtergronden van 'escapes' en 'walkaways' (waaronder ook niet terugkerende verlofgangers) komt een vrij volledig beeld naar voren van een aantal statische en dynamische factoren waarbij een significant verband is vastgesteld met mogelijke risico's tijdens een verlof.

Statische factoren betreffen:

- een delictverleden in de sfeer van vermogenscriminaliteit;
- eerdere onttrekking of onregelmatigheden;
- etniciteit;
- leeftijd;
- eerdere detenties;
- verblijfsduur;

De dynamische/ situationele factoren betreffen:

- gezinsproblematiek;
- afstand tussen de inrichting en het thuisadres;
- problemen met alcohol en drugs;
- afwijzing voor *parole*;
- crisis situaties gedurende detentie;
- probleemgedrag tijdens detentie;
- openstaande zaken;
- deelname aan intramurale interventieprogramma's.

Sturrock et al. concluderen naar aanleiding van de bevindingen uit de verschillende studies dat een aantal consistente verbanden aanwijsbaar zijn. Tegelijkertijd constateren zij een schaarste aan systematisch onderzoek naar, met name de dynamische risicofactoren.

In het voorliggende onderzoek zal het oordeel van de besluitvormers over de huidige praktijk van risico-inschatting bij de verlofverlening worden gepeild. Ook zal worden gekeken naar de risico-indicatoren die zij daarbij hanteren en hoe zij die waarderen. Van belang is voorts de vraag hoe de feitelijk gebruikte risico-indicatoren zich verhouden tot de indicatoren met een empirisch wetenschappelijk vastgestelde samenhang met bepaalde incidenten.

Belangenafweging bij de verlofverlening: het optimaliserend karakter van de besluitvorming

De beraadslaging en besluitvorming bij het afhandelen van een verlofaanvraag staat in het teken van een anticiperen op vier mogelijke uitkomsten:

- a. toekennen van het verlof aan een gedetineerde waarbij zich geen problemen zullen voordoen;
- b. toekennen van verlof aan een gedetineerde waarbij zich problemen zullen voordoen;
- c. niet toekennen van verlof aan een gedetineerde waarbij zich problemen zullen voordoen;
- d. niet toekennen van verlof aan een gedetineerde waarbij zich geen problemen zullen voordoen.

Mogelijkheden b en d zijn de uitkomsten die dienen te worden vermeden. Hoe gebrekkiger de regeling, het werk van de *fact-finders*, de beraadslaging over relevante feiten en omstandigheden en de uiteindelijke besluitvorming des te vaker zullen zich de uitkomsten onder b en d voordoen en des te minder vaak zullen zich uitkomsten onder a en c voordoen.

Aan al deze vier uitkomsten kan een besluitvormingssituatie voorafgaan die meer of minder complex is (Rook & Sampiemon, 1984;1985). De mate van complexiteit van de voorafgaande besluitvormingssituatie heeft in de eerste plaats te maken met de aan-of afwezigheid en de aard van contra-indicaties. Contra-indicaties kunnen qua mogelijke gevaren en afbreukrisico's als dermate evident worden beoordeeld dat een advies tot afwijzing van een verlof gauw ge-

nomen is. Het zelfde geldt voor een advies tot toekenning van een verlof bij afwezigheid van signalen die duiden op afbreukrisico's.

Meer complexe besluitvormingssituaties kunnen zich in de eerste plaats voordoen bij twijfelgevallen. Bij twijfelgevallen biedt de aanwezige informatie zowel ondersteuning voor de hypothese dat het verlof mogelijk verkeerd zal aflopen als voor de hypothese dat het verlof zonder problemen zal verlopen. Er zijn slechts vermoedens over de goede of slechte afloop die echter niet met harde feiten zijn te staven.

Uit de jurisprudentie (Kelk, 2003) blijkt dat complexe besluitvormingssituaties bij een verlofaanvraag ook kunnen samenhangen met een (toegenomen) spanning of conflict tussen het belang van de gedetineerde enerzijds en het belang van de maatschappelijke veiligheid anderzijds. Contra-indicaties en negatieve adviezen kunnen in zo'n situatie duidelijk aanwezig zijn. Echter, het naderende einde van de detentie, aangetoond positief gedrag of een aan de dag gelegde gedragsverandering, kortom bepaalde feiten met betrekking tot de persoon en omstandigheden van de gedetineerde wijzen tegelijkertijd ook op het (toegenomen) belang van een verlof voor de gedetineerde en zijn voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

In meer complexe besluitvormingssituaties kan sprake zijn van verschillende (conflicterende) visies op het gewicht dat aan beide belangen dient te worden toegekend.

Sommige respondenten zullen daarbij in veel sterkere mate blijk geven van een *holding-orientedness* (geen verlof) en weinig risico's op een verkeerde uitkomst van het type b nemen. Sommigen zullen wellicht blijk geven van *release-orientedness* (wel verlof) en geen enkel risico op een uitkomst onder type d willen nemen. Beide soorten attitudes zijn in zekere zin "unbalanced" (Nagel, 1979) en resulteren vermoedelijk vaker in verkeerde beslissingen met een uitkomst onder b en d. Cruciaal volgens Nagel is dat besluitvormers blijk geven van een meer optimaliserende houding waarbij sprake is van een balans. Besluitvormers dienen derhalve niet overdreven bang te zijn voor een verkeerde afloop. Zij dienen een zeker risico hierop te durven nemen. Evenmin dient men al te bang te zijn voor de mogelijkheid dat men ten onrechte een verlof afwijst voor iemand die feitelijk geen problemen zou hebben opgeleverd. Ook hier dient men een zeker risico te durven nemen.

Met name in complexe gevallen waarin de gronden voor het toekennen of afwijzen van een verlof zich niet direct en evident aandienen, komt de besluitvorming neer op een proces van wikken en wegen of wel op het zoeken naar het juiste evenwicht. Indien bijvoorbeeld in gevallen van een geïndiceerd verlof met contra-indicaties toch een verlof wordt toegekend dan is dat dankzij het feit dat men bereid is een bepaald risico voor de maatschappelijke veiligheid voor lief te nemen. Hoeveel risico voor de maatschappelijke veiligheid men bereid is te nemen, dat is onder meer afhankelijk van hoe zwaar men aan de belangen van de gedetineerde tilt. Daaraan moet ook weer niet te zwaar worden getild anders kunnen de risico's voor de maatschappelijke veiligheid te groot worden. Bij de waardering van de belangen van de gedetineerde dient de juiste maat steeds zodanig te zijn dat het belang van de maatschappelijke veiligheid voldoende gewaarborgd blijft. Kortom, het gaat in deze gevallen om de juiste *maatvoering* en het vinden van een evenwicht tussen meerdere, conflicterende doelstellingen of belangen. Besluitvormingsproblemen bij een verlofverlening hebben dus een karakter dat typisch is voor besluitvormingsproblemen in het strafrechtelijk apparaat in het algemeen, zij hebben een *optimaliserend* karakter (Denkers, 1976). Beslissingen op het institutionele en individuele niveau van het strafrechtelijk apparaat staan immers veelal in het teken van het vinden van een balans waarbij optimaal recht wordt gedaan aan bepaalde tegenstrijdige doelstellingen, belangen en waarden.

Ook in de definitie van Gottfredson & Gottfredson (1988) van rationele strafrechtelijke besluitvorming ligt dit streven naar een optimum besloten. Hun definitie luidt:

“het streven om uit een reeks mogelijke beslissingen juist die beslissing of besluitvormingspraktijk te selecteren die, in het licht van de aanwezige informatie, het meest waarschijnlijk maakt dat relevante doelen of belangen worden gerealiseerd.”

Op basis van een systematische analyse van empirisch onderzoek van strafrechtelijke besluitvorming hebben Gottfredson & Gottfredson een toetsingskader met een reeks kenmerken geformuleerd die de rationaliteit van de besluitvorming in bovengenoemde zin verhogen. Het bijbehorende toetsingskader voor rationale besluitvorming is ook bruikbaar voor het onderhavige onderzoek. Het biedt met name bij bepaalde onderdelen van de toepassingspraktijk een houvast bij het trekken van conclusies naar aanleiding van de bevindingen over de toepassingspraktijk. Het biedt voorts ook aanknopingspunten voor het peilen van het oordeel van de actoren over bepaalde onderdelen van de regeling en over bepaalde toepassingsaspecten (bv. feedback en evaluatie). Het toetsingsmodel laat niet alleen zien welke aspecten samenhangen met een bepaalde mate van rationaliteit, het geeft ook aan dat duidelijkheid, toereikendheid, flexibiliteit en consistentie relevante kenmerken van rationale besluitvormingsprocessen zijn. Een rationale strafrechtelijke besluitvormingspraktijk impliceert in het model van Gottfredson en Gottfredson:

- heldere en consistent geformuleerde doelen;
- adequate alternatieven;
- relevante informatie;
- expliciet geformuleerde criteria, regels en procedures;
- begrenzing van de discretionaire ruimte;
- flexibele besluitvormingsstructuren;
- feedback;
- adequate registratie, classificatie en evaluatie;
- een cyclus van beleidsontwikkeling en besluitvorming met een stelselmatige toepassing van monitoring, feedback en bijstelling.

Vooraf de eerste drie criteria zijn belangrijk. Zij verwijzen naar fundamentele eigenschappen van besluitvorming.

Het eerste criterium veronderstelt behalve de aanwezigheid van bepaalde doelen tevens een expliciteren en een nadere uitwerking van de manier waarop deze doelen kunnen worden bereikt. Het *tweede* criterium heeft betrekking op de aanwezigheid van een keuzemogelijkheid of de aanwezigheid van mogelijke alternatieven. Als er geen keuzemogelijkheden zijn, dan is er ook geen besluitvormingsprobleem. De alternatieven dienen tevens adequaat te zijn in het licht van een zo optimaal realiseren van de relevante doeleinden.

Het *derde* criterium betreft de informatie die nodig is om te kunnen kiezen tussen verschillende mogelijkheden. De informatie moet relevant zijn, d.w.z. verband houden met de doeleinden van de beslissing. De informatie dient vooral ook de onzekerheid of onbekendheid ten aanzien van de gevolgen van de beslissing te verkleinen.

Naar deze en overige criteria zal met name ook bij de conclusies naar aanleiding van het onderzoek worden verwezen.

3.3. Opzet en uitvoering van het onderzoek

3.3.1. Onderzoeksopzet in fasen

In het onderzoek werd een onderzoeksopzet gehanteerd met de volgende fasen:

1. Voorbereiding: deskresearch via inventarisatie van relevante literatuur en uitwerking van het onderzoeksdesign.

2. Breedteonderzoek: inventarisatie aantallen verlopen en vraaggesprekken met actoren.

3. Verdiepingsonderzoek: verzameling verlofcasussen en beoordeling verlofcasussen door focusgroepen.

ad 1. Voorbereiding (cluster A: beschrijving van de regeling TVI)

In de eerste, voorbereidende fase van het onderzoek werden schriftelijke bronnen over de verlofverlening geraadpleegd en beschreven.

Deze schriftelijke bronnen betreffen de regeling ‘Tijdelijk verlaten van de inrichting’, wetenschappelijke literatuur over de verlofverlening in Nederlandse penitentiaire inrichtingen, relevante aspecten van strafrechtelijke besluitvorming. De uitwerking van het onderzoeksdesign betrof het ontwerp van een conceptueel model en de formulering van relevante onderzoeksthema’s. Tevens werd het werkveld in kaart gebracht. Het werkveld van de sector Gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bestaat uit 20 clusters met 48 inrichtingen of locaties verdeeld over een aantal regio’s.

Het AVG wordt uitsluitend toegepast in inrichtingen met de bestemming van huis van bewaring en/of gesloten gevangenis. Het RGV wordt uitsluitend toegepast in de half-open of open inrichtingen. Het AVG is getalsmatig gezien vooral van belang in inrichtingen met de bestemming van gesloten gevangenis.

Het deel van het werkveld dat te maken heeft met het AVG en RGV bestaat uit 19 clusters met in totaal 44 locaties. Een cluster en vier locaties passen het AVG en RGV niet toe. Zij zijn bestemd zijn voor de Vreemdelingenbewaring.

ad 2. Breedteonderzoek

Het breedteonderzoek bestaat uit drie onderdelen. Elk onderdeel heeft betrekking op een of meerdere clusters vragen uit de probleemstelling.

Inventarisatie aantallen verloven (cluster A)

Het **eerste** onderdeel betreft het inventariseren van aanwezige data over het aantal aangevraagde, verleende, geweigerde verloven en onttrekkingen op het centrale niveau van het Hoofdkantoor DJI en op inrichtingsniveau. Sinds circa 1999 leveren de inrichtingen jaarlijks, via de zgn. kengetallen, gegevens over verloven en onttrekkingen aan de afdeling Informatieanalyse en Documentatie van het Hoofdkantoor DJI. In eerste instantie zijn derhalve de databestanden van het Hoofdkantoor over de afgelopen vijf jaar geïnventariseerd. De resultaten van deze inventarisatie gaven aanleiding voor een aanvullende inventarisatie van beschikbare kengetallen op inrichtingsniveau. Kengetallen over de afgelopen vijf jaar werden opgevraagd bij een aantal clusters met 18 locaties verspreid over de verschillende regio’s. Alle benaderde inrichtingen retourneerden gegevens met kengetallen.

Interviews met sleutelinformanten (Cluster B en C)

Het **tweede** onderdeel betreft het houden van vraaggesprekken met 13 sleutelfunctionarissen uit het werkveld, zoals hoofden van het Bureau Selectie en Detentieplanning (BSD), medewerkers BSD, unit-directeuren (UD), selectiefunctionarissen, afdelingshoofden, een Penitentiair Inrichtings Werker (PIW-er) en een inrichtingspsycholoog. Doel van deze gesprekken met sleutelinformanten is het verkrijgen van een eerste indruk van relevante aspecten van de toepassing van de regeling en van verloven met een problematisch verloop. Bij de geïnterviewde sleutelinformanten is gestreefd naar een spreiding over verschillende regio’s.

Quick-scan via telefonische enquête (Cluster B en C)

Het **derde** onderdeel heeft betrekking op een telefonisch vraaggesprek met de bovengenoemde typen functionarissen verdeeld over alle regio’s in 14 clusters van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze clusters werden geselecteerd op bestemmingen waarin sprake is van een (meer frequente) toepassing van het AVG en RGV.

Met name in inrichtingen met de bestemming van gesloten gevangenis is, in vergelijking met HVB- inrichtingen, sprake van een meer frequente toepassing van het AVG. Voor het RGV werd een zestal respondenten telefonisch geïnterviewd, verspreid over de verschillende regio's. Het betrof hier respondenten uit het merendeel van de halfopen en open locaties van waaruit volwassen gedetineerden met RGV gaan.

In totaal werden 46 telefonische vraaggesprekken gevoerd met respondenten. Het doel van deze telefonische enquête is nagaan in welke mate bepaalde percepties over de verlofpraktijk (toepassing van de regeling, besluitvormingsproces, incidenten en risicofactoren) zich in bredere zin voordoen.

ad 3. Verdiepingsonderzoek (Cluster C en D)

In deze fase is een reeks verlofcasussen verzameld via vraaggesprekken met ruim 20 actoren in het werkveld. Het accent in de verzamelde casussen ligt op praktijkvoorbeelden met een meer complexe besluitvormingssituatie, problemen bij het inschatten van risico's en met verlofincidenten.

Ten behoeve van de verzameling van verlofcasussen werden respondenten in de inrichting bezocht. Een deel van deze respondenten had reeds deelgenomen aan de telefonische enquête, een deel van de respondenten was nog niet eerder gesproken. Omdat met name de hoofden BSD, medewerkers BSD een goed zicht hebben op de inhoud en verdere afhandeling van alle verlofaanvragen, werd met name deze groep respondenten benaderd voor informatie over problematische verlofcasussen.

In totaal werden 25 respondenten benaderd voor een interview in het kader van verlofcasussen. Met 22 van hen volgde een gesprek op locatie. De respondenten zijn afkomstig uit verschillende regio's van het werkveld.

Twee focusgroepen bestaande uit in totaal 12 respondenten, afkomstig uit verschillende regio's van het werkveld, beoordeelden een selectie van problematische verlofcasussen.

3.3.2 Instrumentarium

De verzameling van het onderzoeksmateriaal vond plaats door een gecombineerd gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. De kwantitatieve methoden werden vooral gebruikt ten behoeve van het breedte onderzoek of wel het verkrijgen van een breder beeld van bepaalde aspecten van de verlofpraktijk. De selectie van respondenten vond plaats op basis van het *principe van maximumvariatie* of maximale spreiding van gevallen naar locatie en inrichtingsbestemming.

Kwantitatieve onderzoeksresultaten zullen, waar nodig, worden aangevuld met kwalitatief onderzoeksmateriaal. Het betreft hier uitspraken van respondenten in het kader van de interviews met sleutelinformanten en toelichtingen van respondenten op de telefonische enquête. Dit kwalitatieve materiaal bezit geen algemene geldigheid, maar maakt de context en achtergrond van de verlofverlening inzichtelijker.

Er werd bij de interviews met sleutelinformanten, bij de telefonische enquête en het verzamelen van verlofcasussen gebruik gemaakt van (half)-gestructureerde vragenlijsten.

In de focusgroepen kreeg elke deelnemer een map met de casuïstiek en bijbehorende algemene instructie. De panels kregen het verzoek eerst de tekst over de casus goed door te lezen om vervolgens een persoonlijk advies op te schrijven. Men diende een advies uit te brengen volgens de wijze die men in de praktijk hanteert tijdens een MDO-overleg over een verlofaanvraag. Onder voorzitterschap van een van de onderzoekers kreeg elke deelnemer de gelegenheid zijn uitgebrachte advies toe te lichten. De verschillende oplossingen werden aansluitend door de panelleden besproken. Bij elke casus werd getracht de discussie af te sluiten met een (gemeenschappelijk) standpunt omtrent het meest wijze advies of beste oplossing in het voorliggende geval.

3.3.3. Respons

In het kader van het onderzoek naar de getalsmatige omvang van de verlofpraktijk werden gegevens ontvangen van alle 18 inrichtingen die voor medewerking aan het onderzoek werden benaderd. Daarvan zijn uiteindelijk de kengetallen van 13 inrichtingen gebruikt in het kader van het onderzoek naar het AVG. De gegevens van deze overige inrichtingen waarvan vier inrichtingen een HOI/POI bestemming hebben, bleken minder bruikbaar vanwege de onvolledigheid van de cijfers over de afgelopen vijf jaar.

De respons onder de respondenten die werden benaderd voor een interview of voor de telefonische enquête was als goed te bestempelen. Steeds werd het aantal geplande respondenten gerealiseerd. Non-response had steeds te maken met problemen van afwezigheid en bereikbaarheid. Sommige benaderde respondenten gaven aan dat zij in de periode waarin een bepaald onderdeel van het onderzoek zou plaatsvinden, afwezig zouden zijn of te zijn verhinderd om redenen van een beperkte personeelbezetting.

Aangezien het tijdstip van de focusgroepen plaats vond binnen een periode van voorjaarsvakantie en de tijdsinvestering voor deelname aan deze bijeenkomst in Utrecht relatief hoog is, werd een groter aantal respondenten benaderd om het geplande aantal deelnemers te realiseren. Van de 36 uitgenodigde respondenten hebben 12 functionarissen uit het werkveld deelgenomen aan dit onderdeel van het onderzoek. De overige 24 genodigden meldden zich af voor deze bijeenkomst.

Ten behoeve van het onderzoek vonden in totaal 81 vraagsprekken plaats in het kader van de interviews met sleutelinformanten, telefonische enquête en de verzameling van verlofcaasussen. De onderstaande tabel 1.1. geeft een overzicht van de respons voor de verschillende onderdelen van het onderzoek.

Tabel 1.1. Verdeling van de respons voor de onderzoeksgroep: aantal respondenten

Respondenten	sleutelinformanten		telefonische enquête		verzameling verlof-casussen		focusgroepen
	aantal geplande interviews= 10-15		aantal geplande interviews= 45-50		aantal geplande interviews= 20-25		aantal geplande deelnemers= 12-16
	AVG	RGV	AVG	RGV	AVG	RGV	
Medewerker BSD	2		12	2	9		5
Hoofd BSD	3		9	4	8	1	4
Unit-directeur	2		10		2		1
hoofd POI	-	1	-	-			
Afdelingshoofd	1		9	-	1		1
PIW-er	1		-	-			
Selectiefunctionaris	2		-	-			1
psycholoog	1		-	-	1		
Totaal	12	1	40	6	21	1	12

3.4. Samenvatting

Dit hoofdstuk licht aan de hand van de onderzoeksliteratuur een aantal onderwerpen toe die relevant zijn voor de besluitvorming in de verlofpraktijk. Besluitvormingsprocessen werden daarbij vooral gezien vanuit een breder, contextueel perspectief. Het doel van het onderzoek is

immers het geven van een zo volledig mogelijke reconstructie van het onderzochte verschijnsel, de toepassing van de verlofregeling, *in zijn context*.

Deze context die verwijst naar de interacties en de formele en actuele organisatiestructuur op het niveau van de strafrechtelijke organisatie kan men ook wel aanduiden als het besluitvormingsveld (*decision field*, Hawkins, 2003). Naast deze context van het justitiële besluitvormingsveld wordt in de literatuur ook nog een bredere externe maatschappelijke omgeving onderscheiden (ook wel: *surrounds*, Hawkins, 2003). Tussen deze externe omgeving, het interne, justitiële besluitvormingsveld (*fields*) en het interpretatieve besluitvormingskader van de individuele besluitvormers (*frames*) worden bepaalde directe en indirecte relaties verondersteld. Het voorliggende onderzoek richt zich primair op de context van het justitiële besluitvormingsveld.

Samenvattend kan worden gesteld dat relevante toepassingsaspecten van de verlofpraktijk op de volgende drie niveaus zullen worden onderzocht:

1. het niveau van de *persoon* van de besluitvormer: taakuitoefening, belang en profijt van het verlof;
2. het niveau van de *interacties* met overige betrokken actoren of partijen: percepties van belang en (in)formele invloed van bepaalde partijen/actoren en wederzijdse verwachtingen;
3. het niveau van de *organisatie* waarin de besluitvorming plaats vindt: de officiële verlofregeling en het feitelijk verloop van het besluitvormingsproces met name ten aanzien van toepassingsaspecten waarbij sprake is van vrije beleidsruimte en van aspecten als risico-inschatting en de wijze van belangenafweging.

De feitelijke uitvoeringspraktijk bij de risico-inschatting en incidenten die immers onderwerp zijn van een afzonderlijk cluster onderzoeksvragen (cluster C) zullen in hoofdstuk 6 over de problemen bij het verlof worden besproken. De overige aspecten van de toepassingspraktijk die meer in expliciete zin naar onderdelen uit de regeling verwijzen zullen in hoofdstuk 5 worden besproken. Dat hoofdstuk beantwoordt de vragen uit cluster B van de onderzoeksvragen.

[4] De verlofpraktijk in aantallen

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een kwantitatief beeld van de verlofverleningspraktijk. Wat is de omvang van de verlofpraktijk? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat.

De volgende onderzoeksvragen (Cluster A) komen aan de orde:

1. *Hoeveel algemene verloven zijn in de afgelopen vijf jaar aangevraagd?*
2. *Hoeveel algemene en regimesgebonden verloven zijn in de afgelopen vijf jaar verleend?*
3. *Hoeveel verlofaanvragen zijn in de afgelopen vijf jaar afgewezen? Wat is de weigeringsgrond?*
4. *In hoeveel gevallen is men niet teruggekeerd van verlof?*
5. *Verschillen instellingen wat betreft het aantal toegekende, het aantal geweigerde verloven en niet terugkeer van verlof rekening houdend met de aard van de instelling?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen zijn in eerste instantie centrale bestanden van de afdeling Informatieanalyse en Documentatie van DJI geraadpleegd. Deze centrale bestanden bevatten geaggregeerde informatie over alle inrichtingen van DJI. In aanvulling op deze centrale gegevens zijn kengetallen van 13 locaties in het werkveld geraadpleegd. Verzamelde gegevens van een vijftal inrichtingen bleken niet bruikbaar vanwege de onvolledigheid van de cijfers over de afgelopen vijf jaar en vanwege bepaalde, onverklaarbare onvolkomenheden zoals een groter aantal toegekende dan aangevraagde verloven. Van deze vijf inrichtingen hadden vier inrichtingen een HOI/POI bestemming. Slechts een van deze inrichtingen kon een volledig beeld geven van de verlofbewegingen en het aantal gevallen van niet terugkeer van het RGV over de afgelopen vijf jaar.

In de volgende paragrafen worden de bovenstaande onderzoeksvragen beantwoord.

4.1. Het aantal aangevraagde, toegekende en geweigerde verloven

In deze paragraaf worden **de eerste drie onderzoeksvragen** uit de inleiding beantwoord. De onderzoeksvragen naar aantallen aangevraagde en verleende verloven zijn niet van toepassing op het RGV, deze verlofvorm is immers een structureel onderdeel van het regime in een HOI en POI.

Een centrale registratie door het hoofdkantoor DJI van het totaal aantal jaarlijks *aangevraagde* verloven is niet aanwezig. Wel beschikt men over informatie over het totaal aantal toegekende verloven. In onderstaande tabel worden de totalen toegekende eerste en vervolhverloven over een periode van vijf jaar weergegeven.

Tabel 4.1. Toegekende algemene verloven op landelijk niveau in aantallen

Algemeen verlof	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eerste verloven AVG	1511	1600	1439	1465	1494	1418
Vervolhverloven AVG	898	778	638	631	767	708
Totale verloven AVG	2409	2378	2077	2069	2261	2126

In 1999 is sprake van een piekjaar qua aantal toegekende algemene verloven. In de jaren erna ligt het aantal toegekende algemene verloven lager.

Kengetallen op inrichtingsniveau geven in tegenstelling tot de centrale bestanden wel informatie over aantallen aangevraagde algemene verloven. Ook het bijbehorende aantal gevallen van toekenning/afwijzing kon uit de kengetallen op inrichtingsniveau worden afgeleid. Onderstaande tabel geeft een beeld van de aantallen aangevraagde, toegekende en afgewezen verloven en het percentages aanvragen (algemene eerste en vervolgvloven) dat werd gehonoreerd met een toekenning/afwijzing op 13 locaties, uitgesplitst naar bestemming. De bestemming ‘overig’ verwijst naar een locatie met een aantal bijzondere afdelingen waar ook het algemeen verlof wordt toegepast.

Tabel 4.2. Aangevraagde, toegekende en afgewezen AVG in inrichtingen, uitgesplitst naar bestemming in aantallen en percentages

Bestemming	aangevraagd AVG	toegekend AVG	afgewezen AVG
Gevangenis (N=2)	1879	1169 (62%)	710 (38%)
Gevangenis/ HvB (N=4)	3162	1843 (58%)	1319 (42%)
HvB (N=6)	1570	973 (62%)	597 (38%)
Overig (N=1)	364	251 (69%)	113 (31%)
Totaal	6975	4236 (61%)	2739 (39%)

Over alle locaties blijkt dat gemiddeld 61 % van de aangevraagde algemene verloven wordt gehonoreerd met een toekenning en 39 % wordt afgewezen.

Voor de regimesgebonden verloven (RGV) zijn over de periode 1999 t/m 2001 wel centrale gegevens aanwezig over het totaal aantal verloven dat op jaarbasis plaats vindt. In de periode na 2001 registreert men op centraal niveau het aantal verlofbewegingen in een HOI/POI. Hieronder kan echter ook een andere verlofvorm vallen zoals het incidenteel verlof. Daarom worden deze cijfers buiten beschouwing gelaten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal regimesgebonden verloven over de periode 1999 t/m 2001.

Tabel 4.4. RGV: aantallen in de periode 1999 t/m 2001

	1999	2000	2001
Regimesgebonden verloven	3102	3427	5852

Bron: DJI afdeling informatieanalyse en Documentatie

Noch op centraal niveau noch op inrichtingsniveau bleek geaggregeerde informatie over weigeringsgronden te kunnen worden verkregen. De kengetallen op inrichtingsniveau verschaffen hierover geen informatie.

4.2. Het aantal gevallen van niet terugkeer van verlof (onttrekking)

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag uit de Inleiding van dit hoofdstuk beantwoord, namelijk **onderzoeksvraag 4**: In hoeveel gevallen is men niet teruggekeerd van verlof?

In verband met verlofincidenten treft men in beleidsnotities in verband met niet terugkeren van verlof het begrip onttrekking aan. De wettelijke regeling maakt een onderscheid in te late terugkeer en niet terugkeer. In de kengetallen op inrichtingsniveau waarop uiteindelijk ook de

centrale gegevens zijn gebaseerd, worden alleen de gevallen van niet terugkeer geregistreerd. Dus als bij registraties op centraal niveau of inrichtingsniveau wordt gesproken over een onttrekking verwijst dit begrip naar een niet terugkeren van het verlof.

De afdeling Informatieanalyse en Documentatie van DJI bleek over een periode van drie jaar gegevens te kunnen aanleveren over het niet terugkeren van verlof. In onderstaande tabel wordt een en ander weergegeven voor het aantal en het percentage gevallen van niet-terugkeer bij toegekende algemene verloven gedurende de periode 1999 t/m 2001.

Tabel 4.5. Niet terugkeren van algemeen verlof: centrale registratie van aantallen en percentages

	1999	2000	2001	1999 t/m 2001
Toegekend algemeen verlof	2409	2378	2077	6864
Niet terugkeer van AVG (eerste en vervolhverloven)	157 (7%)	214 (9%)	187 (9%)	558 (8%)

Gemiddeld blijkt van elke 100 toegekende verloven in 8 gevallen sprake te zijn van niet-terugkeer.

Vanaf 2001 verandert de registratie op centraal niveau. Het aantal toegekende verloven wordt gedurende deze periode niet meer op centraal niveau geregistreerd. Men beperkt zich tot het aantal onttrekkingen. In onderstaande tabel wordt het aantal onttrekkingen weergegeven voor de gesloten inrichtingen. Het betreft hier niet alleen het aantal onttrekkingen bij een AVG, ook onttrekkingen aan andere vormen van het tijdelijk verlaten van de inrichting vallen hieronder zoals het niet terugkeren van incidenteel verlof, strafonderbreking en schorsing van de voorlopige hechtenis.

Tabel 4.6. Aantal onttrekkingen uit gesloten setting incl. AVG

	2002	2003	2004
Onttrekkingen	2002	2003	2004
Gesloten	255	261	263

Niet-terugkeer van RGV ontbreekt als onderwerp binnen centrale gegevensbestanden over de periode 1999 t/m 2001.

Door de afdeling Informatieanalyse en Documentatie van DJI zijn echter wel gegevens beschikbaar gesteld over onttrekkingen uit een HOI/POI gedurende de periode 2002 t/m 2004. Uit deze gegevens blijkt echter niet in welke mate deze onttrekkingen specifiek betrekking hebben op het RGV. De geregistreerde onttrekkingen kunnen ook betrekking hebben op het niet terugkeren van incidenteel verlof. Daarom worden deze cijfers hier buiten beschouwing gelaten.

4.3. Verschillen tussen inrichtingen

In deze paragraaf richten we ons op de laatste onderzoeksvraag uit de Inleiding, namelijk **onderzoeksvraag 5**: Verschillen instellingen wat betreft het aantal toegekend, het aantal geweigerde verloven en niet terugkeer van verlof rekening houdend met de aard van de instelling?

4.3.1. Verschillen in het percentage toegekende en afgewezen verloven

In de volgende tabel is het minimum en maximum percentage toegekende en afgewezen verloven weergegeven binnen een bepaalde bestemming. Het betreft hier cijfers over 12 inrichtingen. De gegevens van een HVB inrichting werden weggelaten omdat het hier slechts om 9 geregistreerde algemene verloven ging die allen werden toegekend.

Tabel 4.7. Toegekend en afgewezen AVG, minimaal en maximaal percentage binnen een bestemming (2000 t/m 2005)

Bestemming	toegekend verlof min-max %	afgewezen verlof min-max %
Gevangenis (N=2)	61%-66%	34%-39%
Gevangenis/ HvB (N=4)	35%-81%	19%- 65%
HvB (N=5)	51%-86%	14% -49%
Overig (N=1)	69%	31%

De gegevens laten zien dat binnen een zelfde bestemming de percentages afgewezen of toegekende verloven behoorlijk uiteen kunnen lopen. Zo varieert het percentage toegekende verloven bij de inrichtingen met de bestemming Gevangenis/HvB tussen een minimum van 35% en een maximum van 81%.

4.3.2. Verschillen in het percentage gevallen van niet terugkeer

Een aantal inrichtingen hebben gegevens verstrekt over het niet terugkeren van AVG voor de periode 2000 t/m 2005. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze gegevens voor de desbetreffende inrichtingen samengevoegd per bestemming. Het gaat hierbij om *het aantal gevallen* waarin men niet van een AVG is teruggekeerd. Volledigheidshalve zij dus opgemerkt dat het *niet* gaat om *het aantal gedetineerden* dat niet is teruggekeerd van AVG.

Tabel 4.8. Niet terugkeer van het AVG, aantallen en percentages uitgesplitst naar bestemming: 2000 t/m 2005.

Bestemming	toegekend verlof	niet terug van AVG
Gevangenis (N=2)	1169	81 (7%)
Gevangenis/ HvB (N=4)	1843	118 (6%)
HvB (N=6)	973	48 (5%)
Overig (N=1)	251	8 (3%)
Totaal	4236	263 (6 %)

Inrichtingen met een verschillende bestemming kunnen blijkens de gegevens uit deze tabel verschillen in het percentage gevallen van niet terugkeer van AVG. Gemiddeld is bij 100 toegekende verloven in 6 gevallen sprake van niet terugkeer van verlof.

De volgende tabel biedt een overzicht van gevallen van niet terugkeer binnen inrichtingen met een bepaalde bestemming.

Tabel 4.9. Niet terugkeer van het AVG, minimaal en maximaal percentage binnen een bestemming (2000 t/m 2005)

Bestemming	niet terug van AVG min-max %
Gevangenis (N=2)	beiden 7%
Gevangenis/ HvB (N=4)	5-11%
HvB (N=6)	0-6%
Overig (N=1)	3%

Binnen een zelfde bestemming kunnen zich, zoals uit de tabel blijkt, verschillen voordoen tussen inrichtingen in het percentage gevallen van niet-terugkeer.

4.4. Samenvatting

Op basis van de verzamelde gegevens kan het volgende worden geconstateerd met betrekking tot de kwantitatieve aspecten van de verlofpraktijk.

Een centrale registratie door het hoofdkantoor DJI van het totaal aantal, jaarlijks *aangevraagde* algemene verloven ontbreekt. Bij het aantal jaarlijks *toegekende* verloven is wel sprake van centrale registratie. In de periode van 1999 t/m 2004 varieert het aantal jaarlijks toegekende algemene verloven tussen de 2000 en 2400. In de periode 1999 t/m 2001 varieert het aantal regimesgebonden verloven dat jaarlijks plaats vindt tussen de 3000 en 6000 verloven.

Om toch een getalsmatige indruk te krijgen van het aantal aanvragen voor een AVG en van het deel dat met een toekenning wordt gehonoreerd, werden op inrichtingsniveau gegevens van 13 locaties verzameld. In de periode 2000 t/m 2005 is op deze locaties sprake van in *totaal* bijna 7000 ingediende aanvragen. Gemiddeld, van elke 100 aanvragen worden 61 verloven toegekend en 39 afgewezen.

Over de weigeringsgronden bij de afgewezen verloven bleken noch op centraal niveau, noch op inrichtingsniveau gegevens aanwezig.

De centrale registratie van het totaal aantal onttrekkingen in de zin van een niet terugkeren van verlof heeft in de periode 1999 t/m 2001 betrekking op het AVG. Het aantal gevallen van niet terugkeer van een AVG schommelt jaarlijks tussen de 150 en ruim 200 onttrekkingen. Van de 100 toegekende algemene verloven resulteren 8 verloven in een niet terugkeer. Over de 1999 t/m 2001 ontbreken centrale gegevens over gevallen van niet terugkeer na een RGV. In de periode van 2002 tot en met 2004 wordt de centrale registratie van het totaal aantal onttrekkingen verbreed naar alle vormen van het tijdelijk verlaten vanuit uit gesloten, halfopen en open inrichtingen. Uit de centrale registratie is echter niet af te leiden of een geregistreerde onttrekking betrekking heeft op een niet terugkeren van een AVG, RGV, incidenteel verlof of strafonderbreking.

Ook op inrichtingsniveau werden gegevens verzameld over onttrekkingen aan het algemeen verlof over een periode van 6 jaar, namelijk van 2000 t/m 2005. Van de 100 toegekende algemene verloven komt men in de onderzochte inrichtingen gemiddeld in 6 gevallen niet meer terug.

Inrichtingen met een zelfde bestemming vertonen verschillen in het percentage toegekende/geweigerde algemene verloven en gevallen van niet terugkeer. Vooral de percentages toegekende/afgewezen verloven kunnen behoorlijk uiteenlopen. Zo varieert het percentage toe-

gekende verloven bij de inrichtingen met de bestemming Gevangenis/HvB tussen een minimum van 35% en een maximum van 81%.

De registratie van de verlofpraktijk op centraal en decentraal niveau vertoont hiaten. Geaggregeerde centrale informatie over relevante verlofaspecten (bijvoorbeeld het aantal verlofaanvragen, de aard van de weigeringsgronden) is niet direct voor handen. Bovendien is het type geaggregeerde informatie dat men over de afgelopen jaren op centraal niveau over de verlofpraktijk verzamelde, nogal aan variatie onderhevig. Het gebrek aan volledigheid en consistentie bemoeilijkt het verkrijgen van een betrouwbaar en meer volledig beeld van bepaalde kwantitatieve ontwikkelingen over een langere termijn.

Op inrichtingsniveau geven de kengetallen een meer volledig en gedetailleerd beeld. Tegelijkertijd kan uit de aangeleverde kengetallen worden afgeleid dat de registratie wellicht niet overal op een even volledige, stelselmatig en regelmatige manier plaats vindt. Met name de aangeleverde kengetallen uit de HOI/POI inrichtingen vertonen in dit opzicht tekortkomingen. Bepaalde onvolkomenheden in de cijfers op inrichtingsniveau geven ook aanleiding tot enige twijfel over de mate van betrouwbaarheid van de registraties op inrichtingsniveau.

Opvallend tenslotte is dat van de mogelijke verlofincidenten die de regeling noemt, alleen gevallen van niet terugkeer in de kengetallen van de inrichtingen worden opgenomen. Het plegen van strafbare feiten, te late terugkeer, terugkeer onder invloed van alcohol en drugs en invoer van contrabande worden niet als kengetal bijgehouden. Ook in dit opzicht kan men dus spreken van een onvolledig beeld in de huidige methode van registratie van de verlofpraktijk.

Verder vraagt het grote verschil in percentages toegekende/afgewezen verloven tussen inrichtingen met een zelfde bestemming om nader onderzoek naar de mogelijke achtergronden en oorzaken van deze discrepanties.

[5] De verlofpraktijk

Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de toepassing van de regeling bij het algemeen en regimesgebonden verlof. De beantwoording van de volgende vragen uit de probleemstelling staan hier centraal:

1. *Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof toegepast in de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?*
2. *Wat zijn in de praktijk goed toepasbare elementen uit de bestaande verlofregeling?*
3. *Gebeurt het toekennen van het verlof al dan niet conform de regeling. Zo nee, op welke wijze en om welke redenen wordt afgeweken?*
4. *Zijn er verlofverleningen die niet op basis van de regeling met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof worden afgehandeld. Hoe worden deze aanvragen dan afgehandeld?*

De verschillende relevante toepassingsaspecten die in hoofdstuk 3 werden onderscheiden, structuren de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen. Bij elk toepassingsaspect worden eerst de resultaten met betrekking tot het AVG besproken en, indien het desbetreffende aspect ook van belang is voor het RGV, worden hierna de resultaten voor deze verlofvorm gepresenteerd. Bij het RGV werd vanwege een zeer klein aantal respondenten afgezien van een presentatie in tabelvorm.

5.1. De toepassing van de verlofregeling in de praktijk bij het AVG en RGV

In deze paragraaf richten we ons op de eerste onderzoeksvraag uit de Inleiding.

Onderzoeksvraag 1: Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof toegepast in de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?

5.1.1. Visie op de taakuitoefening

Op de vraag wat zij bij hun taakuitoefening bij de verlofverlening uiteindelijk trachten te bereiken, zegt een aantal sleutelinformanten het volgende na te streven:

“Het streven naar objectiviteit, eerlijkheid en volledigheid.”

“Het in een samenwerkingverband streven naar een evenwicht tussen vergelding en resocialisatie en het oog hebben en oog houden voor de mogelijkheden, onmogelijkheden en onevenwichtigheden.”

“Checken of in voldoende mate is gekeken naar omstandigheden en of gedetineerden op een verantwoorde en veilige wijze met verlof gaan.”

“Kijken naar de gedetineerde zoals hij is, hem vertrouwen geven. Zorgen dat de gedetineerde via een verlof uiteindelijk toch op een fatsoenlijke manier weer terugkeert in de samenleving, zonder frustraties.”

Opvallend is het expliciete karakter van de visie of opdracht die men voor zichzelf bij de taakuitoefening heeft geformuleerd. De toelichtingen laten bovendien een accentverschil zien. Er is steeds een bepaald belang waarop men sterk de nadruk legt. In de toelichtingen ligt het accent op het belang van de maatschappelijke veiligheid, een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en het streven naar objectiviteit en een evenwicht tussen (conflicterende) doelstellingen of belangen. De beide respondenten die zeggen te streven naar objectiviteit en evenwicht vervullen de functie van hoofd BSD en afdelingshoofd/voorzitter van het MDO. Juist bij deze twee functies is het bewaken van de zorgvuldigheid van de procedure een cruciaal onderdeel. De respondent die benadrukt dat ‘het op een veilige wijze naar buiten gaan’ een belangrijk streven is bij zijn taakuitoefening, is UD. Vanuit zijn positie als besluitvormer en eindverantwoordelijke is het van belang te controleren of de maatschappelijke veiligheid eveneens voldoende in ogenschouw is genomen.

De respondent die ernaar streeft de gedetineerde weer op een fatsoenlijke manier te laten terugkeren in de samenleving is PIW-er. Deze functionaris gaat dagelijks om met de gedetineerde en definieert zijn taakuitoefening veel sterker vanuit het individuele belang van de gedetineerde bij een goede terugkeer in de samenleving.

Deze voorbeelden illustreren dat besluitvormers die betrokken zijn bij een verlofafhandeling hun werk vanuit een verschillende invalshoek kunnen benaderen. Daarbij kan tevens sprake zijn van verschillende belangen of doeleinden die worden benadrukt.

5.1.2. Visie op het belang en profijt van het verlof

Bij de telefonische enquête werd aan respondenten gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de volgende twee stellingen:

“Verlof is belangrijk voor een goede voorbereiding van de terugkeer in de samenleving”

“Van een verlof dat goed afloopt hebben gedetineerden profijt.”

In onderstaande tabel worden de reacties op deze vraag voor respondenten die in het kader van het AVG werden ondervraagd, weergegeven.

Tabel 5.1. Visie op belang en profijt van verlof in percentages

	sterk mee oneens	mee oneens	niet mee eens/niet mee oneens	mee eens	sterk mee eens	totaal
1. Verlof is belangrijk voor een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving	-	5%	-	58%	37%	100% (n=40)
2. Van een verlof dat goed afloopt hebben gedetineerden altijd profijt	-	2%	2%	68%	28%	100% (n=40)

Met de eerste stelling dat AVG belangrijk is voor een goede voorbereiding van de terugkeer in de samenleving, is bijna iedereen van de respondenten het eens (58%) of zelfs sterk mee eens (37%).

Met de stelling dat gedetineerden profijt hebben van een verlof dat goed afloopt, is tweederde van de respondenten (68%) het eens. Ruim een kwart van de respondenten (28%) is het hier sterk mee eens.

De zes respondenten die in het kader van het RGV telefonisch werden geïnterviewd, kregen evenals de respondenten bij het AVG de algemene stellingen over het belang en profijt van het verlof voorgelegd. Een derde stelling die specifiek op het RGV betrekking heeft, werd eveneens voorgelegd. Deze stelling luidt:

“Dat het regimesgebonden verlof onderdeel is van het regime vind ik een goede zaak.”

Van de zes geïnterviewde respondenten vinden vijf respondenten dat het verlof belangrijk is voor een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Een respondent weet niet wat hij hierop moet antwoorden. Twee van de zes respondenten vinden niet dat gedetineerden profijt hebben van een RGV dat goed afloopt. Vier respondenten vinden het geen goede zaak dat het RGV in het regime is ingebakken. Zij vinden dat het RGV gedurende de weekends te weinig mogelijkheden biedt om het verlof meer inhoud te geven en gericht te gebruiken voor de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving.

Vormen van profijt die sleutelinformanten noemden werden met een aantal mogelijke effecten van het verlof uit het onderzoek van Rook en Sampiemon uitgebreid (1983;1984) en bij de telefonische enquête aan een groter aantal functionarissen uit het werkveld voorgelegd.

Onderstaande tabel geeft de mening weer van respondenten over het belang dat gedetineerden aan bepaalde verlofaspecten toekennen.

Tabel 5.2. Belang van verlofaspecten voor gedetineerden, in percentages

Verlofaspect	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk	Totaal
Aanhalen van banden met gezin en familie	98%	2%	-	100% (N = 40)
Zonder controle met partner samenzijn	89%	3%	8%	100% (N=39)
Zaken regelen voor periode na detentie	87%	10%	3%	100% (N=40)
Weer wennen aan vrijheid	80%	15%	5%	100% (N= 40)
Mogelijkheid om problemen op te lossen	70%	28%	2%	100% (N=40)
Detentie draaglijker maken	48%	42%	10%	100% (N = 38)
Gelegenheid om weer eens uit te gaan	18%	42%	40%	100% (N=40)

Naar de mening van de respondenten ervaren gedetineerden het weer kunnen aanhalen van de banden met gezin en familie als een belangrijk aspect van het verlof. Het verlofaspect dat verwijst naar het draaglijker maken van de detentie middels een verlof, heeft minder bijval door de respondenten. Nog niet de helft (48%) ziet dit als een aspect van het verlof dat door gedetineerden als belangrijk wordt ervaren. Iets meer dan de helft van het aantal respondenten meent dat het draaglijker maken van de detentie door verlof, als minder belangrijk of niet belangrijk wordt gezien door gedetineerden. Dit is een opmerkelijke bevinding als men weet dat in het onderzoek van Rook & Sampiemon de verlofgangers zelf, bij hun waardering van het verlof, voornamelijk verwijzen naar een draaglijker detentie.

Weer wennen aan de vrijheid, regelen van zaken voor na detentie en de mogelijkheid om problemen op te lossen, zijn vormen van profijt waarvan het overgrote deel van de respondenten meent dat gedetineerden deze belangrijk vinden. Uit het onderzoek van Rook & Sampiemon blijkt echter dat vormen van profijt die specifiek verwijzen naar het belang van de terugkeer in de maatschappij, in de beleving van gedetineerden een veel minder prominente plaats innemen.

Verder ziet men de gelegenheid om tijdens het verlof weer eens uit te gaan niet als een belangrijk aspect van de beleving van het verlof door gedetineerden. Deze bevinding strookt met die van Rook & Sampiemon. In rangorde van belangrijkheid nam bij gedetineerden het weer

eens kunnen uitgaan ook een allerlaatste plaats in. Zonder controle met partner samen zijn wordt eveneens door een overgrote meerderheid als belangrijk voor gedetineerden gezien. Bij de verschillende vormen van profijt van een RGV geven de respondenten reacties die vergelijkbaar zijn met die van de respondenten bij het AVG.

Het kwalitatieve materiaal in de vorm van de toelichtingen die sommige respondenten bij de vragen uit de telefonische enquête gaven, levert een aantal interessante observaties op van de manier waarop gedetineerden met het verlof omgaan. In dit verband werden de volgende toelichtingen gegeven:

“Het gebruik en profijt van het verlof is afhankelijk van het tijdstip waarop het wordt verleend. Een verlof dat voornamelijk in het weekend wordt genoten, komt vooral neer op het aanhalen van banden met het gezin en de familie en/of de gelegenheid om weer eens uit te gaan. Het regelen van zaken voor de toekomst is bij een verlof gedurende het weekend niet goed mogelijk.”

“Er is een verschil in de manier waarop lang- en kortgestrafte gedetineerden omgaan met hun verlof. De kortgestrafte annex verlaafde veelpleger die een stabiele band met gezin of familie mist, levert veelal meer risico's op tijdens een verlof dan categorieën gedetineerden met steviger sociale bindingen.”

“Bij kortverblijvenden speelt het weer wennen aan de vrijheid en de maatschappij soms een veel minder belangrijke rol dan bij gedetineerden die na vele jaren weer terugkeren in de samenleving. Langgestraften hebben in bepaalde mate last van hospitalisatie. Het verlof kan de grote overgang naar en het wennen aan de vrijheid op een geleidelijke en soepele wijze laten verlopen.”

“Gedetineerden die voor verlof in aanmerking komen, vragen soms helemaal geen verlof aan omdat ze de overgang naar de vrijheid te groot vinden. Zij vrezen de vrijheid niet aan te kunnen en zij sluiten een verkeerde afloop derhalve niet uit”.

“De manier waarop het verlof wordt doorgebracht is tevens afhankelijk van de leeftijd. JOVO's gebruiken vanwege hun leeftijdsfase het verlof minder vaak voor het weer aanhalen van de banden met familie en gezin en veel vaker om weer eens flink te gaan stappen.”

Deze resultaten met betrekking tot het belang en profijt van het verlof geven het volgende aan: het verlof voor gedetineerden wordt door actoren gezien als een belangrijke verworvenheid. Bovendien kennen zij bepaalde gunstige effecten aan het verlof toe. Gelet op de uitkomsten van eerder onderzoek uit de jaren tachtig corresponderen de vormen van profijt waarvan actoren denken dat deze door gedetineerden als belangrijk worden ervaren, wellicht niet altijd met de effecten of voordelen die gedetineerden zelf aan het verlof toekennen.

Uit de toelichtingen van de actoren blijkt dat de manier waarop gedetineerden gebruik maken van het verlof een samenhang kan vertonen met het tijdstip, de achtergrond, behoeften en levensfase van gedetineerden. Dit is een belangrijke bevinding in het licht van de plannen om het verlof een meer persoonsgebonden karakter te geven. De bevindingen geven aan dat men zich bij een persoonsgebonden verlof vooral ook dient te verdiepen in de verschillende achtergrondfactoren die het gebruik van het verlof beïnvloeden.

Opmerkelijk is verder de bevinding bij het RGV dat vier van de zes respondenten het geen goede zaak vinden dat het verlof in een half-open of open setting onderdeel van het regime is.

Deze bedenkingen hangen, gelet op de toelichtingen van de respondenten, vooral samen met de beperkte mogelijkheden om het verlot meer aan te passen aan de bijzonderheden van het individuele geval. Het voorgeschreven tijdstip van het plaatsvinden in of rondom de periode van het weekend levert een beperking op voor een flexibele en meer doelgerichte invulling van het verlot.

5.1.3. Interacties

Percepties van belangrijke partijen

Bij de telefonische ondervraging kregen respondenten een reeks relevante interne en externe actoren voorgelegd. In eerste instantie werd daarbij gevraagd welke actor of partij nu een belangrijke of mindere belangrijke rol speelt voor de betreffende respondent met betrekking tot zijn of haar werkzaamheden in het kader van een verlofaanvraag.

De onderstaande tabel presenteert per afzonderlijke functiegroep en voor de totale ondervraagde respondentengroep de percentages die aangegeven welke actor men als een belangrijke partij bij de werkzaamheden in het kader van de verlofpraktijk beschouwt.

Tabel 5.3. Belangrijke rol bij verlofaanvraag, in percentages

	Medewerker BSD (N = 12)	Hoofd BSD (N = 9)	Unit-directeur (N = 10)	Afdelings-hoofd (N = 9)	Totaal (N = 40)
OM	100%	100%	100%	100%	100%
BSD	100%	100%	100%	100%	100%
Gedetineerde	100%	100%	100%	89%	98%
Politie	100%	89%	90%	67%	88%
Gedet.beraad/MDO	91%	89%	90%	78%	87%
Leefafdeling	91%	78%	67%	88%	81%
Unit-directeur	67%	78%	100%	44%	73%
Selectiefunctionaris	67%	89%	40%	67%	65%
Reclassering	42%	11%	40%	44%	35%
Hoofdkantoor DJI	17%	33%	40%	13%	26%

Uit het totaaloverzicht komen het OM, BSD en de gedetineerde als drie belangrijkste partijen naar voren. Het MDO en de politie komen beiden op de vierde plaats. Het hoofdkantoor DJI en de reclassering worden slechts door een minderheid als belangrijke partij bij de werkzaamheden gezien. De rol van de Reclassering bij een verlofaanvraag lijkt niet erg groot. Respondenten schrijven dit in de eerste plaats toe aan de procedure die voorschrijft dat raadpleging slechts kan plaats vinden op initiatief van de gedetineerde. In de tweede plaats wijst men op het verdwijnen van de Reclassering uit de inrichting.

Verder blijkt dat actoren met een zelfde functie en taak bij de afhandeling van het verlot, het belang van bepaalde overige partijen op een verschillende manier kunnen beoordelen.

Als belangrijke partijen bij het RGV worden vooral genoemd de gedetineerde zelf, het BSD, het MDO, de UD, de selectiefunctionaris en de reclassering. De selectie en plaatsing in een HOI/POI is een zaak van de selectiefunctionaris. De UD heeft hierop geen invloed. Bij deze selectie beoordeelt de selectiefunctionaris ook de mogelijke contra-indicaties voor een RGV. Respondenten zien het OM, politie, leefafdeling als minder belangrijke partijen. Het raadple-

gen van OM en politie gebeurt slechts in incidentele gevallen waarin sprake is van mogelijke problemen tijdens een verlof.

Percepties van invloedrijke partijen

Respondenten kregen tijdens de telefonische enquête vervolgens ook de vraag voorgelegd welke partij naar hun mening feitelijk veel invloed op de besluitvorming heeft en welke partij dat juist in mindere mate heeft. Onderstaande tabel geeft de percentages voor elke groep respondenten afzonderlijk en voor de totale groep respondenten. De onderstaande cijfers betreffen actoren/partijen waarvan men vindt dat zij veel invloed hebben op de besluitvorming bij een algemene verlofaanvraag.

Tabel 5.4. Invloed op besluitvorming bij verlofaanvraag, in percentages

	Medewerker BSD (N = 12)	Hoofd BSD (N = 9)	Unit-directeur (N = 10)	Afdelings-hoofd (N = 9)	Totaal (N = 40)
OM	91%	89%	100%	78%	90%
Politie	83%	78%	90%	67%	80%
Gedet.beraad/MDO	91%	67%	70%	67%	74%
BSD	82%	67%	60%	78%	72%
Leefafdeling	90%	44%	56%	50%	61%
Selectiefunctionaris	75%	67%	44%	50%	61%
Gedetineerde	42%	67%	50%	56%	53%
Unit-directeur	46%	44%	70%	33%	49%
Reclassering	33%	11%	30%	33%	28%
Hoofdkantoor DJI	17%	33%	40%	-	23%

Partijen die men het meest frequent als invloedrijk aanduidt, zijn het OM, de politie, het MDO en het BSD, zo blijkt uit het totaal overzicht. De gedetineerde, de selectiefunctionaris, de reclassering, het hoofdkantoor DJI en de UD worden minder frequent als invloedrijke partijen gezien. Opvallend is dat de functionaris die het besluit tot toekenning of afwijzing van een verlofaanvraag neemt, namelijk de UD, door een minderheid van de respondenten wordt gezien als een partij met veel invloed. Met betrekking tot de gepercipieerde invloed van de UD geven de frequentieverdelingen alleen een meerderheid te zien binnen de afzonderlijke functiegroep van de Unit-directeuren zelf. Men zou mogen verwachten dat een besluitvormer als de UD juist als een meer invloedrijke actor wordt gezien. Het tegendeel is dus het geval.

Uit het kwalitatieve materiaal in de vorm van toelichtingen van respondenten over de invloed van bepaalde andere actoren blijkt dat hun *opstelling* in het besluitvormingsproces als een cruciale factor wordt gezien. Respondenten merken over andere partijen op:

“als men wil kan die partij veel invloed hebben.”

“Als de UD zijn actieve rol beperkt tot de besluitvorming in twijfelgevallen en daarenboven het BSD namens de UD laat beslissen in de overige, minder gecompliceerde gevallen dan is die beperkte invloed van de UD bij de besluitvorming niet zo vreemd.”

“De gedetineerde kan veel invloed uitoefenen via de betrouwbaarheid van de informatie die hij aandraagt en meer in het algemeen ook door zijn opstelling bij de voorbereiding van het verlof.”

“Een onverschillige houding van het MDO, OM en politie kan resulteren in ontoereikende, oppervlakkige en slecht onderbouwde inlichtingen en adviezen. Dit beperkt de invloed van deze partijen.”

“Goed onderbouwde adviezen van het OM en politie bieden veel houvast en steun bij het uitvoeren van de verlofregeling. Hoe degelijker en betrouwbaarder het advies van OM of politie des te minder ligt het voor de hand om hieraan op inrichtingsniveau voorbij te gaan.”

Het BSD beschouwen de respondenten als een belangrijke partij, echter het BSD mag volgens een aantal respondenten juist *geen* invloed op de besluitvorming hebben. Het BSD bereidt de besluitvorming voor en het verzamelt informatie zodat andere partijen hun advies en besluit kunnen formuleren. Hierbij past een zekere distantie en een rol van objectiviteit en neutraliteit. Het BSD kan, bijvoorbeeld door een passieve opstelling van de overige partijen, toch veel invloed en macht naar zich toetrekken. Sommige BSD-ers zijn zich scherp bewust van dit mechanisme. Zij antwoordden meteen heel stellig dat het BSD niet alleen minder invloed heeft maar, zo merkt men op, formeel gezien mag het BSD ook helemaal geen invloed hebben. Een de respondenten voegt hier nog het volgende aan toe:

“Als BSD-er moet je op verantwoorde wijze weten om te gaan met de spilfunctie bij een verlofafhandeling. Misbruik van die positie dient te worden beperkt.” (Let op: ‘beperkt!’)

Het bewust sturen van de besluitvorming in een bepaalde, door de BSD-er gewenste richting wordt derhalve als een onwenselijke praktijk gezien.

Over de invloed van de verschillende actoren bij de besluitvorming inzake het RGV zijn geen vragen gesteld. Van een besluitvormingsproces met meerdere partijen is bij het RGV geen sprake, deze verlofvorm is immers onderdeel van het regime. Respondenten wijzen overigens wel op de grote afhankelijkheid van externe partijen die zorg moeten dragen voor een zorgvuldige selectie en plaatsing van zelfmelders en detentiefaseerders die de vrijheden en verlofmogelijkheden in een (half)-open setting aankunnen.

Verwachtingen tussen partijen

Uit het kwalitatieve materiaal blijkt dat betrokken actoren een aantal wederzijdse verwachtingen koesteren voor wat betreft de taakuitoefening bij de verlofverlening. Die kunnen betrekking hebben op het volgen van een neergelegd advies en een tijdige inbreng en onderbouwing van alle relevante informatie en adviezen.

Voor wat betreft de verwachting dat een gegeven advies ook wordt opgevolgd, merkt een respondent het volgende op:

“OM en politie verwachten van het gevangeniswezen dat zij een negatief advies altijd overnemen. Afwijkingen van de inrichting van een negatief advies van OM of politie stuiten nogal eens op onbegrip bij deze instanties. Deze externe instanties lijken zich soms onvoldoende te realiseren dat men in de inrichting ook oog dient te houden voor het belang van de gedetineerde bij een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.”

Een van de geïnterviewde afdelingshoofden verwacht als voorzitter van het MDO een open en eerlijke communicatie in het MDO-overleg. Objectiviteit van de deelnemers dient voorop te staan. Deze respondent geeft verder nog de volgende toelichting:

“Een dergelijke objectiviteit was in de afgelopen jaren niet altijd even vanzelfsprekend. In het MDO moest die objectiviteit worden bevocht op een subjectieve en vooringenomen manier van besluiten. Er was vroeger altijd een strijd tussen BSD-er en afdelingshoofd. Het BSD en sommige andere deelnemers lieten zich teveel leiden door privé-opvattingen, ongefundeerde emoties, antipathieën en sympathieën ten aanzien van gedetineerden. Tal van informele, oncontroleerbare belangen speelden een rol, hetgeen soms resulteerde in onaanvaardbare situaties, zoals gedetineerden die met het adres van het CAD-kantoor als verlofadres naar buiten gingen. De laatste jaren is hierin echter verbetering gekomen en zijn de MDO-deelnemers inclusief het BSD in staat tot meer objectiviteit.”

Uit het voorgaande citaat blijkt verder dat aan de toepassing van de regeling elementen van een leerproces zijn te onderkennen. Blijkbaar heeft een regeling enige tijd nodig voordat in de werkwijze van het uitvoerend personeel de strekking van de regeling voldoende tot uitdrukking wordt gebracht. Uit het citaat blijkt overigens ook dat het ontstaan van *niet*-beoogde discretionaire bevoegdheid van bepaalde niet beslissingsbevoegde partijen een reëel risico bij de verlofverlening kan zijn.

Sommige respondenten koesteren ook duidelijke verwachtingen naar de gedetineerde, namelijk dat deze laat zien dat hij/zij verantwoord op verlof kan gaan.

Selectiefunctionarissen verwachten van het BSD dat zij de stukken aanleveren en dat het BSD zelf met een voorstel tot een beschikking komt. Een dergelijk voorstel van het BSD ontbreekt echter de laatste tijd steeds meer, aldus de beide selectiefunctionarissen.

Selectiefunctionarissen verwachten van de inrichting tevens dat zij de maatschappelijke context en de bijbehorende risico's en veiligheidsaspecten voldoende in het oog houden. Inrichtingen zijn volgens beide functionarissen soms te eenzijdig gericht op het belang van de gedetineerde en verliezen daardoor het maatschappelijk belang wel eens uit het oog.

5.1.4. Het feitelijk verloop van het besluitvormingsproces

Deze paragraaf behandelt het feitelijk verloop van het besluitvormingsproces. De feitelijke uitvoering en toepassing van de verlofregeling bestaat uit een reeks procedurele handelingen door verschillende actoren. Het gaat hier om:

1. indienen van de aanvraag door de gedetineerde bij het BSD;
2. inwinnen en beoordelen van externe inlichtingen en advies door het BSD;
3. beoordeling van de positieve negatieve indicaties en advisering door het MDO;
4. besluit door directeur of selectiefunctionaris.

Inrichtingen hebben de procedure rondom deze verschillende handelingen binnen de kaders van de wet en het beleid op een bepaalde manier georganiseerd. In deze paragraaf wordt aan de hand van de reacties van de respondenten gekeken hoe inrichtingen dat hebben gedaan en hoe het besluitvormingsproces feitelijk verloopt.

Het indienen van een verlofaanvraag door de gedetineerde

Het indienen van een verlofaanvraag gebeurt op initiatief van de gedetineerde. Het formulier dat het BSD hierbij gebruikt is een standaardformulier van DJI. Het kan al naar gelang de omstandigheden van het geval voorkomen dat de BSD-er de gedetineerde afraadt om een verlofaanvraag te doen. Het betreft hier gevallen waarin het overduidelijk is dat de aanvrager niet voldoet aan de objectieve criteria (bijv. geen verblijfsvergunning, openstaande zaken).

Er zijn inrichtingen waarbij het BSD de verlofaanvraag en de consequenties ervan altijd eerst doorneemt. In sommige gevallen zien gedetineerden tijdens zo'n gesprek af van het verder voortzetten van de procedure, wetende dat men niet aan de criteria zal kunnen voldoen.

Voorts kan er sprake zijn van meer of minder uitgebreide voorlichting (bijv. via informatiefolders) over het AVG.

Komt de gedetineerde in principe in aanmerking voor een verlof dan breekt er een fase aan waarin de BSD-er de benodigde inlichtingen en advies gaat inwinnen bij externe instanties. Tevens wordt in verband met de aanvraag een UC afgenomen.

Inwinnen van inlichtingen en advies

Zowel het BSD in de inrichtingen als ook de selectiefunctionarissen gebruiken bij de voorbereiding van de verlofaanvraag een check-list. Hierop wordt bijgehouden of en welke verschillende stappen uit het besluitvormingsproces zijn afgerond.

De gehanteerde check-list wordt ook gebruikt in het kader van het inwinnen van inlichtingen en advies bij de externe instanties die bij de beschrijving van de procedure werden geïventariseerd.

Het inwinnen van inlichtingen begint met het raadplegen van informatiebestanden zoals die van het JDS, het CJIB, de IND, het LCA en het PEN-Dossier. Hier is sprake van een standaardpraktijk. Het JDS en CJIB worden geraadpleegd voor informatie over openstaande zaken, het delictgedrag, recidivepatroon en openstaande boetes. De IND wordt geraadpleegd in verband met de verblijfsstatus. Het LCA wordt geraadpleegd voor lopende arrestatiebevelen. Het PEN-dossier geeft informatie over het detentieverleden en de afloop van eerder genoten verloven.

Inrichtingen kunnen verschillen vertonen in de manier waarop de informatie afkomstig van externe bronnen wordt gebruikt. Selectiefunctionarissen hebben zicht op deze verschillen. Zij voeren immers een controle uit op de stukken die zij uit de inrichting krijgen aangeleverd. Zij lopen de bijgeleverde documenten met informatie afkomstig van de bovengenoemde informatiebronnen nog eens door. Zij constateren daarbij, blijkens het onderstaande citaat, bepaalde verschillen in het gebruik van die bronnen door de inrichtingen.

Zo merken deze selectiefunctionarissen in dit verband het volgende op:

“Zowel wij, selectiefunctionarissen, als het BSD beoordelen de gegevens van het JDS. Wij kijken daarbij ook altijd naar de recidivestaat, de opbouw van delicten en openstaande zaken. BSD-medewerkers in de inrichtingen kijken niet altijd zo uitgebreid, zij kijken vooral naar de openstaande zaken.”

Deze verschillen in werkwijze zijn belangrijk. Zij impliceren de aanwezigheid van verschillende interpretaties van actoren van de relevantie van de (verzamelde) informatie voor de besluitvorming.

Bij de telefonische enquête werd gevraagd naar het gevoerde beleid bij het raadplegen van OM en politie. Onderstaande tabel geeft een beeld van de gedragslijn die inrichtingen bij het raadplegen van deze externe instanties volgen.

Tabel 5.5. Aanschrijven en raadplegen OM/politie, in percentages

	N=32
Alleen bij Executie-indicator	22 %
Ook bij gewelds/zedenmisdrijven	28 %
Bij elke verlofaanvraag	50 %

Het betreft hier drie varianten, namelijk alleen raadplegen bij een executie-indicator, tevens raadplegen bij gewelds-zedendelicten en raadplegen bij elke verlofaanvraag.. Raadplegen van het OM voor inlichtingen en advies is dwingend voorgeschreven bij een Executie-Indicator.

De helft van de inrichtingen raadpleegt het OM/politie standaard voor alle eerste verlofaanvragen. De overige helft van de inrichtingen vraagt het OM/politie alleen om advies bij gewelds-of zedenmisdrijven of raadplegen deze instanties alleen bij een Executie-indicator.

Het inwinnen van inlichtingen en advies bij de politie is volledig afhankelijk van het gevoerde inrichtingsbeleid. Ook hier zien we inrichtingen die altijd de politie om inlichtingen vragen en inrichtingen die dat alleen in bepaalde gevallen doen. Uit de interviews blijkt bovendien dat niet alle politie-regios meewerken bij het inwinnen van advies en inlichtingen.

Het raadplegen van de Reclassering of overige hulpverleningsinstanties gebeurt alleen indien dat, gelet op de omstandigheden van het geval, noodzakelijk wordt geacht en de gedetineerde hiervoor toestemming heeft verleend. Uit de toelichtingen van de respondenten blijkt dat inrichtingen een meer of minder actief beleid kunnen voeren bij het raadplegen van de Reclassering of Slachtofferhulp.

Het inwinnen van inlichtingen en advies blijkt voor een belangrijk deel afhankelijk te zijn van het, bij dit aspect van de procedure, gevoerde inrichtingsbeleid. De autonomie van de inrichtingen bij dit onderdeel van de procedure heeft wellicht tot gevolg dat het zicht op mogelijke relevante feiten en omstandigheden (inclusief de risico's) per inrichting varieert. De gebruikte *input* voor de risico-inschatting en belangenafweging verschilt immers per inrichting. Dit heeft mogelijk ook belangrijke consequenties voor de besluitvorming. Het is immers aannemelijk dat de uitkomsten van de besluitvorming tevens worden beïnvloed door de manier waarop en de mate waarin de besluitvormers zich door het OM, de politie of reclassering hebben laten informeren over mogelijk relevante omstandigheden of risico's.

Van de mate waarin het inwinnen van inlichtingen en advies bij externe instanties gepaard gaat met problemen, geeft de onderstaande tabel een indruk.

Tabel 5.6. Problemen bij het inwinnen van inlichtingen en advies, in percentages

	OM n=31	Politie n=31	Reclassering n=22	MDO n = 30
wel problemen	68 %	81 %	32 %	30 %
geen problemen	32 %	19 %	68 %	70 %

Problemen bij de inlichtingen en adviezen door het OM en politie hebben betrekking op de kwaliteit en de tijdige aanlevering. Bij problemen met de kwaliteit verwijzen respondenten naar de onderbouwing en de tijdige aanlevering van het advies. Het probleem van een vertraagd advies ondervangt men in een aantal inrichtingen door het verzoek vergezeld te laten

gaan van de mededeling dat na het verstrijken van een bepaalde termijn het OM of de politie worden geacht geen bezwaren te hebben.

Slecht onderbouwde, twijfelachtige en oppervlakkige externe inlichtingen of adviezen kunnen aanleiding geven tot een verzoek aan politie en OM om nadere toelichting of betere onderbouwing. Sommige respondenten benadrukken hierbij dat men zich in hun inrichting nooit neerlegt bij ondeugdelijke adviezen of inlichtingen. Het is standaardpraktijk dat men in dergelijke gevallen weer contact opneemt met de externe instanties.

Volgens een meerderheid van de respondenten doen zich bij het inwinnen van inlichtingen en advies in het MDO geen problemen voor. Als zich problemen voordoen dan blijken deze betrekking te hebben op deelnemers die in gebreke blijven of niet aanwezig zijn en een gebrek aan onderbouwing van informatie.

Inwinnen van advies bij de reclassering lijkt niet zo heel vaak voor te komen. Problemen met de Reclassering doen zich volgens het merendeel van de ondervraagden ook niet voor.

Volgens een van de respondenten is er slechts een externe partij die altijd op tijd het toegestuurde formulier terugstuurt, namelijk de familie van de gedetineerde die akkoord dient te gaan met het opgegeven verlofadres.

Het inwinnen van inlichtingen en advies bij een RGV is in vergelijking met het algemeen verlof minder belangrijk. Inwinnen van inlichtingen heeft bij detentiefaseerders reeds in uitgebreide plaatsgevonden door het BSD van de gesloten inrichting van herkomst bij het verlenen van een AVG. Voorts wordt ook door de selectiefunctionaris bij zijn besluit tot selectie voor een HOI/POI naar mogelijke afbreukrisico's gekeken.

In een HOI/POI wint men soms informatie in bij politie, OM, reclassering en op het verlofadres als er twijfel is over de goede afloop van het verlof. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij zelfmelders. Soms lichten deze instanties ook de HOI/POI inrichting in over mogelijke risico's. Soms krijgt men die informatie via de naaste familie.

Problemen lijken zich bij het inwinnen van inlichtingen en adviezen bij een RGV niet of slechts in geringe mate voor te doen. Een respondent meldt dat het inwinnen van inlichtingen en advies immers niet of nauwelijks voorkomt. Een andere respondent signaleert overigens wel problemen bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij de politie en reclassering.

Een belangrijk middel om informatie te verkrijgen over de geschiktheid van zelfmelders voor een RGV betreft een observatieperiode gedurende de eerste vier weken van het verblijf in een HOI/POI

Gedurende deze periode van vier weken mag men nog niet naar buiten. Deze periode wordt door het BSD gebruikt om het verlofadres te controleren. Blijkt een verlofadres niet betrouwbaar of niet te kloppen dan kan een eerste verlof worden geweigerd.

Men houdt ook een rapportage bij omtrent het gedrag van de gedetineerde op de leefafdeling of tijdens de overige regimesactiviteiten. De resultaten hiervan worden besproken in het MDO. Bevindingen naar aanleiding van de ingewonnen informatie en observaties gedurende deze periode kunnen aanleiding zijn om het verlof te weigeren. Een urinecontrole kan worden toegepast bij verdenking van druggebruik. Het merendeel van de respondenten meldt dat in het kader van het drugsontmoedigingsbeleid standaard bij de eerste inkomst in de inrichting een urinecontrole wordt toegepast.

De beraadslaging over de verlofaanvraag in het MDO (of Gedetineerdenberaad)

Aan de advisering door het MDO over de toekenning of afwijzing van een AVG wordt door inrichtingen een bepaalde (procedurele) vorm gegeven. Het komt voor dat een verlofaanvraag wordt afgehandeld zonder tussenkomst en inbreng van het MDO, omdat het MDO of Gedetineerdenberaad om bepaalde redenen (tijdelijk) is opgeschort. Interne partijen worden in dat

geval via andere wegen door het BSD geraadpleegd. In het volgende gedeelte van dit hoofdstuk wordt gekeken hoe inrichtingen vorm hebben geven aan de beraadslaging in het MDO.

a. Voorzitterschap

Zowel de UD, het afdelingshoofd of de BSD-er kunnen als voorzitter van het MDO fungeren. Meestal is het afdelingshoofd voorzitter. Slechts in een minderheid van de gevallen fungeert de UD als voorzitter van het MDO. In inrichtingen waar dit laatste het geval is, zien de betrokken actoren dit als een groot voordeel. De UD is in inhoudelijke zin optimaal geïnformeerd over elke beschikking die hij tekent.

De belangrijkste taak van de voorzitter is het bewaken van de procedure, controleren of alle relevante informatie is verzameld en zorgen dat het MDO zijn advies baseert op een zorgvuldige afweging en objectiviteit.

b. De inbreng en beoordeling van informatie

De BSD-medewerker geeft bij de inbreng van de verlofaanvraag in het MDO een overzicht van de reeds verzamelde (externe) informatie. Vervolgens krijgen de MDO-deelnemers de gelegenheid om hun informatie over het gedrag van de gedetineerde binnen de inrichting in te brengen. Zoals eerder bleek kunnen zich hier wel eens problemen met betrekking tot de onderbouwing voordoen. Over de onderbouwing van de informatie die bijvoorbeeld de afdeling via de deelnemende PIW-er over het gedrag van de gedetineerde inbrengt, wordt door een van de geïnterviewden het volgende opgemerkt:

“De informatie over het gedrag van de gedetineerde is soms wel eens vaag. Het verband tussen het gedrag en de vraag of iemand al of niet op verlof kan, ontbreekt. Op zich is dit niet zo’n probleem in gevallen waarmee niets aan de hand is. Het wordt echter wel een probleem bij twijfelgevallen of gevallen waarin men een gedetineerde niet met verlof wil laten gaan.”

De manier waarop het MDO omgaat met een negatief advies van het OM blijkt te kunnen verschillen per inrichting.

Tabel 5.7. Behandeling negatieve adviezen in het MDO, in percentages

	N=35
Altijd op inhoud en onderbouwing besproken	74 %
Niet op inhoud en onderbouwing besproken	23 %
Weet niet	3 %

Bijna driekwart van de ondervraagden geeft aan dat een negatief advies van OM en politie altijd in inhoudelijke zin wordt getoetst.

Niet overal wordt echter steeds gestreefd naar een toetsing van het negatief advies van het OM. Een respondent signaleert in dit verband het volgende:

“Het OM zegt ‘nee’ dus dan vindt men hier in de inrichting dat je er ook verder niet meer over hoeft te praten. Men verschuilt zich achter het advies van het OM. Ze bekijken dat advies niet.

De officier van Justitie zegt ‘nee’, dus dan zeggen wij ook nee. Dat is principieel fout. Je hoort in principe als MDO altijd een eigen advies naast dat van het OM of politie te zetten in plaats van het blindelings over te nemen. Neem bijvoorbeeld het geval van een opgelegde

Executie-indicator, het argument van het OM om die op te leggen kan achterhaald en niet meer actueel zijn. In zo'n geval moet je daar toch een eigen advies naast zetten."

Als het OM herhaaldelijk een verlof blijft afwijzen dan is, blijkens het onderstaande citaat, een mogelijke opstelling van het MDO deze:

"We maken mee dat het OM of politie tot twee, drie keer toe een negatief advies geven bij een verlofaanvraag. In eerste instantie ga je erin mee, maar als de einddatum nadert en iemand nog steeds niet met verlof is gegaan dan laten we op een gegeven moment het belang van de gedetineerde toch zwaarder wegen. Om de risico's te beperken stellen we dan soms ook een begeleid verlof voor. De ene keer gaat de selectiefunctionaris mee in dit verhaal, de andere keer echter niet."

De informatie die in het MDO wordt beoordeeld, hoeft niet uitsluitend betrekking te hebben op negatieve indicaties. Positieve indicaties die verwijzen naar het belang dat de gedetineerde bij het verlof heeft kunnen eveneens aan de orde komen. Uit de onderstaande tabel krijgt men een indruk van de mate waarin de positieve indicaties aan de orde komen in het MDO.

Tabel 5.8. Rol van het belang van het verlof in MDO, in percentages

	N=35
Expliciet aan de orde gesteld	54 %
Niet expliciet aan de orde gesteld	43 %
Weet niet	3 %

Volgens 54% van de respondenten wordt het belang van het verlof voor de gedetineerde binnen het MDO expliciet aan de orde gesteld. Ongeveer vier op de tien respondenten (43%) zegt dat dit niet het geval is. Met het belang dat de gedetineerde bij een verlof heeft, kortom met positieve indicaties, wordt dus op een wisselende manier omgegaan.

c. De advisering door het MDO en de omgang met twijfelgevallen

Als men zich in het MDO een beeld heeft gevormd van de voorliggende informatie over een verlofaanvraag dan gaat men vervolgens over tot de beraadslaging over het te geven advies.

Zoals uit het methodologische hoofdstuk bleek, vertonen aanvragen een verschillende mate van complexiteit. Bij meer complexe aanvragen kan er sprake zijn van twijfel en vermoedens die men niet goed met harde feiten kan onderbouwen.

Bij twijfelgevallen kan het MDO in afwachting van nader onderzoek het advies opschorten.

Men kan zich bij opschorting bijvoorbeeld wenden tot politie, OM, selectiefunctionaris of UD voor meer informatie of een nader advies.

Blijft opschorting achterwege dan moet een advies worden uitgebracht. Geeft men de aanvrager het voordeel van de twijfel dan volgt een positief advies. Er kan ook een negatief advies volgen. Er zijn echter ook inrichtingen die bij twijfelgevallen het dossier zonder een advies doorsturen naar de selectiefunctionaris en het besluit verder aan hem of haar overlaten

Aan de respondenten die aan het MDO deelnemen werd gevraagd voor welk soort advies het MDO doorgaans bij twijfelgevallen kiest. In de onderstaande tabel wordt een indruk gegeven van het soort advies dat men in twijfelgevallen uitbrengt.

Tabel 5.9. MDO-advies bij twijfel, in percentages

	N=39
Altijd een negatief advies	13 %
Altijd een positief advies	23 %
Afwisselend positief of negatief	36 %
Geen advies	23 %
Weet niet	5 %

Een beleid van afwisselend positief of negatief blijkt het meest gangbaar te zijn. Opvallend is voorts dat ruim een derde van de respondenten aangeeft dat bij twijfelgevallen het advies altijd een standaard negatief dan wel positief karakter heeft en dat bijna een kwart aangeeft dat in een dergelijke situatie geen advies volgt. Bij het achterwege blijven van een advies legt men de aanvraag neer bij de selectiefunctionaris of UD of men schort het advies op.

Gelet op het meer complexe karakter van twijfelgevallen ligt een advisering die al naar gelang de omstandigheden nu eens positief en dan weer negatief uitvalt het meest voor de hand. Oplossingen in de zin van een standaard negatief of positief advies leiden in twijfelgevallen hoogstwaarschijnlijk minder vaak tot een zorgvuldige afwegingen. Het verdiepingsonderzoek naar problematische aanvragen zal hierover meer inzicht verschaffen.

Bij twijfelgevallen waarbij bepaalde vermoedens niet goed hard te maken zijn, kunnen zich bovendien bepaalde meningsverschillen en conflicterende visies voordoen. Harde bewijzen om het verlot af te wijzen ontbreken immers. Een respondent merkt in dit verband het volgende op over de gang van zaken in zijn inrichting:

“Normaal gesproken wordt er in het MDO zelden expliciet gevraagd naar de kans dat een verlot goed of fout afloopt. De discussie is veelal niet gericht op inschatten van risico’s. Risico’s en de mogelijkheid van een verkeerde of goede afloop komen wel uitgebreider ter sprake bij twijfelgevallen.

Als men het lastig vindt om de risico’s en de afloop van een verlot in te schatten dan zie je wel eens dat sommige MDO-deelnemers eerder ‘nee’ gaan roepen. Soms zie je ook dat bepaalde persoonlijke en nogal subjectieve impressies of emoties ineens de boventoon gaan voeren. Sommige MDO-deelnemers hebben dan de neiging om gedetineerden die als sympathiek en coöperatief te boek staan het voordeel van de twijfel te geven en om het verlot te weigeren bij gedetineerden die men als lastig beschouwt. In zo’n situatie zie je ook discussie en tegenspel van de rest, i.c. de voorzitter, ontstaan om tot een meer objectieve, eerlijke en evenwichtige besluitvorming te komen.”

Meningsverschillen of conflicterende visies bij de verlotverlening hoeven zich overigens niet alleen maar te beperken tot twijfelgevallen. Complicaties bij de besluitvorming kunnen ook te maken hebben met verlotaanvragen met duidelijke contra-indicaties enerzijds en een toegenomen belang van een verlot voor de gedetineerde anderzijds.

d. Twijfelgevallen bij een regimesgebonden verlot

Vier van de zes respondenten die in het kader van het RGV werden geïnterviewd geven aan dat zij soms tot regelmatig twijfels hebben bij het op verlot gaan van gedetineerden vanuit een HOI/POI. Die twijfels hebben bijvoorbeeld te maken met druggebruik, twijfel over terugkeer van verlot, de goede bedoelingen van verlofgangers, twijfel of de gedetineerde het verlot aan-

kan en de aard van het verlofadres. Dergelijke twijfelgevallen worden in een HOI/POI eveneens in het MDO besproken. Een respondent zegt over het niet aankunnen van een RGV:

“Verlof moet niet afhankelijk zijn van het regime want niet iedereen die hier binnenkomt is geschikt voor een HOI/POI setting. Vooral de zelfmelders die hierheen worden gestuurd, blijken het verlof vaak niet aan te kunnen. Dat ze hier dan toch terecht komen is een kwalijke zaak.”

Dergelijke twijfels kunnen een aanleiding zijn om nadere inlichtingen en adviezen bij OM, politie en reclassering in te winnen.

Sommige respondenten geven tevens aan dat er sprake moet zijn van gereede twijfel en dat vermoedens hard gemaakt moeten worden. Men geeft aan dat het vaak om twijfels gaat die niet of moeilijk met objectieve feiten zijn te onderbouwen. Mogelijkheden om preventief op te treden en incidenten te voorkomen zijn beperkt, juist vanwege die vermoedens die niet goed zijn hard te maken. Een respondent merkt bij de vraag hoe men in de inrichting met bepaalde twijfels omgaat, het volgende op:

“Als zijnde ongrijpbaar vanwege het vaststaande recht. Je hebt bij twijfel te weinig tools om het te weigeren en ermee te spelen. Je kunt enkel maar achteraf sanctioneren, maar dan is het al fout gegaan. Dat is niet preventief!”

Het komt voor bij twijfelgevallen dat het BSD in eerste instantie altijd adviseert het verlof te weigeren. Een respondent merkt hier op:

“Standaardregel is bij twijfel niet inhalen, tenzij ik als BSD-er wordt overtuigd of overruled door de unit-directeur die het laten doorgaan van het verlof wel van belang acht.”

Twijfels waarbij men de vermoedens niet goed met feiten kan staven kunnen dus resulteren in een weigering van het verlof. De kans dat het besluit in geval van beklag of beroep ongegrond wordt verklaard neemt men klaarblijkelijk op de koop toe. Twijfels bij een RGV beperken zich overigens niet tot het eerste weekendverlof. Zij kunnen ook ontstaan als de gedetineerde al geruime tijd in de inrichting verblijft. Een respondent merkt hier op:

“Wij kregen laatst een melding dat iemand tijdens zijn verlof een zwaar delict zou gaan plegen. Dan stellen we het verlof uit. Je bent dan bezig op basis van vermoedens. Dat is wel moeilijk.”

Bij twijfel bij een RGV kan de UD het verlof intrekken of bijzondere voorwaarden stellen. Hij doet dit op voorstel van het BSD, afdelingshoofd en PIW-ers.

Maatregelen kunnen neerkomen op het in eerste instantie bespreken van de mogelijke risico's met de gedetineerde. In het uiterste geval kan men reageren met een weigeren, beperken en uitstellen van het weekendverlof. In situaties van twijfel kunnen inrichtingen ook kiezen voor maatregelen in de vorm van bijzondere voorwaarden waarmee men de kans op incidenten probeert te verkleinen (bijvoorbeeld het regelen van een ander verlofadres)

De mogelijkheden om het verlof te weigeren lijken niet altijd even groot. Een respondent uit een POI zegt hierover het volgende:

“Weigeren komt niet voor. Wij zijn immers in het weekend dicht. Of ik zou mensen in het weekend in dienst moeten hebben of halen. Ik kan kijken of ik in zo'n geval een gedetineerde kan plaatsen in een HVB binnen deze locatie of in een HOI elders.”

e. Het oordeel over het MDO-advies

Bij de telefonische enquête kregen respondenten in het kader van de toepassing van het AVG de vraag voorgelegd of zij wel eens moeite hadden met de manier van adviseren door het MDO en met de inhoud van het advies.

In onderstaande tabel is af te lezen in welke mate de respondentgroep moeite heeft met de manier waarop een advies tot stand komt in het MDO.

Tabel 5.10. Moeite met de totstandkoming van het advies van het MDO, in percentages

	Medewerker BSD (N = 12)	Hoofd BSD (N = 9)	Unit-directeur (N = 7)	Afdelings-hoofd (N = 9)	Totaal (N = 37)
Vaak	-	-	-	-	-
Regelmatig	8%	11%	-	-	5%
Soms	33%	56%	43%	11%	35%
Zelden of nooit	58%	33%	57%	89%	60%

Uit deze onderzoeksgegevens blijkt dat een kleine minderheid van de BSD-functionarissen, dus zowel de medewerkers als de hoofden BSD, als enige partij aangeeft *regelmatig* moeite te hebben met de totstandkoming van een advies van het MDO. De ondervraagde UD's en afdelingshoofden hebben hier alleen *soms* moeite mee. Het meest positief zijn de afdelingshoofden die vaak ook voorzitter van het MDO zijn. Uit het totaal overzicht blijkt dat vier op de tien respondenten soms of regelmatig moeite heeft met de manier waarop het MDO adviseert. In onderstaande tabel wordt aangegeven of men wel eens moeite heeft met de *inhoud* van het advies van het MDO.

Tabel 5.11. Moeite met de inhoud van het advies van het MDO, in percentages

	Medewerker BSD (N = 12)	Hoofd BSD (N = 9)	Unit-directeur (N = 8)	Afdelings-hoofd (N = 9)	Totaal (N = 38)
Vaak	-	-	-	-	-
Regelmatig	8%	-	-	-	3%
Soms	42%	78%	50%	33%	50%
Zelden of nooit	50%	22%	50%	67%	47%

Ook hier blijkt dat het BSD iets meer moeite heeft met de inhoud van een advies van het MDO dan de UD's en de afdelingshoofden. Het totaaloverzicht laat zien dat de helft van de respondenten soms tot regelmatig moeite heeft met de inhoud van het MDO advies.

Uit de toelichtingen die respondenten op hun reacties geven blijkt verder dat als respondenten moeite hebben met de *manier* van adviseren dit te maken kan hebben met zowel een te gemakkelijk *ja* als een te gemakkelijk *nee* bij een verlovverlening waarbij bijvoorbeeld sprake is van twijfels of een verschil van mening over de juiste belangenafweging. Een te gemakkelijk 'ja' of 'nee' duidt mogelijk op een overwegend routinematig karakter van de beraadslaging. Hierover werd aan respondenten de vraag voorgelegd of de meeste verlofaanvragen doorgaans als hamerstuk werden afgedaan. In onderstaande tabel worden de reacties van de respondenten weergegeven.

Tabel 5.12. Afhandeling van de verlofaanvraag als hamerstuk, in percentages

	N=35
Afhandeling is hamerstuk	31%
Afhandeling is geen hamerstuk	63 %
Weet niet	6 %

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de afhandeling van een verlofaanvraag in de meeste gevallen geen hamerstuk is. Ruim eenderde van de respondenten meent dat dit wel het geval is.

Moeite met de *inhoud* van het MDO advies heeft bijvoorbeeld te maken met een te eenzijdige of gebrekkige onderbouwing van het advies, een neiging van de deelnemers om in hun advisering om de hete brij heen te draaien en geen duidelijkheid te verschaffen, een zekere blindheid voor bepaalde risico's en de neiging om teveel vanuit onderbuikgevoelens te reageren en onvoldoende objectiveren van de risico's op basis van de feiten. Het voordeel van de twijfel geven kan, blijkens een van eerdere citaten in dit hoofdstuk, met name bij een falende controle en supervisie, resulteren in het nemen van onaanvaardbare risico's zoals het met verlof sturen van een verslaafde met het adres van het CAD-kantoor als verlofadres.

Blijkens onderstaande opmerking doet zich in het MDO bovendien de volgende complicatie voor:

“In het MDO doen zich wel eens problemen voor. Hierbij gaat het dan vooral om een te rechtlijnig ja of nee. Er zijn bovendien zeven verschillende afdelingshoofden met allemaal verschillende visies. En deze afdelingshoofden kijken alleen naar de objectieve criteria.”

In het MDO van een inrichting kunnen de deelnemers dus zeer veel verschillende visies hebben op de verlofverlening, hetgeen de beraadslaging bij problematische aanvragen niet gemakkelijk maakt.

Het besluit van de UD

In gevallen waarin hij volgens de procedure bevoegd is, neemt de directeur (UD) het besluit tot toekenning of afwijzing van een verlof. In de praktijk betekent dit het tekenen door de UD van een beschikking die door het BSD is gemaakt. Het komt ook voor dat het hoofd BSD is gemandateerd door de directie om verlofaanvragen te tekenen. De UD wordt bij en dergelijk mandaat alleen geraadpleegd in gevallen waarbij zich naar het inzicht van het hoofd BSD complicaties voordoen.

Kennis van de inhoud van de verlofaanvraag varieert nogal bij de UD's.

In de telefonische enquête is de vraag opgenomen of de UD zich altijd in de inhoud van de stukken van een verlofaanvraag verdiept. Onderstaande tabel laat hiervan de resultaten zien.

Tabel 5.13. UD verdiept zich altijd in de stukken van de verlofaanvraag, in percentages

	Medewerker BSD (N = 12)	Hoofd BSD (N = 9)	Unit-directeur (N = 10)	Afdelings-hoofd (N = 9)	Totaal (N = 40)
Ja	33%	44%	70%	44%	48%
Nee	67%	56%	30%	33%	48%
Weet niet	-	-	-	22%	5%

Uit de kolom met het totaal overzicht blijkt dat door 48 % van de respondenten, inclusief de UD's, wordt beaamd dat de UD zich altijd verdiept in de stukken over een verlofaanvraag. Hetzelfde percentage geeft aan dat de UD zich niet verdiept in de stukken. Van alle 10 UD's zeggen er 7 zich altijd te verdiepen in de stukken van een verlofaanvraag. Opmerkelijk is dat ruim tweederde van de BSD-medewerkers, die de stukken van een verlofaanvraag aan de UD voorleggen, aangeeft dat deze zich niet altijd in de inhoud van de stukken verdiept.

Een van de respondenten die als UD aan het MDO deelneemt merkt hierover het volgende op: *“Ik neem reeds binnen het MDO een standpunt over toekenning of afwijzing in.”*

Deze directeur is dus altijd goed op de hoogte van de inhoudelijke aspecten van de verlofaanvraag. Een andere directeur antwoordt op de vraag of hij zich altijd in de inhoud van de aangeleverde stukken verdiept het volgende:

“Dat is afhankelijk van het BSD, ik ga vooral af op het BSD. Ik verdiep mij vooral in de stukken bij gevallen van twijfel. Het afdelingshoofd zegt bijvoorbeeld ja en het BSD zegt nee. Vaker komt het voor dat het afdelingshoofd nee zegt en het BSD ja zegt. Ik geef vaak het voordeel van de twijfel.”

In dit geval verdiept de directeur dus blijkbaar niet altijd in de inhoud van de stukken. In dit verband wordt door respondenten de praktijk van het ‘blind tekenen’ genoemd. De stukken worden getekend zonder kennis van de inhoud. De UD weet bij deze praktijk alleen wat hij tekent als de BSD-er hem erop attent maakt dat er twijfels, complicaties of tegenstrijdige adviezen zijn. De geïnterviewde selectiefunctionarissen en sommige BSD-ers vinden dit een onaanvaardbare praktijk.

Aan UD's werd ook gevraagd hoe vaak zij in hun besluit afwijken van de adviezen van overige betrokken interne of externe actoren. Afwijkingen komen blijkens onderstaande tabellen niet veelvuldig voor.

Tabel 5.14. Afwijking van negatieve adviezen van OM /politie door UD, in percentages

	N= 9
Soms	22 %
Zelden of nooit	78 %

Tabel 5.15. Afwijking van adviezen van MDO door UD, in percentages

	N= 9
Soms	33 %
Zelden of nooit	67 %

Sommige UD's zijn zeer stellig over een negatief advies van het OM, zij gaan er zelden of nooit tegen in. Een respondent merkt hier op:

“Als het OM nee zegt dan zou ik wel gek zijn om ja te zeggen. Het OM heeft een zwaarwegend belang en weet veel over het delict en de maatschappelijke onrust die dat teweeg heeft ge-

bracht. Bovendien kent het OM het dossier. Ze weten eigenlijk alles m.b.t. het slachtoffer. Dus ik geef (of ken) het OM veel macht toe."

Als het om niet al te ernstige delicten gaat, kan bij twijfelgevallen met bepaalde vermoedens die niet hard zijn te maken, het geven van het voordeel van de twijfel een strategie zijn waarvan UD's gebruik maken. Een van hen zegt:

"Ik gun de gedetineerde het voordeel van de twijfel. Ik geef een gedetineerde een bepaald vertrouwen. Het gaat dan wel eens mis, maar dat neem je op de koop toe."

Een belangrijk aanvullend argument om het verlop bij twijfelgevallen toch gewoon door te laten gaan is bovendien het ontbreken van harde feiten op grond waarvan een beroep op de weigeringsgronden niet goed mogelijk is. Het weigeren van een verlop in een dergelijke situatie leidt, zo schat men in, tot een ongegrondverklaring van het afwijzingsbesluit bij beklag of beroep door de aanvrager. Hierover merkt een van de respondenten op:

"Soms heb ik het gevoel dat het een en ander niet goed zal aflopen maar dat kan ik gewoon niet hard maken. Afwijzen leidt altijd tot discussie. Een afwijzing moet gebaseerd zijn op feiten en niet op vermoedens."

Andere besluitvormers, zoals bijvoorbeeld een van de geïnterviewde selectiefunctionarissen zijn over de strategie bij twijfel zeer duidelijk, blijkens deze opmerking:

"Bij twijfel moet het antwoord altijd nee zijn. Ik heb zoiets van dat een gedetineerde het moet kunnen bewijzen."

Veel voorkomende weigeringsgronden die de geïnterviewden UD's noemen zijn een negatief advies van het OM en of politie, het gedrag in de inrichting en scores op UC (drugs).

Het besluit van de selectiefunctionaris

Alvorens hun besluit tot toekenning of afwijzing van aanvragen uit de inrichting te nemen, voeren de selectiefunctionarissen een controle van de ingezonden stukken uit. Men richt zich hierbij vooral op de manier waarop de actoren in de inrichting de verzamelde inlichtingen en (negatieve) adviezen hebben beoordeeld en op de zorgvuldigheid van de afweging van de verschillende belangen (gedetineerde, slachtoffer, maatschappij).

Selectiefunctionarissen krijgen jaarlijks honderden tot niet duizenden verlofaanvragen toegestuurd vanuit de inrichtingen. Zij hebben hierdoor een vrij goed beeld van de kwaliteit van de advisering zoals deze in het MDO plaatsvindt. Die kwaliteit is wisselend per inrichting. In de stukken over een verlofaanvraag die zij uit de inrichtingen krijgen aangeleverd, bespeuren zij soms een zekere tendens tot oppervlakkigheid en eenzijdigheid.

Een van de selectiefunctionarissen merkt op:

"Soms krijgen we er geen vinger achter wat er precies aan de hand is, maar je hebt een bepaald gevoel dat er iets aan de hand is. Wat het meeste voorkomt zijn adviezen die niet gemotiveerd en onderbouwd zijn."

Stukken worden soms aangeleverd zonder advies of zijn niet getekend door de UD maar door een BSD-medewerker. Beide selectiefunctionarissen willen in het kader van de aangeleverde stukken niet spreken van slechte adviezen maar van *eenzijdige* en te weinig objectieve en evenwichtige adviezen door de inrichtingen.

De eenzijdigheid van de adviezen zoals die vanuit de inrichtingen worden aangeleverd heeft volgens de beide functionarissen vooral ook te maken met het feit dat de betrokken partijen heel dicht op elkaar zitten. Een van de functionarissen merkt op:

“Het belang van de gedetineerde is soms heel dominant, wat ook begrijpelijk is als je weet dat de PIW-er en het afdelingshoofd met die gedetineerde moeten leven en omgaan. PIW-ers proberen een besluit om een bepaalde gedetineerde met verlof te laten gaan als het ware te ‘verkopen’ om toch nog op een goede en prettige manier met de gedetineerde te kunnen blijven omgaan.”

Het BSD en het MDO kijken, aldus de geïnterviewde selectiefunctionarissen, soms te veel naar het gedrag in de inrichting en te weinig naar de maatschappelijke context.

Vormgeving van het verlof

De vormgeving van het verlof lijkt nogal afhankelijk van de visie of cultuur die er in een inrichting heerst. In een van de inrichtingen geldt welhaast een standaardvorm voor het verlof: altijd in het weekend voor het maximaal aantal uren. Gedetineerden willen, aldus een van de respondenten uit deze inrichting, allemaal graag in het weekend met verlof dus dan gaat ook iedereen in het weekend met AVG.

“Het AVG is altijd in het weekend. De gedetineerde heeft het heft in handen. Wij als inrichting toetsen niet het effect van het verlof en of dit daadwerkelijk een bijdrage levert aan de terugkeer in de samenleving.”

Voorts signaleert een van de respondenten uit deze inrichting dat een verlof zelden of nooit wordt geweigerd. Ook bij twijfelgevallen lijkt men doorgaans te volstaan met het voordeel van de twijfel, men neemt gewoon het risico en het leidende motto is ‘op hoop van zegen’.. In een aantal andere inrichtingen probeert men bij twijfel altijd de risico’s toch zoveel mogelijk te beperken door een goede voorbereiding en dosering van het verlof.

“Bij twijfel gaan we aan de slag met de gedetineerde. Het gedrag binnen zegt ook niet veel over het gedrag dat de gedetineerde buiten zal vertonen. Verlof verlenen is ook altijd een kwestie van bewust risico’s nemen. Maar eigenlijk zou je naar de psychologische beveiliging moeten kijken. Hoe goed kent men de gedetineerde.”

In dit soort gevallen kent men het verlof toe maar er wordt vervolgens een gesprek met de verlofganger gehouden waarin wordt gewezen op de consequenties van misbruik van verlof (bijv. geen verdere detentiefasering meer). Een afdelingshoofd zegt hierover het volgende:

“Soms zoek ik een gedetineerde vlak voordat hij met verlof gaat nog even op om hem op het hart te drukken dat hij wel moet terugkomen.”

Ook wordt in bepaalde gevallen het verlof in eerste instantie toegekend voor een beperkt aantal uren of voor bepaalde tijdstippen (bv. niet in het weekend) en worden er bijzondere voorwaarden ingelast zoals het verbod zich op bepaalde plaatsen op te houden of het terugbellen naar de inrichting. Ook kan het verlof worden gemeld bij en kortgesloten met de politie. Overleg vooraf en afspraken met familie en het laten terugbellen naar de inrichting zijn eveneens middelen om het verlof zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen.

De vorm waarin men in sommige inrichtingen het verlof giet, laat men eveneens afhangen van de redenen die de verlofganger voor het aanvragen van verlof opgeeft. Als de verlofaanvrager

zijn verlof vooral wil gebruiken om zaken te regelen dan krijgt hij het verlof nooit in het weekend maar op een doordeweekse dag. Soms wordt het verlof over een deel van het weekend en een werkdag gespreid. Een van de respondenten uit deze inrichtingen merkt hierover op:

“Wij zien het verlof als een verlengstuk of voorbereiding op detentiefasering, dus wordt er ook een stap gezet richting maatschappij. Verlof moet altijd in het teken staan van re-integratie. Ik zie het niet als een recht. Gedetineerden hebben een recht op aanvraag. Ik vind het leuk om met een gedetineerde te stoeien over die aanvraag. Mijn vraag is dan: wat denk je buiten te gaan doen? Denk je dat je het aan kunt?”

In deze inrichting bespreekt men de manier waarop de aanvrager zijn verlof wil gaan gebruiken altijd vooraf met het BSD.

Bij deze werkwijze hoort bijvoorbeeld ook de expliciete boodschap voor de verlofganger dat het eerste AVG als een test geldt voor het aankunnen van vrijheden die bijvoorbeeld horen bij een meer open setting.

In een van de andere inrichtingen is een gesprek met de gedetineerde bij terugkeer van verlof standaardpraktijk. Dit wordt van belang geacht voor de vervolhverloven en detentiefasering. Hier meldt een van de respondenten in het kader van, wat hij aanduidt als, verlofevaluatie bovendien het volgende:

“Nadat ze terug zijn van verlof doen we ook navraag of de gedetineerde ook heeft gedaan wat hij tijdens zijn verlof moet doen.”

Inrichtingen vertonen derhalve verschillen in de mate waarin het AVG meer op maat wordt maakt. Voor een dergelijke meer maatgebonden en persoonsgerichte benadering biedt de verloffregeling volgens de betrokken functionarissen ruimschoots de ruimte en zij maken er ook in actieve zin gebruik van. Voor deze benadering wordt gekozen om optimaal recht te doen aan het resocialisatiebelang en om, met name in geval van twijfel, zoveel mogelijk recht te doen aan het veiligheidsbelang.

Het RGV vindt standaard in het weekend plaats. De mogelijkheden voor het sturen en bepalen van de vorm en inhoud van het verlof zijn daardoor beperkt.

“Bij het regimesgebonden hebben we weinig zicht op hetgeen gedetineerden dan gaan doen. Dit geldt niet voor het incidenteel verlof. Dat kun je regelen op maat. Als iemand naar de sociale dienst moet dan kun je dat ook controleren. Incidenteel verlof behoeft ook geen procedure via het BSD.”

“Het regimesgebonden verlof is zijn eigenlijke doel voorbijgeschoten. Van het regelen van zaken voor de periode na detentie is geen sprake. Het RGV draagt nu alleen bij aan het aanhalen van de banden met de familie. Dus aan het RGV hebben gedetineerden niet veel als ze zaken moeten regelen omdat instanties nooit in het weekend geopend zijn.”

Toch biedt de regeling enige speelruimte om zaken tijdens het weekendverlof te regelen, zo blijkt uit het onderstaande.

“Het RGV kan flexibel worden ingezet binnen de het huidige kader van de regeling, Je kunt gaan schuiven met het verlof door het op een vroeger tijdstip in de week gedurende werkda-

gen te laten beginnen. Of je kunt het later in het weekend laten beginnen en aan het begin van de week gedurende een werkdag, de maandag laten eindigen.”

Uiteraard is een dergelijke oplossing alleen maar mogelijk als de inrichting gedurende het weekend geopend is.

Drie van de zes respondenten melden dat evaluatie van het RGV in het gedetineerdenberaad of MDO vaak voorkomt. De overigen melden dat dit soms voorkomt, met name bij problemen of incidenten tijdens het verlof.

5.2. Bruikbare elementen uit de regeling

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag uit de Inleiding van dit hoofdstuk beantwoord, namelijk **onderzoeksvraag 2**: Wat zijn in de praktijk goed toepasbare elementen uit de bestaande verlofregeling?

5.2.1. De verschillende elementen uit de bestaande verlofregeling

Aan de sleutelinformanten is gevraagd welke regels en voorschriften zij bij hun werkzaamheden gebruiken. Vervolgens is hun mening gepeild over de belangrijkste onderdelen van de wettelijke regeling, in het bijzonder over eigenschappen als de begrijpelijkheid, duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikendheid van de verschillende onderdelen van de regeling.

Over de volgende onderdelen of elementen van de regeling kregen respondenten vragen voorgelegd:

- doel van de regeling;
- inlichtingen en adviezen;
- objectieve criteria;
- weigeringsgronden;
- verdeling van taken;
- beslissingsbevoegdheid van UD en SF;
- procedure;
- aantallen verloven;
- duur van het verlof;
- bijzondere voorwaarden;
- incidenten;
- maatregelen bij incidenten;

Binnen het wettelijk kader zijn bepaalde uitvoeringsaspecten van de verlofverlening dwingend voorgeschreven dan wel overgelaten aan de besluitvormers op decentraal niveau in dit geval de directeur van de penitentiaire inrichting. In dit verband is aan de sleutelinformanten tevens gevraagd hun oordeel te geven over de vrije beleidsruimte die de regeling bij de toepassing biedt.

Als belangrijkste respondenten bij dit onderdeel van het onderzoek gelden de medewerkers BSD, de unit-directeuren en selectiefunctionarissen. Het zijn vooral deze functionarissen die veelvuldig en in detail met de regels en voorschriften moeten werken.

5.2.2. Gehanteerde regels en voorschriften

Als belangrijkste bronnen van regelgeving die bij het afhandelen van een verlofaanvraag worden door sleutelinformanten genoemd: de wettelijke regeling, het handboek Selectie & Detentieplanning, de Vreemdelingenwet en de jurisprudentie

5.2.3. Het oordeel over de duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikendheid van de onderdelen regeling

Met betrekking tot de verschillende elementen van de regeling kregen respondenten de vraag voorgelegd of zij de manier waarop de wetgever het desbetreffende onderdeel heeft geregeld in de verloffregeling, duidelijk vonden. Het begrip duidelijk werd hier toegelicht als ‘begrijpelijk geformuleerd’. Vervolgens werd gevraagd of men het onderdeel in het kader van de werkzaamheden die men bij de verlofaanvraag verricht ook bruikbaar vond. Bruikbaar werd verder toegelicht als ‘er iets aan hebben bij de werkzaamheden’. Het begrip toereikendheid heeft, behalve op de maatregelen bij incidenten, betrekking op onderdelen van de regeling met een meer kwantitatief karakter zoals het maximum aantal verloven, maximum duur van het verlof.

Bij de frequentieverdelingen op de duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikend van de verschillende onderdelen van de regeling springen een aantal onderdelen er in negatieve zin uit. In onderstaande tabel zijn de onderdelen gerangschikt naar het percentage respondenten dat het desbetreffende onderdeel **onduidelijk** vindt:

Tabel 5.16. Onduidelijkheid van onderdelen van de verloffregeling, in percentages

Onderdeel	onduidelijk
1 De scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid UD en selectiefunctionaris	26 %
2. Incidenten;	24 %
3. Maatregelen naar aanleiding van incidenten	23 %
4. Weigeringsgronden;	21 %
5. Bijzondere voorwaarden	18 %
6. Taakverdeling	18 %
7. Inwinnen van inlichtingen en advies	10 %
8. Overig (doel, objectieve criteria, procedure, aantallen en duur van het verlof)	0- 3%

In de volgende tabel over de **onbruikbaarheid** van onderdelen van de verloffregeling zien we dezelfde top drie als in de tabel over de duidelijkheid van de regeling. Het betreft hier de scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid van UD en selectiefunctionaris, incidenten en maatregelen naar aanleiding van incidenten.

Tabel 5.17. Onbruikbaarheid van onderdelen van de verloffregeling, in percentages

Onderdeel	onbruikbaar
1 De scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid UD en selectiefunctionaris	41 %
2. Incidenten;	24 %
3. Maatregelen naar aanleiding van incidenten	23 %
4 Doel van de regeling	18 %
5. Bijzondere voorwaarden	16 %
6. Verlofduur	16 %
7. Taakverdeling	13 %
8. Inwinnen van inlichtingen en advies	13 %
9. Procedure	10 %
10. Weigeringsgronden	10 %
11. Overig (objectieve criteria, aantallen verloven)	0-5 %

In de onderstaande tabel wordt het percentage respondenten weergegeven dat bepaalde onderdelen als ontoereikend beoordeelde. Het betreft hier het oordeel over het maximum aantal verloven, de verlofduur en de maatregelen naar aanleiding van verlofincidenten.

Tabel 5.18. Ontoereikendheid van onderdelen van de verlofregeling, in percentages

Onderdeel	ontoereikend
1.Verlofduur	18 %
2.Maatregelen bij incidenten	17 %
3.Aantallen verloven	17 %

Het oordeel over de verschillende onderdelen van de regeling is over het algemeen positief. Er zijn geen onderdelen die door een ruime meerderheid als minder duidelijk, bruikbaar of toereikend worden gezien. Er is slechts een onderdeel dat er qua bruikbaarheid in negatieve zin uitspringt en dat is de verdeling tussen de beslissingsbevoegdheid van de UD en selectiefunctionaris. Een substantiële minderheid vindt dit een minder bruikbaar onderdeel. Een kleine minderheid signaleert verder problemen qua duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikendheid bij de incidenten, maatregelen naar aanleiding van de incidenten, weigeringsgronden en het doel van de regeling.

Vier van de zes respondenten die in het kader van het RGV werden ondervraagd, zijn niet tevreden over de regeling en procedure waar het de duidelijkheid en bruikbaarheid van de objectieve criteria, weigeringsgronden, scheiding tussen beslissingsbevoegdheid van UD en selectiefunctionaris, aantallen /duur van het verlof, incidenten en maatregelen bij incidenten betreft. Het commentaar dat men hierbij geeft, heeft betrekking op:

- de verbinding van de objectieve criteria met het regime in plaats van het verlof zelf;
- vermoedens of twijfels zonder harde feiten en bewijzen zijn moeilijk onder de weigeringsgronden te brengen;
- te weinig mogelijkheden om te sanctioneren bij verlofincidenten. Men kan het verlof alleen maar intrekken. In sommige open inrichtingen is immers geen personeel gedurende het weekend. Weigering van het verlof wordt dan problematisch. Als uiterste mogelijkheid kan men de gedetineerde in een HVB binnen dezelfde of een andere locatie insluiten;
- het gebrek aan zeggenschap van de UD bij plaatsing en selectie door de selectiefunctionaris;
- gebrek aan mogelijkheden om het RGV te gebruiken voor resocialisatie en het noodgedwongen gebruik van incidenteel verlof. Het RGV vindt immers in het weekend plaats en dit belemmert de mogelijkheden om zaken te regelen. Om deze zaken wel te regelen wordt doordeeweeks het incidenteel verlof ingezet;
- gebrek aan mogelijkheden om het verlof meer op maat te maken en in dit verband de aantallen verloven uit te breiden;

In de volgende paragraaf worden de achtergronden van de reacties op de verschillende onderdelen van de regeling voor het AVG aan de hand van het kwalitatieve materiaal belicht.

5.2.4. Achtergronden van het oordeel over de duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikendheid

Doel van de regeling

Voor de meeste respondenten is het doel van het verlof (zie de Memorie van Toelichting) duidelijk geformuleerd in de regeling. Het gaat om een bijdrage aan de resocialisatie-doelstelling of wel de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.

Als respondenten tijdens de vraaggesprekken een toelichting op de bruikbaarheid van dit onderdeel geven, dan zien we grosso modo twee typen reacties. Enerzijds zijn er respondenten die het juist goed vinden dat de wetgever voor wat betreft het doel van de regeling heeft volstaan met een summier omschrijving en verder heeft afgezien van een nadere specificatie van de manier waarop het verlof aan zijn doel zou kunnen beantwoorden. De wettelijke regeling biedt daardoor ruimte en meer armslag om bij de invulling en vormgeving van het verlof rekening te houden met de bijzonderheden van het geval.

Anderzijds is er (een kleine minderheid) van respondenten die bij dit onderdeel toch wat meer uitwerking door de wetgever hadden willen zien. Zij vinden het jammer dat de wetgever bij de omschrijving van het resocialisatie-doel zo summier is gebleven. Zij zetten hierbij de volgende kanttekeningen. Het blijft behoorlijk vaag waarvoor gedetineerden het verlof nu precies gebruiken. Het belang van resocialisatie wordt geacht aanwezig te zijn maar of en hoe dit bij een verlof wordt ingevuld blijft volgens de respondenten onduidelijk. Een respondent merkt op:

“Het resocialisatiebeginsel is uit het oog verloren als criterium. Wij kijken niet meer of het verlof wel werkelijk een bijdrage daartoe levert.

En: De mogelijkheid van AVG zou geen vast recht moeten zijn. Het feit dat iemand naar buiten gaat wordt, niet getoetst aan de resocialisatie-doelstelling. Wij zouden gedetineerden daarop moeten kunnen controleren.”

Men geeft, aldus een van de respondenten, in dit opzicht de gedetineerde het vertrouwen. Controle op de invulling van het verlof vindt volgens deze respondent hooguit in speciale gevallen plaats.

Met name dat deel van de respondenten dat moeite heeft met het gebrek aan zicht en controle op de invulling van het verlof meent op grond van deze praktijk dat het verlof te veel als een automatisme of een verworven recht wordt verleend. Goed kijken wat er precies aan de hand is en waarvoor het verlof wordt gebruikt, blijft volgens hen achterwege. Verlof is in de feitelijke uitvoeringspraktijk van een middel tot een doel op zich verheven.

Opvallend is de volgende mening van een respondent die hier totaal anders over denkt.

“Het is geen probleem dat je niet weet waarvoor iemand het verlof gebruikt. Het is zonder meer al goed dat iemand met een verlof naar buiten gaat en dat hij in weekend gaat stappen en drinken. Laat hem ook maar weer eens wennen aan dat stappen en drinken. Dat mag van mij, mits je bij die persoon kunt inschatten dat dit veilig en zonder problemen zal verlopen.”

Objectieve criteria

De objectieve criteria zoals deze in de regeling zijn vastgelegd worden in het algemeen als duidelijk en bruikbaar beoordeeld. Sommige respondenten vinden de beperking van de verlening van een algemeen verlof tot het laatste jaar van de detentie een goede zaak.

“Het is immers zo veel beter uit te leggen aan slachtoffer en maatschappij. Eerder met verlof gaan zoals bij de laatste 18 maanden van de detentie, is soms niet goed uitlegbaar vooral als je weet dat slachtoffers vaak nog in een schadevergoedingsprocedure zijn verwickeld.”

Een BSD-medewerker signaleert enige problemen bij het vaststellen van de status van vreemdeling. De beschikbare informatie uit de verschillende bronnen is onduidelijk. Het vaststellen van die status is bovendien tijdrovend en levert niet altijd resultaat op. Verlof moet in dergelijke gevallen van onduidelijkheid toch worden toegekend. Het komt voor dat dan geheel onverwacht, ineens de Vreemdelingenbewaring op de stoep staat om de aanvrager op transport te zetten.

Verder uit een respondent bezwaren tegen het in aanmerking komen van verlof voor subsidiair gehechten en gegijzelden, met name als door een paar dagen extra gevangenisstraf wordt voldaan aan het vereiste van minimaal drie maanden strafrestant. Men vindt dit krom en het staat volgens deze respondent haaks op de strekking en bedoeling van de verlofregeling.

Selectiefunctionarissen signaleren een hiaat bij de objectieve criteria bij een aparte categorie gedetineerden, namelijk de zedendelinquenten. Als selectiefunctionaris dien je nu zedendelinquenten in bepaalde gevallen toch met verlof te laten gaan terwijl de risico's onvoldoende zijn afgedekt.

Subjectieve criteria

Ook bij de subjectieve criteria zien we een meerderheid van de respondenten die qua duidelijkheid en bruikbaarheid wel uit de voeten kan met dit onderdeel.

Qua bruikbaarheid vindt men dit onderdeel geschikt omdat vrijwel alle mogelijke feiten of omstandigheden die kunnen duiden op contra-indicaties wel op een of andere manier onder de weigeringsgronden zijn te brengen. Als positief aspecten noemt men verder de interpretatieruimte en het feit dat dit onderdeel juridisch niet is ‘dichtgespijkerd’.

Respondenten die dit een weinig bruikbaar en nogal vaag artikel vinden, wijzen op het volgende. Sommige gronden hanteren begrippen die zo algemeen zijn dat zij altijd aanleiding geven tot discussie (bijv. ernstig vermoeden of gebleken onbetrouwbaarheid). Het is niet steeds duidelijk of bepaalde feiten als risico in de zin van art. 4 TVI en de weigeringsgronden zijn aan te merken. Gedetineerden geven tijdens hun verblijf in de inrichting bijvoorbeeld regelmatig blijk van een zekere onbetrouwbaarheid bij het nakomen van afspraken, maar of dit altijd een legitieme reden oplevert om een verlof te weigeren, is nog maar de vraag.

“Wat is nu een ernstig vermoeden? Dat is zeer subjectief. Hoe kun je het hard maken dat iemand bijvoorbeeld agressief is. Het is niet objectiveerbaar. Je zou een uniforme regeling moeten hebben om willekeur te voorkomen. Het moet toch mogelijk zijn om te kunnen komen tot een objectiveerbare en uniforme interpretatie? Dit is belangrijk uit het oogpunt van rechtsgelijkheid.”

Een andere respondent signaleert hier bovendien het volgende bijkomende mechanisme:

“Sommige begrippen uit art. 4 TVI zijn moeilijk aan te tonen, hetgeen tot gevolg heeft dat ze niet worden gebruikt en dat men in de inrichting ook niet meer wil weten hoe het werkelijk zit met deze risico's. Men neemt niet de moeite meer om via nader onderzoek de weigeringsgronden toch nog zo goed mogelijk te onderbouwen. Dit heeft een negatief effect op de besluitvorming, men zegt te snel ja tegen een verlof dat qua veiligheidsrisico's eigenlijk niet had moeten worden verleend.”

Deze respondent voegt hieraan toe: *“Je moet ook nee durven zeggen. Je gereedschap hierbij zijn de weigeringsgronden. Je moet dan een bepaald vermoeden gaan aantonen. Maar dat kost dan veel moeite en werk om het uit te zoeken. Dus je zegt dan maar ja uit gemakzucht.”*

Tegelijkertijd is er bij deze omgang met de weigeringsgronden sprake van verschillen tussen inrichtingen. BSD-ers uit een van de onderzochte inrichtingen gaan bij twijfel over de risico's wel uit op nader onderzoek. Zij willen in dergelijke gevallen wel weten hoe het zit met bepaalde contra-indicaties.

Verlof: aantal, duur en bijzondere voorwaarden

Bij het vastgestelde (maximum) aantal en duur van de verloven laat de regeling volgens de meeste respondenten qua duidelijkheid en bruikbaarheid niets te wensen over is. Respondenten merken op dat de maximumduur van 60 uur voor bepaalde gedetineerden al heel erg veel is en dat de ruimte die de wet biedt om hier flexibel te kunnen reageren een goede zaak is. Als respondenten bij dit onderdeel van de verlofregeling kanttekeningen plaatsen dan hebben zij betrekking op:

- een onduidelijkheid over de verdeling van het maximum aantal verloven (6) over betrekkelijk korte periodes van het strafrestant. De regeling geeft geen houvast voor de tijdspanne die tussen de verloven dient te liggen;
- afstemming van de maximumduur op het huidige verkorte dagprogramma;
- de ontoereikendheid van het aantal toegestane verloven, een uitbreiding van dit aantal moet met name mogelijk zijn bijvoorbeeld gedurende de laatste fase van de detentie;

Bij de bijzondere voorwaarden plaatst men kanttekeningen in termen van een duidelijker omschrijving door OM, meer mogelijkheden voor controle bij toepassing, meer duidelijkheid en richtlijnen voor de (bredere) toepassing van dit onderdeel.

Verlofincidenten en maatregelen naar aanleiding van incidenten

Bij dit onderdeel geeft een minderheid het volgende kritische commentaar. Het onderdeel verlofincidenten blijft volgens een aantal respondenten zowel qua duidelijkheid als qua bruikbaarheid enigszins in gebreke. Niet altijd is even duidelijk welke gebeurtenissen als een incident zijn op te vatten. Evenmin is altijd even duidelijk, wanneer en in welke vorm of maat een sanctie moet volgen bij incidenten. De wettelijke regeling biedt voor de maatregelen bij incidenten bovendien te weinig mogelijkheden voor flexibiliteit.

Procedure

Als respondenten klachten hebben over de procedure dan verwijzen deze naar het tijdrovend karakter van de procedure, de grote afhankelijkheid van de medewerking en voortvarendheid van externe partijen. Een ander procedureel aspect betreft de onduidelijkheid over de status van het opschorten of aanhouden van een verlofaanvraag. De vraag is of dit leidt tot het vervallen van de verlofmogelijkheid of niet.

Taken en bevoegdheden

De scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid van de UD en de selectiefunctionaris is een onderdeel waarbij vier op de tien respondenten een beperkte bruikbaarheid ziet. Een aantal respondenten geeft aan de beslissingsbevoegdheid van de selectiefunctionaris overbodig te vinden.

“De selectiefunctionaris weet niets van de gedetineerde en voegt in wezen dus niets toe. Hij beslist op basis van een papieren werkelijkheid, het is de een of de ander en niet twee tegelijk en de selectiefunctionaris heeft veel te veel te vertellen.”

Volgens deze respondenten zou de beslissingsbevoegdheid steeds op inrichtingsniveau, dus bij de UD dienen te liggen. De inrichting heeft immers afdoende zicht op het gedrag en functioneren van de betrokken gedetineerde. Bezwaren van een van de andere respondenten tegen de scheiding van bevoegdheden betreffen de termijn van veroordelingen van meer dan 2 jaar, die als nogal willekeurig en overbodig wordt bestempeld. De redenering van de betrokken functionaris is als volgt: het gaat erom hoe goed je de gedetineerde kent. De UD kent de gedetineerde en zijn situatie beter dan de selectiefunctionarissen en hij of zij heeft ook meer zicht op de maatschappelijke veiligheidsrisico's (bv. maatschappelijke onrust).

De meeste respondenten vinden echter dat de scheiding tussen een beslissingsbevoegdheid van de UD en de selectiefunctionaris nodig en zinvol is met name in geval van tegenstrijdige adviezen en twijfel. Er is zelfs een medewerker BSD die van mening is dat het besluit over de eerste aanvraag voor een AVG in principe bij een selectiefunctionaris dient te worden neergelegd en niet bij een UD.

Het oordeel over de vrije beleidsruimte

Van een regeling die als te knellend wordt ervaren lijkt geen sprake te zijn. Men vindt in het algemeen dat de wettelijke regeling en procedure genoeg ruimte overlaat om met de bijzonderheden van het geval rekening te houden. Een respondent meent dat met name het achterwege blijven van zeer specifieke, nauw omschreven begrippen een voordeel oplevert bij het inschatten van en rekening houden met bepaalde risico's. Mits je de gesignaleerde gevaren goed met feiten onderbouwt zijn zij meestal wel onder de noemer van een van de wettelijke weigeringsgronden te scharen.

Een van de respondenten vindt bovendien dat men in zijn inrichting veel te weinig gebruik maakt van de vrije ruimte die de wettelijke regeling bij de besluitvorming biedt. Er is soms een zekere angst om de nek uit te steken en om gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet biedt om het verlot meer op maat in te vullen. Er wordt, aldus deze respondent, veel te gemakkelijk op *safe* gespeeld.

5.2.5. Voorgestelde veranderingen en verbeteringen van het verlofbeleid

Op de vraag: "Als u het verlofbeleid zou mogen bepalen, zou u dan bepaalde aspecten veranderd of verbeterd willen zien?" noemt 73% een bepaald aspect dat men graag veranderd zou willen zien.

Tabel 5.19. Behoeftte aan verandering of verbetering van het verlofbeleid, in percentages

	N= 40
Ja, heeft bepaalde voorstellen voor verbetering	73 %
Nee, er hoeft niets te worden verbeterd, het gaat goed zo	25 %
Weet niet	2 %

Een kwart van de respondenten ziet geen redenen om bepaalde aspecten van de verlofpraktijk te veranderen. De overige respondenten hadden hierover geen mening.

Gebieden of onderwerpen waarvoor men bepaalde veranderingen voorstelt hebben betrekking op de volgende aspecten van de verlofregeling en feitelijke toepassing:

- verdeling van de beslissingsbevoegdheid tussen UD en selectiefunctionaris (overbodig vanwege twijfel over nut of noodzaak);
- ruimere mogelijkheden om het verlof te weigeren (bij twijfel te weinig mogelijkheden om verlof te weigeren);

- verruiming van het aantal verloven (ten behoeve van een betere afstemming op de bijzonderheden van het geval);
 - uitbreiding sanctiemogelijkheden bij incidenten (ten behoeve van een betere afstemming op de bijzonderheden van het geval);
 - meer expliciete uitwerking van de doelstelling van de regeling;
 - meer expliciete uitwerking van de weigeringsgronden (onduidelijk welke feiten/contraindicaties er wel of niet onder vallen);
 - uitbreiding van exclusiecriteria tot bepaalde groepen (veelplegers, Lex Mulder-zaken, subsidiair gehechten uitsluiten van verlof vanwege geringer resocialisatiebelang en afbreukrisico's);
 - bepaalde groepen (BGG-ers) dienen meer kansen op verlof te krijgen;
 - lengte van de procedure (inwinnen van inlichtingen en advies bij externe partijen en beslissingsbevoegdheid van selectiefunctionaris leidt tot vertraging);
 - inwinnen van inlichtingen en advies bij en samenwerking met externe partners zoals OM, politie en reclassering (onderbouwing, snelheid van advies, communicatie, wederzijds begrip en samenwerking dient te worden verbeterd of geïntensiveerd);
 - meer richtlijnen bij de vormgeving van het verlof;
 - verlof moet meer worden verdiend door gedetineerden;
 - verbetering en bewaken van de kwaliteit van de gedragsrapportage (oppervlakkigheid neemt toe vanwege minder tijd voor PIW-ers, afnemend contact tussen PIW-er en gedetineerde en verminderd zicht op en informatie over risico's);
 - verlof moet qua vorm meer op maat en meer flexibel worden gemaakt (meer aandacht voor bijzonderheden van het geval via betere voorbereiding, invulling, planning en evaluatie van het verlof);
 - verbetering van de risico-inschatting, bijvoorbeeld door betere controle van verlofadres;
- In het volgend overzicht wordt een rangorde weergegeven van het aantal keer dat een thema werd genoemd.

Tabel 5.20. Type voorstel voor verandering of verbetering: aantal keer genoemd

	N= 29
1. Verbeteringen die verwijzen naar een meer flexibele en maatgebonden invulling van het verlof (ruimer aantal verloven, maatregelen bij incidenten meer op maat, verdienen van verlof en meer in het algemeen een invulling die meer is afgestemd op de bijzonderheden van het geval of de persoon van de gedetineerde)	12
2. Verbetering van samenwerking met OM/politie bij inwinnen van inlichtingen en advies:	11
3. Beslissingsbevoegdheid UD en selectiefunctionaris herzien	7
4. Meer mogelijkheden om verlof te weigeren	3
5. Meer richtlijnen en houvast bij de vormgeving van het verlof	3
6. Meer expliciete omschrijving van het doel van het verlof	3
7. Duur van de procedure verkorten	3
8. Doel van het verlof expliciteren	2
9. Kwaliteit van de gedragsrapportage	2
10. Exclusiecriteria verruimen	2
11. Weigeringsgronden meer objectiveren	2
12. Overige thema's	1

Drie gebieden waarop men de verlofpraktijk anders en beter zou willen zien, springen er duidelijk uit: een meer flexibele en maatgebonden invulling van het verlof, problemen bij het inwinnen van inlichtingen en advies en de scheiding tussen beslissingsbevoegdheden.

De aspecten van het RGV die respondenten graag anders en beter zouden willen zien, verwijzen naar:

- meer eisen aan gedetineerden stellen om actie te ondernemen op het gebied van regelen van zaken voor de toekomst;
- betere selectie zodat notoire recidivisten niet in een HOI/POI setting terechtkomen;
- eerder plaatsten van gedetineerden die geschikt zijn voor een HOI en het loslaten van de termijn van de laatste 18 maanden;
- betere controle op het verlofadres;
- meer mogelijkheden hebben om greep te krijgen en sturing te geven aan de invulling van het verlof;
- verlof zou meer een verdienste moeten zijn en niet afhankelijk van het regime maar van de persoon. Echter dit levert wel een nadeel op: men wordt erg afhankelijk van (externe) adviezen;
- naar de geschiktheid van de zelfmelders voor een plaatsing in een HOI/POI zou beter moeten worden gekeken;
- RGV dient beter afgestemd te worden op de mogelijkheden en behoeften van gedetineerden: meer maatwerk;
- meer gebruik maken van de reclassering en zorginstellingen;

Alle zes respondenten zouden het RGV liever meer op maat en afgestemd op de persoon van de gedetineerde willen zien zodat de invulling van het verlof ook beter op het realiseren van de resocialisatiedoelstelling wordt gericht.

5.3. Toekenning al dan niet conform de regeling

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag uit de Inleiding van dit hoofdstuk beantwoord, namelijk **onderzoeksvraag 3**: Gebeurt het toekennen van het verlof al dan niet conform de regeling. Zo nee, op welke wijze en om welke redenen wordt afgeweken?

5.3.1. Toekenning conform de regeling

Wat opvalt uit de vraagesprekken met de respondenten is niet alleen een grote betrokkenheid bij het onderwerp, zij geven tevens van blijk van een cultuur van een verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. Men is zich zonder meer bewust van de dilemma's, conflicterende belangen en consequenties die bij de besluitvorming omtrent een verlof in het geding zijn. Er is bij respondenten sprake van een streven die verschillende belangen op een eerlijke en optimale wijze tot hun recht te laten komen.

Sleutelinformanten hebben nooit meegemaakt dat een verlofverlening niet conform de regeling verloopt. Zij kunnen zich een verlof-toekenning buiten de regels en voorschriften om ook moeilijk voorstellen. Zij wijzen daarbij op het uitgebreide karakter van de procedure die inrichtingen volgen bij de voorbereiding en afhandeling van een verlofaanvraag en op de ingebouwde mechanismen van controle en supervisie op verschillende momenten door verschillende actoren. BSD-ers geven aan dat zij het in acht nemen van de objectieve en subjectieve criteria in het MDO-overleg of een verkeerde toepassing van de regeling altijd bewaken. Bepaalde waarborgen voor een verlofverlening conform de regeling zijn dus ingebouwd in de feitelijke uitvoering van de procedure. De respondenten, die over het algemeen vrij openhartig spraken, uitten bijvoorbeeld wel twijfels bij bepaalde praktijken en besluiten, maar deze hebben gezinszins te maken met het overtreden van de regels waarbij over het verlof van gede-

tineerden op een volstrekt onverantwoorde wijze wordt besloten. Op basis van de voorliggende data is het wellicht veel beter te spreken van gevallen waarin weliswaar geen sprake is van een regelrechte overtreding of veronachtzaming van voorschriften, maar van gevallen waarin althans in de optiek van de respondenten, gedetineerden met te veel risico's op verlof zijn gestuurd of waarin een verlof te gemakkelijk is geweigerd. Het gaat hier dan om twijfels bij de belangenafweging en niet om veronachtzaming van de regels en voorschriften.

5.4. Het gebruik van overige vormen van verlofverlening

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag uit de Inleiding van dit hoofdstuk beantwoord, namelijk **onderzoeksvraag 4**: Zijn er verlofverleningen die niet op basis van de regeling met betrekking tot het AVG en RGV worden afgehandeld. Hoe worden deze aanvragen dan afgehandeld?

5.4.1. Het gebruik van overige vormen van verlofverlening

Voor zover gedetineerden niet in het kader van een AVG op verlof worden gestuurd, gebeurt dit in het kader van een incidenteel verlof. Een incidenteel verlof is met name bedoeld voor (onverwachte) gebeurtenissen in persoonlijke sfeer waarbij de aanwezigheid van de gedetineerde gewenst is. Het kan hier gaan om een bezoek aan de naaste familie in verband met geboorte, ziekte, overlijden, intakegesprekken, medische behandeling, studie, opleiding, examens en voorbereiding op de invrijheidsstelling.

5.5. Samenvatting

Deze paragraaf geeft per onderzoeksvraag een samenvatting van de belangrijkste resultaten

Onderzoeksvraag 1: Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof toegepast in de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?

- Actoren in de onderzochte penitentiaire inrichtingen geven bij de toepassing van de regeling blijk van een sterke overtuiging van het belang en van het profijt van het verlof voor een goede voorbereiding van gedetineerden op de terugkeer in de samenleving. Volgens actoren is het soort profijt of effect van het verlof mede afhankelijk van de achtergrondkenmerken van gedetineerde en de planning of het tijdstip van het verlof. Het merendeel van de respondenten bij het RGV vindt het geen goede zaak dat het verlof in een half-open of open setting onderdeel van het regime is. Deze bedenkingen hangen vooral samen met de beperkte mogelijkheden om het verlof meer flexibel en doelgericht in te zetten ten behoeve van de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving.
- De invloed op het besluitvormingsproces is verspreid over verschillende actoren en instituties. Formeel ligt de besluitvormingsmacht bij de UD en SF, feitelijk zijn er veel meer actoren en partijen die de uitkomst van de besluitvorming beïnvloeden. Als meest *invloedrijke* partijen bij het AVG gelden het OM, de politie, het MDO en het BSD. Aan deze *fact-finders* die officieel niet beslissingsbevoegd zijn, wordt veel *informele* invloed toegekend. In het verlengde van deze informele invloed ligt het belang van controle op het uitoefenen van informele, niet-beoogde discretionaire bevoegdheid door *fact-finders*. Niet-beoogde discretionaire bevoegdheid ontstaat als bepaalde formeel, niet-beslissings bevoegde partij-

en het besluitvormingsproces trachten te sturen of te manipuleren in de richting van, door hen gewenste uitkomsten.

Het onderzoek laat zien dat men ook in de verlofpraktijk bedacht moet zijn op dit fenomeen van *fact-finders* die op de stoel van de formeel beslissingsbevoegden gaan zitten. De risico's op dit verschijnsel zijn vooral afhankelijk van de manier waarop actoren zoals de voorzitter van het MDO, de UD en SF hun superviserende en controlerende taken vervullen. De, in sommige inrichtingen gesignaleerde praktijk van het 'blind tekenen' van verlofaanvragen door de UD en het mandateren van zijn tekeningsbevoegdheid aan het hoofd BSD betekenen een uitholling van de controle door de UD op de volledigheid, objectiviteit en evenwichtigheid van het voorbereidende werk van de *fact-finders*.

Werkwijzen als het blind tekenen of het mandateren van het BSD door de UD impliceren niet alleen een aantasting van de controlerende en superviserende taak van de directeur, zij zijn ook in strijd met de strekking van de regeling. In dit verband betekent het afstaan van tekenbevoegdheid aan het BSD door de UD het volgende. Het BSD dat zich naar de strekking van de procedure juist als neutrale *fact-finder* dient op te stellen verwerft een informele invloed die de vorm aanneemt van discretionaire beslissingsbevoegdheid die in formele zin, dat wil zeggen door de wetgever, niet beoogd is.

Het onderzoek levert een voorbeeld op waaruit blijkt dat een combinatie van ontbrekende supervisie en controle en falende *fact-finders* (risico's niet zien of niet onderbouwen, vooringenomenheid of pogingen de besluitvorming in een bepaalde richting te sturen) tot een minder optimale belangenafweging kan leiden. Het betreft hier het voorbeeld van de gedetineerde die met het adres van het CAD als verlofadres naar buiten ging. Met name bij een verlofaanvraag waarbij de UD beslissingsbevoegd is, kunnen in een dergelijke situatie van falende *fact-finders* en een gebrekkige supervisie door de MDO-voorzitter of controle door de UD, de risico's van een verlofverlening met een verkeerde afloop (*false negative*) toenemen. De kans op een dergelijke uitkomst neemt toe omdat verdere controle door externe organen (bijv. door de SF) van de besluitvorming door de UD ontbreekt. Externe controle van besluiten van de UD vindt immers alleen plaats door de CvT bij een verlofweigeren en een beklag van de gedetineerde. De CvT onderzoekt of deze weigering terecht is. Deze externe controle van de UD door de CvT heeft derhalve alleen betrekking op een vermindering van de kans op *false positives* of wel op een weigering van een verlof aan een gedetineerde waarbij zich geen problemen zullen voordoen.

- Knelpunten worden door een meerderheid van de respondenten gesignaleerd bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij externe actoren zoals OM en Politie. In vergelijking met het AVG speelt het inwinnen van inlichtingen en advies bij een RGV een minder prominente rol. Dit aspect speelt bij het RGV alleen een rol gedurende de observatieperiode of bij twijfels over een goede afloop van het verlof.
- De beraadslaging en advisering in het MDO betreft complexe en minder complexe aanvragen. Aanvragen met een meer complexe problematiek betreffen gevallen waarin vermoedens niet zijn hard te maken of waarin er sprake is van een (toegenomen) spanning of conflict tussen belangen. Complexe aanvragen kunnen gepaard gaan met twijfel en verschillende visies op de belangenafweging.
- Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat inrichtingen bij twijfelgevallen een bepaalde gedragslijn volgen. Hierbij kan er sprake zijn van een standaardpraktijk in de vorm van een *altijd* rechtlijnig toekennen (voordeel van de twijfel) of afwijzen, een afwisselend toekennen of afwijzen en opschorten of aanhouden van het advies.
- Als respondenten moeite hebben met een MDO advies dan heeft dit vooral te maken met een te gemakkelijk 'ja' of 'nee' bij de afhandeling. Men constateert bij een te gemakkelijk toekennen dat niet voldoende op de risico's wordt gelet. Men constateert eveneens onvoldoende inspanningen om de vermoedens via nader onderzoek met harde feiten te

onderbouwen. Een te gemakkelijk afwijzen impliceert dat men te gemakkelijk heenstapt over het belang van de gedetineerde en het risico van een verlofweigerings die bij eventuele toekenning zonder problemen zou zijn verlopen.

- Vermoedens en twijfels over een mogelijke verkeerde afloop van het verlof kunnen zich ook voordoen bij het RGV. Bij twijfel bij een RGV kan de UD het verlof intrekken of bijzondere voorwaarden stellen. Hij doet dit op voorstel van het BSD, afdelingshoofd en PIW-ers. De mogelijkheden om bij twijfel het verlof qua vorm aan te passen aan de omstandigheden en om het verlof te weigeren lijken bij het RGV nogal beperkt.
- Tenzij de UD zijn beslissings- of tekenbevoegd in de minder gecompliceerde gevallen heeft gemandateerd aan het hoofd BSD neemt hij/zij naar aanleiding van het advies van het MDO en de beschikking van het BSD een besluit. Een meerderheid gaat daarbij zelden of nooit in tegen het advies van het MDO. Ruim drie kwart van de UD's zegt bij het besluit tot toekenning of afwijzing evenmin zelden of nooit in te gaan tegen het advies van het OM en politie.
- Samengevat blijkt dat de afhandeling van de procedure bij het AVG werkwijzen vertoont die per inrichting kunnen verschillen. Verschillen in werkwijze doen zich voor ten aanzien van:
 - de manier waarop de aanvraag met de gedetineerde wordt voorbereid;
 - de manier van beoordelen van de schriftelijke informatiebronnen over bepaalde risico's;
 - het raadplegen van externe instanties voor inlichtingen en advies (OM, politie en reclasering);
 - de invulling van het voorzitterschap van het MDO;
 - de mate van aandacht voor de inhoud en onderbouwing van de externe (negatieve) adviezen;
 - het belang dat de gedetineerde bij een verlof heeft;
 - de omgang met en advisering bij problematische aanvragen (bijv. in twijfelgevallen);
 - de mate waarin de UD als formeel beslissingsbevoegde zich in de stukken verdiept en zijn controlerende en superviserende taak vervult. (zie de praktijk van het blind tekenen);
 - de manier waarop het verlof wordt vormgegeven, in het bijzonder met betrekking tot de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof en het gebruik van bijzondere voorwaarden omtrent het tijdstip, de duur, de plaats en begeleiding van het verlof.
- Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat met name de inspanningen die de uitvoerders bij aspecten van de procedure als het inwinnen van inlichtingen en advies, de wijze van raadslaging over deze informatie, het omgaan met complexe problematische verlofaanvragen en de wijze van vormgeving van het verlof de kans op uitkomsten in termen van een *false negative* of *false positive* beïnvloeden.

Het inwinnen van informatie en advies,

Een meer of minder actief en ruim gebruik van de vrije beleidsruimte bij het inwinnen van (externe) inlichtingen en advies leidt tot een verschillende *input* bij de besluitvorming van mogelijk relevante informatie die de onzekerheid of onbekendheid ten aanzien van de uitkomsten van de beslissing kunnen verkleinen. Een minder actief beleid bij dit onderdeel van de procedure leidt tot een verminderd zicht op eventuele risico's en verhoogt daardoor mogelijk de kans op *false negatives*.

De omgang met negatieve adviezen,

De manier waarop in het MDO met (negatieve) adviezen van externe partijen wordt omgegaan kan belangrijke consequenties hebben voor de belangenafweging bij de besluitvorming. De bereidheid om naast dit externe advies een eigen, zelfstandig en mogelijk

afwijkend advies neer te zetten, bijvoorbeeld om aan de belangen van de gedetineerde tegemoet te komen is, blijktens het onderzoek, niet overal even groot. In een MDO kan sprake zijn van een neiging zich altijd en welhaast blindelings bij een extern negatief advies neer te leggen. De kans op een *false positive* neemt hierdoor toe.

Omgang met problematische aanvragen

Inrichtingen gaan niet op een uniforme manier om met problematische, meer complexe verlofaanvragen die gepaard gaan met twijfel over de afloop van het verlof of met een toegenomen spanning tussen belangen. Inrichtingen verschillen ook hier in het gebruik van de vrije beleidsruimte en het doorbreken van de routine door middel van extra inspanningen die de onzekerheid over de uitkomsten van de besluitvorming kunnen verkleinen. Er zijn inrichtingen waar men in gevallen van twijfel veel sterker neigt naar het standaard geven van het voordeel van de twijfel of het standaard weigeren van het verlof. Routine en standaard oplossingen bij complexe, problematische aanvragen verhogen echter de kans op *false negatives* of *false positives*. Respondenten wijzen in dit verband op de onderschatting van risico's bij een te gemakkelijk toekennen van het verlof in gevallen van twijfel. Evenzeer geven zij aan soms moeite te hebben met een te gemakkelijke weigering die het risico op een *false positive* verhoogt.

De vormgeving van het verlof

Een meer intensief gebruik van mogelijkheden op het gebied van de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof met de gedetineerde en het gebruik van bijzondere voorwaarden geldt in sommige inrichtingen als een belangrijk instrument om de kans op een verkeerde afloop (*false negative*) te beperken. Ook deze verschillen in de aard en de mate van de verrichte inspanningen bij de vormgeving van het verlof, kunnen consequenties hebben voor de uitkomsten van de besluitvorming. Tegelijkertijd zijn het ook maatregelen die worden gebruikt te behoeve van een meer optimale invulling van de resocialisatiedoelstelling.

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn in de praktijk goed toepasbare elementen uit de bestaande verlofregeling?

- Bij het algemene verlof zijn er geen onderdelen van de regeling aan te wijzen die door een duidelijke meerderheid worden ervaren als minder duidelijk, minder bruikbaar of minder toereikend. Sommige onderdelen springen er in positieve zin uit, zoals bijvoorbeeld de objectieve criteria en de regeling van de aantallen verloven. Vrijwel niemand zag hier beperkingen qua bruikbaarheid. Ook is men overwegend positief over de ruimte die de wettelijke regeling de uitvoerders heeft toegestaan. De regeling wordt in het algemeen niet gezien als te knellend. Evenmin is er sprake van een regeling die naar de mening van de respondenten te weinig houvast en richting bij de besluitvorming geeft. Het is steeds een minderheid van de respondenten die bij de duidelijkheid, bruikbaarheid en toereikendheid van bepaalde onderdelen kritische kanttekeningen plaatst. Het betreft hier de verdeling van de beslissingsbevoegdheid tussen de directeur en selectiefunctionaris, incidenten en maatregelen bij incidenten, weigeringsgronden, het doel van het verlof en de toereikendheid van de aantallen en duur van het verlof. Qua bruikbaarheid is men het minst tevreden over de scheiding in de beslissingsbevoegdheid tussen de UD en SF.
- De achtergronden van het oordeel over het minder bruikbare karakter van een tweetal onderdelen, namelijk de weigeringsgronden en de scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid verwijzen naar het bewerkelijke en tijdrovende karakter van deze onderdelen. Uit het

onderzoek blijkt dat bij contra –indicaties die niet direct met harde feiten zijn te onderbouwen een beroep op de weigeringsgronden het verrichten van extra werk in de vorm van een nader onderzoek naar harde feiten met zich mee kan brengen. Daarmee kan immers een weigering worden onderbouwd. Uit de opmerkingen van een van de respondenten blijkt dat de bereidheid om de feiten en omstandigheden verder uit te zoeken niet altijd even groot is. Men neemt onvoldoende de moeite om de feiten verder uit te zoeken. Blijkbaar kiest men liever voor gemakkelijke, minder bewerkelijke en tijdrovende oplossingen. Ook bij de kritiek op de scheiding tussen de beslissingsbevoegdheid van de UD en SF verwijst men naar het tijdrovende karakter van dit onderdeel van de regeling. Het (negatieve) oordeel over de bruikbaarheid van bepaalde onderdelen van de regeling dient men dus vooral te zien tegen de achtergrond van een organisatorisch doel namelijk het streven naar een voorspelbare, soepele en routinematige gang van zaken bij de verlovverlening.

- Het overwegend positieve oordeel over de regeling neemt echter niet weg dat bijna drie kwart van de ondervraagde uitvoerders bepaalde aspecten of onderdelen van de toepassingspraktijk voor verandering of verbetering vatbaar acht. Er tekent zich in de gewenste veranderingen vooral een duidelijke behoefte af aan een betere afstemming van het verlov op de bijzondere omstandigheden van het geval, een betere samenwerking en communicatie met externe partners en aan een herziening van de verdeling van de beslissingsbevoegdheid tussen UD en SF.

Bij het RGV geven de uitvoerders blijk van een behoefte aan meer greep op de invulling en het gebruik van het verlov. Met name de wens om het verlov meer doel- en persoons gericht, op maat en op een meer veelzijdige manier in te vullen is manifest.

Onderzoeksvraag 3: Gebeurt het toekennen van het verlov al dan niet conform de regeling? Zo nee, op welke wijze en om welke redenen wordt afgeweken?

- Wat opvalt uit de telefonische enquête is niet alleen een grote betrokkenheid van vele respondenten bij het onderwerp, zij geven tevens van blijk van een cultuur van een zekere verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. Men is zich veelal bewust van de dilemma's en conflicterende belangen die bij een verlovverlening in het geding zijn. Bij de geïnterviewde respondenten is ook nadrukkelijk sprake van pogingen die verschillende belangen zo goed mogelijk en optimaal tot hun recht te laten komen.
- De vraag of het toekennen van het verlov conform de regeling plaats vindt, lijkt in bevestigende zin te kunnen worden beantwoord. De voorliggende data geven geen aanwijzingen dat het tegendeel bij het toekennen van een verlov op grote schaal voorkomt of schering en inslag zou zijn. Respondenten die over het algemeen vrij openhartig spraken, uitten wel twijfels bij bepaalde praktijken en besluiten, maar deze hebben geenszins te maken met het overtreden van de regels waarbij over het verlov van gedetineerden op een volstrekt onverantwoorde wijze wordt besloten. Op basis van de voorliggende data is het wellicht veel beter te spreken van gevallen waarin weliswaar geen sprake is van een regelrechte overtreding of veronachtzaming van voorschriften, maar van gevallen waarin althans in de optiek van de respondenten gedetineerden met te veel risico's op verlov worden gestuurd of waarin een verlov te gemakkelijk is geweigerd. Met name in het geval waarin sprake is van een te gemakkelijk toekennen worden de mogelijkheden om de risico's verder te onderzoeken en te beperken, volgens respondenten onvoldoende benut. Het gaat hier dan niet om veronachtzaming van de voorschriften omtrent objectieve en subjectieve criteria. Het gaat hier veelal om de manier waarop de vrije beleidsruimte in deze gevallen wordt benut of ingevuld.

Overtreden van de regeling blijft overigens bij de regeling niet zo gemakkelijk onopgemerkt. Het uitgebreide karakter van de procedure die inrichtingen volgen bij de voorbereiding en afhandeling van een verlofaanvraag en de ingebouwde mechanismen van controle en supervisie op verschillende momenten door verschillende interne en externe actoren (CvT en RSJ) zorgen hier voor de nodige waarborgen.

Onderzoeksvraag 4: Zijn er verlofverleningen die niet op basis van de regeling met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof worden afgehandeld. Hoe worden deze aanvragen dan afgehandeld?

- Voor zover gedetineerden *niet* in het kader van een AVG of RGV met verlof worden gestuurd, gebeurt dit met name in de vorm van een incidenteel verlof. Deze verlofsoort is bedoeld voor (onverwachte) gebeurtenissen in persoonlijke sfeer waarbij de aanwezigheid van de gedetineerde gewenst is. Het regelen van zaken voor de toekomst behoort hier ook toe en blijkens informatie uit een van de HOI/POI inrichtingen wordt, in het kader hiervan, regelmatig gebruik gemaakt van deze verlofvorm om de beperkingen van het weekendverlof bij het RGV te verminderen.

[6] Verlofproblemen onder de loep

Inleiding

De onderzoeksvragen uit **cluster C** en **D** van de probleemstelling die betrekking hebben op problematische verloven luiden als volgt:

- 1. Zijn bepaalde verloven problematisch verlopen? Zo ja, welke en waarom? Had men dat risico op voorhand ingeschat?*
- 2. Waarmee hebben problematische verloven te maken? Zijn er risicofactoren te destilleren die een indicatie kunnen geven voor een problematisch verlof?*
- 3. Zijn er door geïnterviewden concrete voorbeelden uit de praktijk van problematische aanvragen te geven? Zo ja welke concrete voorbeelden van aanvragen zijn problematisch en waarom?*
- 4. Hoe beoordelen mensen uit de praktijk een aantal verzamelde problematische verlofcasussen? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?*

In dit hoofdstuk zullen de bovenstaande vragen worden beantwoord. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De eerste en tweede vraag uit de probleemstelling die informeren naar de aard en achtergrond van incidenten bij verloven (ook wel de problematisch verlopen verloven) worden beantwoord aan de hand van het kwalitatieve en kwantitatieve materiaal dat tijdens de vraaggesprekken met de respondenten in het werkveld werd verzameld.

Het kwalitatieve materiaal betreft niet alleen bepaalde uitspraken van respondenten. De bespreking van de incidenten zal met een aantal voorbeelden uit de praktijk worden aangevuld.

Aansluitend volgt de bespreking van een reeks concrete voorbeelden van problematische aanvragen. Een problematische aanvraag verwijst naar complicaties bij de besluitvorming.

In de voorgaande hoofdstukken kwamen deze problemen bij bepaalde besluitvormingsaspecten reeds aan de orde. In dit hoofdstuk wordt in meer uitgebreide zin stil gestaan bij deze problemen aan de hand van de beoordeling van een reeks geselecteerde problematische aanvragen door de focusgroepen.

6.1. Problematisch verlopen verloven

Deze paragraaf beantwoordt de eerste onderzoeksvraag uit de Inleiding, namelijk

Onderzoeksvraag 1: *Zijn bepaalde verloven problematisch verlopen? Zo ja, welke en waarom? Had men dat risico op voorhand ingeschat?*

6.1.1. Problematisch verloop van verloven: incidenten

Een problematisch verloop van een verlof impliceert het optreden van een of meerdere incidenten. Verlofincidenten die in de wettelijke regeling worden genoemd zijn:

a verstoring van de openbare orde of het begaan van een strafbaar feit buiten de inrichting en tijdens het verlof;

b verwijtbaar te laat terugkeren of niet terugkeren van verlof;

c onder invloed van alcohol en drugs terugkeren in de inrichting;

d invoer van contrabande bij terugkeer van verlof.

Deze opsomming is niet uitputtend. Er zijn, blijkens het onderstaande, zeer tragische voorbeeld, meerdere gebeurtenissen die als incident zijn op te vatten.

Casus : *Gedetineerde 25 jaar doet verlofaanvraag, geen contra-indicaties, verlofadres bij ouders is in orde, gedrag op de afdeling was goed. Gaat met verlof. Tijdens verlof maakt vriendin de relatie uit. Gedetineerde berooft zich vervolgens tijdens het verlof van het leven.*

Commentaar respondenten: *Dit heeft veel impact gehad op BSD- medewerkers, zij hebben onderzocht in hoeverre er reeds eerder signalen in deze richting waren. Die waren er echter niet.*

6.2. Achtergrond van en indicaties voor een problematisch verloop van een verlof

In deze paragraaf richten we ons op de volgende vraag uit de Inleiding, namelijk:

Onderzoeksvraag 2: Waarmee hebben problematische verloven te maken? Zijn er risicofactoren te destilleren die een indicatie kunnen geven voor een problematisch verlof?

6.2.1. Achtergrond van problematisch verlopen verloven.

In de exacte redenen en aanleiding voor verlofgangers om niet terug te keren van verlof bestaat weinig inzicht in de inrichting. Men constateert het incident in de inrichting en bij niet terugkeer van verlof meldt men het bij de ketenpartners. Een oorzaak die respondenten bijvoorbeeld noemen, betreft bijvoorbeeld acute problemen in de thuissituatie. Die problemen kunnen zo precair zijn en de gedetineerde kan zich hiervoor dermate verantwoordelijk voelen, dat hij het besluit neemt om niet meer naar de gevangenis terug te keren. Andere mogelijke aanleidingen die worden genoemd betreffen het weer ontmoeten van oude vrienden, al of niet in combinatie met overmatig alcohol-en of druggebruik.

Het plegen van strafbare feiten tijdens verlof komt, indien er sprake is van een aanhouding door de politie, ter kennis van de inrichting. Bij ernstige delicten bevindt de verlofganger zich in dat geval op het bureau van politie. In het geval van minder ernstige feiten zoals overtredingen is het mogelijk dat de verlofganger zich gewoon weer meldt bij de inrichting na afloop van het verlof. Voor het te laat terugkeren of terugkeren onder invloed kunnen allerlei redenen aanwezig zijn. Terugkeer onder invloed en invoer van contrabande probeert men tegen te gaan door een controle bij terugkeer van verlof.

Aan respondenten werd tijdens de telefonische enquête gevraagd hoe vaak na een verlofincident wordt gekeken of er bij de besluitvorming mogelijk iets over het hoofd is gezien. Onderstaande tabel geeft een indruk van de evaluatie van incidenten.

Tabel 6.1. Evaluatie van incidenten, in percentages

Evaluatie van incidenten	N=39
Vaak	23 %
Regelmatig	28 %
Soms	16 %
Zelden of nooit	33 %
Totaal	100 %

Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat een dergelijke evaluatie van incidenten vaak tot regelmatig voorkomt. Echter, in bijna de helft van de gevallen geeft men aan dat er niet of nauwelijks sprake van evaluatie, hetgeen in termen van Gottfredson & Gottfredson toetsings-

kader als een minder rationele gang van zaken bij het besluitvormingsproces kan worden beschouwd.

6.2.2. Inschatting van risico's vooraf bij incidenten

Zowel in het kader van de interviews met sleutelinformanten als bij de telefonische enquête kwam de inschatting van risico's vooraf bij incidenten aan de orde. Er doen zich volgens respondenten hier grosso modo twee situaties voor. In de ene situatie loopt het verlof verkeerd af en zijn er reeds vooraf bepaalde signalen van mogelijke afbreukrisico's aanwezig. Echter men heeft het verlof niet afgewezen op basis van die signalen omdat men de bijbehorende vermoedens niet met feiten kan hard maken. Een van de respondenten merkt op:

“Als je problemen voorziet en je kunt ze hard maken dan gaan ze gewoon niet op verlof.”

Toch laat men de verlofganger ondanks de vermoedens en twijfel met verlof gaan. De reden hiervoor is dat men een weigering niet goed met harde feiten kan onderbouwen. Men schat bovendien in dat de weigering bij beklag en beroep als ongegrond zal worden afgewezen.

Hieronder volgt een casus van een dergelijke situatie:

Casus : *Gedetineerde gaat met verlof. Iedereen, d.w.z. personeel en gedetineerden zegt: die zien we nooit meer terug. Gedetineerde gaat met verlof. Zij zien hem inderdaad niet meer terug.*

Er is hier sprake van vermoedens die men niet met harde feiten kan staven. Op de afdeling voelt men aan dat er iets niet klopt, maar gedetineerde weet zich zo op te stellen dat er niets op hem is aan te merken. Er zijn signalen zoals de uitvoer door de desbetreffende gedetineerde van nogal veel van zijn spullen. Men gaat met hem praten. Hij hangt een zodanig verhaal op dat men hem niks kan maken. Ook de UD zegt dat er niks te bewijzen valt. Afwijzen levert problemen op bij beklag. Je mag niet iemand voor een verlof afwijzen op louter vermoedens. Dus hij gaat met verlof en een incident, namelijk een onttrekking is het resultaat.

In het tweede type situatie komt het incident als een donderslag bij heldere hemel. Er waren geen contra-indicaties vooraf en er viel niets op de aanvrager aan te merken.

Een respondent vertelt:

“Je kunt je vergissen. Het gedrag van de gedetineerde is goed en er is helemaal niets op de gedetineerde aan te merken. Maar dan krijg je een telefoontje van de politie dat hij is opgepakt bij een inbraak. Zo'n afloop heb je dan juist bij die gedetineerde helemaal niet verwacht. Het is toch moeilijk in te schatten.”

Het gaat volgens sommige respondenten vaak mis in zaken waarbij een verkeerde afloop niet in expliciete zin bij de besluitvorming aan de orde is geweest. Vaak komt een incident als verrassing. Niets wees op een mogelijk verkeerde afloop.

Respondenten hebben over het algemeen ook niet de indruk dat incidenten altijd zouden kunnen worden voorkomen door een betere en meer zorgvuldige inschatting. Kern van het probleem bij de opgetreden incidenten is volgens een van hen een informatieprobleem. Er is of sprake van het ontbreken van informatie of van onbetrouwbare informatie. Van informatie over en invloed op de verlofsituatie buiten de inrichting is slechts in beperkte mate sprake.

Uit onderstaande tabel blijkt dat ruim de helft van de respondenten nog wel mogelijkheden ziet om het optreden van incidenten te *beperken*.

Tabel 6.2. Op de koop toenemen/ beperken van incidenten, in percentages

Incidenten	N= 40
Op de koop toenemen	45 %
Ziet nog mogelijkheden om ze te beperken	55 %

Als mogelijkheden voor het beperken van incidenten worden genoemd een betere en meer zorgvuldige risico-inschatting of diagnosestelling, bij twijfel niet te gemakkelijk het voordeel van de twijfel geven, meer veiligheidswaarborgen inbouwen via een betere voorbereiding, planning en persoonsgerichte vormgeving van het verlot en het sneller en beter evalueren van incidenten.

6.2.3. Risico-indicatoren

Een aantal van de eerder in hoofdstuk 3 beschreven, op empirische gronden vastgestelde, indicatoren treft men ook aan bij de besluitvormers in de Nederlandse verlofpraktijk. BSD-medewerkers gebruiken indicatoren als eerdere incidenten, recidive, het soort delict, het verlofadres, spanningen in de woon- en leefsfeer, alcohol en drugs, schulden bij het CJIB en de contra-indicaties die door het OM en politie (verlofadres, slachtoffer) worden gesignaleerd.

Het vaststellen van bepaalde contra-indicaties kan meer of minder bewerkelijk of eenvoudig zijn. Druggebruik stelt men op vrij gemakkelijke manier vast via het uitvoeren van een urinecontrole waarbij bovendien een bepaalde procedure geldt. Bij andere indicatoren zoals mogelijke afbreukrisico's op het verlofadres is het vergaren van feitelijke informatie veel bewerklijker. Men schakelt de daartoe de wijkagent of de Reclassering in, maar zelfs als deze geen mogelijke problemen voorzien dan nog kunnen er, blijkens de volgende casus, nog steeds twijfels aanwezig blijven:

“Een zedendelinquent vraagt een verlof aan. Er is een executie-indicator van het OM. We schrijven derhalve iedereen aan. Voor het verlofadres schrijven we de Reclassering en de politie aan. Bij het verlofadres moet je altijd bedacht zijn op de mogelijkheid dat de relaties op het verlofadres als gevolg van druk of dwang van de zijde van de verlofaanvrager akkoord gaan met zijn verblijf op dat verlofadres. Dat is heel lastig in te schatten en moeilijk te controleren, met name ook bij gevallen van huiselijk geweld.”

Tijdens een RGV kunnen zich, blijkens de onderstaande casus, met betrekking tot de mogelijke risico's op een verlofadres, de volgende problemen voordoen:

Iemand ontvangt een oproep om zich als zelfmelder te melden in een HOI voor het uitzitten van een "oude straf".

Betrokkene heeft meerdere detenties achter de rug, is zwaar verslaafd en tevens (deels gediagnostiseerd) als psychiatrisch patiënt. Hij woont in de vrije maatschappij al langere tijd in een 24-uurs opvangcentrum waar, gezien de vele verslaafden, ook een zg. gebruikersruimte aanwezig is. Daarnaast staat betrokkene bekend als veelpleger en is een persoon die een aantal suïcidepogingen heeft gedaan en een overdosis heeft gehad. Aangezien deze gedetineerde in een HOI verblijft komt hij in beginsel in aanmerking voor een regimesgebonden weekendverlof.

Hij gaat inderdaad met verlof. Over een UC is in deze casus niets bekend, maar men mag ervan uit gaan er dat deze standaard is afgenomen en dat deze UC niet heeft geresulteerd in een aanwijsbare contra-indicatie. Betrokkene heeft zijn (standaard) regimair verlof gehad en dat bracht hij door in het opvangcentrum, een ander verblijfadres had hij immers niet. Aldaar

heeft hij gebruikt en werd na terugkeer in de inrichting vanwege dit gebruik en, na plaatsing in een strafcel, doorgeplaatst naar een gesloten inrichting.

Uit deze casus blijkt dat onder verslaafde, kansarme gedetineerden zich eveneens verlofgangers bevinden. Echter, het verlofadres kan dan een probleem opleveren. In deze casus was dit een opvangcentrum met alle bijbehorende risico's. Men beoordeelde dit adres als aanvaardbaar. Ten onrechte overigens, gelet op de afloop. Deze casus geeft tegelijkertijd aan dat het beschikken over een aanvaardbaar verlofadres niet in gelijke mate verdeeld is over de verlofzoekers. Huisvesting is zonder meer al een probleem voor gedetineerden. Niet zelden raken zij immers hun huis of kamer kwijt als gevolg van de detentie. Met name de meer kansarme gedetineerden die niet over een adequaat sociaal netwerk beschikken, hebben bij het ontbreken van onderdak en een verlofadres weinig alternatieve mogelijkheden. Het verblijf in een opvangcentrum is dan veelal de enige resterende optie, maar het is zeker geen ideale optie. En soms is de mogelijkheid van een opvangcentrum niet eens aanwezig. Dit beperkt de toegang tot de verlofmogelijkheden voor deze groep gedetineerden aanzienlijk. Er is dus sprake van een bepaalde mate van (onbedoelde) selectiviteit bij de verlofverlening aan deze kansarme groepen op grond van hun ongunstige psychosociale achtergrondkenmerken.

Actoren zoals BSD-ers geven bij het inschatten van risico's in bepaalde mate blijk van een eigen, uniek systeem van indicatoren waaraan zij een bepaalde voorspellende waarde hechten. Een BSD-medewerker merkt over het gebruiken van bepaalde indicatoren op:

“het is ook een kwestie van gevoel en intuïtie. Het is, als je met de gedetineerde spreekt, het stukje verleden, het babbeltje en de manier van praten wat je alert maakt op mogelijke risico's. Maar je hebt dan geen gronden om het verlof af te wijzen. Je laat ze gaan en het verbaast je vervolgens niets als ze niet terugkomen. Een goede indicatie is naar mijn ervaring ook of iemand al eens eerder niet teruggekeerd is van een verlof”

Informatie over het gedrag als indicator van bepaalde risico's wordt tevens verzameld door het bewarend personeel op de afdeling en uitvoerend personeel van overige dienstvakken. De informatie heeft betrekking op het gedrag dat de gedetineerde dagelijks op de leefafdeling of op de werkzaal vertoont. Een relevant gedragsaspect betreft het zich al of niet kunnen houden aan afspraken hetgeen, zoals wij bij de beschrijving van de regeling zagen, als een legitieme grond voor een verlofweigerings kan gelden. Soms heeft informatie over het gedrag van de gedetineerde op de afdeling ook betrekking op wat de gedetineerde heeft gezegd over zijn verlof, bijvoorbeeld dat hij niet terugkomt of dat hij iemand tijdens zijn verlof nog wel eens een lesje zal gaan leren.

De onderstaande tabel geeft de mening van de respondenten over het gedrag in de inrichting als indicator of voorspeller van incidenten.

Tabel 6.3. Gedrag als indicator van mogelijke incidenten, in percentages

Gedrag als indicator	N= 40
Ja, een goede indicator	40 %
Nee, geen goede indicator	53 %
Weet niet	7 %

Uit de tabel blijkt dat volgens een meerderheid van de respondenten het gedrag in de inrichting geen goede voorspeller is van mogelijke incidenten tijdens het verlof.

Schijngedrag wordt door verschillende respondenten als een factor van belang genoemd. Een aantal respondenten spreekt hier van het fenomeen *schijnaanpassing* binnen de inrichting. Dit betekent dat gedetineerden sociaal wenselijk gedrag gaan vertonen naarmate een belangrijk moment, zoals een mogelijkheid tot verlof, nadert. Voorts wijst men erop dat de structuur van het inrichtingsleven het aangepaste gedrag min of meer afdwingt. Bij sommige gedetineerden echter, levert het wegvallen van deze structuur in de vrije samenleving risicovol en deviant gedrag op. Een andere respondent merkt op dat je bijvoorbeeld goed moet opletten als er problemen in de thuissituatie zijn. Gedetineerde die nooit problemen in de inrichting veroorzaken en zich verder voorbeeldig gedragen, kunnen dan toch een risico opleveren. Voelt de gedetineerde zich zeer verantwoordelijk voor de problemen thuis en trekt hij het zich allemaal erg aan dan wil hij/zij nog wel eens wegblijven na een verlof, aldus de observaties van deze respondent.

Respondenten spreken bij de inschatting van bepaalde risico's over het alert zijn op bepaalde signalen. Deze signalen kunnen een eerste aanwijzing vormen voor de aanwezigheid van bepaalde risico's. Er zijn bepaalde vermoedens. Men voelt aan dat er bijvoorbeeld iets aan de hand is met contrabande of met bijvoorbeeld het onder druk zetten van verlofgangers door medegedetineerden om bij terugkeer van verlof contrabande in te voeren. Soms neemt een gedetineerde kort voordat hij met verlof gaat veel geld op en ook dit kan een signaal zijn voor bepaalde risico's. Maar niet altijd valt er iets te bewijzen. Harde bewijzen kunnen ontbreken en dat maakt het afwijzen heel moeilijk.

Als oorzaken voor het onderschatten van gevaren en risico's worden genoemd:

-schijngedrag in de inrichting;

-externe factoren buiten waarop je vanuit de inrichting noch invloed noch zicht hebt.

Van belang is hier te wijzen op het reeds eerder genoemde validiteitsprobleem bij het voorspellen van risico's. Bij de thans in de praktijk gehanteerde achtergrondkenmerken of indicatoren is geen sprake van *valide* predictoren die het resultaat zijn van een statistische en causale analyse. Kortom, men gebruikt indicatoren of predictoren waarvan men op basis van ervaringskennis weliswaar veronderstelt dat zij een samenhang vertonen met bepaalde gevaren, maar van een stelselmatige en wetenschappelijke toetsing van deze relatie is geen sprake. Met betrekking tot het gedrag als indicator van risico's blijkt dat uitvoerders soms ook helemaal niet geloven in een samenhang met bepaalde gevaren en risico's. De aanwezigheid van een samenhang van het gedrag met mogelijke toekomstige problemen tijdens een verlof wordt immers door de meeste respondenten als niet erg waarschijnlijk geacht. Aan- of afwezigheid van problematisch gedrag speelt ondanks deze twijfel een onmiskenbare rol bij het besluit tot toekennen of afwijzen van een verlof. Besluitvormers gebruiken het gedrag van de gedetineerde wel degelijk als criterium bij de besluitvorming maar zij verbinden het gedrag in de inrichting niet met het toekomstig gedrag buiten de inrichting. Dit scheidt onduidelijkheid over de exacte status van het gedrag bij de besluitvorming over een verlof. Het criterium van goed (of slecht) gedrag wordt gereduceerd tot louter een kwestie van het zich al of niet conformeren aan de regels. Predictie van toekomstige gevaren speelt geen expliciete rol meer. Dit leidt in de huidige toepassingspraktijk tot een vertroebeling van het onderscheid tussen (probleem)gedrag als indicator van risico's en gedrag als onderdeel van een mechanisme van straffen en belonen.

Relevant in dit verband zijn de volgende opmerkingen van een drietal respondenten:

“Er is bij het verlof verlenen ook een zekere beheersmatigheid aan de orde Het zijn vooral de aardige, aangepaste gedetineerden met goed gedrag die met verlof gaan”

“Er is bij het verlof aanvragen ook sprake van een sturingselement. Het vooruitzicht op een verlof zorgt voor meer discipline bij gedetineerden, ze letten beter op en gaan zich beter gedragen.”

“Er is een periode geweest waarin vooral gedetineerden die populair waren en goed in de markt lagen, alles geregeld kregen. Bij gedetineerden die lastig waren en die niet goed lagen bij bepaalde functionarissen zag je toch een bepaalde willekeur, persoonlijke emoties en voorkeuren optreden. Dat is nu veel minder, nu realiseren PIW-ers zich toch meer dat je bijvoorbeeld gedetineerden die veel vragen hebben en nogal kritisch zijn niet per definitie als lastig kunt wegzetten. Ik benadruk steeds: wees objectief, correct, eerlijk.”

Gedetineerden blijken zich met het vooruitzicht op een verloftoekenning ineens beter te kunnen gaan gedragen. Ook hier schuilt wellicht het gevaar van (onbedoelde) selectiviteit. Bij gedetineerden die zich om tal van redenen (gebrekkige cognitieve, gedragsmatige vaardigheden, psychische problemen) niet goed kunnen aanpassen of gedragen is de kans op een afwijzing van het verlof daardoor mogelijk groter dan bij gedetineerden met betere vaardigheden en een groter aanpassingsvermogen (zie ook: Nelissen, 2001).

Over de mate waarin het inschatten van de risico's bij de verlofverlening voor verbetering vatbaar wordt geacht door respondenten, geeft de onderstaande tabel een breder beeld.

Tabel 6.4. Verbetering van de risico-inschatting, in percentages

Inschatting risico's	N= 40
Ja, voor verbetering vatbaar	58 %
Nee, er hoeft niets te worden verbeterd	25 %
Weet niet	17 %

In dit verband verwijzen de respondenten naar oorzaken voor de problemen bij de risico-inschatting. Zij noemen hier de slecht onderbouwde inlichtingen en adviezen door externe partijen, het niet reageren op een verzoek om inlichtingen, inschatting vanuit subjectieve, gekleurde onderbuikevoelens, een gebrek aan systematiek en volledigheid bij de inschatting bijvoorbeeld met behulp van een check-list, te weinig gebruik maken van informatie van de Reclassering, gebrek aan wetenschappelijke ondersteuning, teruglopende kwaliteit van de gedragsrapportage van de afdeling als gevolg van het inkrimpen van bejegeningsmomenten en te krappe dienstroosters.

Vier van de zes respondenten die werden ondervraagd in het kader van het RGV vinden dat het inschatten van risico's bij het RGV voor verbetering vatbaar is.

6.3. Problematische aanvragen: voorbeelden uit de praktijk

In deze paragraaf wordt de derde onderzoeksvraag uit de inleiding met betrekking tot de voorbeelden uit de praktijk beantwoord:

Onderzoeksvraag 3: Zijn er door geïnterviewden concrete voorbeelden uit de praktijk van problematische aanvragen te geven? Zo ja welke concrete voorbeelden van aanvragen zijn problematisch en waarom?

6.3.1. Problematische aanvragen: selectie van problematische verlofcasussen

In het kader van deze onderzoeksvraag werden voorbeelden van problematisch verlopen verloven en problematische aanvragen in het werkveld verzameld. Een aantal van ruim zestig casussen was het resultaat van deze dataverzameling.

De geselecteerde verlofcasussen vertonen in de eerste plaats een verschil in afloop. Een deel wordt gekenmerkt door een verkeerde afloop en een deel door een goede afloop. Bij sommige casussen was het besluit en de afloop niet bekend omdat de zaak nog in behandeling was in de inrichting of bij de beklagcommissie (CvT).

De verzamelde verlofcasussen variëren qua complexiteit van de besluitvormingsproblematiek. De casussen met een *minder* complexe problematiek verwijzen naar:

- problemen met betrekking tot de kwaliteit van de aangeleverde informatie;
- problemen die verwijzen naar een onjuiste toepassing van regels, voorschriften en jurisprudentie.

Voor de twee focusgroepen werden verlofcasussen met een meer complexe problematiek geselecteerd.

Het betreft hier 20 casussen. Elke groep kreeg 10 casussen voorgelegd. Twee casussen waren voor beide groepen hetzelfde. De overige casussen betroffen 18 verschillende gevallen uit de praktijk. In totaal werden in de focusgroepen 17 beoordelingen gegeven waarvan 2 verlofcasussen voor beide groepen hetzelfde waren. In de focusgroepen zijn derhalve 15 verschillende casussen beoordeeld.

Deze verlofcasussen met een *meer* complexe besluitvormingsproblematiek verwijzen naar:

- casussen met vermoedens die niet met harde feiten zijn te onderbouwen. Er doen zich hier verschillende situaties voor. Soms zijn er vermoedens die men niet hard kan maken. Tegelijkertijd heeft men op basis van de feiten weinig vertrouwen in een goede afloop. Van ambiguïteit of twijfel over de afloop van het verlof is niet echt sprake. Toch zijn hier problemen met betrekking tot het vergaren van het vereiste bewijsmateriaal in de vorm van harde (op schrift gestelde) feiten op grond waarvan het verlof rechtmatig kan worden geweigerd.

Er zijn echter ook verlofcasussen waar de vermoedens aanleiding geven tot veel meer twijfel en ambivalentie. De vermoedens die ook hier niet met harde feiten zijn onderbouwd, ondersteunen niet alleen de hypothese dat het verlof mogelijk wel eens verkeerd zou kunnen aflopen, zij bieden tevens in gelijke mate ondersteuning voor de hypothese dat het verlof goed afloopt. Het kan kortom ‘vriezen of dooien’. De voorliggende feiten zijn niet van dien aard dat een goede afloop van het verlof reeds bij voorbaat als zeer onwaarschijnlijk wordt ingeschat. Omdat op basis van de voorliggende feiten niet duidelijk is wat er aan de hand is, is er in een bepaalde mate sprake van hypothesen (verkeerde afloop of goede afloop) die om de voorrang strijden en die een sterkere mate van twijfel en ambiguïteit oproepen. **(Type 1)**

- een duidelijke (toegenomen) spanning of conflict tussen het belang van de gedetineerde en het belang van de maatschappelijke veiligheid. Met harde feiten onderbouwde contra-indicaties en negatieve adviezen zijn hier duidelijk aanwezig. Het naderende einde van de detentie, aangetoond positief gedrag of een aan de dag gelegde gedragsverandering, kortom bepaalde feiten met betrekking tot de persoon en omstandigheden van de gedetineerde wijzen tegelijkertijd ook op het (toegenomen) belang van een verlof voor de gedetineerde en zijn voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Er kunnen verschillende visies zijn op het gewicht dat aan beide belangen dient te worden toegekend. **(Type 2)**

In **Bijlage 2** zijn de casussen die voor de focusgroepen werden gebruikt, opgenomen inclusief de beschrijvingen van de feiten en omstandigheden, de aanvankelijk gegeven adviezen, de

beste oplossingen en, indien bekend, de in werkelijkheid genomen besluiten met de bijbehorende goede of verkeerde afloop van het verlof.

Tot **Type 1** behoren de verlofcasussen met de nummers: 1 t/m 9;

Tot **Type 2** behoren de verlofcasussen met de nummers: 10 t/m 15.

6.4. Beoordeling van problematische verlofcasussen door focusgroepen

In de paragraaf wordt de laatste onderzoeksvraag uit de Inleiding beantwoord:

Onderzoeksvraag 4: Hoe beoordelen mensen uit de praktijk een aantal verzamelde problematische verlofcasussen? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

6.4.1. Observaties in de focusgroepen

Bij de beoordeling van de verlofcasussen kreeg elke deelnemer een map met de casuïstiek en bijbehorende algemene instructie. Per casus werden deelnemers/panelleden verzocht eerst de tekst over de casus goed door te lezen om vervolgens een persoonlijk advies met onderbouwing op te schrijven. Het verzoek was tevens een advies uit te brengen zoals men dat ook in een MDO-overleg zou doen. Onder voorzitterschap van een van de onderzoekers kreeg elke deelnemer de gelegenheid zijn uitgebrachte advies toe te lichten. De verschillende oplossingen werden aansluitend door de groep besproken. Bij elke casus werd getracht de discussie af te sluiten met een (gemeenschappelijk) standpunt omtrent het meest wijze advies of beste oplossing voor het voorliggende geval.

Puntsgewijs kon tijdens de beraadslaging het volgende worden waargenomen.

- Bij vrijwel alle voorgelegde casussen ziet men in eerste instantie *uiteenlopende* adviezen. Er is in eerste instantie sprake van een verschil in visie op het uit te brengen advies. Deze uiteenlopende adviezen zijn:
 - (direct) toekennen dan wel afwijzen van het verlof;
 - een afwijzen, tenzij..... of een toekennen mits.....;
 - aanhouden van de aanvraag.Dit aanhouden of doorschuiven van de aanvraag naar een volgende vergadering van het MDO is een middel om nader onderzoek naar feiten en omstandigheden in te stellen. Het voordeel van het aanhouden van een aanvraag is bovendien dat de gedetineerde zijn verlofmogelijkheid niet verliest door een onmiddellijk negatief advies. Die mogelijkheid van aanhouden is overigens niet in de regeling TVI opgenomen volgens de deelnemers, die tevens voorstellen deze optie formeel op te nemen in de wettelijke regeling.
- Gelijkkluidende adviezen worden niet steeds met dezelfde argumenten onderbouwd.
- Na beraadslaging over een casus zijn er steeds deelnemers die hun aanvankelijk gegeven advies inruilen voor een advies met een andere oplossing.
- Sommige deelnemers merken naar aanleiding van dit bijstellen van hun advies op dat zij bepaalde problemen bij het verlof nooit eerder vanuit de optiek zoals deze in de focusgroepen ter sprake komt, hebben bekeken.
- Een blik in de keuken van het BSD van andere inrichtingen opent bij sommige deelnemers de ogen voor mogelijk andere benaderingen van bepaalde verlofproblemen. Werkwijzen van deelnemers uit de ene inrichting waren volstrekt nieuw en onbekend voor deelnemers uit de andere inrichting.
- Van de 17 beoordelingen van casussen is er in 4 gevallen **geen** sprake van het bereiken van consensus over de beste oplossing. De meningen blijven verdeeld over de te volgen gedragslijn in de voorliggende casus. Dit heeft onder meer te maken met het ontbreken van concrete details waarvan men het oordeel tevens wilde laten afhangen en met een vasthouden aan het oorspronkelijk gegeven advies en bijbehorende onderbouwing.

- Bij de onderbouwing van het advies refereren deelnemers regelmatig aan de werkwijze in de eigen inrichting. Men gebruikte formuleringen als: “bij ons laten we zo iemand nooit gaan” of bij ons geldt: “bij twijfel niet inhalen”, “bij ons gaan we dat altijd even uitzoeken.”
- Deelnemers geven blijk van een persoonlijk interpretatiekader (*frames*) bij de selectie en beoordeling van relevante feiten en omstandigheden. Dit interpretatiekader is, zo blijkt uit de reacties, tevens gekoppeld aan de werkwijze van het besluitvormingsveld in de inrichting. En in zekere zin blijkt het volgende: zoveel inrichtingen, zoveel visies in de focusgroepen.
- De feiten en omstandigheden van de gepresenteerde verlofcasussen worden door deelnemers op verschillende manieren geïnterpreteerd. Zij vertonen een verschillende kijk op het problematisch gehalte van de feiten en omstandigheden. Uit de onderbouwing van, in eerste instantie, uitgebrachte adviezen blijkt een verschillende mate van bewustzijn van het *optimaliserend* karakter van de problematiek. Er is als gevolg hiervan een verschil in de mate van nuances die men bij de beoordeling van de voorliggende feiten en omstandigheden aanlegt. Ervaringskennis blijkt daarbij een rol te spelen.
- Tijdens de bijeenkomsten ontstond regelmatig een levendige discussie over de juiste juridisch-technische interpretatie van bepaalde onderdelen van de regeling of jurisprudentie.
- Sommige deelnemers beschikken bij het toelichten van hun advies over een indrukwekkend arsenaal van mogelijk, in de praktijk nog bijkomende omstandigheden die men van belang achtte voor het uit te brengen advies. Deze bijkomende aspecten geven een goede indruk van de problemen die men in de praktijk kan tegenkomen en de manier waarop daarmee wordt omgegaan.
- Bij de deelnemers is na het gezamenlijk vaststellen van het meest wijze advies voor de beoordeelde verlofcasussen een duidelijke overtuiging en consensus over de juistheid van de gekozen oplossing in het voorliggende geval.

6.4.2. Beste oplossingen bij verlofcasussen Type 1 (casus 1 t/m 9)

Het meest kenmerkende of saillante probleem bij dit type casus is de aanwezigheid van vermoedens die men niet goed met feiten kan onderbouwen. De problematiek geeft aanleiding tot een bepaalde mate van twijfel en ambiguïteit over de afloop van het verlof.

De beoordeling van de 9 verlofcasussen van dit type levert de volgende beste oplossingen op:

Verlofcasus 1 (alleen door panel 1), 3 en 4: de aanvraag aanhouden en nader onderzoeken;

Verlofcasus 5 en 6: toekennen met het opleggen van bijzondere voorwaarden;

Verlofcasus 7: afwijzen;

Verlofcasus 8: toekennen;

Bij de beoordeling van verlofcasus 1 werd door panel 2 geen consensus bereikt over de beste oplossing.

Bij de verlofcasussen 2 en 9 werd door *beide* panels geen overeenstemming over de beste oplossing bereikt.

De beste oplossingen bij dit type verlofcasussen, waarbij vermoedens die niet hard zijn te maken centraal staan, berusten op de volgende overwegingen.

Aanhouden als beste oplossing (casussen 1, 3 en 4)

In de drie casussen waarbij de deelnemers kiezen voor het aanhouden en verder uitzoeken van de verlofaanvraag is sprake van onduidelijkheid over de mogelijke afloop. Voorliggende vermoedens missen een onderbouwing met feiten en de feiten wijzen zowel in de richting van een mogelijke afloop met problemen als een goede afloop. In casus 1 zijn er signalen (waar-

onder geruchten) die op mogelijke risico's duiden, tegelijkertijd is het best mogelijk dat er niks aan de hand is. In casus 3 is het volstrekt onduidelijk of het verhaal van de opbellende vrouw op waarheid berust. In casus 4 wordt de twijfel versterkt door het gedrag van de politie, zij lijken ook niet erg zeker van hun zaak, het gaat hier immers om een gerucht: er *zou* een pistool op het verlofadres liggen. Ook hier zou het best zo kunnen zijn dat er niets aan de hand is.

In eerste instantie zijn er beoordelaars die hier willen toekennen vanwege het feit dat er geen onderbouwde gronden zijn om het verlof af te wijzen. Zij wijzen daarbij op de kans dat men bij beklag onderuit gaat voor de CvT. Er zijn ook beoordelaars die in eerste instantie met een simpele afwijzing reageren vanwege de regel dat bij 'twijfel nooit mag worden ingehaald'.

Waarom wordt in deze casussen nu afgezien van dit direct afwijzen of toekennen en kiezen de panelleden voor een aanhouden en verder uitzoeken als beste oplossing?

In de eerste plaats vanwege de overweging dat je bij toekennen zonder meer (voordeel van de twijfel) toch het risico loopt dat je iemand naar buiten stuurt waarbij het verlof mogelijk verkeerd afloopt. En dit risico mag je niet nemen. In de tweede plaats geldt dat een afwijzing zonder meer, bijvoorbeeld op grond van de regel dat je 'bij twijfel nooit moet inhalen', ook niet bevredigend is. De voorliggende feiten zijn immers van dien aard dat een goede afloop ook nog voorstelbaar is. Een 'false positive' als mogelijke uitkomst is hier helemaal niet onwaarschijnlijk.

In zo'n situatie van ambivalentie is het uiteindelijk verstandiger, aldus de deelnemers van het **eerste** panel, om de zaak aan te houden en bepaalde gevoelens, vermoedens toch meer te objectiveren via een nader onderzoek van de feiten. De deelnemers van dit eerste panel vinden een toekenning op basis van angst voor het verliezen van een beklagzaak bij de CvT geen geschikt en geldig argument.

En stel dat een dergelijk nader onderzoek niets oplevert, dan is volgens een *deel* van de beoordelaars van het **tweede** panel de meest wijze oplossing een toekennen van het verlof met veiligheidswaARBorgen in de vorm van bijzondere voorwaarden qua duur, meldingsplicht bij wijkagent of verlof onder begeleiding van de reclassering. Opvallend is dat het andere deel van de beoordelaars uit het tweede panel zich niet kon vinden in deze oplossing. Zij bleven vasthouden aan de oplossing van een toekennen zonder meer, vanwege het feit dat er geen legitieme gronden zijn om het af te wijzen (met verwijzing naar de mogelijke reactie van de CvT) en vanwege het feit dat het verrichten van nader onderzoek maar in beperkte mate mogelijk is.

De argumenten van deze groep beoordelaars lijken meer formalistisch en pragmatisch van aard. Die van de overige beoordelaars die kiezen voor het aanhouden, uitzoeken en het eventueel aanpassen van de vorm van het verlof zijn meer in inhoudelijk zin gericht op de verschillende conflicterende belangen en het bijbehorende optimaliseringsprobleem.

In deze drie casussen koos men *in werkelijkheid* voor een toekennen met het voordeel van de twijfel. In twee van de verlofcasussen is de afloop bekend: namelijk een onttrekking. Derhalve is de voorgestelde beste oplossing van aanhouden, uitzoeken en eventueel opleggen van bijzondere voorwaarden in dit type casus nog helemaal niet zo gek.

Toekennen met opleggen van bijzondere voorwaarden als beste oplossing (casussen 5 en 6)

In deze verlofcasussen is er *formeel* gezien geen enkele reden om het verlof af te wijzen. De gedetineerde voldoet aan alle objectieve en subjectieve criteria. Toch wordt vanwege een ver-slavingsprobleem of vanwege de status van veelpleger de kans dat het verlof verkeerd afloopt, als zeer groot gezien. Er is een (sterk) vermoeden dat het wel eens verkeerd zou kunnen aflopen. Een mogelijk goede afloop wordt niet als erg waarschijnlijk gezien.

Als beste oplossing kiest men hier niet voor een nader onderzoek van eventuele risico's. Die risico's zijn wel duidelijk. Het toekennen van het verlof louter op grond van het feit dat er geen formele en legitieme gronden aanwezig zijn om het af te wijzen, wordt als optie uiteindelijk verworpen. Het gaat erom dat je een aanvrager met een dergelijke achtergrond en met een dergelijk ongunstige prognose over de afloop niet zo maar naar buiten stuurt.

De optie om dan het verlof gewoon niet toe te kennen is evenmin aantrekkelijk want de aanvrager voldoet aan alle criteria. Zijn UC is ook goed, dus formeel gezien is aan alle voorwaarden voldaan. Je begeeft je bij een weigering in dit geval in juridische zin op glad ijs.

Als beste oplossing wordt in deze gevallen gekozen voor het toekennen met bijzondere voorwaarden en het wijzen van de gedetineerde op de mogelijke consequenties van incidenten voor vervolhverlof en detentiefasering. Bij de bijzondere voorwaarden denkt men aan: afspraken maken over de invulling van het verlof, eventueel in samenwerking met de verslavingszorg (begeleiding door JVZ) en het beperken van het aantal verlofuren.

In *werkelijkheid* werd in casus 5 het verlof gewoon toegekend en in casus 6 werd het zonder meer geweigerd. Hierbij werd door de besluitvormer opgemerkt dat die afwijzing doorgaans 'een gok' is in dit soort gevallen van aanvragen door veelplegers. Want stel dat de aanvrager in beklag gaat dan 'hang je' bij de CvT.

Over de concrete afloop zijn geen bijzonderheden bekend.

Afwijzen als beste oplossing (casus 7)

In deze casus bereikten de deelnemers vrij snel consensus over het afwijzen als beste oplossing. Er was feitelijk een legitieme weigeringsgrond aanwezig omdat de aanvrager zich niet aan de afspraken heeft gehouden. Deze casus is vooral interessant vanwege het verschil in interpretatie van de feiten door de besluitvormer die deze casus oorspronkelijk aandroeg en de interpretatie van de deelnemers aan de focusgroepen.

In dit geval was volgens de oorspronkelijke en werkelijke besluitvormer de recidive een omstandigheid die twijfel veroorzaakte. Voorts leek het in de optiek van deze besluitvormer onzeker of een afwijzing op basis van de recidive het bij een beklagzaak voor de CvT zou redden. Toch besloot hij tot een regelrechte afwijzing vanuit de redenering dat bij twijfel over mogelijke risico's altijd het maatschappelijk veiligheidsbelang voorgaat. Door een zekere angst voor een mogelijk verlies bij een beklag of beroep wilde de besluitvormer zich in dergelijke gevallen niet laten leiden. De betrokken besluitvormer nam, zoals hij opmerkt, daarin zijn eigen verantwoordelijkheid.

Het interpretatiekader of *frame* van deze oorspronkelijke besluitvormer stond veel sterker in het teken van twijfel dan naar het oordeel van een van de panels feitelijk nodig was. Hij maakte de casus veel ingewikkelder dan nodig was.

De uitkomst van de werkelijke casus en de beste oplossing van het panel zijn identiek. Echter de onderbouwing die aan deze zelfde uitkomsten ten grondslag ligt, is verschillend.

Toekennen als beste oplossing (casus 8)

In deze casus wijzen de feiten en omstandigheden op mogelijke risico's op het verlofadres.

De vermoedens dat het verlof wel eens tot problemen zou kunnen leiden zijn met een schriftelijke verklaring van politie of de vriendin van het slachtoffer eventueel wel te onderbouwen. Aansluitend zou een legitieme en onderbouwde weigering kunnen volgen. Toch kiest men hier voor een toekennen zonder meer en het voordeel van de twijfel omdat een schriftelijke verklaring van bezwaar tegen het verlof door de vriendin van de aanvrager haar mogelijk zou kunnen blootstellen aan represailles van de kant van de aanvrager. Er is immers al een vermoeden dat de vriendin onder druk staat van de aanvrager. De panelleden zijn van mening dat

het dan ook verstandiger is om onder deze condities de relatie van de gedetineerde niet te vragen om een bezwaar tegen het verlof te tekenen.

Hoewel men vindt dat een verlof toekennen onder deze condities eigenlijk niet kan, kiest men noodgedwongen toch voor een toekennen. Veiligheidsoverwegingen ten aanzien van de relatie van het slachtoffer prevaleren hier boven het gevaar dat het verlof mogelijk met problemen gepaard gaat. Dat risico neemt men onder deze omstandigheden op de koop toe.

Een aantal deelnemers is bij het toekennen van het verlof overigens wel voorstander van het inschakelen van de Reclassering om zicht en eventueel meer greep te krijgen op de stabiliteit van het verlofadres.

In werkelijkheid werd in deze casus ook het voordeel van de twijfel gegeven en het verlof toegekend. Bij soortgelijke casussen met relaties van aanvragers die bang zijn voor represailles, maar die niet voor de focusgroepen werden beoordeeld, geven respondenten uit het werkveld soms andere argumenten voor het toekennen van het verlof. Men geeft het voordeel van de twijfel omdat de relaties van de aanvrager geen bezwaarschrift tegen het verlofadres durven tekenen. Tekenend is het echter wel dat wordt het verlof geweigerd, met als mogelijk risico dat er represailles van de zijde van de aanvrager volgen. Dat is een wezenlijk andere benadering dan het toekennen uit het oogpunt van bescherming van de partner of familie.

De verlofcasussen waarin geen overeenstemming over een beste oplossing werd bereikt (casus 1 alleen bij panel 2, casus 2 en 9)

Het gebrek aan overeenstemming in casus 1 werd reeds belicht in het voorgaande. Bij de overige twee casussen gaat het om een vermoeden van mogelijke risico's geuit door de politie. In casus 2 is het vermoeden bij nader onderzoek niet met harde feiten te staven. In casus 9 is er een vermoeden op grond waarvan de politie negatief adviseert.

De verschillende adviezen die deelnemers in eerste instantie geven, betreffen een afwijzen en toekennen zonder meer en aanhouden voor nader onderzoek.

Ook hier zien we dat de argumenten voor het afwijzen kunnen verschillen. Een deelnemer die voor een afwijzing kiest, onderbouwt dit advies door simpelweg te verwijzen naar de politie, die adviseert immers negatief dus moet je dat advies gewoon overnemen. Een onderbouwing van de afwijzing door een andere deelnemer betreft de ernst van het delict stalking.

Aanhouden voor nader onderzoek is een optie die in de stalking-casus toch wat minder mogelijkheden lijkt te bieden. Er is immers al een en ander uitgezocht door de politie en de inrichting, bovendien lijkt een aanvullend nader onderzoek hier nog weinig aan toe te kunnen voegen.

Consensus over het meest wijze besluit in deze twee casussen wordt niet bereikt vanwege het vasthouden door de deelnemers aan de oorspronkelijk gegeven, (uiteenlopende) adviezen.

Opmerkelijk is dat casus 2 over het stalken van het slachtoffer in *werkelijkheid* na een afwijzing door de selectiefunctaris aan de RSJ is voorgelegd.

In casus 9 is de in *werkelijkheid* gekozen oplossing het verlof toekennen met als bijzondere voorwaarde dat de aanvrager alleen gedurende een bepaald deel van de dag op het verlofadres verblijft. Bij het voorleggen aan het panel van deze, in *werkelijkheid* gevonden oplossing kon een deel van de beoordelaars zich hiermee wel verenigen. In *werkelijkheid* is het verlof zonder problemen verlopen.

6.4.3. Beste oplossingen bij verlofcasussen Type 2 (casussen 10 t/m 15)

In deze casussen zijn er duidelijk aanwijsbare risico's zoals de maatschappelijke onrust, mogelijk slachtofferconfrontatie, betrokkenheid bij een incident met agressie in de inrichting, een eerder verlofincident. Er is bij een van de casussen bovendien een negatief advies van OM en politie. In een van de andere casussen is de politie ook geen voorstander van het verlenen van

een verlof. Op basis van de feiten en omstandigheden met betrekking tot deze risico's kan het verlof op legitieme gronden worden geweigerd. Tegelijkertijd zijn er bepaalde omstandigheden met betrekking tot de persoon van de gedetineerde die het belang van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving doen toenemen.

Voor dit type verlofcasussen werd door de beide panels de volgende beste oplossing voorgesteld:

Verlofcasussen 10, 11, 12: de aanvraag aanhouden en nader onderzoeken;

Verlofcasussen 13 en 15: afwijzen;

Verlofcasussen 14: geen duidelijke consensus over het meest wijze besluit;

Aanhouden als beste oplossing (casussen 10,11,en 12)

In casussen 10, 11 en 12 geldt het aanhouden van de zaak en nader onderzoek instellen als beste oplossing.

In casus 10 speelt de problematiek van slachtofferconfrontatie en maatschappelijke onrust een belangrijke rol. Er ligt een positief advies van het OM, maar de politie is geen voorstander van een verlof.

In eerste instantie bestaan de adviezen uit een afwijzen vanwege de risico's, een toekennen nadat de reclassering om aanvullend advies is gevraagd, toekennen met bijzondere voorwaarden en het aanhouden van de zaak om op zoek te gaan naar een ander verlofadres en om Slachtofferhulp te raadplegen. Een ander verlofadres buiten de gemeenschap waarin het delict zich afspeelde, omzeilt de problematiek van slachtofferconfrontatie en maatschappelijke onrust.

Als beste oplossing kiezen de deelnemers in casus 10 uiteindelijk voor de optie van aanhouden en op zoek gaan naar een ander verlofadres. Ook Slachtofferhulp dient te worden ingeschakeld. Men kiest voor deze oplossing omdat deze op de lange termijn ook het meest oplevert voor de aanvrager en de gemeenschap waarin hij weer terugkeert. Het argument is hier: na ontslag speelt de problematiek van de maatschappelijke onrust en slachtofferconfrontatie evenzeer. Dus is het veel verstandiger om deze problematiek nu reeds via een verlof en in samenwerking met alle betrokken partijen en instanties aan te pakken. Het aanhouden van de zaak biedt gelegenheid om deze oplossing zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden en uitvoeren.

In de beide overige casussen 11 en 12 vervult het aanhouden een soortgelijke functie als in casus 10. In casus 11 is het aanhouden vooral bedoeld als een middel om de toedracht van het agressieve incident in de inrichting uit te zoeken en om de relationele problemen van de gedetineerde die aan het einde van zijn detentie zit, toch nog in goede banen te kunnen leiden. In het kader van het toekomstig functioneren van de gedetineerde wordt immers het streven naar herstel of behoud van de relatie via inschakeling van de hulpverlening belangrijk geacht.

Casus 12 vertoont een argumentatie voor het aanhouden van de zaak die vergelijkbaar is met die van casussen 10 en 11 en ook hier werd zowel door het panel als in werkelijkheid gekozen voor de optie van een ander verlofadres.

In *werkelijkheid* werd in casus 10 het verlof toegekend met de voorwaarde dat het verlof elders in het land werd doorgebracht.

In *werkelijkheid* kiest men in casus 11 voor een toekenning om vergelijkbare redenen als die welke werden aangevoerd door het panel. Echter van een aanhouden van de zaak voor een nader onderzoek om een en ander zo goed mogelijk voor te bereiden was geen sprake.

In *werkelijkheid* werd in casus 12 het verlof toegekend met de voorwaarde van een ander verlofadres.

Gemeenschappelijk kenmerk van deze drie verlofcasussen is dat het verlof makkelijk en op een legitieme manier had kunnen worden geweigerd. Toch kiest men voor aanhouden en uiteindelijk toekennen van het verlof onder speciale condities om optimaal recht te kunnen doen aan zowel het belang van de maatschappelijke veiligheid als aan het (toegenomen) belang van de gedetineerde om zich via een verlof zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving.

Afwijzen als beste oplossing (casussen 13 en 15)

In deze twee casussen zijn er duidelijke contra-indicaties op grond waarvan het verlof legitiem kan worden geweigerd. Tegelijkertijd zijn er situaties met betrekking tot de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerden die kunnen worden opgevat als een toegenomen belang van het verlof voor de resocialisatie van de gedetineerde en voor het welzijn van de familie in de thuissituatie.

Toch kiest men in de focusgroepen voor een regelrechte weigering omdat de aanvrager zich niet heeft gehouden aan de afspraken of omdat hij in een eerder stadium van deze detentieperiode geen blijk gaf van verantwoordelijkheidsgevoel.

In *werkelijkheid* werd in deze twee verlofcasussen het verlof toegekend omdat men de eerdere incidenten minder zwaar opnam en veel zwaarder tilde aan het feit dat de gedetineerde aan het eind van zijn detentie zat of dat de problemen in de thuissituatie een toekenning rechtvaardigen op humanitaire gronden.

Een van deze gevallen had betrekking op het regelen van identiteitspapieren. Deelnemers aan het panel constateerden hier het volgende.

Identiteitspapieren dienen zoveel mogelijk voorafgaand aan een (eerste) verlof te worden geregeld door de relevante instanties de inrichting binnen te halen. Verlof mag niet worden gebruikt om buiten de identiteitspapieren te gaan regelen. Feitelijk betekent dit immers dat gedetineerden met verlof worden gestuurd *zonder* geldige identiteitspapieren en derhalve zijn zij op grond van de wettelijke identificatieplicht al in overtreding zodra zij de inrichting verlaten om op verlof te gaan. Omdat veel gedetineerden pas tegen het einde van hun detentie deze zaken gaan regelen en al geruime tijd daarvoor met AVG kunnen gaan is het niet ondenkbaar dat een deel van de verlofgangers vermoedelijk al een strafbaar feit plegen (niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht) zodra zij de gevangenispoort verlaten.

De verlofcasus waarin geen overeenstemming werd bereikt (casus 14)

In deze verlofcasus zijn er eveneens problemen thuis en de aanvrager voelt zich hiervoor erg verantwoordelijk. Dit sterke verantwoordelijkheidsgevoel kan, zo merkt een van de deelnemers op, al een risico zijn voor niet terugkeer van verlof. Extra lastig is het feit dat de gedetineerde in de laatste maanden van zijn detentie zit en dat het OM en politie een negatief advies hebben gegeven. In alle, in eerste instantie gegeven adviezen wordt het nader onderzoeken van de thuissituatie geadviseerd. Ook hier zien we als belangrijkste argument voor het afwijzen een verwijzing naar het negatieve advies van de externe partijen. In de lijn van alle aanvankelijk gegeven positieve adviezen ligt in ieder geval een oplossing met bijzondere voorwaarden en veiligheidswaarborgen ten opzichte van de maatschappij.

6.4.4. Analyse van de beoordeling van verlofcasussen

De adviezen die de deelnemers in eerste instantie bij de voorgelegde casussen geven, zijn slechts in een enkele casus eensluidend negatief of positief. Bij alle overige verlofcasussen laten de, in eerste instantie gegeven, adviezen meerdere (tegenstrijdige) varianten zien.

De panels ruilen na beraadslaging deze adviezen, die in eerste instantie een direct en simpel afwijzen of toekennen inhouden, in voor een ander, beter advies.

Naar het oordeel van de deelnemers is de onderbouwing voor dit simpel toekennen of afwijzen achteraf, in het licht van de complexiteit van de casussen bezien, van een te formalistische, pragmatische en reflexmatige aard.

Men verwijst in deze eerste adviezen bijvoorbeeld naar de stelregel dat in de inrichting ‘ bij twijfel nooit wordt ingehaald’, het negatieve advies van externe partijen, een mogelijke nederlaag voor de CvT in geval van beklag, de ernst van het delict, de maatschappij aan wie men een verlofverlening in sommige gevallen niet kan uitleggen en naar het einde van de detentie. Het zijn kortom rechtvaardigingen die niet zo goed zijn afgestemd op de complexiteit van de problematiek. Het zijn overigens wel rechtvaardigingen die het besluitvormingsproces aanmerkelijk kunnen versnellen en vergemakkelijken. Zij bieden ondersteuning bij een soepele en routinematige afhandeling.

We zien in deze complexe casussen ook reacties van deelnemers met een interpretatiestijl die reeds in eerste instantie veel minder in het teken staat van een onmiddellijk simpel en direct ‘ja’ of ‘nee’ op een complexe situatie. Dit zijn adviezen in termen van een toekennen onder bepaalde voorwaarden of van een aanhouden van de zaak ten einde bepaalde feiten en omstandigheden met het oog op het uiteindelijke advies nader te kunnen onderzoeken. Deze adviezen en hun nadere onderbouwing corresponderen met een meer open en minder sjabloonachtige interpretatiestijl. Blijkbaar hanteren besluitvormers in complexe verlofaanvragen een specifiek interpretatiekader of *frame* dat in meerdere of mindere mate is afgestemd op de complexiteit van de problematiek.

Opvallend is dat deelnemers na beraadslaging hun aanvankelijk adviezen in termen van een rechtlijnig ‘ja’ of ‘nee’ herzien en dat men uiteindelijk, gezamenlijk kiest voor een type advies dat wordt onderbouwd met meer inhoudelijke argumenten die steeds verwijzen naar een meer zorgvuldige afweging van (conflicterende) belangen. Hierbij zoekt men meer de balans en het compromis. Het aanhouden en verder uitzoeken van de zaak en/of het inlassen van bijzondere voorwaarden is hierbij een belangrijk instrument. Het aanhouden van de zaak is nadrukkelijk geen kwestie van ‘om de hete brij heen draaien’ of een vorm van uitstel. Integendeel, het is een strategie die de verlofverlening veel bewerklijker maakt. In sommige verlofcasussen had men immers met gemak kunnen volstaan met een beroep op het negatieve advies van het OM en politie of met een verwijzing naar een mogelijke nederlaag bij de CvT.

Op een gegeven moment wordt ook nadrukkelijk in de focusgroepen geconstateerd dat angst voor een nederlaag bij de CvT geen argument bij de besluitvorming mag zijn. De CvT vermijdt men niet alleen vanwege een mogelijke nederlaag. Gelet op de toelichtingen van respondenten die verlofcasussen aandroegen, gaat het hier vooral ook om een praktische reden van de hoeveelheid extra werk die een beklagzaak voor het BSD doorgaans oplevert.

Men kiest dus in een deel van de verlofcasussen niet voor ‘gemakkelijke’, pragmatische en meer reflexmatige oplossingen. Na ampel beraad gaat de voorkeur uit naar een meer bewerkelijke handelwijze die inhoudelijk gezien veel meer recht doet aan de belangen die op het spel staan.

Deze uiteindelijk gekozen beste oplossingen impliceren onder meer dat men externe hulpverlenende instanties gaat inschakelen. De Reclassering, Slachtofferhulp, JVZ en overige instanties dienen te worden geraadpleegd. Het zijn allemaal instanties die hun activiteiten buiten de inrichting verrichten en die in het kader van een verlofaanvraag op korte termijn in actie dienen te komen. Dit benadrukt nog eens het belang van een goede en soepele samenwerking en communicatie met externe partijen bij de verlofverlening. Een enkele deelnemer betwijfelt in dit verband of er in de praktijk wel voldoende tijd en gelegenheid is om bij problematische

aanvragen extra aanvullend onderzoek te (laten) verrichten. Kortom er is twijfel over de praktische haalbaarheid.

De vraag is voorts of men bij de verlofverlening wel voldoende gebruik maakt van deze externe partijen. Bij de bijeenkomsten van de focusgroepen bleek de optie van het raadplegen en inschakelen van bijvoorbeeld Slachtofferhulp niet bij alle deelnemers bekend.

Opvallend is verder een verschil tussen de voorgestelde beste oplossingen en de in werkelijkheid genomen besluiten. Waar de beste oplossingen en de werkelijk genomen besluiten identiek zijn, is bovendien niet altijd sprake van dezelfde onderbouwing of argumenten. Dit toont het belang van de verschillende interpretatiekaders of *'systems of meaning'* die actoren hantieren bij het selecteren en beoordelen van de voorliggende feiten in bepaalde problematische verlofcasussen.

Beste oplossingen hoeven overigens niet enkel en alleen een aanhouden of toekennen onder bijzondere voorwaarden in te houden. Een wijs besluit kan in bepaalde (minder complexe) casussen naar het oordeel van de panelleden ook neerkomen op een simpel afwijzen of toekennen.

De resultaten naar aanleiding van de beoordeling van problematische aanvragen in de focusgroepen kunnen als volgt worden samengevat.

Indien de aanvraag complex is vanwege:

- vermoedens die niet met feiten zijn te staven en die kunnen wijzen op zowel een goede als verkeerde afloop dan is de meest wijze oplossing het in eerste instantie aanhouden van de aanvraag en het instellen van nader onderzoek. Dit nader onderzoek heeft als voornaamste functie het vergaren van informatie ten behoeve van het nader objectiveren van vermoedens dan wel van voorbereiden van een eventuele toekenning onder bijzondere voorwaarden. **(verlofcasus Type 1)**
- het ontbreken van harde feiten om het verlof af te wijzen maar waarbij een verkeerde afloop als veel waarschijnlijker wordt ingeschat dan een goede afloop dan is de meest wijze oplossing een toekenning onder bijzondere voorwaarden. Het betreft hier met name aanvragen van gedetineerden met een verslavings- of veelplegersproblematiek. **(verlofcasus Type 1)**
- relaties van de aanvrager die mogelijk onder druk staan van de aanvrager dan is het verstandig het verlof zonder meer toe te kennen.
Hoewel een verlof toekennen onder deze condities eigenlijk niet aanvaardbaar is, dient toch te worden gekozen voor een toekennen vanuit veiligheidsoverwegingen ten aanzien van de relatie van het slachtoffer. Dit veiligheidsbelang prevaleert ten opzichte van het gevaar dat het verlof mogelijk met problemen gepaard gaat. Dit risico dient onder deze omstandigheden op de koop te worden toegenomen. **(verlofcasus Type 1)**
- duidelijke door externe partijen aangegeven contra-indicaties, maar waarbij op grond van bepaalde omstandigheden met betrekking tot de persoon van de gedetineerde het belang van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving is toegenomen, dan is het aanhouden van de zaak de beste handelwijze. Het aanhouden heeft als belangrijkste functie het verzamelen van extra informatie die nodig is om bij een toekenning onder bijzondere voorwaarden het belang van de maatschappelijke veiligheid en het belang van de gedetineerde bij een goede voorbereiding van de terugkeer in de samenleving optimaal tot hun recht te laten komen. Het verlof dient hier tevens te worden gebruikt om problemen met betrekking tot de openbare orde of veiligheid die zich ook na ontslag zullen aandienen, reeds bij voorbaat al zoveel mogelijk tot een oplossing te brengen. **(verlofcasus Type 2)**
- contra-indicaties die betrekking hebben op eerdere incidenten waaruit blijkt dat de aanvrager zich aantoonbaar niet heeft gehouden aan afspraken of zijn verantwoordelijkheid

niet heeft willen nemen en waarbij op grond van bepaalde omstandigheden met betrekking tot de persoon van de gedetineerde het belang van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving is toegenomen dan is een direct afwijzen van de aanvraag de beste oplossing. Handhaving van de (gedrags)regels die voor gedetineerden bij een verlofaanvraag gelden, prevaleert ten opzichte van het individuele resocialisatiebelang en humanitaire overwegingen. (**verlofcasus Type 2**)

Opvallend is dat de panelleden het zich niet aantoonbaar kunnen houden aan afspraken niet expliciet als een bepaalde risico-indicator interpreteren, zij beoordelen dit gedrag veeleer in termen van een overtreding of schending van regels.

6.5. Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de problemen die zich bij de verlofverlening kunnen voordoen. In deze paragraaf worden per onderzoeksvraag de belangrijkste resultaten samengevat.

Onderzoeksvraag 1: Zijn bepaalde verloven problematisch verlopen? Zo ja welke en waarom? Had men dat risico op voorhand ingeschat?

- Verloven met een afloop in de vorm van een incident (de problematisch verlopen verloven) werden onder de loep genomen.
Het besluitvormingsscenario dat aan een verlof met een incident voorafgaat, kan verschillen vertonen. Er zijn grofweg twee scenario's. Enerzijds gaat het om toegekende verloven met incidenten waarin niets wees op mogelijke afbreukrisico's. Anderzijds zijn er toegekende verloven met een problematische verloop waarbij mogelijke afbreukrisico's reeds eerder tijdens de verlofafhandeling in de inrichting werden gesignaleerd en besproken. Respondenten hebben over het algemeen niet de indruk dat incidenten altijd zouden kunnen worden voorkomen door een betere en meer zorgvuldige inschatting.
- Ruim de helft van de respondenten ziet overigens wel mogelijkheden om het optreden van incidenten te *beperken* door een betere en meer zorgvuldige risico-inschatting of diagnosestelling, bij twijfel niet te gemakkelijk het voordeel van de twijfel geven, meer veiligheidswaarborgen inbouwen via een betere voorbereiding, planning en persoonsgerichte vormgeving van het verlof en het sneller en beter evalueren van incidenten.

Onderzoeksvraag 2: Waarmee hebben problematische verloven te maken? Zijn er risicofactoren te destilleren die een indicatie kunnen geven voor een problematisch verlof?

- In de exacte redenen en aanleiding voor verlofgangers om niet terug te keren van verlof bestaat weinig inzicht in de inrichting. Men constateert het incident in de inrichting en bij niet terugkeer van verlof meldt men het bij de ketenpartners. Een oorzaak die respondenten noemen, betreft bijvoorbeeld de aanwezigheid van acute problemen in de thuissituatie. Die problemen kunnen zo precair zijn en de gedetineerde kan zich hiervoor dermate verantwoordelijk voelen, dat hij/zij het besluit neemt om niet meer naar de gevangenis terug te keren. Andere mogelijke aanleidingen die worden genoemd betreffen het weer ontmoeten van oude vrienden al of niet in combinatie met overmatig alcohol-en of druggebruik.
- De indicatoren die men in de praktijk bij de risico-inschatting gebruikt zijn talrijk. Deels gebruikt men hierbij schriftelijke bronnen en informatie van externe partners, deels gebruikt men ook aanwijzingen of signalen die men krijgt vanuit de inrichting.

- Bij de gebruikte indicatoren is sprake van een klinische inschatting op basis van ervaringskennis, intuïtie en onderbuikgevoelens. Van wetenschappelijke informatie of ondersteuning wordt geen gebruik gemaakt. Hierbij dient echter te worden gewezen op het vrijwel ontbreken van wetenschappelijk onderzoek dat specifiek betrekking heeft op het inschatten van risico's bij het verlot van Nederlandse gedetineerden.
- Het gedrag in de inrichting, waarover PIW-ers en andere executieve personeelsleden bij een verlofaanvraag moeten rapporteren in het kader van aan-of afwezigheid van eventuele risico's, vindt een meerderheid van de respondenten geen goede indicator van mogelijke incidenten. Men wijst hierbij op het fenomeen van schijnaanpassing.
- In de feitelijke uitvoeringspraktijk is bij gedrag als indicator voor mogelijke gevaren en risico's sprake van een tendens tot (onbedoelde) *conversie* in termen van een mechanisme van straffen belonen. Het zich niet kunnen houden aan afspraken wordt in dat geval niet zozeer geïnterpreteerd als risico-indicator maar als een overtreding die aanleiding kan zijn om een verlof te weigeren.
- Bij bepaalde risico-indicatoren zoals het verlofadres en het (goede) gedrag dient men met name ten aanzien van (kansarme) gedetineerden met een ongunstige psychosociale achtergrond bedacht te zijn op mechanismen van (onbedoelde) selectiviteit bij de verlofverlening.
- Volgens een meerderheid van de respondenten is de risico-inschatting in een aantal opzichten voor verbetering vatbaar. De problemen bij de risico-inschatting verwijzen naar slecht onderbouwde inlichtingen en adviezen door externe/interne partijen, het niet reageren op een verzoek om inlichtingen, inschatting vanuit subjectieve, gekleurde onderbuikgevoelens, een gebrek aan systematiek en volledigheid bij de inschatting, bijvoorbeeld met behulp van een check-list, te weinig gebruik maken van informatie van de reclasering, gebrek aan wetenschappelijke ondersteuning, teruglopende kwaliteit van de gedragsrapportage van de afdeling als gevolg van het inkrimpen van bejegeningsmomenten en te krappe dienstroosters.

Onderzoeksvraag 3: Hoe beoordelen mensen uit de praktijk een aantal verzamelde problematische verlotcasussen? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

- Verzamelde en door mensen uit de praktijk beoordeelde problematische verlotcasussen verwijzen naar praktijkgevallen met vermoedens die niet met harde feiten zijn te onderbouwen. Die vermoedens kunnen duiden op zowel een goede als verkeerde afloop. In bepaalde casussen verwijzen de vermoedens overwegend naar een mogelijk verkeerde afloop, echter, men ontbeert legitieme gronden om het verlof af te wijzen. In het tweede type casussen zijn er overduidelijke contra-indicaties, tegelijkertijd is het belang van het verlof voor voorbereiding op de terugkeer in de samenleving toegenomen.
- De adviezen die de deelnemers in eerste instantie bij de voorgelegde casussen geven, zijn slechts in een enkele casus eensluidend negatief of positief. Bij alle overige verlotcasussen laten de, in eerste instantie gegeven adviezen, meerdere (tegenstrijdige) varianten zien.
- Wat opvalt is dat in casussen die gepaard gaan met twijfel, onduidelijkheid en een toegenomen spanning tussen conflicterende belangen, de adviezen die in eerste instantie een direct en simpel afwijzen of toekennen inhouden, na de beraadslaging door de panels, worden ingeruild voor een ander advies. De onderbouwing bij een aanvankelijk gegeven eerste advies in termen van een simpel 'ja of nee' is achteraf, in het licht van de complexiteit van deze casussen bezien, een onderbouwing die nogal formalistisch, pragmatisch en te gemakkelijk is. Men verwijst in de oorspronkelijke onderbouwing naar de stelregel dat in de inrichting 'bij twijfel nooit wordt ingehaald', het negatieve advies van externe partijen, een mogelijke nederlaag voor de CvT in geval van beklag, de ernst van het delict, de

maatschappij aan wie men een verlofverlening in sommige gevallen niet kan uitleggen en naar het einde van de detentie. Het zijn kortom rechtvaardigingen die het besluitvormingsproces weliswaar aanmerkelijk kunnen versnellen en vergemakkelijken, maar die bij bepaalde problematische casus, in de optiek van de panels niet tot een wijze, evenwichtige oplossing leiden.

- De oplossingen waarvoor men in deze casus uiteindelijk wel kiest, verwijzen naar adviezen in termen van een toekennen onder bepaalde voorwaarden of van een aanhouden van de zaak ten einde bepaalde feiten en omstandigheden met het oog op het uiteindelijke advies, nader te kunnen onderzoeken. Dit type advies of beste oplossing wordt onderbouwd met meer inhoudelijke argumenten die steeds verwijzen naar een zorgvuldige afweging van en balans tussen (conflicterende) belangen. De aanvankelijk in bepaalde complexe casus gegeven adviezen met een rechtlijnig, te gemakkelijk 'ja' of 'nee' die, volgens de terminologie van Nagel, te eenzijdig in het teken van *holding-orientedness* of *release-orientedness* staan, ruilt men na ampel beraad dus in voor adviezen met een meer evenwichtig karakter. Het aanhouden van de zaak of het stellen van bijzondere voorwaarden is geen vorm van 'om de hete brij draaien' en van het voor zich uit schuiven van een beslissing. Integendeel het is een keuze die gemakkelijke oplossingen juist uit de weg gaat en het besluitvormingsproces bewerkelijker maakt.
Het aanhouden van de zaak of het stellen van bijzondere voorwaarden is naar het oordeel van de panels niet altijd nodig. De beste oplossing kan in bepaalde typen complexe verlof-casussen ook een simpele afwijzing of toekenning inhouden.
- De '*systems of meaning*' van actoren spelen een belangrijke rol bij de manier waarop actoren omgaan met complexe verlofaanvragen. Referentie- of interpretatiekaders zijn, zo blijkt ook uit de focusgroepen, van invloed op de definitie van bepaalde feiten of omstandigheden als problematisch. Dit is vervolgens van invloed op de manier waarop men in bepaalde problematische casussen in eerste instantie reageert. Reacties en bijbehorende onderbouwing kunnen in het licht van de complexiteit van de problematiek meer of minder adequaat zijn. Adequaatheid verwijst in dit verband naar meer open en minder sjabloonachtige benaderingen versus benaderingen die meer in het teken staan van routine en standaardoplossingen.

[7] Conclusies

Dit hoofdstuk trekt de conclusies naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan verworven inzichten die van belang zijn voor de (toekomstige) ontwikkeling van de verlofpraktijk. De belangrijkste conclusies worden per cluster onderzoeksvragen gepresenteerd.

Cluster A. Aantallen verloven

Van de omvang van de verlofpraktijk bij het AVG en RGV is door middel van dit onderzoek een indruk gekregen. De bevindingen leiden tot de volgende conclusies.

1. Hoeveel algemene verloven zijn in de afgelopen vijf jaar aangevraagd?

Een centrale registratie van het totaal aantal jaarlijks aangevraagde algemene verloven ontbreekt.

Dit is een serieuze tekortkoming om een tweetal redenen.

Het heeft in de eerste plaats tot gevolg dat men geen zicht heeft op de volledige omvang van de werkzaamheden in de verlofpraktijk. Ten tweede, zonder kengetallen over het aantal aanvragen is het verkrijgen van een beeld van de ontwikkeling van bijvoorbeeld een meer of minder restrictief beleid bij de verlofverlening niet mogelijk. Het zicht hierop veronderstelt immers het relateren van het aantal verleende verloven aan het aantal aanvragen.

De centrale registratie kan aanmerkelijk worden verbeterd door het verzamelen en gebruiken van op inrichtingsniveau aanwezige gegevens over het aantal aangevraagde algemene verloven.

2. Hoeveel verloven zijn in de afgelopen vijf jaar verleend?

Bij het AVG levert de centrale registratie de benodigde gegevens op over het aantal jaarlijks toegekende verloven.

Uit de centrale registratie is het aantal verlofbewegingen bij het RGV tot en met 2001 optimaal af te leiden. In de periode hierna is dat niet het geval.

De verzameling van gegevens van een aantal HOI/POI locaties over de regimesgebonden verloven laat zien dat de registratie op inrichtingsniveau niet altijd op een volledige en regelmatige wijze plaats vindt.

3. Hoeveel verlofaanvragen zijn in de afgelopen vijf jaar afgewezen? Wat is de weigeringsgrond?

Het aantal jaarlijks afgewezen algemene verloven is op centraal niveau niet bekend.

Het euvel is ook hier het ontbreken van aantallen aangevraagde verloven dat minus het aantal toegekende verloven het aantal afgewezen verloven oplevert.

Omdat de aard van de weigeringsgronden noch op centraal niveau noch op lokaal niveau over een langere periode op een systematische manier wordt geregistreerd is er geen zicht op de exacte aard van de contra-indicaties (veiligheidsrisico's) waarmee men in de verlofpraktijk te maken krijgt.

4. In hoeveel gevallen is men niet teruggekeerd van verlof?

De centrale registratie van het aantal gevallen van niet terugkeer van verlof vertoont zowel bij het AVG als het RGV hiaten.

De centrale registratie geeft alleen informatie over gevallen van niet terugkeer van een AVG over de periode 1999 t/m 2001. Over het RGV is in dit opzicht op centraal niveau niets bekend. Na deze periode registreert men het aantal onttrekkingen voor beide verlofsoorten in de zin van een niet terugkeren van verlof. Maar dit kengetal mist een specificatie naar verlofs-oort. Op inrichtingsniveau is wel sprake van een registratie van het aantal gevallen van niet terugkeer.

Zowel op het centrale als decentrale niveau ontbreekt een registratie van de overige typen verlofincidenten.

Het gevangeniswezen heeft als gevolg hiervan maar een zeer beperkt beeld van de omvang van het aantal problematische verloven in de verlofpraktijk. Adequate registratie over een langere termijn van incidenten kan mogelijk bepaalde ontwikkelingen aan het licht brengen in de manier waarop en de mate waarin de veiligheid tijdens het verlof wordt geschonden.

5. Verschillen instellingen wat betreft het aantal toegekende, het aantal geweigerde verloven en niet terugkeer van verlof rekening houdend met de aard van de instelling?

De grote verschillen tussen inrichtingen in het aantal toegekende/afgewezen verloven vragen om nader onderzoek naar de mogelijke achtergronden en oorzaken van de gevonden discrepanties.

Een bevinding dat het percentage toegekende verloven tussen inrichtingen met de bestemming van gevangenis/HvB varieert tussen de 35% en 81% maakt nieuwsgierig naar de achtergronden van een dergelijk grote discrepantie. Op zichzelf zeggen deze cijfers niet zoveel. Hooguit kan men hieruit afleiden dat er inrichtingen zijn die boven of onder het landelijk gemiddelde scoren en dat er sprake is van een bepaalde mate van ongelijkheid. Naar de oorzaak van deze ongelijkheid kunnen we alleen maar gissen. Die kunnen van velerlei aard zijn: een onvolledige, onbetrouwbare registratie, het gevoerde inrichtingsbeleid, de kenmerken van de gedetineerdenpopulatie, etc. We kunnen hier slechts concluderen dat de grote ongelijkheid tussen inrichtingen *mogelijk* het gevolg is van verschillen in het gevoerde inrichtingsbeleid. Het is niettemin een soort bevinding die vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel vraagt om nader onderzoek naar de mogelijke achtergronden en oorzaken van de gevonden discrepanties.

De informatieve waarde van de jaarlijks in de verlofpraktijk geregistreerde aantallen is beperkt vanwege het ontbreken van systematisch onderzoek van de samenhang van de verzamelde verlofcijfers met het verlofbeleid in de inrichtingen, het penitentiair klimaat in zijn algemeenheid, of met de kenmerken van de gedetineerdenbevolking.

Zolang verlofcijfers niet op basis van een wetenschappelijke, theoretisch onderbouwde visie worden gerelateerd aan het inrichtingsbeleid, het penitentiair klimaat in zijn algemeenheid, of aan de kenmerken van de gedetineerdenbevolking is het verzamelen van deze cijfers een jaarlijks terugkerend ritueel met een beperkte informatieve waarde.

De huidige praktijk van registreren en meten bij verlopen mist een context van onderzoek naar de achtergronden van datgene wat men jaarlijks registreert. Op dit onderzoek naar de achtergronden van de kwantitatieve verschijnselen zou men zich in de toekomst meer moeten gaan richten. Wat dit onderzoek tevens duidelijk heeft gemaakt is dat hieraan een herijking en verbetering van de huidige wijze van registratie dient vooraf te gaan.

De huidige (centrale) registratie van verlofcijfers is toe aan een herijking en verbetering

Herijking is nodig in de zin van het ontwikkelen van een consistente visie op de *relevantie* van bepaalde kengetallen (denk bijvoorbeeld aan de ontbrekende kengetallen in de centrale registratie over het aantal aanvragen en weigeringsgronden). En verbetering van de registratie impliceert een beter zicht en wellicht ook meer greep krijgen op de mate van betrouwbaarheid en volledigheid waarmee kengetallen op inrichtingsniveau worden bijgehouden. De kwaliteit en betrouwbaarheid van de centrale registratie van verlofcijfers is immers volledig afhankelijk van de manier van dataverzameling op het niveau van de inrichtingen.

Cluster B. Beschrijving van de huidige praktijk

In dit onderzoek is aan de hand van het rol-regel model de toepassingspraktijk bij de verlofverlening op het niveau van de persoon van de besluitvormers, van de interacties tussen de verschillende actoren/partijen en van de organisatiestructuur beschreven. De keuze voor deze onderzoeksopzet met verschillende analyseniveaus berust op het streven naar een zo volledig mogelijke reconstructie van de verlofverlening in zijn context. Er is gekozen voor een exploratieve benadering waarbij de natuurlijke verwevenheid van factoren bij het toepassen van de regeling en het nemen van een besluit tot toekennen of afwijzen gehandhaafd blijft. Een belangrijk uitgangspunt van het rol-regelmodel is dat besluitvormers reflecterende, zingevende en interpreterende actoren zijn. De toepassingspraktijk bij het AVG en het RGV is bovendien bekeken vanuit het kader van optimaliserende en rationele besluitvorming. Dit kader geldt als toetsingskader voor de praktijk die bij de verlofverlening wordt aangetroffen. Ten aanzien van de toepassing van de regeling kan het volgende worden geconcludeerd.

1. Hoe werd de ministeriële regeling in de praktijk met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof toegepast in de afgelopen vijf jaren, o.a. m.b.t. gehanteerde procedures, verdeling van taken en bevoegdheden?

De verlofpraktijk is tevens een interpretatieve praktijk

Met betrekking tot de *decision frames* op het niveau van de **persoon** van de besluitvormers kan niet anders worden geconcludeerd dan dat zij blijk geven van een daadwerkelijke internalisering van de doelstelling van de verlofverlening. Besluitvormers zijn (sterk) overtuigd van het belang en profijt van de verlofverlening voor gedetineerden. *Decision frames* worden bovendien gekenmerkt door taakopvattingen met een duidelijke visie en opdracht die men voor zich zelf bij het werk in het kader van de verlofverlening heeft geformuleerd. Bij deze taakopvattingen is het steeds een verschillende type belang dat de boventoon voert en dat sterk wordt benadrukt. Het verschil in het type belang dat wordt benadrukt hangt deels samen met het specifieke karakter van de rol die besluitvormers bij het uitvoeren van de procedure vervullen. Deels hangen zij ook samen met bepaalde individuele eigenschappen en de omringende besluitvormingscultuur van de inrichting (*fields* of besluitvormingsveld).

Bij de bril die besluitvormers bij hun werkzaamheden in het kader van de verlofverlening opzetten, dient de invloed van individuele, unieke eigenschappen op het persoonsgebonden besluitvormingskader (*frame*) niet te worden onderschat. Op grond van deze invloed kunnen actoren op een zeer verschillende manier tegen een bepaald verlofprobleem aankijken. Het

onderzoek is doorspekt van voorbeelden die blijk geven van deze invloed van de persoon van de besluitvormer en zijn *system of meaning*. Illustratief in dit verband is de opmerking van een van de respondenten over het MDO in zijn inrichting dat met zijn zeven afdelingshoofden/voorzitters evenveel visies op de verlofverlening kent. Ook de beoordeling van de problematische verlofcasussen toont de invloed van persoonsgebonden factoren op de verschillende interpretaties van verlofproblemen.

Een belangrijke conclusie die men uit het onderzoek kan trekken is dan ook deze: de (persoonsgebonden) interpretatiekaders of *systems of meaning* die actoren bij de besluitvorming hanteren, zijn van grote betekenis voor het karakter van de toepassingspraktijk bij de verlofverlening. De verlofpraktijk krijgt daardoor deels ook het karakter van een interpretatieve praktijk op grond waarvan inrichtingen of actoren binnen een inrichting, de regeling en concrete problemen bij een verlof op een zeer verschillende manier kunnen benaderen.

Dit interpretatieve karakter heeft, zoals aan het einde van dit hoofdstuk zal worden toegelicht, consequenties voor de sturing en regulering van de verlofpraktijk.

Controle van informele invloed uitgeoefend door fact-finders is belangrijk.

De verlofpraktijk is tevens onderzocht op het niveau van de **interacties** tussen de betrokken actoren en partijen. Er is gekeken naar hun onderlinge verwachtingen en hun percepties op het belang en de informele invloed van bepaalde actoren en partijen op de besluitvorming.

Naar aanleiding van dit deel van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat met name in gevallen waarin de UD beslissingsbevoegd is, supervisie van en controle op informele invloed van *fact-finders* door de MDO-voorzitter en de UD van groot belang is.

Ontbreekt deze supervisie en controle door de UD dan kan, bij falende *fact-finders*, de kans op een *false negative* toenemen. Extra controle op een zorgvuldige afweging van het veiligheidsbelang door een externe instantie ontbreekt immers in dit geval.

De praktijk van het ‘blind tekenen’ en het afstaan van tekeningsbevoegdheid zijn niet alleen in strijd met de strekking van de regeling het zijn tevens praktijken die leiden tot een verminderde controle op, mogelijk falende fact-finders.

Het blind vertrouwen op de zorgvuldigheid van het voorbereidend werk van *fact-finders*, het bijbehorende ‘blind tekenen’ en het afstaan van tekenbevoegdheid impliceren een verminderde controle door de UD op een mogelijk falen van deze partijen. Dit kan in de hiervoor beschreven situaties de kans op *false negatives* verhogen. Derhalve dienen deze praktijken te worden ontmoedigd.

Op inrichtingsniveau is sprake van een verlofverleningscultuur

De beschrijving van de toepassingspraktijk op het niveau van de actuele **organisatiestructuur** laat verschillende werkwijzen van inrichtingen zien bij de uitvoering van de procedure. De diversiteit in werkwijze bij bepaalde onderdelen van procedure is het product van de discretionaire vrijheid die de wetgever aan de uitvoerders heeft toegekend. Inrichtingen kunnen deze onderdelen binnen de grenzen van de wet immers naar eigen inzicht invullen.

Op grond hiervan kan men bij de verlofverlening op inrichtingsniveau spreken van een specifiek, uniek karakter van het besluitvormingsveld (*fields*) en de bijbehorende interpretatiekaders (*frames*). Er is in zekere zin sprake van een bepaalde, unieke *verlofverleningscultuur* op inrichtingsniveau.

De verlofverleningscultuur wordt gekenmerkt door een meer of minder ruim gebruik van de vrije beleidsruimte bij de toepassing van de regeling

Een belangrijk onderscheidend kenmerk van deze cultuur is de mate van bereidheid om meer te doen dan strikt noodzakelijk. In essentie gaat het om de mate waarin men gebruik maakt

van de mogelijkheden die de vrije beleidsruimte bij de toepassing biedt. In sommige inrichtingen is men meer geneigd om bij twijfel de zaak verder uit te zoeken en laat men het er niet bij zitten. In andere inrichtingen geeft men eerder het voordeel van de twijfel en neemt men het risico dat het fout gaat, op de koop toe. In de ene inrichting raadpleegt men het OM bij alle aanvragen en in de andere inrichting alleen bij aanvragen waarbij dit dwingend is voorgescreven. Inrichtingen verschillen in de mate van aandacht die zij besteden aan het resocialisatiebelang van gedetineerden en in de wijze van opstelling ten aanzien van een negatief extern advies. En nog in tal van andere opzichten zien we dit verschil in gebruik van de vrije beleidsruimte.

Organisatorische doeleinden zoals het streven naar een flexibele, soepele en tijdige afhandeling en de mate van nadruk op routine zijn van invloed op de manier waarop inrichtingen gebruik maken van de vrije beleidsruimte.

Over de achterliggende motieven of redenen voor dit verschillend gebruik van de vrije beleidsruimte geeft het onderzoek bepaalde aanwijzingen. Al naar gelang de aard van de besluitvormingssituatie verwijzen sommige respondenten naar gemakzucht of naar een te gemakkelijk op 'safe spelen'. Maar sommige werkwijzen lijken vooral ook te zijn ingegeven door het streven naar een zo soepel en voorspelbaar mogelijk verloop van de verlofafhandeling (bijv. het mandateren, of het alleen raadplegen van het OM bij een executie-indicator). Het streven naar een bepaalde mate van routine waarvan penitentiaire omgevingen zonder meer al sterk doordrenkt zijn, speelt vermoedelijk een belangrijke rol. Routine, zo merkt Hawkins (2003) op, is bovendien een onvermijdelijk verschijnsel dat inherent is aan besluitvorming in strafrechtelijke organisaties.

Een meer of minder actief en ruim gebruik van de vrije beleidsruimte heeft gevolgen voor besluitvormingsuitkomsten in termen van false negatives en false positives

Dat zich verschillen in werkwijze op grond van de discretionaire bevoegdheid zouden voordoen was te verwachten. Wat de resultaten van het onderzoek hieraan evenwel toevoegen is het inzicht in bepaalde consequenties van deze werkwijzen voor het optimaliserende en evenwichtige karakter van besluitvormingsuitkomsten.

Ten aanzien van de (in)directe gevolgen voor de besluitvorming van een verschil in werkwijze bij de uitvoering van de procedure kan het volgende worden geconcludeerd. Bepaalde werkwijzen beïnvloeden de kans op een tweetal uitkomsten van de besluitvorming die men bij een verlofverlening altijd dient te vermijden:

- toekennen van een verlof waarbij zich problemen zullen voordoen (*false negative*);
- verlofweigering bij iemand die bij een eventuele toekenning geen problemen zou hebben veroorzaakt (*false positive*).

De verlofpraktijk mist een eenduidige visie op datgene wat onder een relevante en optimale (externe) informatievergaring bij een verlofverlening dient te worden verstaan.

In het bijzonder bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij externe partijen kunnen besluitvormers grotendeels zelf bepalen welke van deze partijen en welke informatie in het kader van de verlofverlening relevant zijn. Dit resulteert in meer of minder inspanningen bij de informatievergaring. Dit gebrek aan consensus of eenduidigheid over de werkwijze die bij het inwinnen van inlichtingen en advies het meest optimaal is, leidt tevens tot een wisselende input van informatie. Dit verschil in de mate waarin men zich informeert gaat mogelijk gepaard met relevante inlichtingen (bijv. over risico's) die over het hoofd worden gezien. Een dergelijke werkwijze schiet vanuit het oogpunt van een rationele, optimale besluitvorming te kort. Verbetering van deze praktijk verdient aanbeveling.

De verbetering van de samenwerking en communicatie met de ketenpartners is een belangrijk aandachtspunt voor de huidige verlofpraktijk.

Zelfs als men zich bij een verlofaanvraag zo goed en zo volledig mogelijk probeert te informeren door het aanschrijven van alle relevante informatiebronnen dan is, gelet op de knelpunten bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij externe ketenpartners, een goed zicht op bepaalde relevante feiten en omstandigheden allerminst gegarandeerd. De verbetering van de samenwerking en communicatie met de ketenpartners is derhalve een belangrijk aandachtspunt voor de huidige verlofpraktijk.

2. Wat zijn in de praktijk goed toepasbare elementen uit de bestaande verlofregeling?

Het onderzoek naar de toepassing van de regeling op het niveau van de formele of officiële organisatiestructuur leidt tot de volgende conclusies.

De formele regeling en zijn verschillende onderdelen m.a.w. het juridisch kader van de verlofverlening levert bij het AVG geen onderdelen op die tot structurele problemen in de praktische uitvoering leiden.

De wettelijke regeling en zijn diverse onderdelen wordt bij het AVG over het algemeen als duidelijk en bruikbaar ervaren.

In bepaalde inrichtingen slaagt men er met de bestaande regeling heel goed in om het verlof op een flexibele, maatgebonden en persoongerichte wijze gestalte te geven.

De bestaande regeling bij het AVG lijkt geen onoverkomelijke hindernissen op te werpen voor een meer maatgebonden, flexibele vormgeving van het verlof.

De bestaande regeling biedt bij het RGV te weinig mogelijkheden voor een doelgerichte invulling van het verlof.

Deze barrière is een gevolg van het feit dat dit verlof alleen in en rondom de weekends kan worden genoten en daardoor minder doelgericht kan worden gebruikt voor activiteiten ten behoeve van de resocialisatie van gedetineerden.

In de terminologie van Gottfredson & Gottfredson kan hier niet gesproken worden van rationale besluitvorming die gebruik maakt van *adequate* alternatieven.

Het negatieve oordeel van een minderheid van de respondenten over de bruikbaarheid van bepaalde onderdelen van de regeling dient men vooral te plaatsen in het licht van een spanning tussen het organisatorische doel van een soepele en voorspelbare afhandeling van de aanvraag enerzijds en de intrinsieke en instrumentele doeleinden (rechtvaardigheid, veiligheid en resocialisatie) van de verlofverlening anderzijds.

Bepaalde onderdelen van de regeling (weigeringsgronden, scheiding tussen beslissingsbevoegdheid van de UD en SF) beschouwt een minderheid van de respondenten als minder goed bruikbaar. Zij verwijzen daarbij vooral naar het bewerkelijke, lastige, en vertragende karakter van deze onderdelen. Zij hinderen met andere woorden een soepele en voorspelbare gang van zaken.

Bij problematische aanvragen kan het streven naar een soepele gang van zaken resulteren in een terughoudend gebruik van weigeringsgronden en een te gemakkelijke toekenning van een verlof waarbij het belang van de maatschappelijke veiligheid mogelijk onvoldoende is gewaarborgd.

Terughoudend in het gebruik van weigeringsgronden bij problematische aanvragen resulteert in het eerder geven van het voordeel van de twijfel. De argumenten die men hierbij hanteert verwijzen naar een mogelijk verlies van een beklagzaak bij de CvT of naar de risico's die men op de koop toe moet nemen. Dit zijn geen inhoudelijke argumenten. Zij zijn vooral pragma-

tisch van aard. Men doet daarbij tevens een beroep op een (mogelijke) reactie van een externe macht (OM, de maatschappij die het besluit niet zal begrijpen, de CvT) of van een externe kracht (we moeten de risico's maar accepteren want je hebt er toch geen greep op). Dit type argumentatie lijkt vooral te worden gebruikt om bepaalde organisatorische doeleinden (vlotte, snelle en efficiënte afhandeling van de procedure) te laten prevaleren boven de intrinsieke (rechtvaardigheid) en instrumentele doeleinden (resocialisatie en veiligheid). De verlofafhandeling en de afwegingen daarbij staan dus niet alleen in het teken van een spanningsveld of conflict tussen het resocialisatiedoel en het veiligheidsdoel. Ook de organisatorische doeleinden en het vereiste van soepele en flexibele besluitvormingsstructuren maken deel uit van dit spanningsveld. Hawkins (2003) merkt in dit verband op: “ *A problem may be decided about in a particular way for reasons that have little to do with intrinsic features in the case, but a lot to do with the pressures upon the decision maker.* ” In het ongunstigste geval, namelijk bij een eenzijdige nadruk op de organisatorische doeleinden betaalt men hiervoor een prijs in de vorm van een minder optimale en evenwichtige afweging van het belang van een rechtvaardig besluit en van het belang van de maatschappelijke veiligheid en resocialisatie van gedetineerden.

De vraag wanneer een verlof nu precies aan zijn resocialisatiedoel beantwoordt is wellicht vatbaar voor een nadere uitwerking.

De wetgever heeft niet aangegeven hoe het verlof bij dient te dragen aan de resocialisatiedoelstelling. De vormgeving van die bijdrage is aan de praktijk overgelaten. Afgezien van het feit dat deze terughoudendheid een adequate evaluatie van het verloffbeleid bemoeilijkt, leidt de onduidelijkheid over de wijze van doelbereiking tot een zekere verdeeldheid in opvattingen over de juiste besteding en invulling van het verlof. De ene respondent is van mening dat een verlof altijd een heilzame werking heeft, de andere ziet alleen maar een profijt bij een doelgerichte, controleerbare relatie van het verlof met activiteiten die expliciet in het teken staan van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Deze verschillende visies zijn niet bevorderlijk voor een adequate uitvoering die immers in een bepaalde mate steeds dient te berusten op *gedeelde* opvattingen van besluitvormers. Helderheid verschaffen omtrent de verschillende wijzen waarop een verlof aan zijn doel kan beantwoorden is wellicht bevorderlijk voor meer consensus op dit punt.

Een deel van de uitvoerders bij het AVG en RGV geeft blijk van een behoefte aan een verloffpraktijk die minder routinematig is.

Onder de respondenten is een wens naar een verloffpraktijk die meer de nadruk legt op een vormgeving van het verlof naar de maat van de bijzonderheden van het geval. Voorts pleiten sommige respondenten voor meer mogelijkheden om het verlof in bepaalde situaties te weigeren of te beperken. Blijkbaar bestaat hier het gevoel dat men gedetineerden met verlof stuurt die men liever niet zou willen laten gaan, bijvoorbeeld vanwege de risico's. Gelet op het feit dat met name bij het AVG de regeling geen onoverkomelijke hindernissen oproept voor meer maatwerk bij de vormgeving van het verlof, is dit een opmerkelijk verschijnsel. Het duidt mogelijk op actoren die bij problematische verloffaanvragen in bepaalde mate worstelen met het vinden van een evenwichtige afweging tussen enerzijds de organisatorische belangen (een soepele, voorspelbare gang van zaken) en anderzijds de intrinsieke en instrumentele belangen (rechtvaardigheid, veiligheid en resocialisatie).

3. **Gebeurt het toekennen van het verlof al dan niet conform de regeling. Zo nee, op welke wijze en om welke redenen wordt afgeweken?**
4. **Zijn er verlofverleningen die niet op basis van de regeling met betrekking tot het algemeen en regimesgebonden verlof worden afgehandeld. Hoe worden deze aanvragen dan afgehandeld?**

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 vooral de toepassing van het incidentele verlof.

Cluster C en D: Inventarisatie van concrete verlofcasussen en beoordeling van problematische verloven

1. **Zijn bepaalde verloven problematisch verlopen ? Zo ja, welke en waarom ? Had men dat op voorhand ingeschat?**

Incidenten zijn niet altijd te voorkomen. Zij zijn echter wel te beperken door bepaalde maatregelen.

De kans op incidenten kan worden beperkt door een aantal maatregelen zoals een betere risico-inschatting, het opleggen van bijzondere voorwaarden en een goede voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof met de gedetineerde.

Een stelselmatig toegepaste, persoonsgerichte benadering waarbij voorlichting, voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof met de gedetineerde centraal staan, zorgt niet alleen voor een optimale invulling van de resocialisatie- doelstelling, ook de kans op incidenten wordt hierdoor verkleind.

Een meer intensief gebruik van mogelijkheden op het gebied van de voorbereiding, planning en evaluatie van het verlof met de gedetineerde wordt in sommige inrichtingen nadrukkelijk gehanteerd als een belangrijk instrument om de kans op een verkeerde afloop (*false negative*) te verkleinen. Bovendien beperkt men zich bij deze maatregelen niet alleen tot problematische aanvragen. Primair ziet men deze persoonsgebonden maatregelen als instrumenten die tevens in meer algemene zin kunnen resulteren in een optimale invulling van de resocialisatie-doelstelling.

Inrichtingen verschillen echter in de mate waarin men deze benadering toepast. Op dit punt lijkt de praktijk nog de nodige verbeteringen te kunnen ondergaan in termen van een meer consistente, gedeelde visie op het gebruik van (bijzondere) maatregelen waardoor bij een verlof het resocialisatie-doel en het belang van de maatschappelijke veiligheid optimaal tot hun recht kunnen komen.

Een stelselmatige evaluatiepraktijk waarin bovendien aandacht is voor het geven en krijgen van feedback over incidenten ontbreekt.

Op inrichtingsniveau is het aan de inrichtingen overgelaten of men het verlof en eventuele incidenten met alle betrokken actoren evalueert. Van een stelselmatige evaluatiepraktijk waarbij bovendien aandacht is voor feedback naar aanleiding van incidenten, is geen sprake. Hier liggen derhalve nog tal van mogelijkheden voor verbetering in termen van een meer rationele besluitvorming.

2. Waarmee hebben problematische verloven te maken? Zijn er risicofactoren te destilleren die een indicatie kunnen geven voor een problematisch verlof?

Over de exacte achtergrond van incidenten is zowel bij de besluitvormers als in de wetenschap weinig bekend.

Van valide en betrouwbare wetenschappelijk onderbouwde predictoren is geen sprake.

Uit het reeds eerder in hoofdstuk 3 aangehaalde wetenschappelijk onderzoek kunnen factoren worden afgeleid die een samenhang vertonen met incidenten. Een belangrijk deel van deze factoren of indicatoren treft men ook aan in de verlofpraktijk.

Echter, van valide en betrouwbare predictoren is hier geen sprake. Met betrekking tot het gebruik van deze indicatoren in de verlofpraktijk kan bovendien het volgende worden geconcludeerd.

De risico-inschatting is voor verbetering vatbaar.

Respondenten noemen tal van problemen bij de risico-inschatting. Deze is derhalve voor verbetering vatbaar. De oorzaken voor de problemen verwijzen voor een deel naar knelpunten bij het inwinnen van inlichtingen en advies. Dit benadrukt het belang van een soepele en betrouwbare informatievoorziening door externe partners en door de interne organisatie zelf.

Het feit dat respondenten een rechtstreeks verband leggen tussen een haperende (externe) informatiestroom en een verminderde kwaliteit van de risico-inschatting geeft tevens het belang aan van een meer consistente visie op het beleid dat inrichtingen voeren bij het inwinnen van inlichtingen en advies bij met name de ketenpartners.

Ontwikkeling van bepaalde instrumenten die ondersteuning bieden bij de beraadslaging omtrent risico's zou een belangrijke stap kunnen zijn in de richting van meer systematiek en volledigheid.

Hierbij zou vooral aandacht kunnen worden besteed aan indicatoren die zowel op basis van statistische samenhang als op basis van de klinische blik van de actoren met incidenten in verband worden gebracht.

Verbetering van de risico-inschatting dient hoofdzakelijk het doel van het voorkomen van en beperken van incidenten. Op korte termijn liggen hier, zoals eerder betoogd, tevens aanknopingspunten op het terrein van een betere voorbereiding, planning en vormgeving van het verlof.

Bij bepaalde risico-indicatoren (verlofadres, (goed) gedrag) dient men, juist vanwege de minder gunstige psycho-sociale achtergrond van de aanvragers, bedacht te zijn op mechanismen van (onbedoelde) selectiviteit.

3. Zijn er door geïnterviewden concrete voorbeelden uit de praktijk van problematische aanvragen te geven? Zo ja welke concrete voorbeelden van aanvragen zijn problematisch en waarom?

4. Hoe beoordelen mensen uit de praktijk een aantal verzamelde problematische verlofcasussen? Welke overwegingen spelen hierbij een rol?

Het werkveld levert tal van voorbeelden op van problematische aanvragen. De problematiek varieert qua complexiteit. De casussen met een *minder* complexe problematiek verwijzen

naar: problemen met betrekking tot de kwaliteit van de aangeleverde informatie en naar een onjuiste toepassing van regels, voorschriften en jurisprudentie.

De verlofcasussen met een *meer* complexe besluitvormingsproblematiek verwijzen naar aanvragen waarbij bepaalde vermoedens niet met harde feiten zijn te onderbouwen en aanvragen waarbij er sprake is van een toegenomen spanning tussen het belang van de gedetineerde en het belang van de maatschappelijke veiligheid.

De casussen met een meer complexe problematiek zijn door functionarissen uit de praktijk beoordeeld. Dit onderdeel van het onderzoek leidt tot de volgende conclusies.

Problematische aanvragen geven in eerste instantie aanleiding tot uiteenlopende adviezen van functionarissen. Van een gemeenschappelijke kijk op de problematiek is geen sprake

Dit benadrukt de belangrijke rol van de verschillende interpretatiekaders of ‘*systems of meaning*’ die actoren hanteren bij het selecteren en beoordelen van de voorliggende feiten in bepaalde problematische verlofcasussen. Het benadrukt tevens het belang van *checks and balances* die een bepaalde mate van uniformiteit in de verlofverlening dienen te waarborgen.

De aanvankelijk gegeven, maar later verworpen adviezen leiden bij verlofproblemen tot een minder evenwichtige, optimale belangenafweging, zij kunnen de besluitvorming echter wel aanmerkelijk versnellen of vergemakkelijken.

De aanvankelijk, in bepaalde complexe casussen gegeven adviezen met een rechtlijnig, te gemakkelijk ‘ja’ of ‘nee’, ruilt men na ampel beraad in voor oplossingen met een meer evenwichtig en optimaal karakter. Opvallend is dat de rechtvaardigingen voor het aanvankelijk gegeven advies met een rechtlijnig ‘ja’ of ‘nee’ vooral van pragmatische aard zijn, bijvoorbeeld: ‘het OM is tegen een verlof dus moet je altijd weigeren’; ‘bij ons in de inrichting is de stelregel: bij twijfel nooit inhalen’; ‘toekenning is niet uit te leggen aan de maatschappij’; ‘toekennen want de gedetineerde zit aan het einde van zijn detentie’; ‘toekennen want als je weigert en de gedetineerde gaat in beklag dan verlies je het voor de beklagcommissie’. Dergelijke rechtvaardigingen worden door de panels uiteindelijk als niet geschikt of van toepassing beoordeeld bij verlopen met een meer complexe problematiek.

De beste oplossingen waarvoor de panels in de casussen uiteindelijk kiezen, houden een meer actief en ruimer gebruik van de vrije beslis-of beleidsruimte in.

De panels onderbouwen de beste oplossingen met meer inhoudelijke argumenten die steeds verwijzen naar een zorgvuldige afweging van en balans tussen (conflicterende) belangen.

Beste oplossingen veronderstellen randvoorwaardelijke ondersteuning door de organisatie en een flexibele en adequate samenwerkingsstructuur met externe partijen.

De beste oplossingen voor complexe problemen bij een verlof gaan gemakkelijke oplossingen uit de weg. Zij impliceren in de optiek van de panelleden een keuze die het besluitvormingsproces en de vormgeving van het verlof juist bewerkelijker maakt.

Dit veronderstelt tevens een interne organisatie die deze extra inspanningen ondersteunt en mogelijk maakt door het beschikbaar stellen van tijd, geld en mankracht. Behalve een ondersteunende interne organisatie veronderstellen beste oplossingen ook de inschakeling van diensten van externe instanties. Kortom, het veronderstelt in termen van het toetsingskader van Gottfredson & Gottfredson een flexibele en adequate besluitvormings- en samenwerkingsstructuur. Bij een gebrekkige organisatie van een dergelijke structuur en bij gebrekkige randvoorwaarden vervallen besluitvormers wellicht al gauw tot standaardoplossingen en routine in casussen die juist, met het oog op een optimaliserende besluitvorming om een andere benadering vragen.

Besluit

Dit onderzoek is verricht in het kader van toekomstig beleid voor de verlofpraktijk. De onderzoeksresultaten zijn relevant voor de ontwikkeling van dit beleid. Het onderzoek laat zien dat zich in de inrichtingen een tamelijk diverse verlofpraktijk heeft ontwikkeld met verschillende werkwijzen en visies bij de uitvoerders. Deze werkwijzen kunnen van invloed zijn op de uitkomsten van de besluitvorming. Zij kunnen resulteren in een meer of minder optimale en evenwichtige afweging van belangen. De diversiteit in werkwijze vloeit vooral voort uit een verschillend gebruik van de vrije beleids- of beslissruimte die de regeling aan de uitvoerders heeft geboden. Een opvallende bevinding van het onderzoek is dat minder optimale besluitvormingsuitkomsten van (problematische) casussen niet zozeer samenhangen met een zich permitteren van *te veel* vrijheid, maar eerder met een te weinig en actief gebruik van de mogelijkheden van de vrije beleidsruimte. Niet meer doen dan strikt noodzakelijk en het kiezen van de gemakkelijkste, snelste en meest efficiënte oplossing kunnen tot besluitvormingsuitkomsten leiden die minder optimaal en minder evenwichtig zijn. Hieruit blijkt dus dat routine en het streven naar voorspelbaarheid in de penitentiaire bureaucratie belangrijke factoren of (organisatorische doeleinden) zijn bij de besluitvorming. De besluitvorming is dus niet het product van een beoordeling van louter intrinsieke, inhoudelijke aspecten van het geval.

Deze conclusies zijn relevant voor de ontwikkeling van meer persoonsgebonden verlofvormen. Juist het persoonsgebonden verlof veronderstelt maatwerk en het flexibel en actief gebruik van de vrije beleidsruimte. Hiervoor dienen uitvoerders tijd te nemen en tijd te krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijke omgang met en gebruik van de vrije beleidsruimte niet overall even vanzelfsprekend is. Cruciaal zijn hier de persoonlijke en inrichtingsgebonden '*systems of meaning*' en de bijbehorende mate van bewustzijn van de uitvoerders dat in bepaalde (complexe) situaties het laten prevaleren van louter organisatorische belangen (routine en voorspelbaarheid) en de bijbehorende pragmatische argumenten niet per definitie tot een optimale en evenwichtige belangenafweging leidt.

Met name voor de implementatie van een persoonsgebonden verlofverlening is het van belang dat uitvoerders beschikken over een (persoonlijk) interpretatiekader en een werkomgeving die het doorbreken van routine en een actief en flexibel gebruik van de vrije beleidsruimte bevorderen. Van belang is bovendien een werkomgeving of besluitvormingsstructuur waarin uitvoerders die meer *willen* doen (en daarvan is, zo blijkt uit het onderzoek, sprake) de gelegenheid krijgen om ook daadwerkelijk meer te *kunnen* doen.

De implementatie van het persoonsgebonden verlof veronderstelt derhalve een reeks specifieke (randvoorwaardelijke) maatregelen. Sturing en beïnvloeding van het besluitvormingsveld via meer (dwingende) regels en richtlijnen lijkt daarbij niet per definitie de enige, meest aangewezen strategie. De impact van regelgeving op de toepassingspraktijk is geen simpele en directe relatie. Als besluitvormers (dwingende) regels gaan toepassen, zo blijkt uit de onderzoeksliteratuur en uit de resultaten van dit onderzoek, ontstaat een diverse toepassingspraktijk waarbij zij aan de regels een heel eigen betekenis kunnen toekennen. Een dergelijke interpretatieve praktijk kan tot besluitvormingsuitkomsten leiden die op gespannen voet staan met de oorspronkelijke (rechtsstatelijke) bedoelingen van de wetgever. Sturingsmogelijkheden liggen dan ook vooral besloten in het zich verdiepen en beter begrijpen van de *systems of meaning* van de besluitvormers en de inschakeling van meer sensitieve vormen van regulering door *feedback* op de besluitvorming. Deze *feedback* dient steeds in het teken te staan van een nadruk op het belang van een optimaliserende en evenwichtige besluitvorming en van de boodschap dat dit bij de verlofverlening in bepaalde situaties een meer doen dan strikt noodzakelijk en het doorbreken van routine veronderstelt.

Summary

Temporary release for home and resettlement leave

A study of decision making in granting leaves to Dutch prisoners

1. Terms of reference by the Ministry of Justice of the Netherlands

To prepare a new person-oriented arrangement of temporary release for leave of sentenced adult prisoners, the research unit of the Dutch Ministry of Justice (WODC) requested Nelissen Onderzoek & Advies to inform the Ministry about the operation and application of the present arrangement during the past five years.

The Ministry of Justice has requested that two forms of unescorted temporary release for sentenced adult prisoners be examined. They are:

- unescorted temporary release for home leave and resettlement from a closed custody institution for prisoners who have served at least one third of their custody time and who have less than twelve months remaining to serve (General Leave for Prisoners or GLP);
- unescorted temporary release for home leave and resettlement during the weekend as a part of the prison regime in an open or semi-open correctional institution (Regime-Bound Leave, or RBL);

The administrative procedure preceding a decision whether or not to grant a GLP is based on an application by the prisoner and a process of consultation of several parties in the criminal justice system. The procedure for an RBL is considerably less extensive. The regime of a semi-open or open institution includes a weekly or monthly release for a RBL. The assessment of the prisoner's suitability for a RBL is part of the process of selection and placement in a (half) open setting.

More specifically the purpose of the study is to inform the Ministry of Justice of:

- The number of applications, and the number of decisions to grant or to withhold a leave during the past five years for both forms of temporary release;
- The procedures that regulate temporary release and how these were applied during the past five years;
- Releases with problematic outcome (the event of breach) and cases with a problematic application.

2. Methodological issues, data and procedure

In this study the operation of the temporary release from prison is viewed from the perspective of decision makers and their decision whether to grant a leave or not. Their decision however is also made within a social and organizational context. Therefore, the decision making process is considered on the level of:

- the person of the decision makers and their decision frames;
- their interactions with other parties;
- the organizational structure.

The outcome of the decision making process is placed within the realm of the most fundamental characteristic of criminal justice decision making: the need to find a balance between competing demands. The right balance aims at an optimal realization of *all* relevant goals of the criminal justice field in question. In the practice of temporary release for a leave the relevant, competing criminal justice goals are, firstly, the resettlement needs of prisoners and, secondly, the protection of public safety. Balanced and rational decision-making implies a search for the right and fair measure. Moreover it aims at finding an ideal point. At this point, the primary goal of meeting the prisoner's individual needs for reintegration into family and resettlement

is appreciated as much as possible without harming the consideration of protection of the public safety.

Individual decision makers' interpretations of the rules, procedures and their exercise of discretion within the legislative and organizational constraints may have consequences for the way they handle (complex) cases with conflicting demands. More specifically, the procedural practices they (collectively) develop and the individual decision makers' weighing of (conflicting) interests may show a varying concern for the risk of decision outcomes in terms of false negatives or false positives. Part of the focus of the study is to open a black-box and to unravel the mechanisms guiding certain decision making practices and decision outcomes.

The decision field was explored with qualitative and quantitative methods of research. The collection of data among decision makers included in-depth interviews, a telephonic survey and the assessment of problematic cases by two panels of practitioners. The data about the size of the practice of decisions regarding temporary release for leave were collected at the level of the central administration of the Dutch Prison Service and at the local level of the administration of correctional institutions.

3. The present arrangement

For a GLP the present arrangement demands an application by the prisoner for temporary release. This application is handled by the Bureau of Selection and Detention-planning of the prison. The main task of this bureau is the preparation of the decision whether to grant a leave or not. This decision is taken by the Prison Governor or, in the case of prisoners sentenced for more than two years, by the Selection Officer of the central Bureau of Selection Officers who decides on behalf of the Minister. The BSD fulfills a central role in handling the procedure by checking compliance with the eligibility- criteria and by an assessment of the risks, or so called counter-indications. An important feature of this assessment process is the consultation of involved internal (the prison personnel) and external parties (penal administration, the Prosecutor, local Police, Probation Service). The results of the enquiries of the BSD are considered by a regular decision-making and advisory panel of the prison. This panel gives an advice to the Prison Governor or Selection Officer as to the prisoner's suitability for temporary release. The prisoner is informed of the outcome by the BSD clerk and receives an authorization for a leave which can include special conditions.

The procedure for a RBL is much less extensive. Prisoners who are selected for transfer from a closed custody institution to a (semi)-open institution and who already enjoyed a GLP, are licensed to a RBL. For sentenced prisoners who exclusively serve their prison term in a (semi)-open institution (so called check-in prisoners) the authorization to a RBL is preceded by a period of observation. Main purpose of this observation is the assessment of possible risks. In case of a refusal of a GLP or RBL the arrangement allows the prisoner to start a procedure of complaint.

4. Temporary release for leave: the size of its practice

The central administration is lacking a registration of the yearly number of submitted applications for a GLP. Only the number of granted leaves is registered. During the period 1999-2005 the number of granted GLP's varies from 2000 to 2400 leaves a year.

During the period 1999-2002 the yearly number of RBL's varies from 3000 to 6000 leaves. For the GLP's the lacking number of applications submitted in the central registration system, poses a problem in calculating the granting or refusal rate. To get an impression of this granting rate, it was decided to examine the administration on the level of a number of correctional institutions. Numbers of submitted applications for a GLP on the institutional level were related to the numbers of grants/refusals. During the period 2000-2005 on average out of 10 submitted applications 6 applications were granted and 4 applications were refused.

For the period 1999 -2002 the central registration of cases where a breach in the sense of a withdrawal occurred, show that on average, of each 100 granted GLP's, in 8 cases the prisoner fails to return to prison. There is a lack of more specific information about cases of withdrawal from a RBL.

In general, the registration system of aspects of temporary release for leave needs overhaul. Besides some information gaps, the registration system suffers from a lack of vision on the selection and registration of temporary release aspects deemed relevant for purposes of monitoring and policy development. In addition, certain quantitative findings give reason to further examination of their background. Especially the large differences in granted/refused applications between correctional institutions of the same category are intriguing and demand for additional research.

5. The practice of applying the present arrangement

The practice of applying the present arrangement by the decision makers in the correctional institutions was examined by quantitative and qualitative methods. Analyses of the collected data reveal the following characteristics of the practice of temporary release for leave;

The results on the level of the *person* of the decision makers reveals the role of decision frames. In general decision makers' decision frames are characterized by a strong belief in the importance and benefits of temporary release for leave for the prisoner. Decision makers have a strong internalization of the legislator's intentions. In addition, their decision frames show the influence of individual decision maker characteristics.

The study offers many examples of decision making situations illustrating the important role of decision makers' different interpretations or *systems of meaning* in the decisions regarding temporary release. In part, the practice of applying the present arrangement may be characterized as an *interpretive practice*.

The results on the level of the *interactions* between the actors involved with a decision whether to grant a leave or not, reveals the important role of informal decision making power exercised by fact-finders. Although the Prison Governor or the Selection Officer have been allocated the formal authority to decide, fact-finders such as the Prosecutor, the Police, the BSD and the prison's advisory panel are perceived by actors as more powerful parties in the decision making process.

The informal power of these parties stresses the importance of adequate controlling mechanisms exercised by the Prison Governor or Selection Officers. The study offers an example of inadequate control of failing fact-finders that resulted in a granted leave with unacceptable security risks. Especially in cases where a leave is granted by the Governor a combination of his poor control and failing fact-finders may result in decisions with a higher risk of false negatives. The risks are higher because an (external) party that performs an extra check of the decisions made by the Governor is lacking in these cases.

On the level of the formal and real *organizational structure* the study suggests the following:

- On the level of the *formal* organizational structure, decision makers experience the arrangement for the GLP in general as clear and workable. For the RBL, on the contrary, the arrangement is experienced as rather inflexible and lacking opportunities to use the leave for resettlement purposes. The RBL is only permitted at the weekends, which restricts its purpose to mere home leave and integration into family-reintegration.
- On the level of the *real* organizational structure the discretionary use of the present arrangement has resulted in institutions adopting various implementation practices with regard to the following elements of the procedure:
 - supplying information to prisoners and preparing them for temporary release;
 - consultation of external parties for information about risks and family circumstances of the prisoner;

- the assessment of (external) information and (negative) advices;
- the choice of the officer in charge of the institution's advisory panel;
- the handling of complex problematic cases (cases of doubt and conflicting interests);
- planning and evaluation of the temporary release; the use of special conditions regarding the time, place, duration and escort.

The results suggest the presence of an organizational culture or climate with regard to the handling of pre-release matters. The distinctive feature of this decision making climate refers to a varying level of efforts with regard to the procedural aspects mentioned above. The climate may be characterized in terms of decision makers doing more or less with their discretionary freedom. Doing less implies a climate that tends to a doing no more than strictly obliged by the law, a stronger adherence to routine and a preference for easy, standardized solutions. Doing more implies a more intensive use of the possibilities of discretion and explicit attempts to shape the leave to the unique circumstances of the case.

Several findings suggest an impact of different implementation practices on the risk of false negatives or false positives in decision outcomes.

The decision field's methods of risk assessment involve a clinical prediction based on professional training, intuition and experience with offenders. A majority of the practitioners considers the prisoner's behaviour as a rather poor predictor of problems during a leave. Various other problems with risk-assessment are reported. In the opinion of most practitioners the present practice of risk assessment is amenable to improvement. Reduction of cases of breach, for instance by improving risk-assessment, is seen as a realistic and feasible option. In attempting to reduce the risk of a problematic outcome of release, some institutions developed an explicit policy using special measures and instruments with regard to the preparation, planning an evaluation of a leave with the prisoner.

6. A closer look at problematic applications

Two panels of practitioners were requested to give their advice whether to grant a leave or not in cases with more complicated problems. The cases were brought up by practitioners in the decision field. After a group discussion of each participant's assessment of the case, the panels were asked to formulate a best solution. The problems in the cases refer to applications with an ambivalent character produced either by doubts about the possible outcome of the leave or by (increased) conflict between the prisoner's interest and the interest of protection of the public.

The review of almost all cases shows initial assessments by both panels with diametrically opposed advices implying a granting or a refusal of the application. Other solutions refer to suspension of the decision for further enquiries or to a granting of the leave with special conditions. Distinctive decision frames resulted in different decision outcomes. More specifically, the information about the facts and circumstances of the cases reviewed, evoked different framing operations by the panel members with different assessments of what the information conveys. A striking result is that, solutions concerning a direct granting or refusing a leave in complex cases, are put aside by the panels in the end as simplistic, easy, unbalanced and inadequate. Complex cases are seen as cases demanding a breaking through of routine and business as usual. Practically, best solutions in complex cases imply a performance by decision makers of additional activities aimed at more balanced and informed decision making outcomes.

With regard to the findings of this study it is concluded that certain features of the present practice of granting temporary release are of special importance for the introduction of a person-oriented arrangement. Especially relevant is the finding of a practice where the fundamental problem is not so much the granting and use of too much discretion and the protection

against and control of bias in decision making. The fundamental problem of the present practice refers to a certain reluctance of decision makers to make optimal use of their discretionary freedom in order to guarantee decisions that are as balanced and appropriate as possible in the light of the relevant interests. Organizational factors, constraints or pressures may hinder the optimal use of discretion. As the implementation of a person- oriented leave arrangement requires an optimal use of discretion and 'a doing more' in the sense of tailor-made solutions, the creation of decision making structures that encourages decision makers to break through routine and business as usual, is crucial.

Geraadpleegde literatuur

- Denkers, F.A.C.M. 1976. *Criminologie en Beleid*. Dekker & van de Vegt, Nijmegen:
- Gelsthorpe, L. & N. Padfield. 2003. *Exercising Discretion: Decision-making in the criminal justice system and beyond*. Willan Publishing, Cullompton, Devon, UK.
- Gottfredson, M.R. & D. M. Gottfredson. 1988. *Decision making in criminal justice: toward the rational exercise of discretion*. Plenum Press, NY.
- Harre, R. & R.F. Secord. 1972. *The Explanation of Social behaviour*. Basil Blackwell, London.
- Hawkins, K. 1983. Assessing evil: decision behaviour and Parole Board justice. *British Journal of Criminology*, 23.
- Hawkins, K. 1997. The exercise of discretion by administrators, in: *Administrative Discretion and Problems of Accountability: 25th Colloquy on European Law*, Oxford: Council of Europe.
- Hawkins, K. 2003. Order, rationality and silence: some reflections on criminal justice decision-making in: L. Gelsthorpe & N. Padfield, 2003. *Exercising Discretion: Decision-making in the criminal justice system and beyond*. Willan Publishing, Cullompton, Devon, UK.
- Hutjes, J.M. & J.A. Van Buuren. 1992. *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. OU, Boom, Meppel.
- Jonge, G. de, Verpalen, R. & Cremers, H. 1999. *Bajesboek. Handboek voor gedetineerden en ter beschikking gestelden* Papieren Tijger, Breda
- Kelk, C. 2003. *Nederlands detentierecht*. Kluwer, Deventer
- Kommer, M.M. 1991. *De gevangenis als werkplek*. Proefschrift. Gouda Quint bv, Arnhem.
- Lipsky, M. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Nagel, S. S. & M. G. Neef. 1979. *Decision Theory and the Legal Process*. Lexington, MA
- Nelissen, P.Ph. 2001. Kansarme en kansrijke gedetineerden: selectiviteit en tweedeling in penitentiaire inrichtingen. *Justitiële Verkenningen, Themanummer: Hopeloze gevallen?* Jrg. 27, nr.6.
- Rook, A.& M. Sampiemon.1984. *Besluitvorming over de verloftoekenning in het kader van de algemene verlofregeling gedetineerden*. WODC, Den Haag.
- Rook, A.& M. Sampiemon.1985. *De algemene verlofregeling gedetineerden*. Een evaluatieonderzoek. WODC, Den Haag.
- Scott, P.G., 1997. Assessing Determinants of Bureaucratic discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 36/J-PART, jan.
- Sturrock, R.C. , Porporino, F.J. , Johnston., J.C. (publ.datum onbekend). Literature Review On the Factors Related to Escape from Correctional Institutions. Research and statistics branche, Correctional Service Canada.
- Weber, L. 2003. Down that Wrong Road: Discretion in Decisions to Detain Asylum Seekers Arriving at UK Ports. *The Howard Journal Volume 42, no.3, July*.

Bijlage 1. Jurisprudentie

In deze bijlage zijn met betrekking tot het AVG en het RGV een aantal door Kelk in zijn handboek uit 2003 beschreven uitspraken van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (de voormalige Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing) opgenomen. Daarnaast zijn er 352 uitspraken van de RSJ middels de zoekterm ‘verlof algemeen’ geïnventariseerd voor de periode 2002 t/m 2006. Hierbij zijn de zaken waarbij de beroepscommissie het beroep ongegrond achtte vanwege een (of meerdere) duidelijke contra-indicatie(s) voor toekenning van een verlof terzijde gelegd. Uiteindelijk is er een selectie gemaakt van 38 uitspraken. Vervolgens zijn daar de zaken uitgefilterd die in deze bijlage worden beschreven. Deze uitspraken behandelen de verschillende thema's die verwijzen naar de belangenafweging tussen enerzijds resocialisatie en anderzijds maatschappelijke veiligheid, problematisch verlopen verloven en risico-inschatting, het stellen van voorwaarden aan verlof en de discretionaire ruimte bij het beleid en de besluitvorming bij de verlofverlening.

Actuele informatie

De beslissing aangaande een verlofaanvraag dient te worden genomen op basis van *actuele* adviezen en informatie. Indien dit niet het geval is kan er ook geen sprake zijn van een zorgvuldige belangenafweging (BC 22 maart 2000, B99/568/GV, Sa 2000, nr. 39).

Zo is er voorts BC 25 oktober 1999, B99/353/GV, Sa 2000, nr. 25 waarin het ingestelde beroep van een gedetineerde tegen de weigering van de minister van Justitie van een AVG wegens het ontbreken van vertrouwen in een goed verloop van het verlof (slechts de politie adviseerde hierin negatief) gegrond werd verklaard. Er was niet gebleken van recente feiten of omstandigheden die een contra-indicatie voor verlof zouden hebben kunnen vormen.

Concretiseren, onderbouwen en motiveren van bezwaren

Het OM en de politie, maar ook de directeur en het personeel van de inrichting dienen hun bezwaren te concretiseren, aldus de BC 26 september 2002, 02/1716/GV.

In een ander geval, had de directeur in zijn advies aan de Minister van Justitie over een verlofaanvraag gewezen naar het negatieve gedrag van de aanvrager in een eerder stadium van zijn detentie. Inmiddels bleek zijn gedrag sterk te zijn verbeterd en was hij dientengevolge weer in een gemeenschapsregime geplaatst. Bovendien had het OM en de regiopolitie geen blijk gegeven van enig tegen het verlof. De BC 16 juni 1999, B99/140/GV, Sa 1999, nr. 30 verklaarde het beroep derhalve gegrond.

Een afwijzing van een verlofaanvraag dient volgens de beroepscommissie met voldoende en met juiste feiten worden onderbouwd. Ontoereikend is bijvoorbeeld de motivering dat de directeur gezien de beschikbare informatie onvoldoende vertrouwen heeft in een goed verloop van het verlof (BC 2 maart 2001, 00/2408/GA, Sa 2001, nr. 28).

Overigens oordeelde de BC 7 april 2004, 04/0457/GV dat de beslissingsbevoegde instantie bij het afwijzen van een verlofaanvraag zich niet mag bedienen van een onjuiste motivering. Zo wees de Minister in deze zaak een verlof af op basis van openstaande zaken. Het betrof hier geen openstaande zaken, maar een politieonderzoek zodat betrokkene in het gelijk werd gesteld en de Minister werd opgedragen een nieuwe beslissing te nemen.

In een ander geval had de directeur van de inrichting de zaak overgedragen aan de Minister vanwege een aangetekende executie-indicator op het vonnis. Ondanks de omstandigheid dat volgens de selectiefunctionaris bij de beslissing het recidivegevaar op basis van justitiële documentatie aanwezig was, hetgeen eveneens door de beroepscommissie werd vastgesteld, oordeelde de BC 15 juli 2005, 05/1219/GV in dit geval, dat gelet op de naderende einddatum

van de detentie, voorrang verleend dient te worden aan de mogelijkheid van voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij.

In de volgende zaak leidde een aantoonbare recidivestaat eveneens niet tot een negatieve uitspraak van de beroepscommissie. De BC 29 maart 2006, 06/0536/GV overwoog het volgende: “Zoals gebleken is uit het uittreksel justitieel documentatieregister heeft betrokkene zich gedurende meerdere jaren meermalen schuldig gemaakt aan geweldsdelicten. Tevens heeft betrokkene zich in de proeftijd van zijn voorlaatste veroordeling schuldig gemaakt aan het delict waarvoor hij thans in detentie verblijft. Gelet op de afdoening van deze zaken (respectievelijk door middel van een transactie, een geldboete en een werkstraf met voorwaardelijke gevangenisstraf, gevolgd door de huidige gevangenisstraf met tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf) en het advies van het OM is deze recidive onvoldoende om afwijzing van het verlof te rechtvaardigen.”

Voldoende aanwijzingen voor contra-indicaties

Zo woog in de volgende uitspraak ook het resocialisatiebelang van de gedetineerde zwaarder dan het belang van de samenleving bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. De BC 7 januari 2005, 04/2761/GV was van oordeel dat voor de, door de Minister aangevoerde contra-indicaties voor verlof in dit stadium van de detentie onvoldoende aanwijzingen waren. Zij overwoog hierbij dat de ernst van het delict als zodanig onvoldoende grond vormt voor afwijzing van het verlof. Uit de inrichtingsrapportage kwam naar voren dat betrokkene zich positief gedroeg en dat de resultaten van de urinecontroles in orde waren. Gelet op het vorenstaande, het positieve advies van de politie en het gegeven dat sprake was van een aanvaardbaar verlofadres, was de beroepscommissie van oordeel dat aan het belang van betrokkene doorslaggevende betekenis dient te worden toegekend. Dat een slachtoffer lang psychische schade kan ondervinden, staat op zichzelf het verlenen van verlof niet in de weg. De beroepscommissie overwoog hierbij dat op grond van artikel 5, tweede lid, van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting ten aanzien van betrokkene voorwaarden kunnen worden gesteld die kunnen inhouden dat hij zich dient te onthouden van contact met het slachtoffer, zich niet begeeft in de buurt van de plaats waar het misdrijf is gepleegd en zich meldt bij de politie.

Negatief OM-advies geeft de doorslag

Een gedetineerde had AVG aangevraagd teneinde de band met zijn partner te verbeteren, om met een werkgever te kunnen spreken en om het overlijden van zijn vader in familiekring te kunnen verwerken. Op zich zijn dit gronden waarvoor de verlening van AVG mogelijk is. In dit geval heeft evenwel zowel het OM als de politie negatief geadviseerd en daarbij richten die bezwaren zich met name op de mogelijkheid dat betrokkene tijdens dat verlof opnieuw een of meer strafbare feiten zou plegen. Hoewel het advies van het OM dateert van voor de verlofaanvraag, en is afgegeven in het kader van een eventuele detentiefasering, doet dat niet af aan de inhoud van dat advies, dat relatief korte tijd voor het indienen van de verlofaanvraag is uitgebracht. De omstandigheid dat ter zake van betrokkene geen executie-indicator is afgegeven doet aan de inhoud van het advies van het OM evenmin af. In een dergelijk geval is het vragen van advies aan het OM niet verplicht, maar evenmin is het aanvragen daarvan verboden. Het uitgebrachte advies kon daarom door de Minister worden betrokken in zijn oordeelsvorming. De BC 7 maart 2005, 05/0226/GV woog de bezwaren van het OM en de politie zwaarder dan het positieve advies van de directeur. Daarbij heeft zij meegewogen dat betrokkene nog tot begin 2006 gedetineerd zou zijn. De beroepscommissie was daarom van oordeel dat voornoemde omstandigheden vooralsnog een forse contra-indicatie vormden voor verlofverlening en dat deze, ondanks het positieve advies van de directeur, een afwijzing van de verlofaanvraag rechtvaardigen. Derhalve was de beslissing van de Minister niet in strijd met

de wet en kon, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen en gelet op de weigeringsgronden zoals bedoeld in artikel 4 onder b van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting evenmin als onredelijk of onbillijk worden aangemerkt.

Persoonlijke omstandigheden wegens zwaarder

Voorts een treffend voorbeeld waarbij de persoonlijke omstandigheden van een gedetineerde de doorslag geven met als gevolg een positieve uitspraak voor de betrokkene. Overigens betreft het in casu een vrouwelijke gedetineerde. Betrokkene had op het moment dat de beslissing op haar aanvraag werd genomen nog ongeveer zes maanden gevangenisstraf te ondergaan. De beroepscommissie was van oordeel dat in het onderhavige geval aan het belang van betrokkene gelet op haar persoonlijke omstandigheden doorslaggevend betekenis diende te worden toegekend. Hierbij werd in overweging genomen dat betrokkene grote problemen had in haar thuissituatie. Haar eigen gezondheid was slecht, de gezondheid van haar moeder was slecht, haar broer lag vanwege een verkeersongeluk in het ziekenhuis en klagster had de zorg voor haar beide kinderen. De BC 25 juli 2002, 02/0429/GA verklaarde het beroep van de directeur ongegrond en bevestigde de uitspraak van de beklagcommissie.

Maatschappelijke onrust als zwaarwegende contra-indicatie

In deze zaak liet de beroepscommissie van de RSJ het belang van de maatschappij prevaleren. De verlofaanvraag werd afgewezen in verband met het risico van maatschappelijke onrust en de ongewenste confrontatie met slachtoffers. Betrokkene, die leraar was aan een basisschool, was veroordeeld voor meerdere pedoseksuele delicten. Gelet op de aard en de ernst van die delicten en het gegeven dat betrokkene niet voornemens was om een behandeltraject te starten, is de beroepscommissie van oordeel geweest dat de Minister het advies van de advocaat-generaal om het moment van terugkeer van betrokkene in de maatschappij uit veiligheidsoogpunt zo lang mogelijk uit te stellen, terecht heeft laten prevaleren boven het individuele belang van de gedetineerde bij toewijzing van de verlofaanvraag. De BC 12 september 2003, 03/1736/GV was van oordeel dat voornoemde omstandigheden een doorslaggevend contra-indicatie vormen voor verlofverlening en dat deze een afwijzing van klagers verlofaanvraag rechtvaardigen.

Problematisch verlopen verloven en risico-inschatting

Net zoals hierboven bij de redelijke, billijke en zorgvuldige belangenafweging inzake de toekenning van verlof zal de beoordeling van incidenten gedurende een verlof op de juiste toedracht van de feiten moeten berusten. Zo geeft Kelk (2003) het voorbeeld van een gedetineerde wiens urinecontrole na weekendverlof vanuit een open inrichting een positieve uitslag opleverde en die ontkende tijdens het weekend drugs gebruikt te hebben. De betrokken gedetineerde was door dat personeelslid dat met de controle belast was niet gevraagd of hij in het weekend wellicht geneesmiddelen had gebruikt. BC 12 april 1996, A95/795, Sa 1996, nr. 57 achtte het echter wenselijk dat deze vraag gesteld zou zijn.

Voorts oordeelde BC 18 mei 1998, A98/145, Sa 1998, nr. 46 dat de te late terugkeer van een gedetineerde na weekendverlof niet verwijtbaar nu dit het gevolg was van een treinvertraging. Indien gedurende het verlof aan de inrichting een ziekmelding betreffende de verlofganger wordt gedaan, moet de directeur omtrent de vraag of de betrokkene tot (terug)reizen in staat is inlichtingen bij de inrichtingsarts en niet alleen bij de verpleegkundige inwinnen (BC 7 december 2001, 01/1710/GA, Sa 2002, nr. 16).

Soms is de RSJ bijzonder expliciet in zijn bewoordingen en de geformuleerde criteria in een bepaalde uitspraak. Er zijn echter ook voorbeelden waarin de RSJ redelijk vaag is gebleven in zijn uitspraak. De volgende uitspraak is hier een voorbeeld van. Betrokkene had in de inrichting dusdanig vreemd gedrag vertoond dat hij daarmee de indruk had gewekt dat er ieder mo-

ment iets met hem kon gebeuren. Medegedetineerden in zijn directe omgeving voelden zich niet veilig. De BC 14 mei 2003, 03/0834/GV was van oordeel dat voornoemde omstandigheden een voldoende contra-indicatie vormden voor verlofverlening en dat deze een afwijzing van klagers verlofaanvraag rechtvaardigen. De minimale vraag die men zich hierbij kan stellen is wat men dan wel verstaat onder 'vreemd gedrag'. En op basis waarvan kregen medegedetineerden een onbehaaglijk gevoel? Hoe laat zich dat gevoel van onveiligheid omschrijven?

Verlof met voorwaarden

Wat betreft de voorwaarden die aan het verlof gesteld kunnen worden, kan daarbij wel eens sprake zijn van een beperking van een grondrecht, zoals in het geval waarin de betrokkene als bijzondere voorwaarde kreeg opgelegd tijdens zijn verlof geen contact met de media te zullen hebben. BC 23 mei 2001, 01/655/GV, Sa 2001, nr.40 oordeelde dat in dit geval geen aanwijzingen voorhanden waren dat betrokkene voornemens was daadwerkelijk dergelijke contacten te gaan leggen, zodat hij niet in zijn vrijheid van meningsuiting beperkt had mogen worden.

Discretionaire ruimte

Soms kan het al dan niet verlenen van verlof van doen hebben met discretionaire ruimte in de toepassing van de verlofregeling door de inrichting. De BC 7 maart 2005, 05/0226/GV achtte de overweging van de directeur om betrokkene niet met AVG te sturen maar wel met incidenteel verlof gegrond. Immers, betrokkene werkte niet mee aan het programma en verbleef daardoor nog steeds in de eerste fase van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden. Van algemeen verlof is in dit geval geen sprake. Betrokkene zou wel in aanmerking kunnen komen voor incidenteel verlof. Er geldt in de inrichting de regel dat gedetineerden de laatste 14 dagen van hun verblijf de mogelijkheid krijgen om zaken te regelen voor de buitensituatie als ze vrij zijn.

Bijlage 2. Verlofcasussen

Verlofcasus Type 1

Casus 1: Er klopt iets niet...

Inhoud: *Gedetineerde wil met verlof. Op de afdeling voelt men aan dat er iets niet klopt. Er zijn bijvoorbeeld signalen zoals de uitvoer door de desbetreffende gedetineerde van nogal veel van zijn spullen. Maar gedetineerde stelt zich zo op dat er niets op hem is aan te merken. Men gaat met hem praten. Hij hangt een zodanig verhaal op dat men hem niks kan maken. Ook de UD zegt dat er niks te bewijzen valt. Er is hier dus sprake van vermoedens die men niet hard kan maken. Tegelijkertijd hoor je het personeel en gedetineerden bij het naderend verlof van de desbetreffende gedetineerde opmerken: die zien we nooit meer terug.*

Overige informatie over de context:

Er zijn geen negatieve adviezen van OM/politie, verlofadres is in orde.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- toekennen: het gedrag roept weliswaar twijfels op maar feitelijk ontbreekt een grond voor afwijzing. Bovendien is de kans groot dat je bij een beklagzaak onderuit gaat voor de CvT. Verder ligt er een positief advies van OM en politie en er zijn ook geen overige contra-indicaties.
- afwijzen want bij twijfel behoor je in principe geen verlof te verlenen;
- aanhouden zodat je de zaak nog eens verder kunt uitzoeken en vermoedens toch nog hard kan maken. Het voordeel van het aanhouden van een aanvraag is dat de gedetineerde zijn verlofmogelijkheid niet verliest. Die mogelijkheid van aanhouden is overigens niet in de regeling TVI opgenomen, volgens een van de deelnemers. Nader onderzoek kan bestaan uit (nog eens) kijken naar het delict, delictverleden, eerdere detenties/incidenten, eerste verlof of vervolhverlof, slachtoffers, mediagevoeligheid, gesprek met gedetineerde over de invulling van het verlof, raadplegen van afdelingshoofd, GRIP en het voorleggen aan OM/politie.
- Bij een eerste verlofaanvraag aanhouden en nader onderzoek instellen, bij een vervolhverlof niet aanhouden en direct toekennen. Een eerste verlof dat verkeerd afloopt heeft immers verstrekkende gevolgen voor detentiefasering. De eerste aanvraag is zwaarwegender.

Beste oplossing in deskundigenpanel 1: gevoel of vermoeden objectief zien te krijgen en de zaak aanhouden om nader onderzoek in te stellen.

Beste oplossing in deskundigenpanel 2 : geen consensus, maar twee verschillende visies op deze casus blijven aanwezig.

Visie 1: aanhouden, nader onderzoek instellen zodat je bepaalde vermoedens toch nog hard kunt maken. Indien dat niet lukt het verlof toekennen eventueel in combinatie met veiligheidswaarborgen in de vorm van bijzondere voorwaarden qua duur, meldingsplicht bij wijkagent, of verlof onder begeleiding (bv. door reclassering)

Visie 2: gewoon toekennen want er zijn geen legitieme gronden om het verlof af te wijzen en nader onderzoek instellen is slechts in beperkte mate mogelijk. Voorts is het niet correct het OM nogmaals te raadplegen volgens een van de deelnemers. Deze merkt op: “Je geeft als inrichting aan dat je twijfelt en vraagt dan aan het OM: “wat vinden jullie ervan? Het OM zou dan kunnen reageren met: “zeg het maar, wat willen jullie horen.”

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend.

Afloop: onttrekking tijdens het verlof.

Casus 2: Stalken slachtoffer

Inhoud: Een gedetineerde vraagt verlof aan. De politie meldt niet meer dan dat de aanvrager zich tijdens zijn detentie mogelijk schuldig maakt aan stalking van het slachtoffer. In de inrichting is men dit gaan uitzoeken. Het stalken is binnen de inrichting echter niet aantoonbaar en het blijft bij een niet bewezen vermoeden.

Informatie over de context:

Er is geen negatief advies van OM. Er ligt van de politie slechts het bericht dat er *mogelijk* sprake is van stalking.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- toekennen want het vermoeden is niet onderbouwd met harde feiten zoals een daadwerkelijk stalken vanuit de inrichting. Wel dient een bijzondere voorwaarde te worden opgenomen van geen enkel contact met slachtoffer.
- bij een eerste aanvraag aanhouden en verdere toelichting vragen bij politie, want het gaat om *mogelijk* strafbare feiten. Bij een vervolgvlof wel toekennen.
- afwijzen want het betreft hier een vrij ernstig delict. In ieder geval dient contact te worden opgenomen met politie en Bureau Slachtofferhulp of eventueel ook het GRIP. Afhankelijk van de uitkomsten van het GRIP-onderzoek kun je vervolgens als inrichting ambtshalve aangifte doen van stalking.

Beste oplossing: geen duidelijke consensus over toekennen of afwijzen.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: de SF heeft het verlof afgewezen op grond van stalking. De zaak is voorgelegd aan de RSJ.

Werkelijke afloop van verlof: n.v.t.

Casus 3: Opbellende vrouw

Inhoud: Een vrouw belt op naar het BSD: “Zou u het verlof van mijn man willen weigeren? Hij gaat mij namelijk vast weer slaan.” Op dat moment kan het BSD niets met deze mededeling. Zoiets moet het BSD zwart op wit hebben. Maar die vrouw wil dit niet laten optekenen uit angst voor represailles.

Informatie over de context:

Er is geen negatief advies van OM/politie.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- toekennen al of niet in combinatie met een gesprek met gedetineerde over het verlof, het adres en de relatie. Indien vrouw geen aangifte wil doen gewoon toekennen.
- aanhouden want op basis van dit telefoontje kan je niets, iedereen kan wel bellen met allerlei verhalen. Vervolgens de zaak nader uitzoeken via wijkagent, kijken eerdere geweldsdelicten, reclassering en MMD inschakelen.

Beste oplossing: alleen toekennen nadat een nader onderzoek is ingesteld.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend zonder aanvullend onderzoek.

Werkelijke afloop van verlof: onbekend.

Casus 4: Pistool

Inhoud: Gedetineerde heeft verlof aangevraagd. Intussen meldt de politie dat ze bezwaren heeft, er zou een pistool op het adres van de aanvrager liggen. Men vreest voor een liquidatie. Voor de BSD-er zou het fijn zijn dat de politie dat op schrift stelt in verband met verlofweigerings. De politie doet dit niet zo gemakkelijk en in dit geval, na overleg met de politie, doet de politie dat uiteindelijk ook niet.

Informatie over de context:

Verder zijn er geen contra-indicaties, men heeft dus ook geen schriftelijk bewijs van de politie.

De gedetineerde zit voor een geweldsmisdrijf.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- afwijzen. Volgens een van de panelleden kun je het verlof ook al afwijzen op basis van een telefonisch overleg. Schriftelijke bewijzen heb je niet per definitie nodig.
- in eerste instantie afwijzen en aanhouden, vervolgens nogmaals de politie verzoeken de bezwaren op papier te zetten of de situatie voorleggen aan het OM/GRIP. Besluit laten afhangen van het (negatieve) advies van deze instanties.

Beste oplossing: aanhouden en alsnog met politie en andere instanties in overleg treden.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend zonder aanvullende voorwaarden of onderzoek.

Werkelijke afloop van verlof: onttrekking.

Casus 5: Een verslaafde gedetineerde

Inhoud: Een gedetineerde met verslavingsproblematiek vraagt verlof aan. Je weet vrijwel zeker dat een verslaafde gedetineerde in het weekend gaat gebruiken, ook al heeft hij zich binnen de inrichting goed gedragen. Zijn UC's waren allemaal in orde.

Informatie over de context:

Er is geen negatief advies van OM/politie. Op de aantekening in het Pen-dossier staat dat hij een verslavingsprobleem heeft.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- toekennen maar dan wel met een goede voorbereiding van het verlof via een gesprek met aanvrager over de invulling van het verlof, contact met verslavingszorg/VBA. over de achtergronden en mogelijkheden voor begeleiding. Voorts is het van belang of het hier een veelpleger betreft en of het een eerste AVG of RGV betreft.
- aanhouden en verder onderzoek doen naar de achtergronden en om advies in te winnen bij verslavingszorg.

Beste oplossing: toekennen met het opleggen van bijzondere voorwaarden en wijzen op de mogelijke consequenties van incidenten tijdens verlof voor vervolhverlof en detentiefasering.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend.

Werkelijke afloop van verlof : onbekend.

Casus 6: Veelpleger

Inhoud: Arrestant/veelpleger vraagt verlof aan. Binnen is zijn gedrag voorbeeldig, niets op aan te merken. Het regime geeft structuur en dat heeft deze gedetineerde nodig. Maar je weet dat hij buiten, als de structuur wegvalt, grote kans loopt om direct weer te ontsporen. Aanvrager is een veelpleger die na het uitzitten van korte straffen vrij snel terugvalt in criminaliteit. Bovendien heeft de aanvrager een verslavingsprobleem.

Informatie over de context:

Er liggen geen negatieve adviezen van OM/politie. Zijn UC leverde evenmin een negatieve contra-indicatie op. Op de afdeling functioneert de aanvrager prima. Tijdens een AVG van een paar jaar eerder is hij onder invloed te laat teruggekeerd van een verlof.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- toekennen omdat je geen harde feiten hebt om het af te wijzen. Bovendien adviseren OM /politie positief. Recidive is alleen een geldige weigeringsgrond bij een eerste verlof als er sprake is van jarenlange en snelle recidive. Bovendien is de aanvrager bij een eerder ver-

lof wel teruggekeerd. Toepassing van bijzondere voorwaarden in de vorm van een beperkte verlofduur en begeleiding is hierbij een voor de hand liggende optie.

- afwijzen vanwege de recidive bij een eerder verlof en verslavingsproblematiek die een bepaald risico op recidive inhoudt.
- afwijzen tenzij het mogelijk is het verlof via de bijzondere voorwaarden te omgeven met een aantal veiligheidswaarborgen. Zo maar op verlof sturen is maatschappelijk gezien niet goed uit te leggen.

Beste oplossing: toekennen maar het verlof verlenen voor minder dan 60 uur en afspraken maken over de invulling van het verlof.

Geen concrete bijzonderheden over besluitvorming en afloop in werkelijkheid. Casus werd in algemene zin aangehaald als een problematische soort aanvraag.

Casus 7: Gedronken tijdens eerder verlof

Inhoud: *Gedetineerde doet aanvraag voor een AVG. In dit geval spelen er drie factoren een rol:*

1. *De gedetineerde was recent teruggekomen van AVG, maar tijdens dit verlof had de gedetineerde bier gedronken. Althans, bij binnenkomst rook hij naar bier en was dus onder invloed. Daarvoor heeft hij straf gekregen. Bovendien waren over alcoholgebruik afspraken vooraf gemaakt.*
2. *De gedetineerde is in een vorige detentie niet teruggekomen van verlof.*
3. *De gedetineerde had een behoorlijk aantal recidives op zijn naam staan, waardoor hij steeds weer in het zelfde delictpatroon verviel (roofovervallen, ernstige diefstallen).*

Informatie over de context:

Er zijn geen negatieve adviezen van OM/politie. Het eerder bestrafte alcoholgebruik bleek minimaal te zijn.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- afwijzen vanwege het zich niet kunnen houden en nakomen van afspraken, i.c. het zich onthouden van alcoholgebruik.

De stop-regeling of wachtstandregeling van drie maanden is hier van kracht. Dit betekent dat de aanvrager bij een vastgesteld misbruik van alcohol en drugs gedurende deze periode niet aanmerking komt voor verlof en detentiefasering.

Een deelnemer vindt het lastig dat het alcoholgebruik minimaal is. Waar ligt de grens? Hoe zit het met slechts een glaasje bier?

Punten 2 en 3 zijn volgens sommige deelnemers niet van belang. Je mag bovendien alleen een 1^e AVG afwijzen op grond van een incident tijdens een eerdere detentie (ongeschreven regel).

Een deelnemer zou alle punten laten meewegen.

Een deelnemer meent dat indien er geen probleem met alcohol zou zijn geweest, hij op basis van punt 2 en 3 de aanvrager het voordeel van de twijfel had gegeven

Beste oplossing: vanwege het niet nakomen van afspraken altijd afwijzen

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: verlof afgewezen. In dit geval was volgens de besluitvormer de recidive een omstandigheid die twijfel veroorzaakte. Voorts leek het in de optiek van de besluitvormer onzeker of een afwijzing op basis van de recidive het bij beklagzaak voor de CvT zou redden.. Toch besloot hij tot een afwijzing vanuit de redenering dat bij twijfel over mogelijke risico's altijd het maatschappelijk veiligheidsbelang voorgaat. Door een mogelijk verlies bij een beklag of beroep moet men zich in dergelijke gevallen niet laten leiden. De betrokken besluitvormer neemt daarin zijn eigen verantwoording.

Werkelijke afloop van verlof: n.v.t.

Casus 8: Extra controle

Inhoud: *Bij selectiefunctionaris ontstaat na bestudering van de hem toegezonden stukken twijfel of de risico's voldoende zijn afgedekt. Aanvrager is weliswaar vrijgesproken van een zedendelict. Voor een aantal overige feiten zit hij een straf uit. Selectiefunctionaris vindt het positieve advies van politie onvoldoende en stelt aan het BSD voor de politie te vragen de thuissituatie nog eens nader te onderzoeken. Wijkagent wordt weer op pad gestuurd en gaat praten met vriendin. Blijkt toch onder druk te staan van aanvrager. Voorts is er sprake van wisselende verlofadresses die de aanvrager opgeeft. Er blijken ook problemen in de relationele sfeer.*

Informatie over de context:

Er zijn geen negatieve adviezen van het OM.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- aanhouden, er is immers geen stabiele situatie op het verlofadres en geen vertrouwen in een goede afloop van het verlof. Voorts dienen de wisselende verlofadresses te worden bekeken Contact opnemen met vriendin, OM/politie en of reclassering. Schriftelijke verklaring over weigering van verlofadres vragen aan vriendin ligt voor de hand. Als zowel politie als vriendin niets op papier willen zetten dan gewoon toekennen.
- afwijzen vanwege de risico's.
- toekennen. Het verlof weigeren op basis van een schriftelijke verklaring van de vriendin betekent dat je die vriendin mogelijk blootstelt aan represailles van de kant van de aanvrager.

Beste oplossing: voordeel van de twijfel geven en dus toch toekennen met name in verband met mogelijke represailles tegen vriendin. Een aantal deelnemers geeft te kennen voorstander te zijn van het inschakelen van de reclassering bij het onderzoek naar de stabiliteit van het verlofadres.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: voordeel van de twijfel en dus toegekend.

Werkelijke afloop van verlof: onbekend.

Casus 9: Overlast

Inhoud: *Een gedetineerde vraagt een algemeen verlof aan. Maar nadat de politie het verlofadres heeft gecheckt, is het vermoeden ontstaan dat de gedetineerde op dat adres overlast zal gaan veroorzaken. Met name is men bang voor overlast tijdens de nachtelijke uren. De politie adviseert aldus negatief.*

Informatie over de context:

Er is geen negatief advies van OM.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- afwijzen, immers de politie adviseert negatief. Politie zou wel kunnen worden gevraagd de vermoedens nog verder te onderbouwen met wat meer harde feiten.
- toekennen want de politie heeft slechts een vermoeden dat ze niet hard kunnen maken.. Een voorbereiding van het verlof met een gesprek met gedetineerde over de consequenties van misbruik van verlof, nadere voorwaarden stellen aan de invulling van het verlof, toezicht van reclassering regelen zijn aanvullende maatregelen die tevens kunnen worden genomen.
- aanhouden en een nader onderzoek naar het verlofadres of een mogelijk ander verlofadres eventueel met opleggen van bijzondere voorwaarden

Beste oplossing: geen duidelijk consensus over de meest verkieselijke oplossing
Wel voelt men voor de suggestie van het op zoek gaan naar een ander verlofadres.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: De politie is aangeschreven met het voorstel het verlof toch te verlenen, maar dan voor een dag zodat gedetineerde in de nachtelijke uren geen overlast kan veroorzaken tijdens het verlof.

Werkelijke afloop van verlof: geen incidenten.

Verlofcasus Type 2

Casus 10: Zedendelict gepleegd in dorp van verlofadres

Inhoud: Een gedetineerde is veroordeeld voor een zedendelict. Deze functioneert binnen de inrichting verder goed. Hij wil tijdens zijn AVG naar zijn vriendin. Deze vriendin woont echter in het dorp waar het delict gepleegd is. De politie is geen voorstander van het plan dat deze gedetineerde zijn verlof in het dorp waar het slachtoffer woont, gaat doorbrengen. Maar toch zegt de politie niet resoluut nee tegen een mogelijk verlof en legt expliciet de beslissing bij de inrichting.

Informatie over de context:

Het OM gaf een positief advies.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- afwijzen omdat er twijfels zijn bij de politie en de risico's (maatschappelijke onrust, slachtofferconfrontatie) te groot zijn. Bovendien gaat het om een verlof doorbrengen in een dorp, een kleinere gemeenschap waar de kans op onrust en confrontatie met het slachtoffer groter is.
- toekennen nadat je reclassering hebt gevraagd om inlichtingen over problematiek en kans op recidive.
- alleen toekennen met bijzondere voorwaarden (meldingsplicht bij politie, geen contact met slachtoffer, toezicht/controlé door politie).
- de zaak aanhouden en doorschuiven naar een volgend MDO zodat je kunt kijken of er eventueel een ander verlofadres is te regelen. Eventueel ook contact opnemen met Slachtofferhulp. Sommige deelnemers zijn van mening dat het verlof alleen maar mag worden toegekend als er een ander verlofadres kan worden geregeld. Anderen zijn soepeler indien een ander verlofadres niet kan worden geregeld. Zij stellen dan voor om bijzondere voorwaarden aan het verlof te verbinden.

Een belangrijke rol bij de belangenafweging speelt verder het strafrestant en of de aanvrager reeds eerder op verlof is geweest. Indien een aanvrager nooit eerder op verlof is geweest en hij in de laatste fase van zijn detentie zit dan zijn ook die deelnemers die het verlof willen weigeren bereid tot een compromis (met voorwaarden) in het belang van de gedetineerde. Het argument hiervoor is dat de problematiek van mogelijke slachtofferconfrontatie en maatschappelijke onrust zich ook na ontslag zal aandienen. Beter is het om tijdens het verlof een en ander in samenwerking met de gedetineerde alvast zo goed mogelijk te regelen.

Beste oplossing volgens beide deskundigenpanels: Aanhouden, eventueel ook contact zoeken met Slachtofferhulp en op zoek gaan naar een ander verlofadres. Bij een ander verlofadres gewoon toekennen, maar dan wel in overleg met politie. Als er geen ander verlofadres te regelen is het verlof toekennen met voorwaarden (meldingsplicht, geen contact met slachtoffer, reclasseringstoezicht).

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend met de voorwaarde van een ander verlofadres elders in het land.

Werkelijke afloop van verlof: onbekend.

Casus 11: Relatie hangt aan zijden draadje

Inhoud: Een gedetineerde vraagt een AVG aan maar raakt in dezelfde periode verwickeld in een vechtpartij met een medegedetineerde. Agressief gedrag binnen de inrichting kan een gedragsmatige contra-indicatie opleveren.

Informatie over de context:

Hij zit aan het einde van zijn detentie. De geestelijk verzorger binnen het MDO komt met (betrouwbare) informatie dat de relatie van de gedetineerde aan een zijden draadje hangt.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- de aanvraag aanhouden en nader onderzoek instellen naar de aard van het delict waarvoor de aanvrager zit (geweld, evt. tegen partner), zijn (agressieve) gedrag over de afgelopen periode, zijn rol of aandeel in de vechtpartij, aard van de relationele problemen met vriendin. Verlof zou kunnen bijdragen aan het behoud van de relatie. De relatieproblemen kunnen ook van dien aard zijn dat er bepaalde risico's zijn zoals niet terugkeer, geweld tegen vriendin. Onderzoeken of het herstel of behoud van de relatie met ondersteuning van hulpverlenende instanties een optie is. Het uiteindelijke advies tot toekennen of afwijzen is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek.
- Toekennen. De vechtpartij en informatie van de geestelijk verzorger niet meenemen in de advisering. De gedetineerde zit aan het einde van zijn detentie en als er verder geen contra-indicaties zijn dan mag hij gaan.

Beste oplossing: aanhouden en nader onderzoek instellen. Al naar gelang de uitkomsten van het onderzoek toekennen of afwijzen.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: verlof toegekend na te hebben gekeken naar de toedracht en achtergrond van de vechtpartij en rol van de aanvrager. Tevens gekeken naar gedrag in het algemeen gedurende de detentie. De onderbouwing was dat het einde van de detentie in zicht was en dat de relatieproblemen precair waren. De besluitvormer merkt op dat het verlof mogelijk bijdraagt aan het in stand houden van zijn sociale relaties en binding met de samenleving. Als dat in stand houden van die relaties de kans op recidive verkleint dan is ook het maatschappelijk belang met dit besluit gediend. Dus er is niet zwaar getild aan de vechtpartij.

Werkelijke afloop van verlof: geen incidenten

Casus 12: Buren zijn slachtoffer

Inhoud: Een man zit vast wegens doodschieten buurjongen. Zijn vrouw woont naast de ouders van het slachtoffer. De gedetineerde is een modelgedetineerde. Zijn gedrag in de inrichting is goed, er valt niets op hem aan te merken. De afdeling vindt dat hij met verlof mag gaan. Het gedrag is immers geen belemmering.

Informatie over de context:

Zowel OM/politie gaven een negatief advies af vanwege de te verwachten maatschappelijke onrust en mogelijke slachtoffer confrontatie

De onderbouwde adviezen van de deelnemers

- Afwijzen vanwege negatieve adviezen OM/politie, maatschappelijke onrust, slachtofferconfrontatie;
- Afwijzen tenzij er een ander verlofadres is. Gedetineerde komt immers eens vrij en dus zal er toch aan zijn resocialisatie moeten worden gewerkt.

Beste oplossing: goed kijken naar de onderbouwing van het negatieve advies van OM/politie. Vervolgens kijken of er een ander verlofadres is te regelen en dit voorleggen aan politie en OM. De zaak zal dan toch moeten worden aangehouden om dit uit te zoeken. Het panel vindt het zoeken van een ander adres uiteindelijk een betere oplossing dan direct afwijzen. Suggesties

tie van een van de deelnemers is het bekijken van de verstandhouding tussen de vrouw en de ouders van het slachtoffer. Evenzeer van belang is de vraag of de aanvrager na ontslag uit detentie weer op zijn oude adres gaat wonen. Als hij weer op zijn oude adres gaat wonen zou je bij vervolgaanvragen het bureau Slachtofferhulp kunnen aanschrijven voor bemiddeling. Lukt een bemiddeling niet dan kan het vervolgverlof worden gebruikt om een definitieve verhuizing naar een ander adres voor te bereiden.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend met de voorwaarde van een ander verlofadres.

Afloop: geen incidenten.

Casus 13: Identiteitspapieren regelen

Inhoud: *Tegenwoordig is het zo dat de MMD binnen de inrichting werkzaam is en moet zorgen dat gedetineerden identiteitspapieren, onderdak en zorg verkrijgen voor de periode na detentie. Middels een AVG kan een gedetineerde bepaalde identiteitspapieren gaan regelen. Echter, de gedetineerde heeft een voorgaand verlof misbruikt. Hij had tijdens dit eerdere verlof een joint gerookt. Een duidelijke contra-indicatie.*

Informatie over de context:

Er lagen verder geen negatieve adviezen van OM/politie. Zijn gedrag op de afdeling was goed

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- Afwijzen vanwege het druggebruik.
- Toekennen bij laatste (evt. begeleid) verlof, of indien het misbruik langer dan 3 maanden geleden heeft plaatsgevonden.

Best practices: niet toekennen. Hier geen AVG gebruiken maar incidenteel verlof (met begeleiding) en dit pas gebruiken nadat gedetineerde heeft bewezen clean te zijn (na 3 maanden). Identiteitspapieren dienen zoveel mogelijk voorafgaand aan een (eerste) verlof te worden geregeld door instanties de inrichting binnen te halen.

Feitelijk betekent deze casus dat gedetineerden met verlof worden gestuurd zonder geldige identiteitspapieren en derhalve zijn zij op grond van de wettelijke identificatieplicht al in overtreding zodra zij de inrichting verlaten om op verlof te gaan. De vraag rijst vervolgens in hoeveel van de gevallen sprake is van dit hiaat.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: toegekend omdat een jointje roken niet zo heel erg is als verlofincident.

Werkelijke afloop van verlof : onbekend

Casus 14: Problemen thuis

Inhoud: *Een gedetineerde zit in de laatste maanden van zijn (langdurige) detentie en wil een verlof aanvragen. Het OM en de politie adviseerde negatief ten aanzien van dit verlof. Maatschappelijke onrust wordt als reden aangevoerd. Het delict waarvoor gedetineerde zijn straf uitzat was een ernstig levensdelict.*

Gedragmatig is er vanuit de afdeling niets op gedetineerde aan te merken. Er is sprake van een positieve ontwikkeling tijdens de detentie. De afdeling heeft geen bezwaar tegen het verlof. Zij benadrukken het belang van het verlof voor de gedetineerde.

Informatie over de context:

De vrouw van de gedetineerde is overspannen geraakt en kan de thuissituatie met drie opgroeiende kinderen niet goed meer hanteren. De gedetineerde voelt zich erg verantwoordelijk voor de thuissituatie en wil zijn gezin graag bijstaan in deze moeilijke situatie. Zijn gezin en zijn kinderen betekenen alles voor hem.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- Afwijzen: er is een negatief advies van OM/politie, maatschappelijke onrust is een mogelijk gevolg van een verlov en er is een instabiele thuissituatie. Wel is het wenselijk in deze casus nog eens naar de thuissituatie te kijken.
- Aanhouden. Een nader onderzoek naar de thuissituatie en een advies van de reclassering bij aanhouding van de zaak is wenselijk. Eventueel verlov met voorwaarden voorleggen aan OM/politie in verband met maatschappelijke onrust
- Toekennen met inschakeling van de huisarts en andere instanties vanwege thuissituatie
- Alleen toekennen in het geval het bijvoorbeeld de laatste vijf maanden van een straf van 10 jaar betreft. De gedetineerde gaat immers binnenkort toch naar buiten. Bij veel kortere straffen verlov niet toekennen. Ook dient te worden nagegaan wat de positieve ontwikkeling van de gedetineerde is geweest en wat de achtergronden van het negatieve advies van OM/politie precies zijn. Het feit dat de gedetineerde zich zeer verantwoordelijk voelt voor de thuissituatie kan een risico van niet terugkeer opleveren. Dus het ligt dan voor de hand de thuissituatie met gedetineerde te bespreken en de mogelijkheid van begeleiding en hulp door bijv. familieleden te onderzoeken. Opbouwen via een begeleid verlov met een aantal veiligheidswaarborgen t.o.v van thuissituatie en maatschappij is hier een optie.

Beste oplossing: geen duidelijke consensus over toekennen of afwijzen.

Deze casus is een combinatie van kenmerken uit meerdere verlovcasussen.

Casus 15: Diefstal van goederen

Inhoud: *Een gedetineerde is geselecteerd voor een gestapeld PP. Tijdens zijn PP wordt hij opgepakt voor een diefstal van goederen uit een vrachtauto. Daarvoor krijgt hij gevangenisstraf opgelegd boven op het huidige vonnis.*

Gedetineerde keert terug naar een gesloten setting. De selectie voor deze gesloten setting duurde erg lang en hij kwam aldus snel weer in aanmerking voor een AVG, dat hij vervolgens ook aanvraagt.

Informatie over de context: Deze man heeft echter allerlei sociale problemen. De situatie thuis is aanmerkelijk verslechterd. Zo blijkt hij een suïcidale dochter te hebben en bovendien verloopt zijn relatie met zijn vrouw niet soepel vanwege de detentieperikelen.

De onderbouwde adviezen van de deelnemers:

- Toekennen: de gedetineerde is al gestraft voor zijn vergrijp tijdens het PP. Dus waarom zou hij nog eens een keer gestraft moeten worden door de inrichting in de vorm van het weigeren van zijn verlov? Je moet ook kijken naar het delict, diefstal is iets anders dan bijvoorbeeld een moord.
- Afwijzen: delict gepleegd tijdens gestapeld PP weegt zwaar. Er is sprake van een vertrouwen dat hij heeft beschaamd. Verantwoordelijkheidsgevoel van gedetineerde is niet erg groot. Je kunt het plegen van een delict tijdens een PP en het vervolgens weer met verlov sturen ook niet goed uitleggen aan de maatschappij. Aan de thuissituatie kun je ook iets doen door het inschakelen van hulpverleningsinstanties. Vreemd is ook dat gedetineerde zich nu ineens heel erg verantwoordelijk gaat opstellen ten aanzien van zijn gezin. Dat had hij eerder moeten doen door gewoon zijn PP af te maken.

Beste oplossing: duidelijke consensus over afwijzen van het verlov vanwege de recidive tijdens het PP. Gedetineerde dient te worden gewezen op zijn mankerend verantwoordelijkheidsgevoel. Eerst dient gedetineerde ervoor te zorgen dat het vertrouwen in hem wordt hersteld.

In werkelijkheid genomen besluit in deze casus: het verlov is toegekend op humanitaire gronden, maar wel met een afspraak met de vrouw van de gedetineerde om het verlov goed te

laten verlopen. Het afdelingshoofd was aanvankelijk tegen het verlenen van het verlof. Het hoofd BSD en de selectiefunctionaris waren echter voor toekenning

Werkelijke afloop van verlof: onbekend.