

Vergaderjaar 2006–2007

## 30 800 VI

## Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007

### Nr. 3

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 oktober 2006

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 6 september 2006 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- de brief van de minister van Justitie d.d. 25 april 2006 inzake het programma **Detentie en behandeling op maat (DBM) voor volwassen gedetineerden (30 300-VI, nr. 147)**;
- de brief van de minister van Justitie d.d. 22 mei 2006 inzake **Optimalisering voorwaardelijke sancties (30 300-VI, nr. 164)**;
- de brief van de minister van Justitie d.d. 23 mei 2006 inzake **Toezegging aansluiting nazorg (27 834, nr. 45)**;
- de brief van de minister van Justitie inzake het rapport van de **Inspectie voor de Sanctietoepassing (IS) met betrekking tot de penitentiaire inrichting Arnhem, locatie Arnhem-Zuid (24 587, nr. 177)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van Velzen** (SP) steunt de uitgangspunten van het voorliggende plan: detentie gericht op re-integratie, inzet op het motiveren van gedetineerden, meer contact met de penitentiair inrichtingwerkers (PIW'ers), gedragsveranderingen bewerkstelligen en het belang van de PIW'er in het motiveren en corrigeren van de gedetineerde. Ook positief is het afschaffen van het sobere regime en de terugkeer van het avondregime. Zij maakt zich echter grote zorgen over de wijze waarop dit voorstel wordt uitgevoerd. Het is niet ontstaan met het oogmerk om meer contact met gedetineerden te krijgen en om beter onderwijs en meer passende arbeid te verzorgen. Het lijkt eerder een bezuinigingsoperatie te zijn die erin uitmondte dat minder PIW'ers meer gedetineerden moeten begeleiden. Klopt het dat de verhouding tijdens het luchten 1 op 96 zal zijn? Dat zou zeer onwenselijk zijn. Klopt het dat voor de beveiliging van die ene PIW'er gebruik zal worden gemaakt van het zogenaamde Gallagher-systeem, een compact lichtnetapparaat voor grote elektrische afrasteringen dat geschikt is voor alle diersoorten? Het is ongeloofwaardig dat de minister dit verkoopt als een plan waarbij gedetineerden juist meer contact en persoonlijke begeleiding krijgen. Gedetineerden worden bij binnenkomst gescreend op afwijkend gedrag,

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Griffith (VVD), Van Egerschot (VVD), Van Schijndel (Groep Eerdmans/Van Schijndel), Meijer (PvdA), Özütoğ (GroenLinks), Wagner (PvdA) en Van Oudenallen (Groep Van Oudenallen).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Lambrechts (D66), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Noorman-den Uyl (PvdA), Blok (VVD), Van Miltenburg (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Karimi (GroenLinks), Van der Sande (VVD), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA), Halsema (GroenLinks) en Timmer (PvdA).

met de bedoeling dat gedetineerden met uitzonderlijke gedragsproblemen in extra zorgvoorzieningen terechtkomen. Dat is een goed uitgangspunt, maar veel gedetineerden met gedragsproblemen komen toch in een penitentiaire inrichting terecht, zoals is gebleken uit de verhoren van de tbs-commissie. De «normale» gedetineerden zijn vaak ook geen lieverdjes. Indien zij te weinig te doen hebben, leidt dat alleen maar tot ellende. Als er een vechtpartij uitbreekt, zijn er dan meteen voldoende PIW'ers beschikbaar? Camera's helpen hier niet bij, omdat camerabeelden pas achteraf duidelijkheid kunnen geven over wat er is gebeurd. De proef in Lelystad waarbij meer camera's en minder PIW'ers hetzelfde resultaat zouden moeten opleveren, verloopt helemaal niet positief. De evaluatie ervan is pas aan het einde van het jaar voorzien. Het is dus voorbarig om nu al een systeem in te voeren dat is gestoeld op de ervaringen van Lelystad.

De conclusie die de minister over bepaalde groepen trekt, namelijk dat onderwijs en arbeid amper invloed hebben op het afnemen van criminogene factoren, is onbegrijpelijk. Het ligt toch volstrekt voor de hand dat iemand die went aan het arbeidsproces en vaardigheden aanleert, minder kans heeft op recidive? Als dat niet het geval is, kan de minister dan niet beter de inhoud van het onderwijs en de uitdagendheid van de arbeid onder de loep nemen in plaats van het aantal gedetineerden te reduceren dat hiervoor in aanmerking komt? Het is een groot punt van zorg dat in het voorliggende voorstel alleen de langgestraften in aanmerking komen voor arbeid. Kostendekkendheid is hierbij een nobel streven, maar kan nooit het uitgangspunt zijn. Het uitgangspunt moet zijn dat wordt gezocht naar manieren om ook kortgestraften overdag iets zinnigs te laten doen. Lukt dat niet door arbeid, dan door onderwijs.

Het is volstrekt onduidelijk hoeveel banen er verdwijnen met deze bezuinigingsoperatie. Volgens de minister wordt pas in januari 2007 duidelijk hoeveel mensen moeten afvloeien. Dit project kan niet in november van start gaan als de effecten voor de werkvloer niet bekend zijn. De minister zegt dat hij met de ondernemingsraad wil praten, maar dat die geen formeel instemmingsrecht heeft. Voor het draagvlak is het echter zeer wenselijk dat de OR met een positief advies komt. Dat traject is nog helemaal niet afgerond. Kan de minister toezeggen dat, als de ondernemingsraad negatief oordeelt, het plan even in de ijskast wordt gezet?

De heer **Straub** (PvdA) zegt dat de uitspraak dat elke verandering een last is, zelfs al is zij een verbetering, hem constant door het hoofd speelt bij alle veranderingen die nu spelen binnen de Dienst Justitiële Instellingen (DJI). Hij kan zich in overwegende mate vinden in de rapportages van de minister over DBM, nazorg en het terugdringen van recidive. Onduidelijkheid bestaat nog over de bijzondere groepen. Wie vallen daar allemaal onder? Ook is niet duidelijk of het aantal verslaafden en mensen met een geestelijke stoornis onder de gevangenispopulatie nu groeit of juist afneemt. De rapportage van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) geeft hierover een ander beeld dan de minister. Uit de ISt-rapportage over Esserheem blijkt dat het personeel zich onzeker, onveilig en onvoldoende geïnformeerd voelt. DJI rijdt rond met een bus om de mensen te bereiken. Dat is een loffelijk streven, maar alles wat daar wordt gezegd, wordt opgenomen. Dit gebeurt in een systeem dat feodaal kan worden genoemd, en waarin grote afstand is tussen de leiding en de werkvloer. Dit nodigt niet uit om vrijelijk commentaar te geven. Daarnaast hebben de werknemers ook te maken met onzekerheid over hun werk. In hoeverre stroken de mooie woorden van de beleidsmakers in Den Haag met de opvattingen van de mensen in de praktijk? Zij moeten de kans krijgen om aan nieuwe ontwikkelingen te wennen. Het aantal veranderingen dat nu op stapel staat, lijkt voor het personeel te groot om in een keer te behappen. Ook de ketenpartners hebben grote zorgen. Vanuit de verslavingsreclassering wordt geklaagd dat geen afspraken meer kunnen worden

gemaakt met de penitentiaire inrichtingen over de continuïteit van de verslavingszorg, omdat het onduidelijk is wat voor functie de inrichtingen krijgen. Het terugdringen van de recidive moet vooropstaan. Tijdens de verbouwing moet de verkoop gewoon doorgaan. Ook gemeenten klagen dat mensen op straat komen te staan. Wordt er niet te veel op het bordje van de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD'ers) gelegd? Waarom zijn er nog maar 170 gemeenten aangesloten? De nazorg moet beter worden geregeld, zowel voor de gemeenten als voor de reclasering en instanties zoals Exodus.

De minister heeft gezegd dat niet gebleken is dat het bieden van arbeid recidivebeperkend is. Toch is het goed om gedetineerden een vorm van arbeidsethos bij te brengen, ook degenen die kortgestraft zijn. Arbeid moet volgens de minister lonen, maar bijvoorbeeld in Esserheem valt de arbeidstherapie constant uit omdat er geen begeleiding is. Er is dan iets mis in de aansturing. Er moet creatiever worden gedacht bij het bieden van arbeid. Zo hebben sommige gevangenen een eigen bakkerij. Die kunnen voor andere inrichtingen brood bakken en mensen een opleiding tot broodbakker bieden.

Is het een idee om PIW'ers die moeite hebben met de veranderingen, een week te laten werken in de gevangenis in Lelystad? Dan kunnen zij zelf kennismaken van het andere systeem; misschien gaan hun ogen dan open. Overigens is het van belang, te benadrukken dat de gebouwstructuur van de inrichting in Lelystad zich goed leent voor vormen van elektronisch toezicht en dat dit niet automatisch voor andere inrichtingen geldt. Ook op dit punt ziet de heer Straub een grote kloof tussen de directies en de mensen op de werkvloer. In deze periode van grote veranderingen zijn er managers nodig die het lef hebben om mensen aan de hand mee te nemen en zaken uit te leggen. Heel belangrijk is ook dat de medewerkers duidelijkheid krijgen over hun toekomst.

De heer **Jager** (CDA) onderschrijft grotendeels de voorstellen van de minister. De reactie van de minister in de schriftelijke ronde over de nazorg heeft zijn zorgen over dat onderwerp weggenomen. Over DBM resten nog wat vragen. Het is van belang om te constateren dat de heen-zendingen tot nul zijn gereduceerd. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om het systeem te kunnen uitvoeren. De heer Jager staat achter het systeem van motiveren, belonen en bestraffen. Proefverlof kan een van die beloningen zijn. Bij het niet nakomen van afspraken, zoals het terugkeren van proefverlof, kan de gedetineerde in een strenger regime worden geplaatst. Kan in dit verband ook worden gedacht aan een disciplinaire maatregel in de vorm van een verlenging van de detentieduur met het aantal dagen dat men niet terugkwam van proefverlof?

Er wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met regionale plaatsing. Dat is op zich een goede zaak, omdat dit wellicht het terugkeerproces vereenvoudigt. Soms is het echter beter dat iemand niet terugkeert in zijn oude sociale milieu. Als deze persoon na zijn detentie verhuist naar een ander gebied, hoe is de opvang in die andere gemeente of regio dan geregeld? Worden hierover afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)? Al te vaak ontstaan hier problemen met de uitkering of andere vormen van nazorg.

De verslavingszorg komt onvoldoende terug in het voorstel. Hoe denkt de minister dit punt nader in te vullen? Ook kortgestraften of preventief gedetineerden volgen soms een programma van de verslavingszorg op het moment van hechtenis of zouden tijdens hun verblijf in een inrichting naar de verslavingszorg kunnen worden toegeleid. Het is gewenst, hieraan aandacht te besteden en dan niet alleen voor langdurig gehechten. In het kader van de riskanalyse valt het een en ander af te dingen op het aanleveren van verdachten. Mensen worden soms aangeleverd zonder dat er gegevens worden bijgeleverd. Het is dan moeilijk, te bepalen welk regime op deze gevangene moet worden toegepast.

Kan de minister uiteenzetten wat hij precies wil bereiken met de in de stukken genoemde drie doelgroepen: preventief gedetineerd, kortgestraft en langgestraft? Komt daarbinnen nog een onderverdeling?

De terugkeer van het avondprogramma is een goede zaak. Regelmatig bereiken de heer Jager berichten dat indien een ouder met schoolgaande kinderen of een werkende partner een bezoek wil brengen aan de gedetineerde, het soms moeilijk is om hiervoor een het tijdstip te plannen. Kan de terugkeer van het avondprogramma ook worden vertaald als een mogelijkheid tot verruiming van bezoek? Het is van belang dat een gedetineerde bij zijn terugkeer uit detentie weer in een sociale omgeving terecht komt.

Is er voor het personeel een loopbaan- en opleidingsplan opgesteld? Naast het feit dat dit verplicht is, kan het zinvol zijn nu zich binnen de inrichtingen verschillende gradaties gaan voordoen. Zo kan bijvoorbeeld een PIW'er de mogelijkheid krijgen om als MMD'er aan de slag te gaan. Om het gebruik van bijzondere voorwaarden te stimuleren, is de minister voornemens om de verschillende soorten bijzondere voorwaarden in regelgeving op te nemen en daartoe een voorstel tot wetwijziging aan de Kamer te zenden. Kan in de registratie van dergelijke sancties een dader/delictgerelateerd informatiesysteem worden meegenomen? Dit zou kunnen passen binnen de specifieke projecten die de minister wil opzetten om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. De ketengedachte dient daarbij voorop te staan. Zo kan worden nagegaan voor welke doelgroepen bijzondere voorwaarden het effectiefst zijn en hoe de uitvoering zo effectief mogelijk kan plaatsvinden. Uit onderzoeken blijkt dat hieraan een gebrek is bij het meten van de daderprofielen en de delictprofielen. Bij de bijzondere voorwaarden van een voorwaardelijke sanctietoepassing is het overigens van belang om voorrang te geven aan de belangen van het slachtoffer van een delict.

Verdwijnt de leerstraf geheel in de plannen van de minister? Een alcoholverkeerscursus is ook een vorm van leerstraf. Of wordt hier bedoeld dat de leerstraf een van de bijzondere voorwaarden wordt bij een voorwaardelijke veroordeling, een voorwaardelijke sanctie of een voorwaardelijk sepot?

De minister heeft een aantal opmerkingen gemaakt over de mogelijkheden van toepassing van bijzondere bijstand, kredietverstrekking of het huisbewaarderschap tijdens kortdurende detentie. Op basis van artikel 13 van de Wet werk en bijstand hebben kortgestraften geen recht op een bijstandsuitkering daar justitie immers in de kosten van hun levensonderhoud voorziet. AOW is weer een ander verhaal; dit is een verzekering die in voorkomende gevallen gewoon wordt uitbetaald, ook tijdens detentie. Het komt gelukkig slechts zelden voor dat mensen na hun 65ste in detentie verblijven. De uitkering wordt dan zonder korting uitbetaald. Voor alleenstaanden in een verzorgingshuis geldt een zakgeldregeling. Is het een idee, een dergelijke regeling toe te passen op gepensioneerde gedetineerden die tot levenslang zijn veroordeeld?

Wil de minister toezeggen, de Kamer op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rondom het overleg met het personeel en de vakbonden? Dit plan behoeft een goede uitvoering, en daarvoor is draagvlak noodzakelijk. Als het werkveld er niet achterstaat of het onvoldoende ondersteunt, zullen er problemen ontstaan bij de uitvoering.

De heer **Van der Staaij** (SGP) legt de minister ten aanzien van de nazorg drie concrete wensen voor. Wil de minister zorg dragen voor sluitende en onbetwiste afspraken met gemeenten over hun verantwoordelijkheid voor de nazorg? Goede nazorg is van groot belang voor het terugdringen van recidive. De minister heeft gezegd dat hij daarin veel energie wil steken en dat een integrale aanpak zowel in de justitiële fase als in de periode na detentie van groot belang is. Hij noemt daarbij de MMD'ers en de DJI. Veel betrokkenen in het veld maken zich echter zorgen over de gemaakte

knip tussen gedetineerden en ex-gedetineerden direct na detentie. Het beleid van de minister vraagt en verwacht een grote inzet van de gemeenten, terwijl het nog lang geen uitgemaakte zaak is dat alle gemeenten het ook oppakken. Er zijn weliswaar afspraken over gemaakt, maar hoe verhouden die zich tot de brief die de VNG deze zomer aan de minister stuurde? In die brief staat dat de gemeenten het er helemaal niet mee eens zijn dat zij verantwoordelijkheid dragen voor ex-gedetineerden. Zij beschouwen dit als een nieuwe taak waarvoor zij extra geld willen hebben. Hopelijk kunnen hierover snel heldere afspraken worden gemaakt. In de afbakening tussen justitie en gemeenten blijft het overigens een discussiepunt of programma's die tijdens detentie beginnen, de verantwoordelijkheid blijven van justitie of niet.

Wil de minister de overgangperiode verruimen voor de financiering/subsidiëring van de particuliere re-integratietrajecten van bijvoorbeeld Exodus? Hoewel de verwachting was dat de problemen nu opgelost zouden zijn, heeft de heer Van der Staaij gehoord dat de justitiële titels op dit moment nog niet afdoende zijn. Ook de voorwaardelijke invrijheidstelling is nog niet panklaar.

Ook in een structuur waar de gemeenten een taak en rol hebben in de begeleiding van ex-gedetineerden, blijft er een bottleneck ten aanzien van bepaalde re-integratieprogramma's die in onmiddellijke aansluiting op detentie plaatsvinden. Een voorbeeld is een woonwerkproject voor dak- en thuisloze ex-gedetineerden binnen een gemeentegrens. Zou in aansluiting op de verantwoordelijkheid van justitie en gemeenten een apart tussen-wal-en-schipfonds kunnen worden ingesteld om te voorkómen dat zinvolle projecten in de knel komen? Dat hoeft niet volledig uit overheids-gelden te bestaan; gedacht zou kunnen worden aan cofinanciering met particuliere geldstromen. De heer Van der Staaij is bang dat ondanks mooie afspraken op papier over verantwoordelijkheden een aantal concrete zinvolle projecten die niet in de vakjes passen, mis zullen lopen. Wil de minister bezien of een dergelijk fonds tot de mogelijkheden behoort?

De heer **Weekers** (VVD) constateert dat DBM naast een aantal sterke punten ook een aantal minpunten kent. Het beoogt een detentieklimaat te scheppen waarin de veiligheid van de samenleving, het personeel en de gedetineerden is gewaarborgd. Gedetineerden kunnen worden gemotiveerd om mee te werken aan hun re-integratie. Eigen verantwoordelijkheid voor het gedrag staat centraal. Ingezet wordt op een sober regime; het is en blijft immers een straf. Er zijn kostenbesparingen te realiseren. Het detentiesysteem als zodanig wordt overzichtelijker zodat onnodige beveiligingsmaatregelen kunnen worden voorkómen. Dit zijn aansprekende thema's. Gedragsinterventie moet «evidence-based» zijn. Op zich is dat positief, maar er moet wel ruimte blijven bestaan om op experimentele basis nieuwe instrumenten tot aanpassing van het gedrag te vinden. Er zijn op dit moment maar een paar erkende gedragsinterventies, terwijl er diverse projecten lopen die goed lijken aan te slaan. Voorkómen moet worden dat dergelijke projecten als het kind met het badwater worden weggegooid.

De veiligheid van het personeel is een zorgpunt. Met de differentiatie en specialisatie van inrichtingen kan een behoorlijke efficiëncyslag worden gemaakt, ook met behulp van technische hulpmiddelen. Toch kunnen mensen niet per definitie door camera's worden vervangen. In een aantal gevallen kunnen nu al vraagtekens worden gezet bij het aantal ingezette PIW'ers. Zijn er wel voldoende mensen om het allemaal goed in de hand te houden? Als hier verder in wordt gesneden, wordt het probleem alleen maar groter. Is de minister bereid om naar bevind van zaken te handelen en daar waar nodig te zorgen voor voldoende PIW'ers? Er is een groot verschil tussen bewakers die achter camera's zitten en bewakers die het werk op de vloer moeten doen.

Een ander zorgpunt is dat gedragsinterventies alleen voor de groep langgestraften, dus voor het derde domein, blijven openstaan. De praktijk vraagt ook om interventies voor kortverblijvenden. Een aantal mensen zal een lange tijd in voorarrest zitten en vervolgens een reststraf uitzitten die net wat korter is dan vier maanden. Uiteindelijk kunnen zij tot zeven maanden gedetineerd zijn. Het kan dan voor bepaalde categorieën zeer wenselijk zijn om toch gedragsinterventies toe te passen. Er zijn programma's die goed binnen vier tot vijf maanden zijn uit te voeren. Het zou jammer zijn als dit helemaal wordt weggesneden, ook omdat zich hieronder mensen bevinden die voor behoorlijk wat overlast in de samenleving zorgen. De periode van detentie zou optimaal moeten worden gebruikt om het gedrag te beïnvloeden. Voor arbeid en onderwijs geldt eenzelfde redenering. De heer Weekers sluit zich op het gebied van arbeid aan bij de opmerkingen van de heer Straub. Er valt veel meer te doen op dit vlak, hoewel de heer Weekers het uitgangspunt van de minister onderschrijft dat dit per saldo geen geld mag kosten. Als het slim wordt georganiseerd, kan arbeid binnen inrichtingen juist geld opleveren. Het is jammer dat in het eerste en tweede domein niets met onderwijs wordt gedaan. Onderwijs, hoe basaal ook, is zeer belangrijk, zeker voor mensen die geen dagritme hebben als zij in de gevangenis belanden. Zo kan worden voorkómen dat mensen vanaf nul beginnen bij hun re-integratie. Hierbij moet een ketenaanpak worden gevolgd. Bepaalde programma's kunnen best al in een penitentiaire inrichting starten – ook al is de tijd te kort om het programma af te ronden – en na de detentie doorlopen. De bovenregionale plaatsing roept ook vragen op. In het eerste domein, waar mensen preventief gehecht zijn, zal alles in het teken staan van het strafproces. Mensen in het derde domein, die langer dan vier maanden gedetineerd zijn, worden ook in verband met bezoek bij voorkeur regionaal geplaatst. Het zou echter jammer zijn als dit betekent dat kortgestraften per definitie in de polder worden ondergebracht, ongeacht waar zij vandaan komen. Ook zij moeten op een bepaald moment weer re-integreren. Vaak hebben medewerkers van een penitentiaire inrichting goede contacten met gemeenten en aanpalende zorgvoorzieningen in de regio. Door deze persoonlijke contacten kunnen zij ervoor zorgen dat bijvoorbeeld de nazorg ordentelijk wordt geregeld. Het is en blijft tenslotte mensenwerk.

De heer Weekers sluit zich aan bij de vragen van de heer Van der Staaij over het verlengen van de overgangperiode voor particuliere instellingen. De nazorg mag niet verder onder druk komen te staan in deze overgangsfase. De bestaande infrastructuur mag niet worden weggesaand.

### **Antwoord van de minister**

De **minister** constateert dat er, ondanks de geuite zorgen, steun bestaat in de Kamer voor de uitgangspunten van het programma DBM. Dit is een onderdeel van een veel bredere verandering binnen het gevangeniswezen, die is begonnen met de notitie over de modernisering van de sanctietoepassing aan het begin van deze kabinetsperiode. Enerzijds was dit een antwoord op de grote capaciteitstekorten in het gevangeniswezen, anderzijds een reactie op het gegeven dat de tendens om langere gevangenisstraffen op te leggen, geen resultaat had op de recidivecijfers of de criminaliteit. Het eerste onderdeel van de operatie was de uitbreiding van de celcapaciteit van 12 000 naar 15 500; een ander onderdeel was de invoering van meerpersoonscelgebruik in 2005, hetgeen heeft geleid tot duizend extra straffen. Het gevolg is dat er sinds anderhalf jaar geen sprake meer is van vervroegd heenzenden of strafonderbreking. Desondanks is er een groei geweest van het beroep op het gevangeniswezen. Het aantal taakstraffen is gegroeid van 14 000 in 2002 tot 39 000 in 2005. De ruimte voor extramurale sanctiecapaciteit is substantieel uitgebreid

van 100 naar 850. Er is een systeem ingevoerd van toetsing van gedragsinterventie op de effectiviteit. Drie interventies hebben die toets tot nu toe gepasseerd, maar op dit moment ligt een groot aantal andere programma's ter toetsing bij de commissie. Naar verwachting wordt de beoordeling van die praktijken in de loop van 2006 afgerond. Ook in de toekomst kunnen effectieve gedragsinterventies worden toegevoegd. Naast de uitbreiding van de capaciteit is ook de organisatie van de penitentiaire inrichtingen veranderd. De stap die nu wordt besproken, vormt hiervan een onderdeel. In het verlengde van die veranderingen vindt bij de binnenkomst in het gevangeniswezen een toetsing op basis van risico plaats, een instrument dat de reclassering zelf heeft ontwikkeld om te bepalen wat de geschikte behandeling is voor de betrokken gedetineerde. Ook wordt gezocht naar aansluiting in de sfeer van nazorg en het voorkomen van recidive als men uit de penitentiaire inrichting komt. Recentelijk zijn 183 medewerkers aangesteld die begeleiding verzorgen bij de terugkeer in de samenleving. Ook is inmiddels in 225 gemeenten een coördinator aangesteld voor de nazorg. Onderdeel van de operatie is dat binnen het gevangeniswezen wordt gekomen tot een differentiatie van de verschillende groepen gedetineerden. Op dit moment zitten gedetineerden vrij ongedifferentieerd door elkaar heen. Het enige onderscheid is dat tussen huis van bewaring en gevangenis. Dat leidt ertoe dat elke inrichting in beginsel op het hoogste niveau moet beveiligen en functioneren. Met de inrichtingen is al besproken dat dit onwenselijk is. Andere uitgangspunten van het DBM-systeem zijn dat de sanctie beter moet aansluiten op de maatschappelijke opvattingen, dat de gedetineerde wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid en dat de samenwerking tussen de ketenpartners verbetert. De minister heeft overigens niet de indruk dat de situatie op dit laatste punt de afgelopen tijd is achteruitgegaan. Het is echter een punt van aandacht dat de reclassering in de overgangsfase niet weet waar zij moet aankloppen. Het geheel van doelstellingen is onderdeel van het realiseren van de financiële taakstelling, maar dit specifieke onderdeel wordt niet ingevoerd om te bezuinigen. De totale operatie is mede hierdoor ingegeven, maar vooropstaat hoe tot een effectievere sanctietoepassing kan worden gekomen.

Om het ontstaan van knelpunten zo veel mogelijk tegen te gaan, wordt het systeem niet ineens over de gehele linie ingevoerd, maar eerst op zes startlocaties. Na een halfjaar worden de knelpunten geïnventariseerd en worden de plannen eventueel bijgesteld. Dit is mede ingegeven door de zorgen die leven onder de medewerkers. De minister zegt toe, de Kamer na een halfjaar te informeren over mogelijke knelpunten. Het is van belang om nu te beginnen met de startlocaties zodat er praktijkervaringen komen, anders blijft de discussie boven tafel hangen en komen de knelpunten nooit naar boven. Op dit moment heeft DJI ongeveer 18 500 medewerkers in dienst, waarvan er 12 000 in het gevangeniswezen werken en 7500 in de executieve dienst. Als gevolg van de voorliggende maatregelen zou het aantal plaatsen in de executieve dienst met 383 worden gereduceerd. Door verloop zal er tegen die tijd een personeelstekort zijn van 479 medewerkers. Die reductie wordt dus opgevangen. Dat wil niet zeggen dat er niets verandert. In sommige gevallen zal de groep gevangenen groter zijn dan nu het geval is, in het andere geval juist kleiner. In totaal kan echter nog steeds worden uitgegaan van 7500 executieve functies op 15 000 cellen.

Het verhaal van mevrouw Van Velzen over het Gallaghersysteem, waarbij personen zich op de luchtplaats bevinden met een klein elektrisch hekwerkje om zich heen, is apocrief. Het Gallaghersysteem is al ingevoerd in de penitentiaire inrichtingen: dat is het schrikdraad aan de bovenkant van de hekken. In bepaalde situaties kan de medewerker buiten het hekwerk staan.

Op het moment dat de proef op de startlocaties begint, zal ook voor de medewerkers duidelijk moeten zijn wat dit voor hun werk betekent. Het

staat buiten kijf dat tijdens de zes maanden dat de startlocaties met de methode werken, geen personeel hoeft te vertrekken omdat het in deze fase niet nodig is. Na zes maanden vindt een evaluatie plaats; voor die tijd kunnen er geen vacatures worden gecreëerd.

Er is al geruime tijd overleg gaande met de ondernemingsraden. Enerzijds is de minister ervan overtuigd dat tempo moet worden gemaakt met dit systeem, omdat het een onderdeel vormt van bredere veranderingen binnen het gevangeniswezen en er anders op andere vlakken problemen ontstaan. Anderzijds deelt de minister de zorg van het personeel. De afgelopen anderhalf jaar zijn er concrete plannen ontstaan die geleidelijk via de geschetste wijze zullen worden ingevoerd. Het medezeggenschaps-traject is begonnen in mei 2005 met het eerste positieve advies over de uitgangspunten van de functionele executie. De adviesaanvragen voor DBM zijn al in mei 2005 naar de ondernemingsraden gegaan. In mei 2006 heeft de centrale ondernemingsraad laten weten dat men de termijn niet zou halen, waarna de datum van 15 augustus werd afgesproken. Er is dus alle ruimte genomen voor de besprekingen met de ondernemingsraad. Op 18 juli is aangegeven dat ook de adviestermijn van 15 augustus niet haalbaar was, zodat de ondernemingsraad nu eind september met een advies zal komen. Hoewel het belangrijk en wenselijk is om overeenstemming op dit punt te bereiken, hecht de minister er nog meer belang aan om geleidelijk te komen tot ervaringen op de startlocaties. Dit zal de onzekerheid onder het personeel verminderen, omdat men op die manier concreet de ervaringen voor ogen heeft.

Er is en wordt veel gevraagd van de penitentiaire medewerkers door de verschillende veranderingen die zijn doorgevoerd. De grote problemen van vier jaar geleden zijn goed opgepakt. Ook de zorgen over de veiligheid zijn terecht, want het gaat hier om mensen die werken in een penitentiaire inrichting. Het zit hem niet zozeer in de kwantitatieve aantallen van medewerkers op het aantal gevangenen, maar vooral in het klimaat binnen een penitentiaire inrichting, de inzet van beheersmaatregelen om het gevoel van veiligheid te stimuleren, de verhouding tussen het personeel onderling en de elementen van gezag en dwang die worden ingezet. Onderdeel van de plannen is een veel duidelijker screening op beveiligingsniveau. Cameratoezicht wordt niet gebruikt ter vervanging van bewaking door personeel, maar als ondersteuning van de beveiliging van het personeel.

De minister is zich bewust van het probleem van de psychisch gestoorden, waaronder de tbs-problematiek met de voorafschaduwning daarvan in de vorm van passanten. Dit onderwerp zal worden besproken in het kader van de begroting, omdat er maatregelen worden getroffen om dit probleem beter te kunnen aanpakken. Veel wezenlijker is de problematiek van psychisch gestoorden in detentie waarop tbs niet van toepassing is. De behandeling van deze groep wordt op vier plaatsen geconcentreerd. Onderdeel hiervan vormt de uitwerking van de afspraken met de ggz in het kader waarvan de AWBZ-gelden die daarvoor beschikbaar zijn, per 1 januari 2007 overkomen naar de begroting van Justitie, zodat ook op dat punt beter en effectiever aansluiting kan worden gezocht. Het is overigens heel goed mogelijk dat een behandeling begint binnen een gevangenis en doorloopt buiten de gevangenis. Dat is juist een van de elementen van de beoogde aansluiting bij de ggz buiten de inrichting. Het beeld dat de proef in Lelystad helemaal niet goed loopt, behoeft bijstelling. Er zijn tot nu toe geen geweldsincidenten geweest. Het interne beveiligingsteam heeft geen enkele keer op hoeven te treden. De minister heeft de indruk dat zowel gedetineerden als personeel positief zijn over de opgedane ervaringen. Hiermee kan nog niet worden gezegd dat de proef geslaagd is, want er moet nog worden geëvalueerd. Ook andere dan positieve ervaringen komen daarbij uiteraard aan de orde. De proef in Lelystad vormt een onderdeel van het DBM-project; DBM is dus geen



«Lelystad in veelvoud». Deze evaluatie hoeft dus niet te worden afgewacht alvorens met het project verder te gaan.

Op de vraag van de heer Straub waarom er opnamen worden gemaakt in de bus, antwoordt de minister dat de medewerkers vrijwillig meedoen. Vooraf wordt hun verteld waarom het gesprek wordt opgenomen. De bedoeling is om met die opnames ook de rest van de organisatie voor te lichten. De minister is bereid, dit punt nog eens te bekijken en de zorgen van de heer Straub daarbij mee te nemen. De structuur binnen het gevangeniswezen is misschien wat hiërarchisch, maar dat is deels wellicht ook nodig gezien de aard van het bedrijf.

Het wegvallen van onderwijs en arbeid betekent niet dat er geen andere programma's zullen zijn voor de gedetineerde. Er moet inderdaad een systeem komen waarbij de arbeid ook loont. Toen de minister onlangs de inrichting Harreveld bezocht, waar een broodbakkerij zit, heeft hij dezelfde suggestie gedaan als de heer Straub. Dit zal echter een forse discussie vergen, ook binnen de fracties, want dergelijke activiteiten worden door de economisch specialisten gezien als concurrentievervalsing. De minister is echter gaarne bereid, hierover verder te praten. Op dit punt moet overigens rekening worden gehouden met enkele regels en jurisprudentie op het terrein van dwangarbeid.

Verslaafden vormen een van de bijzondere groepen naast de drie hoofdgroepen. Het gaat dan specifiek om de psychiatrische gevallen. Op dit moment wordt de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) geëvalueerd; de uitkomsten daarvan worden begin 2007 verwacht. In dat kader zal ook worden gekeken naar het effect van de inrichtingen voor stelselmatige daders (ISD's). De minister hoopt dat door de aansluiting bij de ggz oplossingen kunnen worden gevonden voor deze problematiek. Het is echter niet realistisch om te verwachten dat iemand via een gedwongen programma binnen vier maanden van zijn verslaving afkomt. Bij een vrijwillige keuze kan dit wel zinvol zijn, maar dat ligt weer in de sfeer van de behandeling door en de aansluiting met de ggz. Het gevangenisregime kan op dit punt echter niet worden gebruikt als een vorm van dwang. Er is voor gekozen om verslaafden op te vangen in het kader van de SOV. De minister zegt toe, te bekijken of de herinvoering van het avondprogramma kan worden gebruikt voor het ontvangen van bezoek.

Het maken van onderscheid tussen verschillende groepen heeft tot doel om de recidive verder te reduceren. Met de indeling in deze groepen wordt getracht, te komen tot een gerichtere en effectievere behandeling en beveiliging van de verschillende groepen. De minister is de problematiek van de nazorg de afgelopen jaren duidelijker gaan zien. Als hij de afgelopen vier jaar iets geleerd heeft, is het dat gevangenisstraf weliswaar onmisbaar blijven, maar dat een gevangenisstraf alleen weinig hervormend werkt. Binnen de gehanteerde systematiek ontvangen gemeenten uit het Gemeentefonds gelden voor de mensen die in een gemeente arbeid of een woning zoeken. Er kan daarbij geen onderscheid worden gemaakt tussen ex-gedetineerden en anderen.

Als een gedetineerde na zijn straf naar een ander gebied verhuist, zal hij voor de expiratiedatum reeds worden overgeplaatst naar de regio waar hij gaat re-integreren.

Op de vraag waarom de leerstraf niet kan blijven bestaan naast de voorwaardelijke veroordeling, antwoordt de minister dat de leerstraf eenvoudigweg bijna niet wordt toegepast. Dat is ook de reden dat bij de jeugd voor andere gedragsmaatregelen wordt gekozen. De leerstraf past naar zijn aard beter bij de voorwaardelijke veroordeling, ook omdat er bij een voorwaardelijke veroordeling bereidheid is bij de verdachte om zich te houden aan de voorwaarden. Ook is het soms een kwestie van labels. In de voorwaardelijke straf worden vaak maatregelen meegenomen die kunnen worden gezien als een leerstraf, maar die niet zo worden genoemd. Een ander element van de voorliggende operatie is het verbreden van de mogelijkheid om ook na detentie voorwaarden te stellen

aan het gedrag. In dat kader wordt een belangrijke stap gezet in de vraag wie verantwoordelijk is na het verlaten van de gevangenis, wat overigens nog niet betekent dat justitie tijdens de gehele voorwaardelijke periode verantwoordelijk is. Een aspect is dat als iemand dreigt te derailleren, hij gedurende korte tijd kan worden teruggenomen. De voorwaardelijke straf wordt opgelegd door de rechter. In de praktijk wordt daarbij gelet op de positie van het slachtoffer. De groep gedetineerden met AOW is zo klein, dat dit probleem zich niet vaak voordoet, maar de minister wil de suggestie van de heer Jager op dit punt in overweging nemen. De AOW is echter een verzekering en verzekeringen worden doorgaans niet stopgezet tijdens een detentieperiode. Deze vraag raakt fundamentele punten: is de AOW een sociale uitkering of een verzekering?

De berichtgeving en het beeld ten aanzien van de wijze waarop gemeenten meewerken, is vertekend. Zoals gezegd, hebben inmiddels 225 gemeenten een contactpersoon aangesteld. Van de 31 grote steden doen er nu 22 mee, waaronder «de grote vier». Re-integratie vergt een integrale aanpak, daarom zal het voortouw altijd sterk bij de gemeenten liggen. Het is onwenselijk als er twee verschillende circuits ontstaan op dit terrein, voor ex-gedetineerden en voor anderen, al was het maar om het stigmatiserende effect hiervan. De brief van de VNG is heel eenvoudig te beantwoorden met de constatering dat de gemeenten ingevolge de bijstandsregelingen, ingevolge de arbeidsbemiddeling en ingevolge de Wet werk en bijstand gelden krijgen voor de re-integratie van personen. Als iemands zijn gevangenisstraf eenmaal heeft uitgezeten, is volgens de filosofie van het strafrecht de zaak daarmee afgedaan. De desbetreffende persoon staat dan weer normaal in de samenleving op voet van gelijkheid met anderen. Hier valt tegenin te brengen dat sommigen niet zulke sterke benen hebben dat zij alles alleen kunnen dragen. Dan kan altijd worden gekeken op welke wijze voor hen iets extra's kan worden gedaan. Het draait hier om de principiële vraag of er binnen de gemeentebegroting moet worden gedifferentieerd of niet. Deze vraag zal in ieder geval tot aan de verkiezingen in november niet definitief worden beantwoord. De minister is van mening dat dit onderwerp verder bekeken dient te worden. De gemeenten krijgen in ieder geval geen nieuwe taak toebedeeld; het is een taak die al bij de gemeenten ligt.

Met de particuliere nazorgorganisaties is zeer onlangs overeenstemming bereikt over de overgangperiode, die inderdaad wordt verlengd. Het tussen-wal-en-schipfonds is een onderwerp dat beter tijdens de begrotingsbehandeling kan worden besproken, aangezien er geld voor moet worden vrijgemaakt en er moet worden gediscussieerd over de vraag of dit punt prioriteit moet hebben.

Dat gedragsinterventies alleen voor het derde domein gelden, vloeit voort uit het feit dat voor de toepassing van gedragsinterventies het risk-instrumentarium noodzakelijk is, terwijl de ervaringen geleerd hebben dat het toepassen van de riskinventarisatie al bijna vier maanden kost. Er moet worden bepaald welke gedragsinterventies effectief zijn. Zoals gezegd, zijn er geen gedragsinterventies die in vier maanden tijd duurzaam effect hebben. De minister is dus niet principieel tegen het toepassen van gedragsinterventies in het eerste en het tweede domein. De redenering die vroeger werd gehanteerd, namelijk dat het geen kwaad kon om iets te proberen, is echter losgelaten. De gedetineerden in het derde domein zitten lang genoeg in detentie om ten eerste het probleem te identificeren en dat ten tweede te koppelen aan gedragsinterventies. De keuze voor het derde domein berust dus op de praktische overweging dat er geen effectieve programma's zijn die korter duren. De kortdurende programma's die nu proefdraaien, zullen door de evaluatiecommissie worden beoordeeld op hun duurzame effecten. Dezelfde overwegingen gelden voor het scholingstraject. Ook hier is de benadering «het kan nooit kwaad» overboord gezet. Als bij toepassing van de riskinventarisatie blijkt dat er criminogene factoren zijn die door onderwijs kunnen worden

bestreden, wordt voor de desbetreffende gedetineerde onderwijs ingezet. Bij de jeugd wordt overigens wel zo veel mogelijk met opleidingen gewerkt. In situaties waarin arbeid en onderwijs niet worden ingezet, wordt gekozen voor andere programma's, ook bij mensen die korter zitten dan vier maanden.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Van Velzen** (SP) is op een aantal essentiële punten niet door de minister gerustgesteld. Zij ziet geen andere uitweg dan om een plenaire voortzetting van het debat te vragen.

De heer **Straub** (PvdA) is blij om een andere toonzetting van de minister te beluisteren dan vier jaar geleden. Ook zijn zorgen zijn echter niet allemaal weggenomen, dus hij staat achter het verzoek tot plenaire voortzetting.

De heer **Jager** (CDA) is tevreden met de toezeggingen van de minister en is benieuwd naar het advies van de ondernemingsraden.

De heer **Van der Staaij** (SGP) hoopt bij de begroting te kunnen terugkomen op het tussen-wal-en-schipfonds en de afbakening met de gemeenten.

De heer **Weekers** (VVD) is verheugd dat er geen sprake zal zijn van een volledig gebrek aan zorgtrajecten in het eerste en tweede domein. Zijn vraag over de regionale spreiding van gedetineerden in het tweede domein is niet door de minister beantwoord.

De **minister** antwoordt dat het niet de bedoeling is om gedetineerden in het tweede domein allemaal in één groot detentiecentrum te zetten, maar de regionale spreiding van deze groep is wel een kwestie van het stellen van prioriteiten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Coenen