

Vergaderjaar 2024–2025

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 993

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2024

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) heeft onderzoeksbureau Regioplan een evaluatie uitgevoerd naar de kleinschalige detentievoorziening Middelburg (KVM). De KVM heeft als doel de bij de zelfmelders aanwezige stabiele situatie met protectieve factoren – zoals werk/opleiding, huisvesting, inkomen, zorg – zoveel mogelijk intact te houden en het ontstaan van criminogene factoren als gevolg van detentie te voorkomen. Hierbij bied ik uw Kamer het evaluatierapport aan. De evaluatie laat zien dat een dergelijke detentievoorziening in het algemeen bijdraagt aan het behoud van de stabiele situatie waarin de gedetineerden zich voorafgaand aan detentie bevonden.

Pilot kleinschalige detentievoorziening Middelburg

Binnen het toenmalige innovatieprogramma Koers en Kansen¹ is in 2020 de pilot KVM gestart. De KVM is een voorziening waar tijdens korte detenties vergelding gecombineerd wordt met re-integratie. Plaatsing in de KVM wordt voorafgegaan door een zorgvuldig screeningsproces, waarbij o.a. wordt gekeken naar de delictgeschiedenis en de aard van het delict.² In dit proces wordt mede op basis van informatie van ketenpartners gekeken naar de risico-inschatting en het slachtofferbelang. In de pilot krijgen zelfmelders (kortgestraften tot 1 jaar) die voor aanvang van de detentie werken aan een delictvrij en geïntegreerd leven, de mogelijkheid om hun werk of andere zinvolle structurele dagbesteding tijdens detentie voort te zetten. Ze worden vanaf de eerste dag van hun

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 805. In het programma Koers en kansen is bezien hoe de sanctieuitvoering flexibel en robuust kan worden georganiseerd. Met diverse betrokkenen in de domeinen van justitie, zorg en lokaal bestuur is in het programma gewerkt aan nieuwe mogelijkheden van detentie die recht doen aan actuele ontwikkelingen en inzichten en effectief zijn in het bereiken van de strafdoelen.

² Een delictgeschiedenis met veelvuldig geweld, het actueel delict betreft een zedendelict of er is sprake (geweest) van geweld tegen hulpverleners zijn o.a. redenen om niet toegelaten te worden tot de KVM.

detentie geplaatst op de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)³ wat de mogelijkheid biedt om zinvolle dagbesteding zoals werk en/of opleiding voort te zetten tijdens detentie. Het is hierdoor mogelijk om inkomen te behouden, rekeningen (zoals huur) te blijven betalen en eventuele zorgtrajecten te doorlopen. Ook het sociaal netwerk kan in stand worden gehouden. De pilot liep eind mei 2024 af. In de zesde voortgangsbrief «Recht doen, kansen bieden» is uw Kamer hierover geïnformeerd.⁴

Samenvatting evaluatierapport

In de evaluatie is onderzocht hoe de populatie van de pilot is samengesteld, op welke wijze de uitvoering van de KVM heeft plaatsgevonden, wat de ervaringen met de KVM waren en welke lessen daaruit konden worden getrokken. Hiervoor zijn de werkzame mechanismen van de KVM inzichtelijk gemaakt, de kenmerken en de leefsituatie van de gedetineerden in de KVM onderzocht, en de ervaringen van professionals, (ex-)gedetineerden en overige betrokkenen verzameld. Tot slot zijn de ontwikkelingen sinds 2021 verkend en mogelijkheden voor verbetering en continuering van de KVM geïnventariseerd.

Werkzame mechanismes

De volgende in de literatuur gevonden werkzame mechanismes worden in de KVM toegepast:

- kleinschaligheid van detentievoorzieningen;
- beperkt beveiligingsniveau in een meer open detentiesetting;
- regiobinding/detentie dichtbij woonplaats;
- extramuraal werken en behoud van baan tijdens detentie;
- betrekken keten- en samenwerkingspartners bij detentietraject;
- positief leefklimaat (ondersteunend relationeel leefklimaat) in de detentievoorziening.

Kenmerken en ontwikkeling populatie

- Een kwart van de zelfmelders die door Divisie Individuele Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aan de KVM worden doorgezet, stroomt bij de KVM in. In totaal zijn tussen 2020–2023 veertig mannelijke gedetineerden ingestroomd.
- Het meest voorkomende type delict waarvoor gedetineerden in de KVM zijn veroordeeld is een financieel of vermogensdelict, gevolgd door drugsdelicten en geweld/misdrijven tegen de openbare orde.
- De gemiddelde detentieduur die gedetineerden in de KVM opgelegd hebben gekregen schommelde tussen de 110 dagen (in 2022) en 171 dagen (in 2021). Het overgrote deel van de gedetineerden die de KVM hebben verlaten, heeft de opgelegde detentie volledig in de KVM uitgezeten. Een aantal gedetineerden is tijdens hun verblijf in de KVM alsnog intramuraal geplaatst.

De gedetineerden hebben hun leven voorafgaand aan detentie grotendeels op orde. Ze hebben over het algemeen bijvoorbeeld werk, inkomen, een woning en een sociaal netwerk waarop ze kunnen terugvallen als dat nodig is. Ook zaken als een identiteitsbewijs en een zorgverzekering zijn over het algemeen al geregeld als ze in de KVM komen. Op het moment dat ze de KVM verlaten hebben ze die stabiele situatie over het algemeen

³ De BBA is een afdeling van een inrichting waar gedetineerden aan het einde van de detentie worden geplaatst die in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor het verrichten van extramuraal arbeid. De BBA heeft als doel om gedetineerden via werk succesvol en veilig te laten re-integreren in de samenleving met als ambitie een betaalde baan na hun detentie.

⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 865 Zesde voortgangsbrief Recht doen, kansen bieden.

weten te behouden. Op het gebied van zorg en schulden is de situatie van de gedetineerden minder vanzelfsprekend op orde bij instroom in de KVM. Een minderheid van de gedetineerden in de KVM heeft bij instroom een zorgbehoefte en als daarvoor op dat moment nog geen zorg is geregeld, is dat bij uitstroom wel georganiseerd. Verder had ongeveer de helft van de gedetineerden bij instroom schulden die ook nog bestonden op het moment dat ze de KVM verlieten. Hierop wordt in vergelijking met de andere leefgebieden wel de grootste vooruitgang geboekt tijdens het verblijf in de KVM, doordat de schulden substantieel lager zijn geworden.

Ervaringen met de KVM

Professionals

- De professionals zijn over het algemeen positief over zowel de uitgangspunten van de KVM als de uitwerking daarvan in de praktijk. Professionals zien dat plaatsing in de KVM een positieve uitwerking heeft op het leven van gedetineerden. Alle professionals ervaren dat baanbehoud tijdens de detentieperiode in de KVM bijdraagt aan een vermindering van detentieschade en (naar verwachting ook) van de recidivekans.
- De ervaring met het instroomproces is, over het algemeen, positief. De samenwerking met ketenpartners is met name in dit proces gelegen en wordt door alle respondenten als prettig en constructief ervaren. De vaste contactpersonen bij de ketenpartners en de KVM dragen daaraan volgens hen bij. Een aantal professionals zou graag vanuit de KVM (meer) terugkoppeling willen over het al dan niet plaatsnemen van de gedetineerden in de KVM na de pre-scan.
- Het doel «continuïteit van werk, dagbesteding, opleiding of zorgtraject» wordt door alle gedetineerden van de KVM behaald. Als er sprake is van schulden voorafgaand aan detentie, dan ontwikkelen deze zich niet verder, maar worden deze (verder) afbetaald. Gedetineerden zijn over het algemeen gemotiveerd om te werken aan een toekomst zonder delicten. De detentievorm en de locatie van de KVM dragen hieraan positief bij.
- De combinatie van de (reguliere) BBA en de KVM op dezelfde locatie hebben geen negatief effect op de gedetineerden in de KVM. Dit verloopt in de praktijk zonder problemen en de twee doelgroepen leren zelfs van elkaar. Zo helpen de gedetineerden die op BBA-plaatsen zitten, zelfmelders in de KVM met de dagelijkse gang van zaken in detentie. Zelfmelders in de KVM ondersteunen op hun beurt gedetineerden in de BBA bij de omgang in recent verkregen vrijheden

(ex) Gedetineerden en betrokkenen

- De ervaring van de (ex-)gedetineerden met de KVM is positief, zeker wanneer zij hun ervaring in de KVM afzetten tegen de (verwachte) ervaring in een reguliere, gesloten detentiesetting. Door het behoud van inkomen en contact met het sociaal netwerk blijft het leven voor een deel doorgaan. De zorgen die detentie met zich meebrengt worden voor de omgeving van de gedetineerde verminderd.
- Het behouden van de baan verliep zonder problemen. De communicatie omtrent de regels ten aanzien van behoud van werk behoeft verbetering. Ook de betrokkenen van de (ex-)gedetineerden zijn positief over het behouden van werk.
- De (ex-)gedetineerden ervaren het behoud van sociale contacten tijdens hun verblijf in de KVM als positief. De vrijwel continue mogelijkheid tot telefonisch contact vermindert stress en zorgen. Het personeel van de KVM ondersteunt, indien nodig, in het herstellen en/of onderhouden van het sociale netwerk.

- De (ex-)gedetineerden hebben weinig tot geen behoefte aan ondersteuning van de KVM op de DJI-leefgebieden⁵. Als verbeterpunt voor de KVM noemen zij en hun betrokkenen de communicatie over de regels rondom werken, extramurale vrijheden en de bezoekenregeling. De (ex-)gedetineerden en de betrokkenen stellen allen dat zij de kans dat zij zelf, of hun (ex-)partner of werknemer, nogmaals een delict begaat klein tot niet aanwezig achten.

Conclusies en aandachtspunten

De onderzoekers concluderen dat gedetineerden uit de KVM over het algemeen de stabiele situatie waarin ze zich voorafgaand aan de detentie bevonden, hebben weten te behouden. Indien noodzakelijk is er daarnaast op elementen vooruitgang geboekt gedurende detentie. Re-integratie in de samenleving wordt hierdoor bevorderd en het ontstaan van criminogene factoren als gevolg van detentie wordt voorkomen. De verwachting is dat het recidiverisico minder groot is. De opzet en de werkwijze van de KVM dragen bij aan het intact houden van de reeds aanwezige stabiele situatie.

De onderzoekers geven daarnaast ook nog een aantal aandachtspunten en verbeteringen voor het (eventueel) continueren van de werkwijze KVM mee:

- Er dient meer terugkoppeling aan ketenpartners over het instroomproces plaats te vinden.
- De KVM zou werkgevers kunnen wijzen op informatiebronnen of organisaties die de werkgever zouden kunnen ondersteunen bij de (arbeidsrechtelijke) vraagstukken over de gevolgen van het in dienst hebben van een gedetineerde.
- De toelatingseisen voor plaatsing in de KVM moeten worden bewaakt en consistent worden toegepast.
- De regels rondom extramurale vrijheden tijdens het verblijf in de KVM moeten consistent en gemotiveerd worden toegepast. Hierbij dient een balans te worden gezocht tussen het enerzijds tenuitvoerleggen van de vrijheidsbeneming en anderzijds het faciliteren van beschermende factoren.
- De combinatie van de KVM en de BBA kan moeizaam zijn vanwege het verschil in regels en de cultuurverschillen tussen de twee groepen. Om het positieve leefklimaat te faciliteren is het van belang om alert te blijven op de groepsdynamiek.
- De huidige wetgeving voorziet niet in een juridische titel om vanuit vrijheid in te stromen in de KVM. Nu de pilotstatus is vervallen zal voor voortzetting van de werkwijze moeten worden voorzien in een juridische grondslag voor plaatsing in de KVM.
- De werkwijze van de KVM zou ook op andere locaties kunnen functioneren. Aandachtspunten bij het uitbreiden naar andere locaties zijn de samenwerking tussen de betrokken partijen, de straal waarin de werklocatie zich mag bevinden en de invloed van problematiek van buiten op het positieve leefklimaat in de detentievoorziening

Beleidsreactie

Het detentieconcept van de KVM, dat neerkomt op directe plaatsing van gedetineerden (zelfmelders) op een BBA, is een van de maatregelen die is opgenomen in het traject Straffen op maat.⁶ Binnen dit traject wordt gewerkt aan verbetering van het pallet aan sancties binnen de tenuitvoerlegging waaronder alternatieven voor korte detentie. De KVM is een van

⁵ De DJI leefgebieden zijn; geldig identiteitsbewijs, onderdak na uitstroom, zicht op inkomen, geldige zorgverzekering, lopend zorgtraject en aanpak schuldenproblematiek

⁶ Kamerstuk 24 587, nr. 850

die alternatieven, waarin zelfmelders de mogelijkheid krijgen om hun werk of andere zinvolle structurele dagbesteding tijdens detentie voort te zetten. De evaluatie onderstreept dat de KVM hierdoor bijdraagt aan het op orde hebben en houden van de basisvoorwaarden, en daarmee aan de re-integratie in de samenleving.

De KVM, en mogelijk andere detentieconcepten binnen de BBA, kan daarnaast op beperkte schaal een oplossing bieden voor het landelijke capaciteitstekort. Binnen dit detentieconcept is minder inzet van personeel nodig, gezien o.a. werk en/of zinvolle dagbesteding die als voorwaarden voor plaatsing in de KVM geldt. Het past daarmee in mijn ambitie om verschillende detentieconcepten uit te werken. Dit alles maakt dat ik voornemens ben het detentieconcept van de KVM te gaan verankeren.

Voor plaatsing in een BBA komen op dit moment uitsluitend gedetineerden in aanmerking aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid is verleend.⁷ Om in aanmerking te kunnen komen voor dit re-integratieverlof is vereist dat een deel van de gevangenisstraf reeds in een hoger beveiligingsniveau is ondergaan.⁸ Juridische verankering van het detentieconcept zoals dat is beproefd in de KVM vergt daarmee wijziging van wet- en/of regelgeving, aangezien het om een directe plaatsing in de BBA gaat. De Raad voor de Rechtspraak is eerder kritisch geweest over of een directe plaatsing op de BBA voldoende recht doet aan de opgelegde vrijheidsbenemende straf. Zoals ook uit de evaluatie blijkt, is er binnen het detentieconcept van de KVM nog steeds sprake van vrijheidsbeneming. Voor een definitieve regeling van dit detentieconcept is verdere uitwerking noodzakelijk, met name waar het gaat om de afbakening van de doelgroep die hiervoor in aanmerking kan komen, mogelijke locaties, en andere criteria voor plaatsing. Daarbij dient het te passen binnen de ontwikkeling van andere detentieconcepten. Bij deze uitwerking zullen de relevante ketenpartners, waaronder de Raad voor de Rechtspraak, worden betrokken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie

⁷ Zie artikel 2 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog).

⁸ Zie artikel 20ab van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi).