

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2000

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van de begroting van mijn ministerie op 9 november 1999 werd onder nummer TK 1999/2000 26 800 VI, nr. 35 een motie aangenomen van de heer Rouvoet (Reformatorische Politieke Federatie).

De motie betrof een verzoek aan de Kamer de nota «Werkzame detentie» met betrekking tot de regimesvoering te evalueren en te actualiseren.

In voorliggend schrijven bericht ik u over dit onderwerp en over de flankerende ontwikkelingen die hierbij een rol gespeeld hebben. Bovendien bericht ik u over de wijze waarop Werkzame Detentie tot nu toe verwezenlijkt is en welke aandachtspunten hierbij gebleken zijn.

In deze beantwoording wordt niet ingegaan op de mogelijke uitbesteding van de organisatie van de arbeid in penitentiaire inrichtingen. Dit onderwerp komt in een ander en breder kader aan de orde waarbij bezien wordt welke de mogelijkheden zijn van interne en externe verzelfstandiging van onderdelen van DJI, waaronder de gedetineerdenarbeid.

Overigens kan ik u mededelen dat de Centrale Raad voor Strafrecht-toepassing een eigen evaluatieonderzoek naar Werkzame Detentie in voorbereiding heeft dat naar verwachting eind dit jaar wordt afgerond.

2. Algemene aanleiding en kernbegrippen uit de nota Werkzame detentie

De nota Werkzame Detentie kende de volgende aanleidingen:

- de veranderende eisen aan het gevangeniswezen vanuit het integraal criminaliteitsbeleid binnen de keten voor rechtshandhaving;
- de verzwaring van de gedetineerdenpopulatie in de afgelopen jaren
- de verharding van de ontvluchtingspogingen, met name gijzelingsincidenten
- de aanzienlijke capaciteitsuitbreidingen

De nota is opgebouwd rond de kernbegrippen: veiligheid, menswaardigheid en doelmatigheid.

In het geïntroduceerde beleid wordt de veiligheid van de samenleving centraal gesteld, die mede gewaarborgd kan worden door voldoende capaciteit, het voorkomen van onttrekkingen aan de detentie en een verantwoorde integratie van ex-gedetineerden in de samenleving. Aan de menswaardigheid van het regime op zich wordt in de nota niet getornd. Uitgangspunt blijft dat gedetineerden niet in sterkere mate in hun grondrechten mogen worden beperkt dan noodzakelijk is voor het doel van de vrijheidsbeneming. Wel wordt een versoerde regimesopzet wenselijk geacht. Deze is echter niet gericht op toevoeging van meer leed dan van de vrijheidsbeneming zelf uitgaat. Evenmin wordt in opzet het karakter van de straf als zodanig tegengegaan.

Naast de menswaardigheid wordt de doelmatigheid aangegeven als tweede voorwaarde waaraan bij de tenuitvoerlegging dient te worden voldaan. Deze betreft een efficiënte inzet van financiële middelen en bijgevolg een gedifferentieerd regimesaanbod: een versoerd, maar goed leefbaar standaardregime voor de meeste gedetineerden en bijzondere op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten voor hen die zorgbehoevend of aantoonbaar gemotiveerd zijn.

Hierna wordt beschreven hoe de uitwerking en invoering van deze voornemens in de regimesopzet vorm heeft gekregen.

3. Twee specifieke uitgangspunten met betrekking tot de regimesvoering: versoering en differentiatie

3.1 Versoering van het regime

De nota Werkzame detentie stelde onder meer versoering van het regime centraal. Deze werd wenselijk geacht vanwege een efficiëntere inzet van financiële middelen. Eveneens werd hiermee getracht de relatieve vrijblijvendheid van het regime te verkleinen en het dagritme te versterken, met name voor minder gemotiveerde gedetineerden.

De versoering impliceerde enerzijds een vermindering van het aantal uren voor Sociaal Cultureel Werk en anderzijds een prominentere rol van de arbeid.

Deze beleidsuitgangspunten stonden centraal in een nieuw geïntroduceerd basisregime, het zogenaamde «standaardregime».

Bij een eerste evaluatieonderzoek naar de invoering van Werkzame detentie in 1996 en uit de gegevens die over deze periode in het kader van de P&C-cyclus door de inrichtingen aan het hoofdkantoor verstrekt werden, bleek dat het aantal effectieve uren bedrijfseconomische arbeid in huizen van bewaring per week is gestegen van 12,2 uur in 1994 tot 16,2 uur in 1996. In 1999 betrof het aantal uren arbeid gemiddeld 20 uur per week.

De steeds stijgende groei van het aantal uren arbeid kon mede gerealiseerd worden door een sterk verbeterde acquisitie.

Bovendien is het deelnemerspercentage aan de arbeid doorgaans hoger uitgekomen dan gesteld werd in de nota Werkzame Detentie. In de nota werd uitgegaan van een gemiddeld deelnemerspercentage van rond de 75% terwijl dit in de praktijk ongeveer 85% bedraagt.

Door de centrale plaats van de arbeid en de algehele versoering van het regime, is het aanbod aan activiteiten binnen het Sociaal Cultureel Werk afgenomen. Dit heeft geresulteerd in een lager percentage gedetineerden dat gedurende minder uren deelneemt aan activiteiten op dit gebied.

Gemiddeld per gedetineerde per week betrof dit in 1994 9,6 uur, in 1996 6,3 uur en in 1999 5,4 uur.

3.2 Regimesdifferentiatie

In de nota Werkzame detentie werd de differentiatie van het regime geïntroduceerd teneinde een meer passende begeleiding mogelijk te maken voor een aantal bijzondere groepen.

Voor minder gemotiveerde gedetineerden, die blijkens onderzoek de grootste groep vormden werd, zoals gezegd, het «standaardregime» geïntroduceerd. Daarnaast werden bijzondere regimes ontwikkeld voor zorgbehoevenden en gemotiveerden, te weten: gedetineerden met psychische stoornissen, verslaafde gedetineerden en gedetineerden die geschikt en gemotiveerd zijn voor arbeidstoeleiding.

De beleidsmatige uitwerking van de geïntroduceerde regimesopzet heeft als volgt vorm gekregen.

Gedetineerden met psychische stoornissen

Met de invoering van Werkzame detentie is aanzienlijke aandacht gegeven aan een inhoudelijk verbetering van de zorg voor gedetineerden met psychische stoornissen.

De zorg en begeleiding van deze gedetineerden door multidisciplinaire teams in de inrichting, de zogenaamde «Psycho Medische Teams» is sinds de invoering van Werkzame detentie in alle inrichtingen geïmplementeerd.

Het aantal plaatsen op Individuele Begeleidingsafdelingen (IBA) is in de loop van de jaren uitgebreid, van 127 in 1994 naar 250 plaatsen in 1999. Hoewel dit aantal lager is dan volgens de geschatte omvang van de doelgroep wenselijk wordt geacht, was hiermee de grens bereikt van wat binnen de budgettaire kaders kon worden gerealiseerd.

De begeleiding is in toenemende mate geprofessionaliseerd, waarbij meer aandacht is besteed aan het bevorderen van de uitstroom van gedetineerden met een psychische stoornis, onder meer door het versterken van contacten met externe vervolgvoorzieningen.

Deze toegenomen aandacht heeft er onder meer toe geleid dat het aantal plaatsingen naar externe vervolgvoorzieningen vanuit huizen van bewaring elders vanwege ernstige psychische problematiek absoluut en relatief gestegen is.

Verdere verbetering van de voorwaarden voor uitstroom zijn aangegeven in het rapport Forensische Zorg, geconcipeerd door een gezamenlijke werkgroep van VWS en Justitie.

Om het verschil tussen de behoefte aan bijzondere opvang van gedetineerden met psychische stoornissen en de maximaal te realiseren capaciteit voor Individuele Begeleidingsafdelingen te overbruggen, zijn aanvullende voorstellen uitgewerkt. Deze houden onder meer in dat binnen het standaardregime bijzondere zorg wordt verleend onder meer door intensievere individuele bejegening. Bovendien wordt voor deze gedetineerden niet het accent gelegd op deelname en inzet bij de arbeid als bedrijfseconomische component van het dagprogramma. De arbeid voor deze gedetineerden heeft echter veel meer een functie in de dagstructurering en kan, als een vorm van arbeidstherapie, een nuttige rol vervullen in het begeleidingsplan.

In dit kader is besloten dat elke gesloten inrichting dient te beschikken over een afdeling waar bijzondere zorg verleend wordt. Uitvoering van dit besluit was ten tijde van de eerste evaluatie in 1996 bij een derde van de inrichtingen tot stand gekomen en thans in vrijwel alle gesloten inrichtingen gerealiseerd.

In de loop van de laatste jaren is de aandacht voor gedetineerden met psychische stoornissen verder toegenomen. Vanuit de praktijk wordt bij voortdurende aangegeven dat de doelgroep in grootte toeneemt en dat de aard van de stoornissen ernstiger wordt. Ook op politiek niveau wordt de urgentie van deze problematiek onderkend, mede als gevolg van ontwik-

kelingen rond de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving. Een en ander heeft geresulteerd in een motie, ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie in november 1999, waarin de urgentie van de claim voor forensische zorg nogmaals onderstreept wordt (TK 1999/2000 26 800 VI, nummer 22). De claim verzoekt ondermeer de mogelijkheden voor het behandelen van gedetineerden met psychische stoornissen tijdens detentie nader te bestuderen.

Verslaafde gedetineerden

De toenemende problematiek rond verslaafde gedetineerden is zowel in de nota *Werkzame detentie* als de VWS-nota «Vermindering Overlast» aanleiding om te besluiten tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal plaatsen op Verslaafden Begeleidingsafdelingen.

In 1994 werd nog gestreefd naar een uitbreiding met 37 plaatsen tot een totaal van 493 plaatsen in 1997. In de jaren na 1997 hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan die thans resulteren in een herbezinning op de aanpak van verslavingsproblematiek bij gedetineerden en een aanpassing van deze capaciteit aan het feitelijke aanbod van kandidaten voor Verslaafden Begeleidingsafdelingen.

De volgende oorzaken kunnen hier worden genoemd.

Ten eerste heeft de intensievere aandacht voor beleid rond instroom, doorgeleiding en uitstroom, en daarmee het versterken van *bovenlokale* functie van deze afdelingen, onvoldoende geresulteerd in een aanbod van kandidaten uit inrichtingen die geen Verslaafden Begeleidingsafdeling huisvesten. Dit element is van wezenlijk belang voor een juiste selectie en plaatsing van gedetineerden naar Verslaafden Begeleidingsafdelingen en de rol die deze afdelingen kunnen spelen bij vervolgotrajecten, zoals doorplaatsing naar de verslavingszorg.

De capaciteitsreductie zal ondermeer worden gebruikt om een meer evenredige spreiding van capaciteitsplaatsen over Nederland te realiseren. Bovendien heeft een doelgroeponderzoek door GGZ-Nederland aangetoond dat de doelgroepkenmerken aan verandering onderhevig zijn. Eveneens zijn door het wegwerken van de capaciteitstekorten de aaneengesloten detentieperiodes teruggelopen omdat in de huidige situatie minder vaak meerdere vonnissen worden geëxecuteerd. Bijgevolg wordt een deel van de doelgroep in het sober regime geplaatst (zie ook 4.3), terwijl plaatsing vanuit dit regime naar Verslaafden Begeleidingsafdelingen niet goed mogelijk is. Naarmate gedetineerden korter in een inrichting verblijven, is minder resultaat te verwachten van een verslavingsbegeleidingstraject. Tenslotte is een nieuw regime voor verslaafde gedetineerden in ontwikkeling gekomen: de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). De geprognosticeerde capaciteit voor deze doelgroep vermindert de druk op de geprognosticeerde capaciteit voor Verslaafden Begeleidingsafdelingen.

Gedetineerden gemotiveerd voor onderwijs en arbeidstoeleiding

Het beleid rond onderwijs en arbeidstoeleiding is met de invoering van *Werkzame detentie* aanzienlijk geïntensiveerd. Gedetineerden die aantoonbaar gemotiveerd zijn voor arbeidstoeleiding wordt in toenemende mate de gelegenheid geboden deel te nemen aan onderwijs om hun kansen op een succesvolle maatschappelijke integratie te vergroten, ondermeer door middel van arbeidstoeleiding.

De methode van arbeidstoeleiding als zodanig is sterk verbeterd door de ontwikkeling van individuele trajectbegeleiding. In dit kader werd in 1998 tevens een cliëntvolgsysteem geïmplementeerd.

De samenwerking tussen betrokken onderdelen binnen Justitie is versterkt door de installatie van de beleidsadviesgroep arbeidstoeleiding. Wanneer in 2000 de clustervorming binnen het gevangeniswezen gereali-

seerd is, zal de samenwerking op regionaal niveau verder geïntensiveerd kunnen worden.

Ook de samenwerking met externe partners op lokaal, regionaal en landelijk niveau is de afgelopen jaren sterk verbeterd.

Het aantal gedetineerden voor wie een arbeidservarings- of scholings-traject is aangeboden, is absoluut en relatief gestegen van 394 in 1994 tot 1750 in 1999.

Deze toename is onder meer terug te voeren op een verbreding van de doelgroep als gevolg van de substitutietaakstelling in de vorm van het penitentiair programma. Ook kan deze toename beschouwd worden als een resultaat van een verbrede visie op arbeidstoeleiding, met name op de aansluiting van inspanningen tijdens en na de detentie.

Bovendien heeft in de afgelopen jaren overleg tussen Justitie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen meer vorm gekregen. Als uitvloeisel van dit overleg is de rol van de Regionale Opleidingscentra vergroot bij de voorbereiding van gedetineerden op terugkeer naar de samenleving door maatschappelijke integratie en arbeidstoeleiding.

Tenslotte wordt verwacht dat de Wet Sociale Verzekeringsrechten Gedetineerden, die in de loop van 2000 in werking zal treden, de mogelijkheden tot terugkeer van gedetineerden naar de samenleving verder zal vergroten.

4. Flankerende ontwikkelingen

Na de invoering van Werkzame detentie hebben zich verscheidene flankerende ontwikkelingen voorgedaan die zeer nadrukkelijk van invloed zijn geweest op de accenten die in de nota Werkzame detentie zijn gelegd. De volgende ontwikkelingen kunnen hier worden genoemd:

4.1 Differentiatiestelsel en Penitentiaire beginselenwet

Het differentiatiestelsel omvat het totaal aan inrichtingen en hun bestemmingen. De wenselijkheid van een herziening van het differentiatiestelsel vormde de oorspronkelijke aanleiding voor het ontwerpen van de PBW. De PBW beoogt een wettelijke basis te creëren voor de differentiaties van regimes zoals deze onder meer voortvloeien uit Werkzame detentie. Het stelsel brengt onderscheid aan tussen zogenaamde interne (lokale) en externe (regionale of landelijke) differentiaties. In het kader van de ontwikkeling van het differentiatiestelsel zijn tevens de huidige bestemmingen van inrichtingen nader bezien. Het herziene bestemmingsplan was in 1999 gereed. De implementatie ervan is aangehouden vanwege het capaciteitsoverschot dat in de loop van 1999 gebleken is.

4.2 Capaciteitsoverschot 1999: een structurele ontwikkeling

Het capaciteitsoverschot dat in de loop van 1999 manifest werd, noodzaakte tot verder onderzoek. In mijn brief van 30 september aan uw kamer heb ik u hierover nader geïnformeerd.

De neerwaartse bijstelling van de capaciteit stelt vanzelfsprekend eveneens de nota Werkzame detentie in een ander daglicht, met name wat betreft de verdeling van de capaciteit naar de diverse regimes die in de nota geïnitieerd werd. De reductie van gevangenis capaciteit en als uitvloeisel daarvan de herbestemming van deze capaciteit voor de sector jeugd is een van de majeure onderwerpen die in het zogenaamde «Masterplan» worden uitgewerkt.

4.3 Financiële taakstellingen van het gevangeniswezen na de invoering van Werkzame detentie

1995: invoering van het sober regime

Mede in het kader van de financiële taakstelling in 1995 is het sober regime ingevoerd.

Het sober regime is een variant van het regime van beperkte gemeenschap en bestemd voor een beperkt aantal doelgroepen met overwegend straffen van beperkte duur. De kosten er van zijn lager dan van andere regimes wat voornamelijk veroorzaakt wordt door een verminderde personeelsinzet, mogelijk gemaakt door een vermindering van aantal activiteitenuren en dus een korter dagprogramma.

In het sober regime kan een aantal normen die de nota Werkzame detentie stelt niet meer worden gerealiseerd, onder meer met betrekking tot het aantal uren arbeid. Eveneens verviel de mogelijkheid om het regime intern te differentiëren. Een gevolg hiervan is dat gedetineerden die bijzondere opvang behoeven, doorgeplaatst worden naar reguliere huizen van bewaring. Dit heeft een direct effect op de samenstelling van de doelgroep aldaar en daarmee op de kaders die aanvankelijk bij de concipiëring van de nota gesteld werden.

1998: verkorting van het dagprogramma en overige efficiëncymaatregelen

In het regeerakkoord dat in 1998 bij het aantreden van het tweede kabinet Kok werd gesloten is de Dienst Justitiële Inrichtingen een structurele taakstelling opgelegd die oploopt tot een bedrag van honderdvijftien miljoen gulden vanaf 2002.

De maatregelen in het kader van deze taakstelling hebben verstrekkende gevolgen voor de uitvoering, namelijk:

- een verkorting van de beschikbare tijd voor activiteiten (in huizen van bewaring van 83 uur naar 78 uur (- 6%) en in gevangnissen van 88 uur naar 78 uur (- 11%));
- efficiëncymaatregelen die tot gevolg hebben dat het regime minder flexibel van opzet wordt;
- verlenging duur penitentiaire programma's;
- piekaanbod gedetineerden opvangen door middel van elektronisch detentie.

Deze maatregelen, die nader worden uitgewerkt in het eerder genoemde Masterplan, hebben afzonderlijk en in samenhang met elkaar een aanzienlijke invloed op de kaders die in de nota Werkzame detentie gesteld zijn.

4.4 Regionalisering en de nota «gevangeniswezen 2000»

In 1998 gaf de Dienst Justitiële Inrichtingen een aanzet tot een nieuwe visie op de rol van het hoofdkantoor bij de besturing van penitentiaire inrichtingen. Deze visie is in 1999 nader uitgewerkt in de nota «gevangeniswezen 2000». Essentie van deze nieuwe besturingsvisie is dat de reeds in gang gezette decentralisering van bevoegdheden verder werd versterkt door de clustering van inrichtingen in een beperkt aantal bestuurlijke eenheden. Als uitloei van hiervan werd Nederland opgedeeld in een aantal regio's waarin de nieuwe bestuurlijke eenheden in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor de kerntaken die aan de detentie kunnen worden onderscheiden.

Deze ontwikkeling zal er toe bijdragen dat de regio, binnen de door de DJI gestelde kaders, zelf meer invloed op de uitvoering zullen uitoefenen. Daardoor kunnen regionaal accentverschillen optreden.

5. Actualisering van de nota Werkzame detentie

De meest prominente beleidsuitgangspunten met betrekking tot de regimesvoering die aan de nota Werkzame detentie ten grondslag lagen bij de concipiëring er van, namelijk versobering van het regime en regimesdifferentiatie, zijn in feite nog actueel. Wel moet geconstateerd worden dat deze uitgangspunten ten dele een andere invulling hebben gekregen, mede onder invloed van flankerende ontwikkelingen. Een en ander geeft geleid tot de actualisering van de nota op de navolgende punten.

Versobering en regimesdifferentiatie

De versobering van het regime kende bij de invoering van Werkzame detentie een tweeledig doel. Enerzijds werd beoogd een efficiënte inzet van financiële middelen te realiseren. Anderzijds werd getracht het gedrag van gedetineerden te beïnvloeden, omdat verwacht werd dat van de versobering een structurend en disciplinerend effect zou uitgaan. Geconstateerd moet worden dat de versobering als een instrument tot gedragsbeïnvloeding steeds sterker op de achtergrond is geraakt, terwijl financiële implicaties van versobering een prominentere rol zijn gaan vervullen. Deze accentverschuiving was een onvermijdelijk gevolg van de diverse financiële taakstellingen die het gevangeniswezen sinds de invoering van Werkzame detentie zijn opgelegd. Ondanks de afnemende financiële middelen is intensief gezocht naar beleidshoudelijke mogelijkheden om de kwaliteit van de detentie te waarborgen en in dit kader is de differentiatie van het regime verder vorm gegeven. Door het regime in toenemende mate te differentiëren, is getracht de begeleiding in sterkere mate toe te spitsen op de diverse doelgroepen die binnen het gevangeniswezen worden onderscheiden. Geconcludeerd kan worden dat deze inspanningen redelijk succesvol zijn geweest waarbij verwezen kan worden naar de kwantitatieve gegevens, zoals weergegeven onder 3.

Differentiatiestelsel

De aangegeven regimesdifferentiatie heeft haar beslag gekregen in het zogenaamde differentiatiestelsel waarin tevens de bestemmingen van inrichtingen zijn gezien. Met de invoering van de Penitentiaire Beginselenwet op 1 januari 1998 is tevens een wettelijke basis gecreëerd voor het differentiatiestelsel. Daarmee is in feite het gedachtengoed van de nota Werkzame detentie gewaarborgd.

De verkorting van het dagprogramma als uitvloeisel van het Masterplan

Het Masterplan ziet op consequenties van de capaciteitsreducties binnen het gevangeniswezen en de herbestemming daarvan ten behoeve van de sector jeugd in samenhang met de uitvoering van maatregelen in het kader van de taakstelling van 115 miljoen gulden die aan de DJI is opgelegd.

Van de voorgestelde maatregelen is met name de verkorting van het dagprogramma van invloed op de kaders die in de nota Werkzame detentie gesteld zijn, want in de nota werden richtlijnen aangegeven voor het aantal activiteiten in uren, die als gevolg van de maatregel niet meer te handhaven zijn. Als gevolg hiervan zal ondermeer minder tijd besteed kunnen worden aan penitentiaire arbeid en individuele hulpverlening. Deze maatregel noopt tot verdere efficiëncymaatregelen waarvan de effecten thans nog niet kunnen worden voorzien.

6. Samenvatting

In de nota Werkzame detentie zijn met betrekking tot de regimesopzet twee nieuwe beleidsuitgangspunten geïntroduceerd: de versobering en de differentiatie van het regime.

De versoering maakte een efficiëntere inzet van middelen mogelijk. Ook werd hiermee beoogd de relatieve vrijblijvendheid van het regime te verkleinen en daarmee het gedrag van gedetineerden te beïnvloeden. Door middel van regimesdifferentiatie werd getracht specifieke begeleiding van een aantal doelgroepen te realiseren. Sinds de invoering van Werkzame detentie is regimesdifferentiatie een middel bij uitstek gebleken om deze begeleiding inhoudelijk te verdiepen.

In de nota Werkzame detentie werden eveneens kaders aan het regime gesteld die landelijk navolging zouden verdienen.

Daarnaast is aangegeven dat een groot aantal flankerende ontwikkelingen van invloed is geweest op de uitvoering van de beleidsuitgangspunten uit de nota: het differentiatiestelsel en de Penitentiaire beginselenwet, een structureel capaciteitsoverschot, financiële taakstellingen en de regionalisering binnen het gevangeniswezen.

Geconcludeerd kan worden dat de beleidsuitgangspunten uit de nota in grote lijn navolging hebben gekregen. Dit blijkt onder meer uit kwantitatieve gegevens, zoals weergegeven onder 3.

In het bijzonder met betrekking tot plaats, functie en functioneren van de penitentiaire arbeid zijn belangrijke verbeteringen te constateren.

Ook is mede naar aanleiding van de nota een brede discussie op gang gekomen over de regimesvoering binnen inrichtingen.

Actuele ontwikkelingen, waaronder opeenvolgende financiële taakstellingen, hebben geleid tot bijstelling van een aantal regimeskenmerken, zoals beschreven in de nota.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals