
Zitting 1981–1982

16 625

**Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)**

Nr. 47

Deelrapport 38

Heroverweging Strafrechttoepassing

	Blz.		
Inleiding	3	1.2.6.	Integratie van het Penitentiair ziekenhuis en het Huis van Bewaring Het Veer 36
A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID	3	1.2.7.	Invoering halve dagen arbeid voor de gedetineerden 36
I. Gevangeniswezen	4	1.2.8.	Inzet bewaarders bij de begeleiding van de arbeid 37
I.1. Doelstelling en instrumenten	4	1.2.9.	Herstructurering Korps Gestichtswacht 37
I.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen	5	1.2.10.	Taakaanpassing kaderleden 38
I.3. Collectieve uitgaven gevangeniswezen	5	1.2.11.	Structurering bewegingsvrijheid gedetineerden 39
II. Reclassering	5	1.2.12.	Professionalisering arbeid 39
II.1. Doelstelling en instrumenten	5	1.2.13.	Twee gedetineerden in één cel 40
II.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen	7	1.2.14.	Samenvattend overzicht in posterioriteitsvolgorde 42
II.3. Collectieve uitgaven reclassering	7	I.3.	Bezuinigingsmogelijkheden die nadere studie en uitwerking behoeven 42
III. Ter beschikkingstelling van de regering (TBR)	8	I.3.1.	Inleiding 42
III.1. Doelstellingen en instrumenten	8	I.3.2.	Sociale uitkeringen tijdens de detentie 42
III.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen	9	I.3.3.	Medische verzorging gedetineerden 43
III.3. Collectieve uitgaven TBR	10	I.3.4.	Privatisering arbeid 43
IV. Totaaloverzicht collectieve uitgaven strafrechttoepassing	10	I.3.5.	Vereenvoudiging procedures beklagrecht 44
B. EVALUATIE VAN HET BELEID	11	I.3.6.	Semi-détention 44
I. Gevangeniswezen	11	I.3.7.	Het vaker plaatsen van gedetineerden in een half-open inrichting 46
I.1. Evaluatie doelstellingen	11	I.3.8.	Optimale capaciteit penitentiaire inrichtingen 47
I.2. Evaluatie instrumenten	13	I.3.9.	Geestelijke verzorging 47
I.3. Profijtbeginsel/privatisering	14	II. Reclassering	48
I.4. Beleid in het buitenland	15	II.1.	Inleiding 48
II. Reclassering	16	II.2.	-3%-variant 49
II.1. Evaluatie doelstellingen	16	II.3.	-5%-variant 50
II.2. Evaluatie instrumenten	18	II.4.	-10%-variant 50
II.2.1. Activiteiten	18	II.5.	-15%-variant 50
II.2.2. Organisatorische structuur	20	II.6.	- 20%-variant 53
II.2.3. Conclusie	21	II.7.	Financiële en werkgelegenheidsconsequenties 55
II.3. Profijtbeginsel/privatisering	21	II.8.	Overige suggesties 55
II.4. Beleid in het buitenland	22	III. TBR	56
III. TBR	22	III.1.	Inleiding 56
III.1. Evaluatie doelstellingen	22	III.2.	Bezuinigingsmogelijkheden* 56
III.2. Evaluatie instrumenten	23	III.2.1.	De inzet van sociaal-therapeutisch medewerkers en beambten in algemene dienst in de Rijksinrichtingen 56
III.2.1. Typering van de populatie der TBR-inrichtingen	23	III.2.2.	Het terugbrengen van de formaties in de Rijksinrichtingen tot een minimum 57
III.2.2. De aard der voorzieningen	24	III.2.3.	Geestelijke verzorging 57
III.2.3. De omvang der voorzieningen (het capaciteitsbeleid)	29	III.2.4.	De reclasseringsgemeenschap Groot Batelaar, uitgaande van het Leger des Heils 57
III.3. Beleid in het buitenland	29	III.2.5.	Integratie Pieter Baan Centrum en Selectie-Instituut 58
C. ONTWIKKELING VAN BEZUINIGINGSMOGELIJKHEDEN	30	III.2.6.	Centraal beheer Rijksinrichtingen 58
Algemeen	30	III.2.7.	Sluiten van open afdelingen 58
I. Gevangeniswezen	30	III.2.8.	Patiënten opvangen in voorzieningen niet uitgaande van de beginselen van het socio-therapeutische milieu 59
I.1. Inleiding	30	III.2.9.	Het samenvoegen van kleinere instituten 59
I.2. Bezuinigingsmogelijkheden gevangeniswezen*	31	III.2.10.	Samenvattend overzicht in posterioriteitsvolgorde 60
I.2.1. Herstructurering Penitentiaire Open Inrichtingen	31	BIJLAGEN	61
I.2.2. Beperking dagprogramma weekeinden	31	Bijlage I.	Differentiatie en selectie in het gevangeniswezen 61
I.2.3. Geestelijke verzorging	32	Bijlage II.	Enkele gegevens met betrekking tot het beleid in het buitenland op het terrein van de strafrechttoepassing 66
I.2.4. Bijzonder regiem kortverblijvenden	34	Bijlage III.	Raming van de kwantitatieve formatie van de reclassering op uitvoerend niveau 76
I.2.5. Integratie Pieter Baan Centrum en Selectie-Instituut	34		

* In posterioriteitsvolgorde.

INLEIDING

Bij de heroverweging van de strafrechttoepassing in Nederland – onderdeel van een algemene heroverwegingsoperatie, waarmee getracht wordt door middel van kritische evaluatie van bestaand beleid meer greep te krijgen op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven om zodoende de omvang daarvan te kunnen beperken – gaat het om drie onderling nauw met elkaar samenhangende beleidsvelden, t.w.:

- het gevangeniswezen;
- de reclassering;
- de terbeschikkingstelling van de regering (TBR).

De samenhang tussen de drie gebieden kan worden geïllustreerd aan de hand van een drietal voorbeelden. Gevangeniswezen en reclassering komen elkaar b.v. tegen als het gaat om hulpverlening tijdens detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling etc. Gevangeniswezen en TBR hebben met elkaar te maken bij de toepassing van artikel 47 en 120 van de Gevangenismaatregel, waarbij geestelijk gestoorde gevangenen overgeplaatst kunnen worden naar een TBR-inrichting. De relatie tussen reclassering en TBR speelt bij de terugkeer van de TBR-gestelde in het maatschappelijk leven wanneer de reclassering een rol kan hebben op het vlak van de begeleiding.

De werkgroep wijst erop dat de haar gegeven opdracht niet het strafrechtstelsel in zijn geheel omvat. Eén van de consequenties van de in die zin beperkte opdracht is dat de werkgroep uit heeft moeten gaan van een gegeven en door de uitvoerende macht niet te beïnvloeden aanbod van te detineren personen. Aan mogelijke besparingen door beïnvloeding van het aanbod is de werkgroep dan ook voorbij moeten gaan. Met name in de sfeer van het gevangeniswezen, waar o.m. door de toenemende criminaliteit sprake is van een nijpend capaciteitstekort, heeft dit tot gevolg gehad dat alleen zinvolle heroverwegingsvoorstellen ontwikkeld konden worden wanneer bij de ontwikkeling van bezuinigingsmogelijkheden uitgegaan werd van de gemiddelde kosten per gedetineerde per dag. Aangezien de meerjarencijfers voor 1986 gebaseerd zijn op een constant volume kon formeel wel aan dat ijkpunt vastgehouden worden.

Tenslotte heeft de werkgroep er behoefte aan te vermelden dat het door de zeer weinig ter beschikking staande tijd niet mogelijk was te komen tot een echt fundamentele bezinning op het functioneren van het stelsel van strafrechttoepassing. Volstaan moest worden met een meer pragmatische benadering. Bovendien konden de gepresenteerde voorstellen niet ten volle op al hun consequenties voorzien worden.

Wat betreft de verdere inrichting van het rapport zij nog vermeld dat vanwege de samenhang tussen de drie beleidsvelden expliciet gekozen is voor een benadering waarbij de verschillende onderdelen van de algemene taakopdracht niet achtereenvolgens per sector gepresenteerd worden maar steeds voor de drie sectoren bij elkaar.

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

In de inleiding van dit rapport is het terrein van de strafrechttoepassing afgebakend en onderverdeeld in de drie volgende aandachtsgebieden:

- gevangeniswezen;
- reclassering;
- terbeschikkingstelling van de regering (TBR).

In het navolgende zal per onderdeel een beschrijving van het beleid gegeven worden.

I. GEVANGENISWEZEN

I.1. Doelstelling en instrumenten

Het gevangeniswezen heeft tot taak straffen en maatregelen (b.v. preventieve hechtenis) die een vrijheidsbeneming inhouden ten uitvoer te leggen. Het aanbod aan te detineren personen moet derhalve worden opgenomen zonder dat de administratie (in casu de directie Gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie) op dat aanbod enige invloed kan uitoefenen.

Het gevangeniswezen is dan ook sterk afhankelijk van, c.q. volgt de uitvoering van het justitiële beleid. Het volume van de taakuitvoering wordt bepaald door exogene, d.w.z. door het gevangeniswezen niet te beïnvloeden, factoren. Een complicerende factor in dat verband is nog dat dit aanbod onderhevig is aan, soms sterke, fluctuaties, zowel op korte als op lange termijn, en zich niet immer langs trendmatige – en dus min of meer voorspelbare – lijnen ontwikkelt. In de eerste plaats speelt de algemene criminaliteitsontwikkeling een rol. Met name de laatste jaren valt er een toeneming van de criminaliteit te constateren, die resulteert in een nog steeds toenemende druk op de capaciteit van het gevangeniswezen¹. In de tweede plaats kunnen ontwikkelingen als wetswijzigingen en veranderingen in het insluitings- c.q. straftoematingsbeleid leiden tot aanzienlijke, te voren naar omvang niet voorspelbare wijzigingen in het door het gevangeniswezen te verwerken aanbod.

Aan de detentie ligt een aantal eisen ten grondslag, t.w.:

- de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming;
- het bevorderen van de goede rechtsgang;
- het zo min mogelijk schade toebrengen aan de gedetineerde;
- de bescherming van de rechten van de gedetineerde.

Als randvoorwaarde geldt de eis van de penitentiaire beheersbaarheid. Binnen dit kader dient de detentie dienstbaar te worden gemaakt aan de voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in het vrije maatschappelijk leven (de zgn. resocialisatie-doelstelling). Het geheel van regels en mogelijkheden dat aan de detentie vorm en inhoud geeft, is het regiem. De hoofdregels van het regiem zijn neergelegd in het Wetboek van Strafrecht en zijn uitgewerkt in de Beginselenwet gevangeniswezen en, nader, in de Gevangenismaatregel, terwijl e.e.a. per inrichting is geconcretiseerd in het huishoudelijk reglement.

Elke gevangene dient te worden geplaatst in een inrichting, waarvan het regiem het meest met zijn persoonlijkheid strookt; hierbij dient zowel op de duur van de straf als op de reclasseringsmogelijkheden te worden gelet. Dit differentiatie- en selectiecriterium is in de wet nader uitgewerkt; onderscheidingen zijn ook aangebracht naar gelang van leeftijd, sexe en strafduur².

Nederland heeft 42 penitentiaire inrichtingen met een totale capaciteit van ongeveer 4000 plaatsen. Het aantal volledige arbeidsplaatsen bedraagt ongeveer 4700.

Om de schadelijke effecten van een gedwongen verblijf in een vierentwintig-uurs-instituut zoveel mogelijk te niet te doen is een aantal meer globale, niet-geïndividualiseerde strategieën ontwikkeld, die tezamen bepalend zijn voor het leefklimaat binnen de inrichting. Deze strategieën zijn met name gericht op bestrijding van ledigheid en verveling, bevordering van een niet-antagonistische verhouding tussen personeel en gedetineerden, bevordering van de zelfstandigheid van de gedetineerden, voldoende mogelijkheid voor sociale contacten en zoveel mogelijk aansluiting bij de situatie buiten de inrichting.

Daarnaast dient de inrichting de gedetineerde de gelegenheid te bieden gebruik te maken van individuele hulpverleningsactiviteiten. Dit teneinde

¹ Over de capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen verscheen in juni 1981 een rapport van een door de bewindslieden van Justitie ingestelde werkgroep o.l.v. mr. H. W. van Hijlkema.

² Zie voor een nadere beschrijving van het beleid m.b.t. differentiatie en selectie bijlage I.

hem de mogelijkheid te bieden zich weerbaarder te maken, enerzijds door zo gunstig mogelijke omstandigheden bij het ontslag uit de inrichting te bewerkstelligen, anderzijds door bepaalde vaardigheden te ontwikkelen en problemen op te lossen die de gedetineerde met zich zelf en anderen heeft.

Voor het bereiken van deze doelstellingen hebben de penitentiaire inrichtingen, al naar gelang hun specifieke bestemming (en daarop toegepaste doelstelling), de beschikking over een aantal medewerkers van uiteenlopende disciplines, zoals bewaarder, groepsleider, arbeidsmedewerker, onderwijzer, instructeur lichamelijke oefening, sociaal-cultureel werker, psycholoog, arts, geestelijk verzorger/raadsman, maatschappelijk werker, enz.

Voor zover de inrichtingen zelf niet aan een specifieke behoefte kunnen voldoen, wordt een beroep gedaan op de diensten van externe personen en instellingen.

Voor het realiseren van de doelstellingen is niet alleen het kunnen beschikken over voldoende goed opgeleid personeel in multi-disciplinaire samenstelling van belang, maar ook de beschikking over materiële hulpmiddelen en een adequate accommodatie.

Ten behoeve van de materiële verzorging van de gedetineerden, dient de inrichting te beschikken over tal van voorzieningen (b.v. keuken, winkel, tandartsunit, enz.).

I.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen

De uitvoering van de primaire taak van het gevangeniswezen, n.l. het opnemen van alle ter insluiting aangeboden personen, is in beginsel op eenvoudige wijze te meten door middel van een kwantitatieve vergelijking van aangeboden en opgenomen personen³.

De effecten van de doelstelling van de detentie op korte termijn (ongestoorde vrijheidsbeneming, humane opvang, enz.) zijn via kwantitatieve vergelijking resp. wetenschappelijk onderzoek meetbaar. De effecten van de doelstelling van de detentie op langere termijn (voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in het vrije maatschappelijk leven) zijn slechts in beperkte mate meetbaar.

I.3. Collectieve uitgaven gevangeniswezen

	1970	1975	1980		
Realisatie					
Personele uitgaven	68,9	145,5	240,5		
Materiële uitgaven	13,9	30,5	59,2		
	82,8	176,0	299,7		
	1982	1983	1984	1985	1986
Begroting 1982 en meerjarencijfers					
Personele uitgaven	254,6	263,1	263,1	263,1	263,1
Materiële uitgaven	68,1	68,1	68,1	68,1	68,1
	322,7	331,2	331,2	331,2	331,2

II. RECLASSERING

II.1. Doelstelling en instrumenten

De doelstelling van het beleid m.b.t. de reclassering is drieledig:

- het leveren van een bijdrage aan de individualisering van de strafrechtspleging.

³ Feitelijk is het, daar een adequaat geautomatiseerd registratiesysteem (nog) ontbreekt, minder eenvoudig (vide ook rapport «De capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen»). Een bijkomend probleem is dat de latente behoefte (in relatie met de vraag in hoeverre aanbod meer vraag creëert) nauwelijks meetbaar is.

Een humaan strafrecht is in hoge mate aangewezen op goede informatie over de te berechten personen en hun omstandigheden; daarmee beschikt de rechterlijke macht over mogelijkheden om rekening te houden met de consequenties van de beslissingen voor de individuele persoon;

b. het beperken van de schadelijke, niet-beoogde neveneffecten van strafrechtelijk ingrijpen.

Daar sancties, met name vrijheidsbenemende, gevolgen hebben die vaak ernstiger en ingrijpender zijn dan beoogd, zal er naar gestreefd moeten worden het toegebrachte leed in zijn niet-beoogde gevolgen te beperken;

c. het streven naar het voorkomen van gedragingen die leiden tot (hernieuwd) strafrechtelijk ingrijpen.

Indien mogelijk en wenselijk, dient er naar gestreefd te worden de persoonlijke en sociale omstandigheden van justitiabelen zo te beïnvloeden dat de noodzaak voor het toepassen of het weer opnieuw toepassen van sancties zo gering mogelijk wordt gemaakt. In dit verband kan het van belang zijn dat aandacht wordt gevraagd voor factoren die in de directe of wijdere omgeving van strafrechtelijk vervolgd spelen en gebruik gemaakt wordt van mogelijkheden om ter plaatse, buiten het strafrechtstelsel, problemen op te vangen. Het gaat hier om een signaleringsfunctie. De reclassering heeft geen eigen taak om algemene maatschappelijke problemen aan te pakken.

Ter realisering van de drie doelstellingen staan de volgende instrumenten ter beschikking:

a. een analyse van persoonlijke en omgevingsfactoren en signalering van die feiten, die voor de strafrechtelijke beoordeling van belang zijn;

b. informatie, advies en steun ten behoeve van degenen die met het strafrecht in aanraking komen. Dikwijls betekent dit niet meer of minder dan bereikbaar en beschikbaar zijn om daadwerkelijk advies te kunnen geven;

c. op grond van het voorgaande: het informeren van justitiële instanties (van vroeghulp tot en met detentie/TBR en – waar mogelijk en noodzakelijk – het activeren en betrekken van de omgeving (openbaar bestuur, wijk, buurt, maatschappelijke organisaties, informele verbanden) bij het zoeken naar oplossingen;

d. actieve hulp en bemiddeling bij het treffen van praktische voorzieningen, zoals huisvesting, arbeid, inkomen, sociale relaties etc. Uitzonderlijke situaties daargelaten zal de reclassering niet zelf voorzieningen treffen, maar zoveel mogelijk proberen bestaande mogelijkheden toegankelijk te maken;

e. begeleiding en ondersteuning in individuele situaties en de bereidheid om verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de verwezenlijking van een door de reclassering gedaan aanbod;

f. beïnvloeden van de maatschappelijke acceptatie van andersoortig justitieel optreden en van het zoeken naar buiten-strafrechtelijke oplossingen.

Bovengenoemde instrumenten worden in hoofdzaak in de volgende activiteiten geconcretiseerd:

- vroeghulp;
- rapportage;
- hulpverlening en begeleiding;
- zoeken naar alternatieven voor vervolging en straf, alternatieve straffen;
- preventie en signalering.

De organisatie van de reclassering kent een rijks- en een particuliere sector. De rijkssector omvat:

- 19 reclasseringsraden, waaraan per raad 1 à 2 rijksreclasseringsambtenaren verbonden zijn;
- rijksreclasseringsambtenaren in algemene dienst, verspreid over 38 penitentiaire inrichtingen.

- De particuliere sector omvat voornamelijk:
- de Algemene Reclasseringsvereniging (A.R.V.) met één landelijk bureau, elf regiobureaus en vierenvijftig werkeenheden;
 - Reclassering/Leger des Heils (LdH) met één landelijk bureau en veertien bureaus;
 - Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs (CAD's): twintig autonome eenheden;
 - Federatie van Instellingen voor Alcohol en Drugs (FzA)

In het gehele veld zijn er ongeveer 1850 volledige arbeidsplaatsen.

II.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen

In het algemeen kan gesteld worden dat het bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk is de realisering van de doelstelling van de reclassering objectief meetbaar te maken en de effectiviteit van de middelen hard vast te kunnen stellen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat in binnen- en buitenland naar het functioneren van de reclassering is verricht voornamelijk een beschrijvend karakter heeft gedragen en dat goede evaluatiestudies (in termen van effectiviteit van doeleinden en middelen) tot nu toe, zeker in Nederland, nauwelijks verricht zijn. Bovendien hebben de verrichte studies zelden het gehele reclasseringswerk doorgelicht, eerder bepaalde onderdelen (voorlichtingsrapportage, vroeghulp, reclasseringsbegeleiding na detentie). Wat de realisering van de doelstelling betreft bevindt de reclassering zich in een zelfde situatie als het algemeen maatschappelijk werk. Zelden zijn succesrates vastgesteld; hooguit kan het feit dat op de reclassering een voortdurend beroep gedaan wordt enige indicatie voor het maatschappelijk nut opleveren.

Uiteraard bestaan wel gegevens over de frequentie waarmee reclasseringsactiviteiten worden verricht. Globaal is na te gaan:

- hoeveel in verzekeringsgestelden vroeghulp krijgen;
- hoeveel voorlichtingsrapporten worden geproduceerd;
- met hoeveel justitiabelen contact onderhouden wordt;
- wat de frequentie is van het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten;
- wat de tijdsbesteding is van de uitvoerende reclasseringswerkers.

II.3 Collectieve uitgaven reclassering

	1970	1975	1980		
Realisatie					
Personele uitgaven	21,8	52,1	77,9		
Materiële uitgaven	4,5	8,6	13,6		
	26,3	60,7	91,5		
	1982	1983	1984	1985	1986
Begroting 1982 en meerjarencijfers					
Personele uitgaven	89,1	91,9	94,2	94,2	94,2
Materiële uitgaven	11,8	12,1	12,4	12,4	12,4
	100,9	104,0	106,6	106,6	106,6

III. TBR (TER BESCHIKKING VAN DE REGERING)

III.1. Doelstellingen en instrumenten

De terbeschikkingstelling van de regering (TBR) is een door de strafrechter (in eerste instantie voor twee jaar) op te leggen, maatschappijbeveilgende maatregel t.a.v. geestelijk gestoorde delinquenten. De belangrijkste wettelijke bepalingen terzake zijn te vinden in de artt. 37 t/m 37 j van het Wetboek van Strafrecht (zie ook het wetsontwerp betreffende de TBR, nr. 11 932, waarover het eindverslag in het voorjaar van 1982 is verschenen).

Kenmerkend voor ter beschikking van de Regering gestelden is dat zij:

- ernstig gestoord zijn;
- (een) ernstig(e) delict(en) hebben gepleegd;
- een ernstig gevaar opleveren voor de maatschappij.

De doelstelling van de TBR, maatschappijbeveiliging, vertoont twee aspecten, t.w.:

- a. beveiliging op korte termijn door de betrokkenen in een inrichting ter verpleging op te nemen;
- b. beveiliging op langere termijn door behandeling, welke beoogt recidive te voorkomen.

Het is van belang daarbij op te merken, dat de rechter de termijn van de TBR steeds kan verlengen (met één of twee jaar), indien betrokkene nog als een gevaar voor de maatschappij is te beschouwen.

De TBR-inrichtingen hebben ook als taak geestelijk gestoorde gevangenen (al dan niet tevens TBR-gesteld) opvang te bieden. Op hen is dezelfde doelstelling als t.a.v. ter beschikking van de Regering gestelden van toepassing, met dien verstande, dat althans voor de niet-TBR-gestelden hun verblijf, behoudens gratie, een tevoren vastgestelde duur heeft.

Binnen het TBR-veld worden voorts ook delinquenten opgevangen aan wie in het kader van de strafrechtspleging onder voorwaarden de vrijheid niet is ontnomen, waarbij als bijzondere voorwaarde is gesteld, dat zij zich in een inrichting zullen laten opnemen. De opname van deze delinquenten geschiedt op basis van vrijwilligheid en meestal in een open inrichtingssituatie; de doelstelling richt zich met name op het hierboven onder b. gestelde. Incidenteel worden nog andere personen in TBR-inrichtingen opgenomen, t.w. in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel en – zeer sporadisch – zonder justitiële titel (zgn. vrije verpleegden, b.v. ex-verpleegden in crisissituaties).

Het instrumentarium waarvoor het Ministerie van Justitie rechtstreeks beleidsverantwoordelijkheid draagt (er zijn in beperkte mate ook plaatsingsmogelijkheden in inrichtingen van de volksgezondheid aan wie voor justitie-patiënten een verpleegprijs per dag wordt betaald), bestaat uit 3 Rijks- en 5 particuliere TBR-inrichtingen⁴. In het Wetboek van Strafrecht wordt een voorkeur uitgesproken voor verpleging in particuliere zorg; de Rijksinrichtingen is indertijd een aanvullend karakter toegedacht, met name om beveiligingsredenen. Omdat plaatsing in particuliere algemene psychiatrische ziekenhuizen vaak op moeilijkheden stuitte in verband met vooroordelen tegen delinquente patiënten en/of met onvoldoende geschikte behandelingsmogelijkheden, is het Ministerie van Justitie in de loop der tijden een eigen particulier veld van zorg gaan ontwikkelen door contractueel inrichtingen aan zich te binden op basis van algehele vergoeding van de exploitatiekosten. Gezien de steeds zwaarder wordende categorie verpleegden zijn ook de particuliere TBR-inrichtingen steeds geslotener gaan functioneren. De particuliere en Rijksinrichtingen zijn thans te beschouwen als onderling gedifferentieerde, gelijkwaardige onderdelen van het TBR-veld, waarvoor het Ministerie van Justitie primaire beleidsverantwoordelijkheid draagt.

⁴ De drie Rijksinrichtingen zijn met tussen haakjes het aantal plaatsen: het Selectie Instituut (38), de van Mesdag inrichting (65) en Veldzicht (74); De vijf particuliere inrichtingen zijn: de Vereniging Rekkense inrichtingen (TBR-afdeling; 44), Groot Batelaar (25), Hoeve Boschoord (48), de v.d. Hoevenkliniek (83) en de Pompekliniek (61).

Om de hierboven omschreven doelstelling naar haar twee aspecten adequaat te kunnen vervullen, moeten de inrichtingen voldoende zijn toegerust. Voor de beveiliging in engere zin (voorkomen van onttrekking aan de verpleging en interne beheersbaarheid) zijn materiële en personele voorzieningen nodig; in de graad van de noodzakelijke beveiliging is er een differentiatie tussen de inrichtingen en per afzonderlijke inrichting (intensieve-care, gesloten, besloten en open afdelingen). T.a.v. de personele samenstelling van de inrichtingen zij in dit verband o.a. gewezen op de verantwoord te achten aanwezigheid van een bepaald minimum aantal personeelsleden op bepaalde afdelingen en op personeel in Rijksinrichtingen dat in het bijzonder de beveiliging in engere zin tot taak heeft.

Voor de beveiliging van de maatschappij op langere termijn dient aan de inrichtingen een – afhankelijk van de aard van de populatie gedifferentieerd – behandelingsinstrumentarium ter beschikking te staan. Met verwijzing naar o.a. de nota TBR 1970 is onder behandeling te verstaan een proces van hulpverlening dat er met name op gericht is een patiënt in staat te stellen zodanig aan zichzelf te werken, dat hij/zij te zijner tijd weer zonder ontoelaatbare schade voor de maatschappij (d.w.z. zonder ernstige strafbare gedragingen) daarin kan verkeren. Als onderdelen van behandeling zijn te noemen:

- psychiatrische/psychologische behandeling (met name verschillende vormen van psychotherapie);
- sociale behandeling (socio-therapeutisch leefmilieu t.a.v. wonen, werken, vorming en ontspanning);
- andere wijzen van behandeling (vnl. non-verbale methoden, zoals creatieve en bewegingstherapieën).

De behandeling mondt uit in een zorgvuldig begeleide terugkeer in de maatschappij. Het moge duidelijk zijn, dat het instrumentarium in het kader van de beide genoemde aspecten van de doelstelling niet strikt te scheiden is; zo heeft het grootste deel van het personeel in beiderlei opzicht een taak.

III.2. Meetbaarheid realisering doelstellingen

Doelstelling a: de beveiliging van de samenleving op korte termijn, d.m.v. verpleging in min of meer gesloten gebouwelijke voorzieningen.

De meting van de realisering van deze doelstelling is mogelijk door middel van min of meer kwantitatieve studies naar ongeoorloofde afwezigheid en naar gepleegde delicten tijdens de verpleging.

Doelstelling b: de beveiliging van de samenleving op langere termijn d.m.v. behandeling gericht op het vermijden van toekomstig ernstig delinquent gedrag.

Mede gelet op methodologische problemen is een objectieve meting m.b.t. de realisering van deze doelstelling nauwelijks mogelijk. Wel kan relevante informatie met betrekking tot deze doelstelling worden verkregen door middel van een studie in de tijd, waarbij gegevens verzameld worden over o.m.: grootte en aard van de populatie en eventuele veranderingen daarin, de periode en inhoud van de behandeling, aard en omvang van eventuele recidive. De doelstelling zal bij bepaalde subcategorieën uit de populatie wellicht «beter» gerealiseerd zijn dan bij andere (zie bijvoorbeeld het eindrapport van het Follow-up onderzoek Van der Hoevenkliniek – W.O.D.C.; 1982).

III.3 Collectieve uitgaven TBR

	1970	1975	1980		
Realisatie					
<i>TBR</i>					
Personele uitgaven	26,7	49,1	70,1		
Materiële uitgaven	3,7	10,4	13,7		
Opbrengsten	1,0	0,5	0,6		
	29,4	59,0	83,2		
Waarvan AWBZ-middelen	—	25,5	43,4		
	1982	1983	1984	1985	1986

Begroting 1982 en meerjarencijfers

<i>TBR</i>					
Personele uitgaven	73,2	73,2	73,2	73,2	73,2
Materiële uitgaven	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9
Opbrengsten	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	89,4	89,4	89,4	89,4	89,4
Waarvan AWBZ-middelen	46,9	46,9	46,9	46,9	46,9

IV. Totaal overzicht collectieve uitgaven strafrechttoepassing

	1970	1975	1980		
Realisatie					
Gevangeniswezen	82,8	176,0	299,7		
Reclassering	26,3	60,7	91,5		
TBR	29,4	59,0	83,2		
	138,5	295,7	474,4		
	1982	1983	1984	1985	1986
Begroting 1982 en meerjarencijfers					
Gevangeniswezen	322,7	331,2	331,2	331,2	331,2
Reclassering	100,9	104,0	106,6	106,6	106,6
TBR	89,4	89,4	89,4	89,4	89,4
	513,0	524,6	527,2	527,2	527,2

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

I. GEVANGENISWEZEN

I.1. Evaluatie doelstellingen

In de negentiende eeuw was het uitgangspunt dat het gevangenisregiem een zodanig afschrikkende werking moest hebben dat uit angst voor dit regiem geen of minder misdrijven zouden worden gepleegd. Met betrekking tot de verbetering van de delinquent zag de overheid nauwelijks een eigen taak. In de twintigste eeuw ontwikkelde zich geleidelijk aan het streven de vrijheidsbeneming zodanig te laten plaatsvinden dat de gevangene na zijn terugkeer in de vrije maatschappij goede kansen zou hebben zich daarin behoorlijk te handhaven. De executie van de straf wilde men mede richten op de wederaanpassing van de gedetineerde aan de eisen van het maatschappelijk leven. Dit streven werd na de Tweede Wereldoorlog versterkt. In de oorlogsjaren hadden velen met de werkelijkheid van het penitentiair leven te maken gekregen, terwijl in het algemeen zich na de oorlog op diverse gebieden een sterke drang tot vernieuwing manifesteerde.

Vorbereid door de zgn. commissie-Fick werd in 1951 een nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen vastgesteld, waarin uitdrukkelijk werd bepaald dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf of maatregel mede dienstbaar dient te worden gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in het maatschappelijk leven. (art. 26).

De belangrijkste ontwikkelingen, vervat in de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen en de daarop gegronde Gevangenismaatregel – waaraan goeddeels nog verdere inhoud diende te worden gegeven –, betroffen:

- het breken met het regiem van strikte afzondering, hetgeen vervangen werd door een regiem van beperkte dan wel algehele gemeenschap;
- vervangende nieuwbouw omdat vrijwel alle bestaande gebouwen ongeschikt geacht werden (commissie-s'Jacob);
- hanteren van het uitgangspunt dat de gedetineerde niet verder in zijn persoonlijke vrijheid dient te worden beperkt dan met het oog op het doel van de detentie strikt noodzakelijk is;
- het in alle onderdelen aansluiting zoeken bij de ontwikkelingen in de vrije maatschappij;
- het aantrekken van beter opgeleid personeel van diverse disciplines.

De Nota Het Nederlandse gevangeniswezen (1964), waarin een beschrijving gegeven werd van de ontwikkelingen tot dusverre en van de voor de toekomst gedachte beleidsrichting, was voor regering en parlement richtinggevend voor het komende penitentiaire beleid.

Op de hiervoor kort beschreven weg is in de navolgende jaren voortgegaan (vide Nota Beleidsvraagstukken gevangeniswezen 1976). Met name is veel aandacht gegeven aan differentiatie, selectie, verruiming van faciliteiten voor gedetineerden en opwaardering van het personeelsbestand, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Aan de hand van de ervaringen vond op enkele onderdelen een herbezinning plaats: onder meer werden de nadelen van concentratie van gedetineerden in grote inrichtingen onderkend. Ook een aantal andere factoren gaf aanleiding tot herbezinning. De samenstelling en maatschappelijke herkomst van de groep gedetineerden wijzigden nogal (o.m. een groeiend aantal buitenlanders). Het sociaal-psychologisch klimaat in den lande werd over het algemeen veel «vrij», waardoor de tegenstellingen tussen het leven in vrijheid en de vrijheidsberoving, ondanks het streven de regiems zoveel mogelijk aan te passen, eerder toe- dan afnamen. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf kwam in een voortdurende kritische belangstelling te staan. Een complicerende factor vormde de omstandigheid dat na een ingrijpende herstructurering

beginnende in 1971 van de inrichtingen n.a.v. het afgenomen aanbod zich daarna een toename van de criminaliteit voordeed met als gevolg een sterk groeiende behoefte aan plaatsruimte.

In 1977 werd de Beginselenwet gevangeniswezen gewijzigd ten aanzien van de rechtspositie van gedetineerden. Naast de invoering van een beklagregeling voor gedetineerden dient met name te worden gememo-reerd, dat op grond van deze wijziging de huishoudelijke reglementen voor alle penitentiaire inrichtingen zijn herschreven. Waren voorheen de eventuele faciliteiten en regimaire mogelijkheden voor gedetineerden niet in rechte afdwingbaar en te beschouwen als gunsten, sedert 1977 kunnen gedetineerden aan wet, maatregel, reglement en circulaires tal van rechten ontlelen. E.e.a. impliceerde ook dat een aantal nadere voorzieningen moest worden getroffen.

Eveneens in 1977 bracht de Commissie doelstelling en functie Huis van Bewaring rapport uit. Dit rapport – waarvan de aanbevelingen in 1982 door de Staatssecretaris van Justitie en het parlement in belangrijke mate werden onderschreven – kan als richtinggevend voor de huizen van bewaring en meer in het algemeen voor alle penitentiaire inrichtingen worden beschouwd.

In het bijzonder in het begin van de zeventiger jaren is zoals gezegd, de personeelsbezetting per inrichting kwantitatief en kwalitatief sterk gegroeid. Daarmee samenhangend is ook de aard en duur van aanvullende taakge-richte opleidingen sterk toegenomen. De rechtspositie van het bewarend personeel is – met name door aanpassing van de dienst- en rusttijdenregels – sterk verbeterd, hetgeen aanzienlijke formatieve consequenties heeft gehad.

Samenvattend kan worden gesteld dat het penitentiair beleid zich met name vanaf de vijftiger jaren verregaand verbreed en verdiept heeft. Enkele uitzonderingen daargelaten zijn deze ontwikkelingen tot stand gekomen op grond van bewuste beleidsbeslissingen, die door het parlement – dat op onderdelen veelvuldig te kennen heeft gegeven dat versnelling en verdere verdieping van dit proces wenselijk is – werden onderschreven. De ontwik-kelingen hebben hun beslag gekregen in formele wettelijke en afgeleide regelingen⁵, waaraan betrokkenen – gedetineerden én medewerkers – rechten kunnen ontlelen.

Gezien het toenemend aanbod van gedetineerden, waardoor de noodzaak is ontstaan blijvend méér capaciteit in gebruik te nemen, gezien de algemene budgettaire problematiek en gezien ook de – nog beperkte – resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de mate van realisering van de doelstel-lingen, is er aanleiding om het aspiratieniveau en in het bijzonder de ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen aangewende middelen op onderdelen opnieuw te bezien. Op het niveau van de doelstellingen spitst deze herbezinning zich met name toe op de wijze waarop inhoud gegeven moet worden aan artikel 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen. Ingevolge dat artikel dient de detentie mede dienstbaar te worden gemaakt aan de voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in de vrije maatschappij. Aan deze doelstelling kan een verschillende inhoud worden gegeven. Zo is dit te interpreteren als het systematisch en doelbewust nastreven van houdings- en gedragsveranderingen bij gedetineerden, die – zo zou men kunnen veronderstellen – leiden tot een vermindering van crimineel gedrag. Met betrekking tot de haalbaarheid van een dergelijke resocialisatiedoelstelling is in de loop van vooral de laatste jaren scepsis gegroeid. De studies die zijn verricht naar het rendement van penitentiaire trainings- en vormingsprogramma's, hebben in het algemeen teleurstellende resultaten opgeleverd. Slechts af en toe kon een gering resocialisatie-effect worden geconstateerd en dan nog slechts bij bepaalde categorieën

⁵ Volledigheidshalve kan in deze ook worden gewezen op de door de Verenigde Naties en – in enigszins gewijzigde versie – de Raad van Europa aanvaarde, en door Nederland onderschreven, Standaard Minimum Normen voor de behandeling van gedetineerden.

gedetineerden. Betwijfeld kan dan ook worden of een stelselmatig en geforceerd nastreven van houdings- en gedragsveranderingen bij gedetineerden wel een vruchtbaar uitgangspunt is voor het ontwikkelen van regiemsactiviteitenprogramma's.

Realistischer lijkt het het aspiratieniveau meer gericht aan te doen sluiten bij de letterlijk in artikel 26 geformuleerde opdracht, n.l. het voorbereiden van de gedetineerde op diens terugkeer in de vrije maatschappij.

1.2. Evaluatie instrumenten

Aan het penitentiair beleid ligt, zoals eerder omschreven, een aantal (sub)doelstellingen ten grondslag. De ten behoeve van de realisering daarvan aangewende instrumenten dragen daaraan, op deels uiteenlopende, wijze bij. Een aantal instrumenten is onderling nauw verweven en komt ten nutte aan de realisering van meer dan één (sub)doelstelling.

Ten behoeve van het ten uitvoer leggen van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen wordt penitentiaire capaciteit aangewend. In de huidige situatie schiet de beschikbare capaciteit te kort.

Het op een ongestoorde wijze ten uitvoer leggen van de vrijheidsbeneming wordt onder meer gerealiseerd door middel van het toepassen van een voldoende mate van beveiliging. Beveiliging vindt plaats door middel van verschillende en gecombineerde middelen, n.l. materiële beveiliging, personele beveiliging en psychologische (regimaire) beveiliging. In hoeverre de aangewende instrumenten voldoen kan in beginsel worden afgemeten aan het aantal gedetineerden dat zich aan de vrijheidsbeneming onttrekt. Daarbij zij echter aangetekend dat er m.b.t. de beveiliging – en met name m.b.t. de onderlinge relatie van de verschillende soorten beveiliging – geen harde criteria kunnen worden ontwikkeld. In het algemeen kan de beveiliging als redelijk toereikend bestempeld worden.

Het verloop van een goede rechtsgang stelt een aantal eisen aan het regiem in de Huizen van Bewaring. De zorg voor de bereikbaarheid van gedetineerden voor justitiële functionarissen, hulpverlenende instanties en raadslieden kan worden gerealiseerd door het bieden van voldoende ter zake strekkende faciliteiten (waartoe middelen zoals het onderbrengen van de gedetineerde in de nabijheid van deze functionarissen, het gemakkelijk toegang verlenen tot de gedetineerde).

Hoewel zulks gezien de relativiteit van het onderhavig doel niet objectief is vast te stellen, zijn er indicaties (veelal niet-regionale onderbrenging van gedetineerden, soms lange wachtlijsten in inrichting) dat e.e.a. onvoldoende is. Op welke wijze aan door de bevoegde gerechtelijke autoriteiten in het belang van het onderzoek gelaste beperkingen uitvoering wordt gegeven is afhankelijk van de inhoud van deze beperkingen. Zorgvuldige inventarisatie zou kunnen leiden tot kwantificering. Het verzamelen van gegevens ten behoeve van o.m. selectie naar andere inrichtingen en voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt via een rapportagesysteem. In hoeverre deze rapportage bijdraagt aan realisering van de onderhavige doelstelling is slechts beperkt meetbaar.

Om de schadelijke effecten van een gedwongen verblijf in een vierentwintig-uurs-instituut zoveel mogelijk te beperken is een aantal globale, niet-geïndividualiseerde, strategieën ontwikkeld, die tezamen bepalend zijn voor het leefklimaat binnen de inrichting. Deze strategieën houden in het aan de gedetineerde bieden van gelegenheid tot deelname aan een aantal activiteiten op het vlak van arbeid, ontwikkeling en ontspanning, het bieden van keuzemogelijkheden, het zoveel mogelijk in stand laten van de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de gedetineerde, het bieden van voldoende mogelijkheden tot sociale contacten, het zoveel mogelijk aansluiten bij de situatie buiten de inrichting en de wijze van omgang van

personeelsleden met de gedetineerde. De strategieën zijn nader toegespitst op aard en bijzondere doelstelling van de betrokken penitentiaire inrichting. Op grond van wetenschappelijk onderzoek blijkt de mate van realisering van deze doelstelling in redelijke mate aan te geven te zijn. Verschillen in regiem beïnvloeden de detentiebeleving, terwijl ten aanzien van de effecten op langere termijn (na de detentie) veel minder invloed merkbaar is. Ook is niet geheel duidelijk welke (combinatie van) strategie(ën) (een) bepaald(e) effect(en) realiseren.

De voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in de vrije maatschappij vindt op een aantal, deels op de individuele gedetineerde gerichte, wijzen plaats.

Eerste voorwaarde is betrokkene zoveel mogelijk «in conditie te houden», waartoe met name het zoveel mogelijk vermijden van voornoemde schadelijke effecten dient. Daarnaast wordt de gedetineerde de gelegenheid geboden zich door middel van individuele hulpverleningsactiviteiten en ontplooiingsmogelijkheden (b.v. onderwijs) weerbaarder te maken. De mate waarin van deze instrumenten gebruik wordt gemaakt is afhankelijk van de behoeften van de individuele gedetineerde. Aan de basis van elk van de genoemde doelstellingen ligt het instrument van differentiatie en selectie. Het in Nederland gehanteerde systeem van differentiatie en selectie kan als redelijk verfijnd getypeerd worden.

Op het punt van de overlapping van instrumenten van het gevangeniswezen met instrumenten op andere beleidsterreinen kan nog het volgende geconstateerd worden. Binnen het beleidsterrein van de strafrechttoepassing hebben zowel het gevangeniswezen als de reclassering een taak bij de voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in de vrije maatschappij. Van een overlapping in dezen kan echter niet worden gesproken; beide werken complementair. Van overlapping van instrumenten op andere beleidsterreinen is indirect wel sprake. Het Ministerie van Justitie heeft op grond van de wet de zorg voor de gedetineerden. Uit dien hoofde draagt zij zorg voor o.m. het geestelijke, culturele en sociale welzijn van de gedetineerden, waarmede, voor de overige burgers, andere organen zijn belast.

Concluderend kan gesteld worden dat afgezien van een herbezinning op de doelstellingen waarvan in voorgaande paragraaf sprake was, wezenlijk andere instrumenten die leiden tot een geringer budgettair beslag – zeker op de kortere termijn – niet denkbaar lijken. Op de langere duur evenwel kan een herschikking en aanpassing van de daarbij toegepaste middelen – waarbij te denken valt aan de zgn. Gestandaardiseerde inrichtingsstructuur en de uitbouw van het zgn. Regiemsactiviteitenprogramma – zonder vermindering in de mate van realisering van de doelstellingen wellicht tot enig geringer budgettair beslag leiden. Ook zal een andere prioriteitenstelling van de reclassering – waarin meer aandacht aan detentiegerichte activiteiten wordt gegeven – in samenhang met de activiteiten van het gevangeniswezen en budgettair neutraal kunnen leiden tot een verhoogde effectiviteit van de toegepaste instrumenten. Bovendien lijken er op een aantal punten mogelijkheden aanwezig tot verhoging van de efficiency.

Wat de beheersbaarheid van de uitgaven betreft nog het volgende. Deze zijn voorzover ze verband houden met fluctuaties in het aantal gedetineerden, slecht beheersbaar vanuit de administratie hetgeen samenhangt met de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht. Voor het overige zijn ze wel goed beheersbaar, behoudens daar waar exogene factoren (b.v. beleid m.b.t. ambtenarensalarissen) een rol spelen.

I.3. Profijtbeginsel/privatisering

De kosten van detentie komen ingevolge de wet (art. 35 Wetboek van Strafrecht) ten laste van het Rijk. Hoewel aan de gedetineerden kosteloos

een aantal voorzieningen wordt verschaft kan men in deze uit de aard der zaak niet van «profijt» spreken en kunnen de kosten niet aan de gedetineerden in rekening worden gebracht. De kosten van extra voorzieningen worden wel geheel (aankoop zgn. kantinewaren, sommige huisvuilartikelen, telefoneren, e.d.) of gedeeltelijk (eigen bijdrage van de gedetineerde i.v.m. studie, reiskosten bij tijdelijk verlaten van de inrichting, e.d.) in rekening gebracht aan de gedetineerde die daarvan profijt heeft.

De gewijzigde financiële omstandigheden geven geen aanleiding aan de oorspronkelijke motieven voor de kosteloze voorzieningen een ander gewicht toe te kennen. De gewijzigde maatschappelijke omstandigheden geven daartoe wel – overigens beperkte – aanleiding. Hierbij wordt gedacht aan het feit dat gedetineerden die voor de detentie in het genot van een sociale uitkering waren, deze uitkering tegenwoordig in enkele gevallen behouden (WAO/AAW; AOW/AWW).

In de gevallen dat een gedetineerde van een dergelijke uitkering geen anderen behoeft te onderhouden, kan zodoende tijdens de detentie een aardig vermogen opgebouwd worden. Het is de vraag of dat de bedoeling kan zijn.

Een discussie over de vraag of de detentievoorziening in haar algemeenheid afgestoten zou kunnen worden naar de particuliere sector lijkt niet opportuun. Immers, overwegend nadeel daarvan is dat het Rijk de exclusief aan haar gegeven verantwoordelijkheid betreffende strafvervolgning en strafvoltrekking niet meer kan dragen en dat rechtsongelijkheid naar de rechtssubjecten zal optreden. Voordelen lijken daaraan niet verbonden. Aan het afstoten van bepaalde deelvoorzieningen⁶ in het kader van de detentie kunnen, al naar gelang de aard van deze deelvoorzieningen en de specifieke situatie, zowel voor- als nadelen verbonden zijn. Daarbij speelt een aantal factoren een rol:

- de eisen die de beveiliging stelt;
- de continuïteit in de voorziening;
- afstemmingsproblemen;
- bereikbaarheid;
- intensiteit;
- verantwoordelijkheid;
- beschikbaarheid;
- de eisen die de goede gang van zaken in de inrichting stelt;
- specifieke problematiek van gedetineerden;
- kwaliteitseisen;
- kostenfactor;
- aanspreekbaarheid.

I.4. Beleid in het buitenland

In bijlage II (onderdeel I) wordt ruime aandacht gegeven aan het penitentiair beleid in een aantal andere landen. Hoewel de verschillen in situatie goed in het oog moeten worden gehouden kunnen toch wel enkele globale conclusies worden getrokken.

Terzake van de doelstellingen van het gevangeniswezen zijn er in de landen van West-Europa veel overeenkomsten. Verschillen doen zich vooral voor als men kijkt naar het instrumentarium dat aangewend wordt om de doelstellingen te realiseren. Die verschillen komen vooral tot uiting in de regiemaire faciliteiten en in de verhouding personeel/gedetineerden. Voorts bestaan er tussen de verschillende landen in West-Europa aanzienlijke verschillen in de kosten per gedetineerde. De achtergrond van die verschillen is niet exact te traceren. Wel lijkt het dat verschillen in omvang en opbouw van het personeelsbestand daarbij een niet onbelangrijke rol spelen. Ook verschillen in loon- en prijspeil moeten echter niet uit het oog worden verloren.

⁶ Een aantal deelvoorzieningen is al geprivatiseerd. (b.v. de maaltijdvoorziening).

II. RECLASSERING

II.1. Evaluatie doelstellingen

In 1823 werd het Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen opgericht. Zoals de naam zegt stelde dit genootschap zich tot doel delinquenten tijdens en na hun detentie zedelijk te verbeteren door godsdienstonderwijs, schoolonderwijs, bezoek, arbeidsverschaffing in de gevangenis en zorg na ontslag. De zorg voor de ontslagenen bestond uit het verlenen van materiële bijstand (hulp bij het vinden van werk) en in mindere mate uit het geven van enige maatschappelijke begeleiding en bescherming van ex-gedetineerden, ook wel geïnterpreteerd als een zekere mate van «toezicht». Tijdens de werkzaamheden voor de gevangenen bemerkte men dat er nogal wat minder gewenste toestanden heersten in de Nederlandse gevangenissen. Om de schadelijke effecten daarvan zoveel mogelijk te beperken voerde men de activiteiten tijdens detentie op. De nazorg bleef in die tijd hoofdzakelijk beperkt tot materiële hulpverlening («schoenen-en klompenreclassering»). Aanvankelijk lag derhalve het accent op het voorkomen van (hernieuwd) strafrechtelijk ingrijpen, later ging men zich ook richten op het beperken van de schadelijke, niet-beoogde neveneffecten van strafrechtelijk ingrijpen.

Eerst in het begin van deze eeuw kwam de gedachte op dat de reclassering een bijdrage zou moeten leveren aan de individualisering van de strafrechtspleging. Het genootschap, maar ook de staat, maakte zich ernstige zorgen over de geringe successen die werden geboekt bij de bestrijding van de criminaliteit. Vooral onder de veroordeelden zou het percentage recidivisten sterk stijgen. Op deze ontwikkeling werd gereageerd met het toekennen van subsidie aan het Genootschap. Voorts werd het instituut van de voorwaardelijke veroordeling ingevoerd en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling uitgebreid. Hiermee wilde men bereiken dat korte vrijheidsstraffen achterwege gelaten konden worden en langere vrijheidsstraffen konden worden beperkt. Men ging er daarbij vanuit dat de veroordeelde geprikkeld werd tot goed gedrag in het vooruitzicht de niet ten uitvoer gelegde straf alsnog te moeten uitzitten als hij zich niet aan de voorwaarden hield. De prikkel tot zelfverbetering moest wel samengaan met een door de rechter opgelegd toezicht en steun van de zijde van de reclassering. Ook had men de reclassering nodig voor systematisch onderzoek naar de vraag welke verdachten respectievelijk welke veroordeelden voor de voorwaardelijke veroordeling respectievelijk de voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking kwamen. Hiermee had de individualisering van de strafoplegging en van de strafexecutie zijn intrede gedaan en was de voorlichting aan de rechter en aan de administratie een feit geworden.

Vanaf de invoering van de voorwaardelijke veroordeling is er veel veranderd in de organisatie van de reclassering en in de werkuitoefening. Wij noemen de toename van het aantal particuliere organisaties dat zich op confessionele grondslag met het reclasseringswerk ging bezighouden en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van het aantal beroepskrachten, die de vrijwilligers langzamerhand verdrongen. Laatstgenoemde ontwikkelingen vonden met name plaats na de Tweede Wereldoorlog onder invloed van de introductie van het maatschappelijk werk binnen de totale welzijnszorg in Nederland. De overheid bepaalde in het begin van de 60-er jaren dat ook reclasseringswerkers in het bezit dienden te zijn van het diploma van maatschappelijk werker. Vooral dit laatste heeft een enorme invloed gehad op de werkuitoefening. In Nederland werd het maatschappelijke werk vooral gebaseerd op de methode van het zogenaamde «social casework». In het «social casework» wordt sterk de nadruk gelegd op het zelfbeschikkingsrecht van de cliënten, op de vrijwilligheid van de cliënt als basis voor het slagen van de hulpverleningswerkzaamheden en op de

horizontaliteit van de relatie cliënt–hulpverlener. Minder aandacht verkreeg het eveneens in het «social casework» verankerde principe, dat niet alleen aandacht moet worden gegeven aan de persoon die hulp behoeft maar eveneens – en in gelijke mate – aan de concrete sociale situatie waarin hij verkeert.

Voor de reclassering heeft e.e.a. met name twee gevolgen gehad:

- In de eerste plaats toonde de reclassering zich minder bereid formeel door de rechter opgelegde hulpverleningscontacten te onderhouden.

Veeleer ging men door middel van voorlichting aan de rechter aansturen op het realiseren van een informeel contact met cliënten. Als gevolg van deze ontwikkeling schafte het Ministerie van Justitie de gedragsrapportage in het kader van een opgelegd contact nagenoeg geheel af. Door het aansturen op minder formele banden met de rechterlijke macht kwam overigens ook het accepteren van verantwoordelijkheden ten behoeve van een milde behandeling van cliënten in het gedrang.

- In de tweede plaats is de reclassering zich – in afwijking van het in het social casework neergelegde principe – sterk individualistisch en therapeutisch gaan opstellen. In de voorlichtingsrapportage werden de individuele achtergrondsfactoren overmatig belicht ten koste van de omgevingsfactoren en de directe omstandigheden die mede tot het afwijkend gedrag bijdragen. Diezelfde accenten vindt men terug in de nazorg.

Inmiddels is men bij de reclasseringsinstellingen, daarbij gestimuleerd door de overheid, op de ingeslagen weg aan het terugkomen. Teneinde een meer evenwichtige uitvoering van het reclasseringswerk te bevorderen is onlangs bepaald dat 25% van de reclasseringsformatie kan bestaan uit niet-maatschappelijk werkers van gelijkwaardig niveau. Naast psychiatrisch geschoolde verpleegkundigen en inrichtingswerkers kunnen thans ook sociaal-cultureel werkers en opbouwwerkers reclasseringswerk verrichten, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat zij dezelfde taken zullen verrichten als in de reclasseringsregeling worden aangegeven. Aan het veranderd inzicht ligt tevens de opvatting ten grondslag dat bepaalde ontwikkelingen in het strafrechtssysteem alleen mogelijk zijn wanneer de reclassering bereid is om bepaalde verantwoordelijkheden voor alternatieven van strafrechtelijk ingrijpen of voor sancties te accepteren. Men denke in dit verband b.v. aan de dienstverleningsexperimenten.

Kortom, het inzicht wint veld, dat problemen en conflicten tussen mensen niet alleen veroorzaakt worden door individuele achtergronden maar ook gevoed worden door omgevingsfactoren. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de directe leefsituatie van mensen – gezin, buurt, wonen, werk, school, recreatie – en de daarin aanwezige belemmeringen en spanningen. In feite heeft deze laatste ontwikkeling alleen invloed gehad op één doelstelling van de reclassering. Alle veranderingen in de reclasseringsorganisatie en in de werkuitoefening hadden als zodanig namelijk geen gevolgen voor de eerste twee doelstellingen van de reclassering. Die werden onverkort gehandhaafd. Wat betreft echter de derde doelstelling, het streven naar het voorkomen van hernieuwd strafrechtelijk ingrijpen, is men gaan inzien dat de reclassering soms ook bij openbaar bestuur, maatschappelijke organisatie en wijk- en buurtorganen aandacht moet vragen voor die factoren die in de directe of bredere omgeving van strafrechtelijk vervolgd spelen.

Doelgroepen

De doelgroepen waarop de reclassering zich in eerste instantie zou dienen te richten zijn:

- degenen bij wie een vrijheidsbenemende straf hoogstwaarschijnlijk zal worden opgelegd of reeds is opgelegd; met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht en het feit dat ons strafrechtssysteem mede leedtoevoeging beoogt, moet getracht worden, zo

mogelijk door alternatieven, strafrechtelijke vrijheidsbeneming te voorkomen of te bekorten, dan wel de niet-beoogde schadelijke effecten te beperken;

– justitiabelen bij wie een behandeling in de t.b.r.-sfeer of verslavings sfeer dient te worden voorbereid dan wel bij wie hulp en steun na de behandeling noodzakelijk blijft.

Binnen de genoemde doelgroepen dient meer systematische aandacht te worden gegeven aan die groepen die voor de oplossing van hun maatschappelijke problemen speciale kennis en kunde nodig hebben en waarbij het grootste persoonlijke en maatschappelijke effect valt te verwachten. In dat verband kan worden gedacht aan jongeren en etnische minderheden (tweede generatie-problematiek) binnen de genoemde doelgroepen waaraan tot op heden te versplinterde aandacht wordt gegeven en die – gezien hun aparte sociale positie – gemakkelijk tot een sociaal probleem kunnen worden. De extra zorg voor buitenlanders is gerechtvaardigd omdat zij tot op heden niet dezelfde aandacht hebben verkregen als Nederlandse justitiabelen.

Een verschuiving van de reclasseringsaandacht naar de genoemde doelgroepen zal alleen mogelijk zijn indien de reclassering scherper dan tot nu toe, overigens in overleg met de rechterlijke macht, selecteert met wie zij zich gaat bezighouden. Deze selectie moet vooral in de vroeghulpfase en bij de voorlichtingsrapportage plaatsvinden. Gelet dient te worden op de mate van justitiële problematiek en de daarmee samenhangende kans op een vrijheidsbenemende straf of maatregel. Een gerichtere vraagstelling bij de aanvrager van het voorlichtingsrapport kan ook de efficiëntie van de voorlichtingswerkzaamheden bevorderen. Maar ook in de hulpverleningscontacten, al dan niet na detentie, moet indringender nagegaan worden of de begeleidingscontacten niet korter kunnen zijn, indien de justitiële problematiek gering of verminderd is⁷. Hierbij dient een uitzondering gemaakt te worden voor de zogeheten SPW (Sociaal Psychiatrische Werk)-cliënten: cliënten met chronisch justitiële en psychische problematiek; gebleken is dat overdracht aan algemene instellingen voor geestelijke volksgezondheid op grote bezwaren van de zijde van deze instellingen stuit.

II.2. Evaluatie instrumenten

II.2.1. Activiteiten

In het onderdeel «Beschrijving van het beleid» is onderscheid gemaakt tussen doelstellingen, instrumenten en activiteiten. Voor het doel van dit onderdeel is met name de vraag relevant welk verband er bestaat tussen doelstellingen en activiteiten. De vraag in welke mate de activiteiten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. De mate waarin – om een voorbeeld te noemen – de vroeghulp rapportage (informatieverschaffing aan de officier van justitie c.q. rechter-commissaris naar aanleiding van het vroeghulp-contact) bijdraagt aan het terugdringen van de voorlopige hechtenis, is in concrete gevallen zowel afhankelijk van de ernst van de zaak, respectievelijk het strafrechtelijk verleden en daardoor van de marge welke er is om in dit concrete geval de justitiële beslissing te beïnvloeden als van de vraag welke mogelijkheden door de reclassering wat betreft opvang, begeleiding, praktische voorzieningen in het onderhavige geval kunnen worden aangeboden. Een kwantificering van de effectiviteit van de activiteiten is, gelet op het voorgaande, nog minder mogelijk. Wat echter wel mogelijk is, is het aangeven, ook enigermate kwantitatief, van de knelpunten welke zich in de praktijk voordoen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat het in toenemende mate wenselijk is dat binnen het totaal van de ingeschreven strafzaken door de reclassering prioriteit gegeven wordt aan justitiabelen bij wie vrijheidsstraffen opgelegd (dreigen te) worden en waarbij een wezenlijke bijdrage vanuit de reclassering verwacht kan worden.

⁷ Overigens is dit zich reeds aan het voltrekken. Volgens de ARV en het LdH maken vergelijkingen tussen berekeningen in 1976 en 1981 duidelijk dat een cliënt anno 1976 gemiddeld 3 jaar contact onderhield met de reclassering, anno 1981 gemiddeld ongeveer 2 jaar.

Vroeghulp

Jaarlijks worden ongeveer 25 000 meerderjarige verdachten in verzekering gesteld. Daarvan wordt naar schatting ruim één derde in bewaring gesteld en ruim de helft staat een verdere strafprocedure te wachten. Het merendeel van de in verzekering gestelden krijgt thans reclasseringsbezoek. Het is de vraag of bij de vroeghulp wel voldoende scherp onderscheid gemaakt wordt tussen gevallen waarin volstaan kan worden met informatie/advies en ondersteuning en gevallen waarin verdere activiteiten nodig zijn.

Daartoe kan de categorie in verzekering gestelden onderverdeeld worden in:

a. degenen waarbij al spoedig komt vast te staan dat geen inbewaringstelling zal volgen en dat zeker geen vrijheidsstraf zal worden opgelegd. Ten aanzien van deze groep zou de reclasseringshulp zich in beginsel kunnen beperken tot informatie/advies, «eerste hulp», en voorzover nodig en mogelijk verwijzing of inschakeling van vrijwilligers;

b. degenen waarbij twijfelachtig is of inbewaringstelling zal worden gevorderd. Voor hen zijn verdere activiteiten op korte termijn noodzakelijk. In deze gevallen zou nagegaan kunnen worden welke alternatieven in de zin van onderdak, opvang, buitenstrafrechtelijke oplossingen, dienstverleningsprojecten, in een concreet voorstel of aanbod kunnen uitmonden, en die bij de beslissing van het openbaar ministerie, de rechter-commissaris of de raadkamer over (voortzetting van) de vrijheidsbeneming ingebracht kunnen worden;

c. degenen waarbij gezien de zwaarte van het delict en de omstandigheden preventieve hechtenis onontkoombaar lijkt. Voor hen zal de reclasseringshulp zich moeten richten op begeleiding tijdens de detentie en voorbereiding van eventuele voorlichtingsrapportage.

Voorlichtingsrapportage

In de aanvraag van voorlichtingsrapporten blijken er in het beleid van de rechterlijke macht per arrondissement met uitzonderingen kleine verschillen te bestaan. Het percentage aangevraagde rapporten op het totaal aantal ingeschreven strafzaken is ongeveer 12. Wel valt op dat bij ongeveer 7000 onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen per jaar geen reclasseringscontact plaatsvond, mede als gevolg van het uitblijven van een opdracht tot voorlichtingsrapportage.

Niettemin mag aangenomen worden dat juist in die zaken informatie over achtergronden en omstandigheden gewenst is. Wat de aanvragen van voorlichtingsrapportage betreft, verneemt men nogal eens geluiden dat een gerichte vraagstelling bij de aanvrager vaak ontbreekt, waardoor het moeilijk is om de inhoud van de voorlichtingsrapporten goed af te kunnen stemmen op de aard van de te nemen beslissing.

Tenslotte kan men m.b.t. de kwaliteit van de voorlichtingsrapportage vanuit de rechterlijke macht klachten vernemen. De betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de rapporten zou verbeterd kunnen worden; ook zou beter tot uiting kunnen worden gebracht welke alternatieven voor vrijheidsbeneming concreet beschikbaar zijn, wat de kans op slagen hiervan is en welke rol de hulpverlener hierin zal spelen. Geconcludeerd kan worden dat onderzocht zal moeten worden of de aanvraag van voorlichtingsrapporten alsmede de vraagstelling niet gerichter zouden moeten plaatsvinden. Voorts zou de kwaliteit van de voorlichtingsrapportage verbeterd moeten worden.

Hulpverlening en begeleiding

Zoals eerder uiteengezet heeft hulpverlening en begeleiding betrekking op gedetineerden en niet-gedetineerden. Ten aanzien van de gedetineerden kan gesteld worden dat de beschikbaarheid van externe reclasseringshulp onvoldoende is. Volgens de Algemene Reclasseringsvereniging (ARV) heeft ongeveer de helft van de preventief gehechten en een nog groter

percentage van diegenen die tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld, geen enkel contact met de externe reclassering gehad. Een grotere inzetbaarheid van de reclassering bij begeleiding en hulpvragen van gedetineerden, toepassing van verlofregelingen, strafonderbreking, sollicitatieverlof is noodzakelijk. Dit geldt ook voor praktische hulp en begeleiding bij beëindiging van de detentie.

Ten aanzien van degenen die voorwaardelijk tot een vrijheidsstraf veroordeeld zijn, bestaat de indruk dat deze categorie te weinig aandacht van de reclassering krijgt. Vanwege de concrete dreiging van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf bij deze personen, is een aanhoudende reclasseringsaandacht zeker op zijn plaats.

Alternatieven voor vervolging en straf

In het voorgaande was reeds sprake van alternatieven voor vervolging en straf. Bezien moet worden of de reclassering in sterkere mate dan thans geschiedt een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van met name de korte vrijheidsstraf. Daarin past ook meer gebruik te maken van een strikt afsprakenkader tussen justitiabele, justitie en reclassering. De Nederlandse reclassering is daar tot nu toe niet sterk voor geporteerd geweest. Wel bestaat de indruk dat zij zich in dat opzicht steeds realistischer opstelt, gezien bijvoorbeeld de controlerende rol die zij in vele gevallen op zich neemt bij de thans plaatsvindende dienstverleningsexperimenten. Opvangprojecten waarbij de reclassering toezicht uitoefent op de bereikbaarheid en het functioneren van de justitiabele en aan justitie mededeling doet over het verloop van zaken, lijken in toenemende mate gerealiseerd te kunnen worden.

Preventie en signalering

Voorop staat dat het ontwikkelen en ondernemen van activiteiten ter voorkoming van criminaliteit in het algemeen geen taak van de reclassering is. De reclassering zou echter hieraan wel een bijdrage kunnen leveren door vanuit de ervaringen in de eigen typische reclasseringspraktijk signalen en gegevens die voor de ontwikkeling van gerichte preventieve activiteiten van belang zijn, te verzamelen en door te geven aan openbaar bestuur en maatschappelijke organisatie op wijk- en buurtniveau. Vastgesteld kan worden dat deze activiteiten nog zeer spaarzaam worden uitgeoefend, mede als gevolg van het gebrekkige registratiesysteem bij de reclassering.

II.2.2. Organisatorische structuur

In de huidige structuur van de reclassering zijn de volgende overlappen te constateren:

a. De uitvoering van het reclasseringswerk vindt plaats vanuit vele min of meer autonome eenheden te weten:

a. de werkeenheden van de ARV	(54)
b. de afdelingen van het LdH	(14)
c. de CAD-'s	(20)
d. de reclasseringsraden	(19)
e. Hulp voor Onbehuisden	(1)
f. de a.d.'ers	(verspreid over 38 penitentiaire inrichtingen)

Een spreiding van het uitvoerende reclasseringswerk over zoveel teams vergt een zwaardere overhead dan wenselijk is. Eveneens zijn de huisvestingskosten hierdoor aanzienlijk hoger.

b. Een strikte scheiding tussen het werk van het particulier initiatief en van het Rijk is moeilijk te maken. Beide verrichten deels dezelfde taken. Voor wat betreft de rijksreclasseringsambtenaren bij de reclasseringsraden moet opgemerkt worden dat deze aanvullend inspringen indien het werk

door functionarissen vanuit het particulier initiatief niet volledig of niet optimaal wordt verricht. Voor de uitvoering van het reclasseringswerk in de penitentiaire inrichtingen zijn de rijksreclasseringsambtenaren in algemene dienst (verbonden aan deze inrichtingen) verantwoordelijk, maar ook de reclasseringsinstellingen («thuis»- en «detentie»-afdelingen);

c. De Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs (CAD's) houden zich met een specifiek deel van de cliënten bezig, terwijl de Algemene Reclasseringsvereniging (ARV) en het Leger des Heils (LdH) zich deels ook met dezelfde cliëntengroepering bezighouden. Daarnaast is er geen groot onderscheid tussen het cliëntenbestand van de ARV en dat van het LdH.

d. De landelijke organen van de ARV, het LdH en de FzA alsmede de Directie TBR en Reclassering van het Ministerie van Justitie houden zich allen met vaak dezelfde beleidsvraagstukken bezig.

e. Op regionaal c.q. arrondissementaal niveau zijn er diverse organen die de operationele inzet en coördinerende functies verzorgen, te weten reclasseringsraden, regiobureaus ARV, deels ook teamcoördinatoren ARV, bureauhoofden LdH, directies CAD's, en praktijkbegeleiders voor de rijksreclasseringsambtenaren.

II.2.3. Conclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat het, afgezien van stroomlijning van een aantal activiteiten niet goed denkbaar is dat andere instrumenten of combinaties van instrumenten beschikbaar zijn die zonder wezenlijke wijziging in de mate van realisatie van de doelstelling leiden tot een geringer budgettair beslag. Wel is denkbaar dat een andere organisatorische inbedding van de reclassering de overlap in reclasseringsorganen op landelijk en regionaal niveau kan verminderen, hetgeen kostenbesparend zou kunnen werken. Wat betreft de beheersbaarheid van de uitgaven nog het volgende. De uitgaven voor reclasseringsactiviteiten zijn afhankelijk van het aantal reclassenten – een exogene datum – en de activiteiten en mate van zorg die ontplooid worden ten behoeve van individuen uit de doelgroep. Met behulp van registratiesystemen wordt gepoogd inzicht te verkrijgen in de mate en intensiteit van de activiteiten en wordt getracht daartoe een normering op te stellen. De hoogte van de te accepteren uitgaven wordt momenteel bepaald door de door de overheid vast te stellen kwalitatieve en kwantitatieve personeelsformatie van de reclassering (90% van de uitgaven). De beoordeling van formaties vindt plaats op basis van organisatie-onderzoek en functie-analyse. Normering vindt nog onvoldoende plaats.

De flexibiliteit van de uitgaven is zeer matig. Zeker in een periode van sociaal-economische problemen is het verloop van het personeel gering. Alle te declareren uitgaven van de particuliere instellingen zijn gerelateerd aan de goedgekeurde personeelsformatie.

Meer dan tot nu toe zal de aandacht gericht moeten zijn op de output en het zicht op de vraag in welke mate het reclasseringsaanbod inspeelt op strafrechtelijke problematiek. Door middel van o.m. het systeem van prestatiebegroting zal zichtbaar moeten worden wat de kosten zijn van de verschillende «reclasseringsprodukten». Overwogen moet worden of de financiering van de reclassering dan niet veel meer aan moet haken – via het marktmechanisme – aan de output-zijde i.t.t. zoals nu aan de input-kant. Bewaking van de kwaliteit zal daarbij een element zijn dat voldoende aandacht moet krijgen.

II.3. Profijtbeginself/privatisering

In zekere zin is de reclassering thans grotendeels geprivatiseerd. Immers, particuliere instellingen spelen een belangrijke rol bij de beleidsbepaling en de uitvoering. Niettemin draagt de overheid voor 100% de kosten. De

indruk bestaat dat deze constructie bepaald niet goedkoper is dan de situatie waarin de overheid de reclassering geheel in eigen hand zou hebben.

II.4. Beleid in het buitenland

Mede gelet op de informatie opgenomen in Bijlage II onder onderdeel II kan geconstateerd worden dat de doelstellingen van de reclassering in de landen van West-Europa min of meer overeen komen, zij het dat elders wat meer nadruk ligt op de resocialisatiedoelstelling. Kenmerkende verschillen in de organisatie betreffen het feit dat in een aantal landen de organisatie direct door de nationale overheid beheerst wordt en dat in enkele landen in ruime mate vrijwilligers aan reclasseringsactiviteiten deelnemen.

III. TBR

III.1. Evaluatie doelstellingen

Zoals in deel A van het rapport staat omschreven, vertoont de doelstelling van de TBR, maatschappijbeveiliging, twee aspecten, te weten:

- a. beveiliging op korte termijn door de betrokkenen in een inrichting ter verpleging op te nemen;
- b. beveiliging op langere termijn door behandeling, welke beoogt recidive te voorkomen.

In deze doelstelling is in de loop der tijd geen wijziging gekomen. De terbeschikkingstelling is in het kader van de Psychopatenwetten 1928 in het leven geroepen om te voorzien in strafrechtelijke mogelijkheden voor ontoerekeningsvatbare en vooral ook verminderd toerekeningsvatbare delinquenten. Daarmee zou beter inhoud gegeven kunnen worden aan de beveiliging van de maatschappij. Tevens werd overigens daarmee meer recht gedaan aan de delinquent.

Wel heeft zich, met name na de 2e wereldoorlog, een ontwikkeling voorgedaan in de gedragswetenschappelijke gedachten over de wijze waarop de doelstelling het best verwezenlijkt kan worden. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een instrumentarium, zoals omschreven in de Nota TBR 1970.

Voorts heeft zich een wijziging voorgedaan in de «doelgroep», zowel kwantitatief (met name in de zestiger jaren) als kwalitatief (met name in de zeventiger jaren). Ter illustratie de volgende gegevens:

a. kwantitatief: aantallen opleggingen per jaar

- 1945–1960: ± 400 , teruglopend naar ± 300
- 1960–1970: ± 300 , teruglopend naar ± 100
- 1970–1980: vrij constant ± 100 .

b. kwalitatief: soort delict (inrichtingsbevolking)

- vermogensdelicten: van $\pm 55\%$ begin zestiger jaren tot $\pm 10\%$ eind zeventiger jaren
- agressieve delicten: van $\pm 15\%$ begin zestiger jaren tot $\pm 85\%$ eind zeventiger jaren
- seksuele delicten: $\pm 30\%$ begin zestiger jaren tot $\pm 5\%$ eind zeventiger jaren

Deze indikking moet vooral gezien worden tegen de achtergrond van gewijzigde opvattingen ten aanzien van de vraag in welk geval oplegging en verlenging van een zo ingrijpende maatregel als de TBR gerechtvaardigd

is. Thans wordt zij als uiterste middel gehanteerd (zie ook de neerslag van deze ontwikkeling in de aanscherping van de criteria in het wetsontwerp TBR). Bovendien is er de factor van een geleidelijk groter wordende tolerantie ten aanzien van afwijkend gedrag.

De doelstelling blijft onverkort gehandhaafd voor de overgebleven groep ernstige delinquenten, voor wie vanuit de optiek van de maatschappijbeveiliging het eerder genoemde instrumentarium noodzakelijk is. Hierbij is nog afgezien van de toegenomen aandacht voor de rechtspositie van de TBR-gestelde, die ook consequenties heeft ten aanzien van het niveau van de voorzieningen.

III.2. Evaluatie instrumenten

In het kader van een evaluatie van de instrumenten op het gebied van de TBR zijn de volgende onderwerpen van belang:

- a. Typering van de populatie der TBR-inrichtingen (par. III. 2.1).
- b. De aard der voorzieningen (par. III. 2.2).
- c. De omvang der voorzieningen (het capaciteitsbeleid); (par. III. 2.3).

Aan deze onderwerpen zal in de volgende subparagrafen nader aandacht worden besteed.

III.2.1. Typering van de populatie der TBR-inrichtingen

Algemene kenmerken van de forensisch psychiatrische patiënt

Globaal is dit type patiënt als volgt te karakteriseren:

- a. er is sterke neiging interne spanningen en relationele problemen om te zetten in storend en bij tijd en wijle voor anderen of zichzelf ernstig gevaar opleverend gedrag.
- b. velen zijn zeer slecht in staat zich kwetsbaar op te stellen en zich toegankelijk te maken voor therapeutische beïnvloeding, in het bijzonder in groepssituaties. Hoewel het wetsovertredende gedrag dat ten grondslag ligt aan de justitiële maatregel gekoppeld is aan dit onvermogen zich constructief te handhaven in het sociale leven, kan de therapeutische beïnvloeding zich niet beperken tot de groep. Naast groepsbenaderingen (in het bijzonder in de sociotherapie) zijn individuele therapeutische contacten noodzakelijk.
- c. vrijwel allen hebben ontwikkelingsachterstanden, zowel op cognitief als op affectief-emotioneel gebied als met betrekking tot het vermogen tot sociale omgang en maatschappelijke inpassing.
- d. in overwegende mate is er sprake van patiënten in de leeftijdsgroep van 20 tot 25 jaar, dus in de late adolescentie en vroege volwassenheid, zodat nog geen sprake is van een min of meer voltooide persoonlijkheidsontwikkeling.

De zgn. a-typische patiënt

Deze categorie patiënten werd door de Psychiatrisch Adviseur voor de TBR-verpleging als a-typisch aangemerkt⁸, omdat het patiënten betreft, die meer thuishoren in het gebied van de algemene geestelijke gezondheidszorg en niet in dat van de TBR. In toenemende mate zijn zij echter in het TBR-circuit terecht gekomen, dat, zeker aanvankelijk, qua behandelingsmethodiek niet op deze categorie patiënten was toegesneden. Een behandeling door middel van het sociotherapeutisch milieu is soms zelfs gecontraïndiceerd. Zij wijken af van de gemiddelde TBR-patiënt en zijn in die zin in de TBR-inrichtingen als a-typisch te beschouwen. De opvangmoeilijkheden, die hieruit voortvloeien bleken minder ernstig dan wellicht verwacht zou worden, omdat de inrichtingen, geconfronteerd met die patiënten, hun behandelingsaanbod daaraan aanpasten. De vrees leeft echter dat een verdere toeneming van deze categorie patiënten afbreuk zal doen aan het

⁸ Rapport: de a-typische forensisch psychiatrische patiënt – dr. S. van der Kwast, juni 1981.

specifieke behandelingsaanbod voor de doorsnee TBR-gestelde (Thans maakt deze categorie ca. 25% uit van de totale populatie). Ongeveer de helft van deze groep is agressief van aard.

De 47/120-ers (in het kader van de Gevangenismaatregel)

Zoals bij de Beschrijving van het beleid vermeld, hebben de TBR-inrichtingen ook als taak geestelijk gestoorde gevangenen (al dan niet tevens TBR-gesteld) opvang te bieden. Deze opvang staat in die zin onder druk, dat de opvang van TBR-gestelden in verband met de maximale passantentijd van 12 weken prioriteit heeft.

De onbehandelbaren

Deze categorie overlapt de twee vorige genoemde categorieën, te weten de a-typische patiënten en de 47/120-ers gedeeltelijk. Onder het begrip onbehandelbaar wordt verstaan dat een patiënt niet alleen niet voor wezenlijke verandering te motiveren is, doch ook het aanleren van een enigszins aangepast gedrag niet mogelijk blijkt. In dat geval kan van onbehandelbaarheid worden gesproken.

De moeilijkheid doet zich voor, dat bijna nooit in een beginstadium al definitief vastgesteld kan worden, of een patiënt al dan niet te behandelen is. Regelmatig pakt het anders uit dan eerder gedacht: iemand waarvan de behandelingsprognose gunstiger was, blijkt de facto erg moeilijk of niet te behandelen; maar ook het omgekeerde komt voor. Vaak blijkt ook, dat overplaatsing (herselectie) naar een ander instituut een impuls geeft voor een behandeling. Maar uiteindelijk blijft er een handjevol patiënten over waarbij men de vraag kan stellen of het blijven nastreven van een behandeling in TBR-kader zin heeft. Ook deze groep is weer onder te verdelen. Een groep, die als er geen behandelingsappèl wordt gedaan zich rustig houdt en een tweede groep, die juist moeilijk te hanteren is, wanneer geen therapeutische aandacht wordt gegeven. Bij de eerste groep zou misschien een goedkopere opvang mogelijk zijn. Het gaat hier om 2 à 3 patiënten. De tweede groep is wat groter. Het is echter de vraag, of bij deze patiënten werkelijk een goedkopere opvang mogelijk is, gelet op hun moeilijk agressief gedrag.

Apart van deze problematiek staat nog de «onbehandelbaarheid» van vreemdelingen. Als toch vaststaat dat een vreemdeling het land zal moeten verlaten, kan men zich afvragen of het zin heeft hem/haar eerst nog in een TBR-inrichting te behandelen, waarbij overigens zij aangetekend dat behandeling moeilijker en kwetsueus is. Momenteel wordt overwogen te bevorderen in een dergelijk geval geen TBR meer op te leggen.

Patiënten moeten nog al eens in het S.I. wachten op opname in een behandelingsinrichting. Men zou kunnen overwegen patiënten, die op een gegeven moment niet gemotiveerd zijn voor behandeling tijdelijk apart op te vangen, opdat andere patiënten eerder na oplegging van hun TBR daadwerkelijk een behandeling kunnen ondergaan. Bovendien zal daardoor een druk kunnen ontstaan om mee te werken aan een behandeling.

III.2.2. De aard der voorzieningen

Algemene aspecten van de TBR-inrichtingen

Zoals reeds eerder beschreven, is de populatie van de TBR-inrichtingen agressiever en gestoorder geworden. Het proces van «indikking» leidt tot een steeds zwaarder instrumentarium, gelet op de doelstelling van de TBR: maatschappijbeveiliging. In het licht van de beveiliging op korte termijn betekent dit grotere geslotenheid en in het licht van de beveiliging op langere termijn meer intensieve behandeling.

Bij de TBR-patiënten kan slechts in geringe mate zinvol gebruik worden gemaakt van farmacotherapeutische ondersteuning van de in essentie op de relatie patiënt – therapeut stoelende behandeling. De TBR-inrichtingen hanteren veel minder medicatie dan de psychiatrische instituten voor de volksgezondheid, daar de populatie een andersoortige is. Het personeel is daarom ook anders samengesteld. In de TBR-inrichtingen zijn maar een klein aantal verpleegkundigen werkzaam. De aard van de problematiek van de patiënten noopt tot allerlei vormen van relationele behandeling. Een belangrijk accent in alle inrichtingen valt op de sociotherapeutische behandeling van de leefgroep om de individuele patiënt heen. Een aantal problematische aspecten van de patiënten, samenhangend met hun delinquentiegeïncideerdheid, laten zich niet of slechts ten dele binnen de sociotherapie bewerken. Dit leidt tot de noodzaak van afzonderlijke voorzieningen met betrekking tot de volgende velden:

- opleiding, vorming en arbeid;
- gezins- en partnerrelaties;
- de non-verbale therapieën;
- de verbale therapieën.

Het onvrijwillige karakter van het verblijf van de forensisch psychiatrische patiënt in de inrichting, gericht op de beveiliging van de maatschappij, brengt met zich mee dat er diverse voorzieningen, zowel van materiële als van personele aard, nodig zijn om de noodzakelijke continuïteit van het verblijf alsmede de veiligheid van de kliniekmedewerkers en mede-patiënten in voldoende mate te garanderen.

Interne differentiatie

In de meeste inrichtingen bestaat er een differentiatie in de opzet van de wooneenheden, afgestemd op de karakteristieken van de patiënten en op hun delict- en vluchtgevaarlijkheid. Zo kennen een aantal inrichtingen zogenaamde (very) intensive care units, waarin de nadruk sterk valt op het individuele contact, zowel met de sociotherapeutische als met de andere behandelaars. Slechts in beperkte mate en op indicatie wordt in deze units gewerkt in groepsverband. De aard van de desbetreffende patiënten en het risico van ernstig gevaarlijk aggressief gedrag noodzaakt tot een dergelijke, zeer arbeidsintensieve werkwijze. De verschuiving in de ernst van de problematiek van de forensisch psychiatrische patiënt, zoals die zich in de afgelopen jaren heeft afgetekend, weerspiegelt zich in het feit, dat deze units telkens geheel bezet zijn en er in feite sprake is van een capaciteitstekort t.a.v. deze voorziening in het totale TBR-veld. Daarnaast hebben de inrichtingen gesloten afdelingen: units waar de patiënten wel gedurende de dag en avond vrijelijk contact met elkaar kunnen hebben, maar niet buiten het afdelingsgebied kunnen komen. Gezien de ernst van de problematiek van de opgenomen patiënten en de zorg voor voldoende interne veiligheid is over het algemeen een postenbezetting per afdeling nodig van tenminste 2 sociotherapeuten en in bepaalde situaties 3. Daarnaast kennen we nog enkele besloten en open afdelingen met een sociotherapeutische formatie van geringere omvang. In het algemeen kan gesteld worden, dat op de sociotherapeuten een drievoudige taak rust, namelijk die van behandeling, verzorging en beveiliging.

Externe differentiatie

Volstreekte gelijkvormigheid van alle inrichtingen, zowel de Rijks- als de Particuliere, is niet alleen onbereikbaar maar ook ongewenst. Er dient ruimte te blijven voor bijzondere vormen van inrichtingsbeleid en voor specialisatie in behandelingsmethodieken, zij het wel in gecoördineerd verband met de zusterinstellingen.

Wat de verschillen tussen de diverse forensisch psychiatrische instituten betreft geldt dat deze in belangrijke mate hun oorzaak vinden in duidelijke

verschillen in persoonlijkheidsstructuur en toegankelijkheid voor therapeutische beïnvloeding per patiënt, leidend tot een gedifferentieerde behandelingsvraag. Kort gezegd: één standaard therapeutische benadering van alle forensisch psychiatrische patiënten is niet mogelijk, gezien de verschillende aard van de diverse patiënten.

Deze «standaard»-benadering zou wel effectief kunnen zijn voor een deel van de patiënten, maar voor een ander deel niet alleen ineffectief zijn, doch aanleiding vormen voor een sterk negatieve reactie, d.w.z. leiden tot een verhoogd maatschappelijk risico.

In het forensisch psychiatrische veld wordt daarom gestalte gegeven aan:

- a. een benadering waarin het accent sterk ligt op de eigen inzet en verantwoordelijkheid van de patiënt, binnen een duidelijk afgegrensd terrein en een goed gedifferentieerd therapeutisch en vormingsgericht aanbod;
- b. een benadering waarin het accent ligt op bewerking van de zeer vroege ontwikkelingsstoornis, door de therapie maximaal te richten op hetgeen zich afspeelt in de dyadische relatie patiënt – behandelaar, binnen het gegeven van een sterk beveiligde inrichting;
- c. een benadering waarin het accent vooral ligt op een leertherapeutische aanpak, waarin een sterke structurering mogelijk is en een duidelijk beloningssysteem wordt gehanteerd;
- d. een benadering waarin het accent vooral ligt op het bieden van een veilig en persoonlijk klimaat, waarin de patiënt op geleide van de betrokkenheid van de behandelaars gebruik kan maken van een gedifferentieerd behandelingsaanbod;
- e. een benadering waarbij de beperkte verstandelijke vermogens van bepaalde patiënten sterk verdisconteerd is in de behandelingsopzet en het accent ligt op overzichtelijkheid, structurering en geborgenheid;
- f. een benadering waarbij een sterk appèl wordt gedaan op de persoonlijke gemotiveerdheid en eigen verantwoordelijkheid van de patiënt met minder materiële beveiliging.

De verschillen in behandelingsopzet leiden tot verschillen in noodzakelijke voorzieningen en daarmee samenhangend tot verschillen in kosten.

Verschillen Rijks- en Particuliere TBR-inrichtingen

Wat de geslotenheid betreft, wordt in de drie Rijksinrichtingen als uitgangspunt gehanteerd, dat ontvluchtingen zonder meer voorkomen dienen te worden. Daartoe wordt op materieel gebied onder meer gebruik gemaakt van kostbare elektronische beveiligingsapparatuur en op personeel gebied van een aparte categorie beveiligingspersoneel (overzichts functionarissen/Gewa). Bij de particuliere inrichtingen neemt de vraag naar geslotenheid steeds meer toe. Het uitgangspunt van het absoluut voorkomen van ontvluchtingen wordt daar echter tot op heden niet gehanteerd. Met dit gegeven wordt uiteraard rekening gehouden bij het plaatsen van de patiënten. Patiënten die absoluut niet mogen ontvluchten, worden in een Rijksinrichting geplaatst. Het aantal ontvluchtingen vanuit de Rijksinrichtingen is te verwaarlozen.

Tenslotte moet er nog op gewezen worden, dat de Rijksinrichtingen een plicht tot opname hebben van patiënten. I.t.t. de particuliere inrichtingen moeten zij ook een patiënt opnemen, indien zij om welke reden dan ook van oordeel zijn dat deze niet in hun inrichting past.

Selectie

Gezien de reeds aangeduide verschillen in aard van de forensisch psychiatrische patiënt en de daarmee samenhangende differentiatie in behandelingsopzet van de verschillende inrichtingen dient de aanbieding

van de patiënten naar de verschillende inrichtingen selectief plaats te vinden. Deze selectie dient zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op een klinische observatieperiode, waarbij ook feitelijke ervaring kan worden opgedaan met de benaderbaarheid van de betreffende patiënt en met de te verwachten feitelijke behandelingsrisico's (mate en aard van gevaarlijk uitageren en vluchtgevaarlijkheid van de desbetreffende patiënt). Het Selectie-Instituut (S.-I.) is voor deze opdracht ingesteld. Daarenboven vervult het S.-I. ook nog de functie van opvang van in de behandelingsinrichting niet te handhaven patiënten ofwel ter latere terugplaatsing ofwel ter herselectie.

Beoordeling differentiatiebeleid

Zoals reeds eerder werd gesteld is het nauwelijks mogelijk directe relaties te leggen tussen soort behandeling en resultaat. Het is echter wel steeds meer duidelijk geworden dat niet elk type behandeling geschikt is voor elk type patiënt. Een indicatie voor het functioneren van het differentiatiesysteem (zowel intern als extern) is het aantal herselecties per jaar en vooral de redenen voor deze herselecties. In de jaren 1970-1980 werd ongeveer een kwart van de patiënten gedurende hun TBR-periode opnieuw geselecteerd. Een analyse van de motieven voor herselectie in de jaren 1976/1977 door het Stafbureau Wetenschappelijke adviezen van de Directie TBR en Reclassering in 1980 leidde tot de volgende conclusies:

a. een aantal inrichtingen (Pompekliniek, Hoeve Boschoord, Groot Batelaar en Oldenkotte) functioneerde te open. Inmiddels heeft een aantal hiervan reeds een meer gesloten karakter gekregen. Groot Batelaar echter is nog steeds ingesteld op patiënten, die in een in principe volledig open inrichting kunnen worden behandeld. Het aanbod van patiënten (TBR o.v. en art. 47 G.M.) vraagt echter steeds meer om een behandeling die (in elk geval gedeeltelijk) in een gesloten setting plaats moet vinden.

Dit gegeven moet ook gezien worden in verband met de huidige situatie, dat enkele TBR-inrichtingen zelf beschikken over een open afdeling, waarvan de bezetting nogal laag is. Meerdere instituten zouden misschien gebruik kunnen maken van één open situatie (dat zou ook Groot Batelaar kunnen zijn). Daarnaast zou nagegaan moeten worden op welke wijze de aansluiting bij dergelijke (open) instituten van V en M verbeterd zou kunnen worden en of de reclassering in deze fase na een gesloten verblijf niet meer zou kunnen opvangen. Op deze wijze zou een verkorting van de verblijfsduur in een dure TBR-voorziening mogelijk kunnen worden.

b. de overweging dat de patiënt psychisch te gestoord – in de zin van: a-typisch – is voor een voortzetting van het verblijf in een TBR-inrichting werd betrekkelijk weinig genoemd, dit enigszins in tegenstelling tot de verwachtingen. Oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat gegeven het feit dat plaatsing van deze patiënten in psychiatrische ziekenhuizen erg moeilijk is, de TBR-inrichtingen de ernstig gestoorde niet aanbieden voor overplaatsing omdat er toch geen alternatief voor deze patiënten is.

c. er werd een vrij groot aantal herselecties aangevraagd met onder meer als motivering: «de inrichting heeft geen vat op de patiënt». Deze categorie was weinig homogeen en bovendien nogal abstract omschreven. Soms was de behandelingsopzet (bv. een te actieve benadering voor deze patiënt of te weinig directief voor die patiënt in «deze» inrichting), al dan niet gekoppeld aan een geringe mate van gemotiveerdheid van de patiënt in het geding. Bij de selectie kan een «onjuiste» diagnose zijn gesteld of er was geen plaats in de inrichting waar de patiënt «eigenlijk» naar toe zou moeten.

Ook was de open setting wellicht soms de oorzaak van het ongrijpbaar blijven van de patiënt (de combinatie met motivering: «inrichting te open voor deze patiënt» kwam nog al eens voor met name dus bij de particuliere inrichtingen).

d. de motivering voor een aantal herselecties was niet bruikbaar voor een oordeel over het functioneren van de differentiatie van de inrichtingen. (Bijvoorbeeld: onoplosbaar conflict inrichting – patiënt; de actuele situatie in een inrichting als samenstelling bewonersgroep, verbouwingen, ziekte personeel e.d.)

Samenvattend kan gesteld worden dat differentiatie in het algemeen een nuttige zaak is. De inrichtingen proberen zoveel mogelijk in te spelen op de aangeboden populatie. Dat heeft echter zijn grenzen, gelet op de reeds verwezenlijkte maar ook voorgenomen voorzieningen gericht op een grotere geslotenheid. Wel moet gekeken worden op welke wijze het meest efficiënt voorzien kan worden in de behoefte aan open plaatsen.

Het tot stand komen van behandelingsschema's en de hantering ervan

Om behandeling daadwerkelijk mogelijk te maken zal men zich bewust moeten zijn wat men met die behandeling in een concreet geval wil. Systematisch gaat men in het algemeen in de behandelingsinrichting aldus te werk:

1. Vooraf moet er een onderzoek worden ingesteld om te zien op welk terrein een patiënt/cliënt/bewoner behandeling behoeft. Dit onderzoek moet resulteren in een diagnose.
2. Aan de hand van de gestelde diagnose moet kunnen worden aangegeven welk(e) doel(en) men in een concreet geval wil en denkt te kunnen bereiken (prognose).
3. Er moet beredeneerd worden op welke wijze men de gestelde doelen het beste kan bereiken. Welke behandelingsvelden zijn geïndiceerd?
4. Regelmatig dient men na te gaan (te evalueren) in hoeverre het gestelde doel met de gehanteerde methoden wordt bereikt en of het behandelingsplan op grond van nieuw verkregen gegevens bijgesteld dient te worden.

Zo eenvoudig als dit schema eruit ziet, is de dagelijkse praktijk natuurlijk niet. Een diagnose stellen is moeilijk. Onderzoek heeft uitgewezen dat de eenduidigheid bij bepaalde categorieën diagnoses in twijfel getrokken moet worden. Ook heeft onderzoek tot op heden niet duidelijk kunnen aangeven met welke factoren bij het doen van prognoses sterk rekening moet worden gehouden. Bij de regelmatige evaluatie in hoeverre m.n. de korte termijn doelen zijn bereikt gaat men, bij positieve resultaten, er van uit dat de gehanteerde methoden in elk geval hiertoe hebben bijgedragen (men kan ook niet anders); bij negatieve resultaten probeert men te beredeneren of de diagnose en indicatiestelling wellicht niet helemaal juist waren.

In de praktijk van de inrichtingen probeert men zo systematisch mogelijk te werken. In de meeste inrichtingen is bijvoorbeeld geprobeerd met behulp van zgn. «Goal Attainment Scaling» (G.A.S.) een en ander te structureren. Bij de G.A.S. wordt met de cliënt een diagnose gesteld (wat is het probleem, waaraan moet worden gewerkt); samen (behandelaar en cliënt) worden afspraken gemaakt via welke tussenstappen (tussendoelen) het einddoel (oplossing van het probleem) kan worden bereikt. Tevens probeert men gezamenlijk vast te stellen wat minimaal haalbaar en maximaal haalbaar lijkt. Ook wordt gepland welke hulpmiddelen (behandelingsvelden) cliënt nodig heeft bij het bereiken van de doelstellingen. Het behandelingsproces wordt bijgehouden op formulieren, zodat regelmatig geëvalueerd kan worden. Aan het bijstellen van G.A.S. wordt door behandelaars in samenwerking met onderzoekers in de algemene gezondheidszorg (ook enkele «TBR-psychologen en sociologen» zijn hierbij nauw betrokken) continu gewerkt. Bij het vorenstaande moet wel bedacht worden, dat het feit, dat het in de TBR gaat om een gedwongen verblijf wel complicerend werkt. De samenwerking tussen behandelaars en patiënten is in de praktijk vaak ver te zoeken. Vaak stelt de patiënt zich op als tegenpartij van de behandelaar. In alle inrichtingen zijn functionarissen belast met het

vaststellen en evalueren van de behandelingsschema's en het op elkaar afstemmen van de diverse behandelingsvelden. De inrichtingen moeten alle een zgn. «ziektegeschiedenis» bijhouden, waarin wordt vastgelegd hoe de behandeling in al zijn facetten verloopt.

III.2.3. De omvang der voorzieningen (het capaciteitsbeleid)

In 1977 heeft de werkgroep Capaciteit TBR-inrichtingen een rapport uitgebracht, waarin een aantal gegevens staat vermeld teneinde het benutten van de capaciteit van de TBR-inrichtingen goed te kunnen beoordelen. Deze gegevens zijn tot op heden bijgehouden. Een belangrijke constatering is dat het totaal aantal aanwezige patiënten in de TBR-inrichtingen licht is toegenomen. Deze stijging komt vrijwel geheel voor rekening van de categorie onvoorwaardelijk TBR-gestelden. Ook is het van belang er op te wijzen, dat het aantal beëindigingen in 1981 het aantal opleggingen bijna niet meer overtreft. De reden dat het aantal onvoorwaardelijk ter beschikking van de Regering gestelden in TBR-inrichtingen stijgende is, terwijl het aantal opleggingen t.o.v. 1978 verminderd is, moet worden gezocht in een toename van de verblijfsduur. Dat deze toename zichtbaar is in de ontwikkeling van het intramurale bestand, niettegenstaande het gegeven, dat tot 1981 het aantal beëindigingen het aantal opleggingen overtrof, is een signaal waarmee in het voorzieningenbeleid rekening moet worden gehouden.

Zoals al werd opgemerkt, is het instrumentarium vrij nauwkeurig op de doelstellingen afgestemd (gebleven). Bij wijziging van het instrumentarium zonder wezenlijke wijziging in de mate van realisering van de doelstelling, leidend tot een geringer kostenniveau, wordt vaak gedacht aan schaalvergroting. In de loop der tijden is binnen de TBR-inrichtingen de ervaring opgedaan, dat het maximum aantal patiënten, dat op een redelijke wijze in een inrichting behandeld kan worden, uitgaande van een relationele behandeling ter genezing van intermenselijke stoornissen, ± 80 bedraagt.

Om aan de capaciteitsproblemen anderzijds tegemoet te komen, zal de aandacht worden gericht op de vraag op welke wijze een snellere doorstroming kan worden bevorderd.

III.3. Beleid in het buitenland

In onderdeel III van bijlage II is meer uitvoerig enige informatie verschaft over de situatie in het buitenland. In het kader van de heroverweging strafrechttoepassing is de Nederlandse maatregel van terbeschikkingstelling (alsmede de toepassing van de artikelen 47/120 G.M. en de zgn. bijzondere voorwaarde) vergeleken met de in het buitenland bestaande systemen. Gekeken is naar Noorwegen, Zweden, Denemarken, West-Duitsland, Engeland, Frankrijk en België.

In al deze landen zijn in de strafwetgeving bepalingen opgenomen over sancties en maatregelen die opgelegd kunnen worden indien delinquenten ontoerekeningsvatbaar of verminderd toerekeningsvatbaar zijn. De gevallen waarin maatregelen genomen kunnen worden, de aard van de maatregelen en de wijze waarop deze uitgevoerd (kunnen) worden verschillen echter van land tot land. De inrichtingen, waarin de verminderd/(on)toerekeningsvatbare delinquenten kunnen worden opgenomen, vallen soms binnen het systeem van de gewone geestelijke gezondheidszorg, soms binnen het justitiële systeem (al dan niet als differentiatie binnen het gevangeniswezen). Vaak zijn er per land een aantal mogelijkheden. De accenten (vooral opnamen binnen gevangeniswezen, dan wel binnen algemene gezondheidszorg) liggen verschillend. In de ter beschikking staande literatuur wordt slechts summier over de outillage van de inrichtingen gesproken. Wat het personeel betreft worden onder meer genoemd: psychiaters, psychologen, verpleegkundigen, sociotherapeuten, arbeidstherapeuten. Gegevens over omvang van het personeelsbestand, de kosten per patiënt en gemiddelde verblijfsduur in de inrichtingen zijn niet voorhanden, zodat een vergelijking daarvan niet mogelijk is.

C. ONTWIKKELING VAN BEZUINIGINGSMOGELIJKHEDEN

Algemeen

Voordat de werkgroep in het navolgende per sector een aantal bezuinigingsmogelijkheden weergeeft, wil ze eerst nog een aantal opmerkingen van meer algemene aard maken.

In de eerste plaats zij benadrukt dat veel van de voorgestelde maatregelen (sterk) negatieve effecten zullen hebben op de kwaliteit van de huidige voorzieningen in de sfeer van de strafrechttoepassing. Ook bij maatregelen die in eerste instantie bedoeld zijn ter verbetering van de efficiency is enige mate van kwaliteitsverlies niet ondenkbaar. Gerekend moet dan ook worden op weerstand bij eventuele realisering daarvan. De werkgroep is er zich van bewust dat dergelijke kanttekeningen welhaast door iedere heroverwegingswerkgroep geplaatst kunnen worden ten aanzien van de aan de orde zijnde beleidsvarianten van de strafrechttoepassing. Daarbij moet met name bij het gevangeniswezen en de TBR gedacht worden aan de beheersing van het intramurale proces.

In de tweede plaats heeft de werkgroep het m.u.v. de reclassering zinvol geacht de diverse maatregelen niet in verschillende combinaties te bundelen tot beleidsvarianten, maar te presenteren in de vorm van een posterioriteitenlijst. Ter bepaling van de rangorde daarop is met name rekening gehouden met factoren als zo gering mogelijke aantasting van de kwaliteit en mate van praktische uitvoerbaarheid.

In de derde plaats is bij de opstelling van het tijdspad van de besparingen als uitgangspunt genomen dat tijdig in 1982 de nodige beslissingen genomen worden. Indien het beslissingsmoment later komt te liggen, zal ook het tijdspad dienovereenkomstig aangepast moeten worden. Overigens wil de werkgroep er in dit verband nog op wijzen dat de cijfermatige weergave van de voorstellen een exactheid suggereert die relativisering behoeft.

In de vierde plaats zij nog bedacht dat uitvoering van alle voorstellen tegelijkertijd in de praktijk zal blijken onmogelijk te zijn. Anderzijds kan een aantal maatregelen alleen in samenhang met andere ingevoerd worden, althans voorzover de aangegeven besparingen bereikt moeten worden.

In de vijfde en laatste plaats blijkt dat de voorgestelde maatregelen veelal directe en negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Hiermee kunnen tijdelijk aanzienlijke kosten van afvloeiingsregelingen etc. gepaard gaan waarmee gelet op de bruto-benadering in de heroverwegingsprocedure, in het vervolg geen rekening kon worden gehouden.

I. GEVANGENISWEZEN

I.1. Inleiding

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden posterioriteitsgewijze dertien bezuinigingsmogelijkheden weergegeven. Per bezuinigingsmogelijkheid wordt de omvang van de te realiseren besparing aangegeven. Per maatregel wordt ook het effect op de werkgelegenheid aangegeven. Dit effect – dat nagenoeg geheel de kwartaire sector betreft – is relatief aanzienlijk en wordt veroorzaakt door het feit, dat het overgrote deel van de uitgaven van Gevangeniswezen personeelskosten betreft. De werkgroep wil er in dit verband met nadruk op wijzen dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat de negatieve werkgelegenheidsgevolgen zich in de praktijk in mindere mate behoeven voor te doen als de totale capaciteit van het gevangeniswezen zou gaan toenemen. Naar het zich laat aanzien is elke maatregel op zich

binnen een termijn van vier jaren geheel te realiseren; daarbij dient te worden aangetekend dat, indien zou worden besloten aan alle maatregelen tegelijkertijd uitvoering te geven, realisering om organisatorische redenen wellicht meer tijd zal vergen. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt nog een inventarisatie gegeven van bezuinigingsmogelijkheden die nadere studie en uitwerking behoeven.

1.2. Bezuinigingsmogelijkheden Gevangeniswezen

1.2.1. Herstructurering Penitenciaire Open Inrichtingen

Voor volwassen veroordeelden met een opgelegde straf van tenminste 8 maanden, die tenminste de helft van de straftijd in een gesloten inrichting hebben doorgebracht, zijn thans 5 open inrichtingen (POI's) beschikbaar, t.w.:

Te Roer te Roermond
Niendure te Almelo
De Graafse Kamp te Warnsveld
De Sluis te Hoorn en
De Marstal te Grave.

Voor jeugdigen is de open afdeling De Rozenhof te Almelo beschikbaar. Daarnaast ligt het in het voornemen de thans niet zelfstandige half-open afdeling van Bankenbosch, De Fleddervoor, te verzelfstandigen en een open karakter te geven. De voornaamste karakteristieken van de open inrichtingen zijn de afwezigheid van beveiliging en de bewegingsmogelijkheden voor de gedetineerden buiten de inrichting tijdens de arbeid bij particuliere werkgevers en tijdens het wekelijkse weekeindverlof. De zelfstandige POI's beschikken in de formatie, naast twee directieleden, o.m. over één hoofdbewaarder en zeven bewaarders. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat op werkdagen continu de aanwezigheid van tenminste één bewaarder gewenst is. Tijdens bepaalde uren worden meerdere bewaarders ingezet.

Voorstel

Zonder dat dit tot kwaliteitsverlies behoeft te leiden, lijkt het mogelijk door een veranderde werkwijze in de open inrichtingen en daarbij aangepaste formaties, de formatieve sterkte terug te brengen en wel met ca. 15 plaatsen, hetgeen een besparing oplevert van 0,7 miljoen. Naast één directeur zouden de formaties van betrokken inrichtingen dan omvatten:

- 2 kwalitatief hoogwaardige inrichtingswerkers welke als hoofdtaak krijgen de begeleiding van gedetineerden in de avonduren; bij afwezigheid van de directeur vervangt één van hen de directeur; uitgangspunt is dat in de avonduren van de directeur en de twee inrichtingswerkers steeds twee personen in de inrichting zijn; één van hen kan zich dan in hoofdzaak bezighouden met individuele gedetineerden terwijl de ander vorm en begeleiding kan geven aan groepsactiviteiten.

- 4 beambten in algemene dienst, welke de inrichting gedurende de daguren (van 7.00 tot 19.00 uur) bemannen, in hoofdzaak ten behoeve van huishoudelijke en algemene werkzaamheden, alsmede de nachtdienst verzorgen.

1.2.2. Beperking dagprogramma weekeinden

Vrijwel alle inrichtingen hebben tijdens weekeinddagen een dagprogramma dat duurt van 7.00 uur tot 22.00 uur. Voor het toezicht op en de begeleiding van de activiteiten van de gedetineerden is tijdens deze dagen ca. de helft van de formatieve bewaarderssterkte in dienst.

In het kader van de vrijetijdsbesteding worden de gedetineerden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten, zoals gezelschapsspelen, creatieve bezigheden en sport- en spelbeoefening.

Ook kunnen zij zich toeleggen op privébezigheden in hun cel, zoals lezen, zelfstudie en het beoefenen van hobby's. Het ontwikkelen van eigen liefhebberijen wordt aangemoedigd. Met name tijdens de ochtenduren blijven de weekeindprogramma's in het algemeen echter beperkt tot activiteiten als reiniging, kerkbezoek en luchten.

Voorstel

Aansluitend bij de betrekkelijke rust in de inrichtingen op weekeinddagen tijdens de ochtenduren, zou kunnen worden overwogen het dagprogramma eerst op 12.00 uur te laten ingaan. Het kerkbezoek en het luchten zou dan naar de middag moeten worden verschoven.

Voor de personeelsbezetting tijdens weekeinden zou dit tot effect hebben dat tijdens de zgn. «vroeg dienst» het aantal bewaarders beperkt kan blijven tot de sterkte tijdens de nachturen, uitgebreid met enkele functionarissen voor het uitreiken van de voeding etc. In het totaal zou met de voorgestelde aanpassing van het weekeindregiem een besparing van ca. 80 formatieplaatsen kunnen worden gerealiseerd, alsmede een besparing van ca. 1 miljoen in verband met een vermindering van de uit te betalen onregelmatigheids- en overwerktoelagen. De totale besparing komt daarmee op 5,5 miljoen. Een positief neveneffect van een inkrimping van de weekeindformatie zou zijn dat het daardoor, in tegenstelling tot de huidige situatie, mogelijk zou worden ook in de weekeindformatie een verlofreserve te creëren. Dit zou voorzien in een gebleken behoefte aan verlof tijdens weekeinden voor bewaarders.

Opmerking

De voorgestelde maatregel, hoewel feitelijk van beperkte consequenties, zal het klimaat in de inrichtingen niet ten goede komen. Met name bij invoering daarvan dient te worden gerekend op spanningen.

1.2.3. Geestelijke verzorging

Van oudsher heeft de kerk op allerlei wijzen haar zorg uitgestrekt tot de gedetineerden. Reeds in de middeleeuwen werd aan pastores vergund de mis op te dragen en gedetineerden te bezoeken. In de zeventiende eeuw waren vaste gereformeerde catechisatiemeesters aangesteld (de overige gedetineerden hadden geen eigen zielzorger). In de daarop volgende tijd deden zich veel problemen voor omtrent de vraag wie pastores bij de inrichtingen mocht benoemen. In 1824 werd dit recht toegekend aan de koning, in 1828 aan het departement. In 1826 werd een eerste reglement voor het gestichtspastoraat van kracht, op grond waarvan de gedetineerde o.m. was verplicht godsdienstoefeningen en -onderwijs bij te wonen. In de jaren daarna nam de overheid steeds meer financiële lasten voor haar rekening, eerst voor godsdienstoefeningen, later ook voor godsdienstonderwijs, benodigdheden en rituele voeding (daarvoor kwam e.e.a. ten laste van de plaatselijke kerkbesturen en het Genootschap tot reclassering). In de loop van deze eeuw werden geleidelijk verruimde toelatingsregelingen voor «burgergeestelijken» van kracht. Na de tweede wereldoorlog werd veel aandacht aan de geestelijke verzorging geschonken; in 1946 kreeg het gestichtspastoraat i.v.m. de interneringskampen een ruimere plaats in het penitentiair bestel. De commissie-Fick ging in haar rapport (1947) uitvoerig in op de geestelijke verzorging; zij beval vaste geestelijken aan, die voor de preekbeurten hulp van burgercollega's zouden kunnen krijgen. De commissie was verdeeld over de vraag of het bijwonen van godsdienstoefeningen verplicht moest blijven. De nieuwe Beginselenwet (1951) gaf veel aanleiding tot discussie omtrent de godsdienstige, respectievelijk geestelijke verzorging. De geestelijke verzorgers werden oorspronkelijk benoemd door het

Interkerkelijk overleg, respectievelijk het Episcopaat, maar gehonoreerd door het departement; thans benoemt het departement ook. Vanaf 1953 werden ook humanistische raadslieden tot de inrichtingen toegelaten (honorering op basis van aantal bezochte gedetineerden); eerst later konden zij worden aangesteld als ambtenaar.

Wettelijke regelingen

Titel VII van de Beginselenwet Gevangeniswezen is gewijd aan de geestelijke verzorging.

Artikel 39 luidt als volgt:

«Het behoort tot de taak der gestichtsdirectie te bevorderen, dat de gedetineerden de te hunnen behoefte gehouden godsdienstoefeningen of bezinningsbijeenkomsten kunnen bijwonen».

Artikel 40 sluit daarop aan:

«1. De gedetineerden worden in de gelegenheid gesteld godsdienstsonderwijs te ontvangen.

2. Zij worden bovendien in de gelegenheid gesteld persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden».

In de Gevangenismaatregel is afdeling 5 (artikelen 63 t/m 75) aan de geestelijke verzorging gewijd. Hierin wordt o.m. voorgeschreven, dat aan ieder gesticht geestelijke verzorgers zijn verbonden, wordt de benoeming van en het toezicht op de geestelijke verzorgers geregeld en worden enkele andere voorschriften gegeven. De geestelijke verzorging wordt nader uitgewerkt in de huishoudelijke reglementen (artikelen 34 t/m 36 en III 34 t/m 37 H.R. HvB). Een aantal onderwerpen is in circulaire's geregeld.

Werkzaamheden

Voor de uitoefening van de werkzaamheden van de aalmoezeniers, dominees en humanistische raadslieden zijn zoveel mogelijk gelijkkluidende regels vastgesteld (beschikkingen d.d. 13 december 1972, nr. 453/370). De protestantse en rooms-katholieke geestelijke verzorgers organiseren godsdienstoefeningen, geven godsdienstsonderwijs, houden groepsgesprekken en verzorgen bezinningsdagen. De humanistische raadslieden verzorgen wekelijks bezinningssamenkomsten, geven gelegenheid tot groepsgesprekken en organiseren humanistische bezinningsdagen. Tevens behoort het tot de taak van de geestelijke verzorgers de gedetineerden individueel te bezoeken. Zij stellen zich zo spoedig mogelijk in verbinding met de gedetineerden die de wens te kennen hebben gegeven met één van hen contact te willen hebben. Vervolgens onderhouden zij dit contact zolang de gedetineerde daarop prijs blijkt te stellen. De gesprekken beperken zich niet tot het geestelijke vlak, doch ook andere onderwerpen komen aan de orde, hetgeen tot gevolg kan hebben dat de geestelijke verzorger een rol speelt op het vlak van de concrete hulpverlening (in dezen is samenwerking/overleg met andere betrokken functionarissen geïndiceerd).

Geestelijke verzorging door niet aan de inrichting verbonden personen

In de praktijk komt het op verzoek van de gedetineerden regelmatig voor dat een niet aan de inrichting verbonden geestelijke verzorger gedetineerden bezoekt t.b.v. individuele, maar ook wel groepsgewijze, geestelijke verzorging. De directeur verleent hiertoe in de regel na advies van (één van) de aan de inrichting verbonden geestelijke verzorgers toestemming. Dergelijke bezoeken worden van Rijksweg niet gehonoreerd. Wel kunnen in bijzondere gevallen reiskosten worden vergoed (zo zijn recentelijk afspraken gemaakt t.b.v. de geestelijke verzorging van Turks-Islamitische gedetineerden door plaatselijke imams; in de concept-regeling is opgenomen dat de gemaakte reiskosten worden vergoed).

Huidige voorzieningen

Ten behoeve van de ongeveer 3600 gedetineerden zijn aan de penitentiaire inrichtingen predikanten, aalmoezeniers en geestelijke raadslieden verbonden (41 full-timers benevens een aantal part-timers, – omgerekend $\pm$ 20 formatieplaatsen). Daarnaast is een aantal personen op zgn. E-contract werkzaam (o.m. imams, organisten, koorleider) en is één functionaris belast met de zorg van de joodse gedetineerden. In de begroting 1982 is verder een bedrag van f 140 000 geraamd, specifiek t.b.v. geestelijke verzorging.

Met de leiding en voorlichting van de geestelijke verzorging bij de inrichtingen van Justitie zijn resp. een hoofdpredikant, een hoofdaalmoezenier en een centraal geestelijk raadsman benevens drie medewerkers belast, die zijn verbonden aan het departement van Justitie.

Beleidsalternatieven

De werkgroep kon bij haar werkzaamheden niet aan dit onderwerp voorbij gaan. Er bestaat n.l. aanleiding om – met handhaving van het uitgangspunt dat de gedetineerden in de gelegenheid moeten blijven godsdienstoefeningen en bezinningsbijeenkomsten bij te wonen en persoonlijk contact met een geestelijk verzorger te onderhouden – de thans gehanteerde normering opnieuw te bezien, waarbij ook de inhoud van de functie, zoals die zich in de tijd heeft ontwikkeld, wordt betrokken. De werkgroep heeft de indruk dat slechts een zeer kleine minderheid van de gedetineerden doet blijken van behoefte aan geestelijke verzorging in de eigenlijke betekenis. Daarbij verdient het overweging om de geestelijke verzorgers/raadslieden bij voorkeur vanuit de plaatselijke kerken/genootschappen op arbeidsovereenkomst bij de onderscheiden inrichtingen aan te stellen, hetgeen als voordeel kan hebben dat de relatie tussen inrichting en gedetineerden en de naaste sociale omgeving wordt geïntensiveerd. Naar raming zijn hiermee besparingen tot een bedrag van 4 miljoen te realiseren. Het aantal hiermee gemoeide formatieplaatsen bedraagt 40.

1.2.4. Bijzonder regiem kortverblijvenden

In de huizen van bewaring verblijven gemiddeld omstreeks 70 tot principale of subsidiaire hechtenis veroordeelden (overigens deels in aansluiting op preventieve hechtenis of – korte – gevangenisstraf) en omstreeks 60 vreemdelingen ter fine van uitzetting. Het is het overwegen waard te bezien of deze categorie zeer kortverblijvenden⁹ (benevens eventueel de tot een gevangenisstraf van ten hoogste een week veroordeelden) kan worden ondergebracht in een redelijk gesloten inrichting met een eenvoudig doch ruim regiem. Daarbij valt te denken aan een regiem van algehele gemeenschap; overdag kunnen de gedetineerden zich naar behoefte bezighouden met aan te bieden recreatieve en ontspannende bezigheden; er is geen gestichtsarbeid; de personeelsformatie kan daarbij zeer beperkt blijven. Opvang van deze categorie gedetineerden met een regiem als hiervoor kort weergegeven in een inrichting met een capaciteit van omstreeks 100 plaatsen zou ten opzichte van het gemiddelde huis van bewaring een formatieve besparing kunnen opleveren van, naar grove raming, omstreeks 50%. (= 50 formatieplaatsen; d.w.z. 3 miljoen).

Dit alternatief is – mits accommodatie enz. voorhanden is – relatief snel te realiseren.

1.2.5. Integratie Pieter Baan Centrum en Selectie-Instituut

In Utrecht zijn gevestigd de inrichtingen Pieter Baan Centrum (P.B.C.) en Selectie-Instituut (S.I.). De taken van het P.B.C. (ressortend onder de Directie Gevangeniswezen) zijn:

- a. Voorlichting aan de rechter in het kader van het strafproces;

⁹ Dit alternatief biedt ook enigszins de mogelijkheid tot «hotelopvang» van vreemdelingen ter fine van uitzetting.

b. Voorlichting aan de administratie t.b.v. de detentiebegeleiding en voorlichting in het kader van gratieprocedures.

De taken van het S.I. (ressortierend onder de directie TBR/Reclassering) zijn:

a. Voorlichting aan de administratie ten aanzien van (her)plaatsing van personen waarop de TBR-maatregel of artikel 47 en 120 van de Gevangeniswet van toepassing zijn;

b. Voorzieningen bieden voor crisisopnamen van deze personen.

Aangezien de taken van de twee inrichtingen in zekere zin in elkaars verlengde liggen acht de werkgroep het voorstelbaar dat beide instellingen worden samengevoegd. Zulks levert aanzienlijke formatieve besparingen op. Een bijkomend voordeel is dat de voorziene nieuwbouw voor het S.I. (gepland voor 1983) niet behoeft door te gaan.

Op basis van boven beschreven taken zal het nieuwe instituut naar verwachting vooreerst moeten beschikken over omstreeks 50 plaatsen. Bij de berekening van dit aantal is uitgegaan van één klinische observatieperiode. Daarbij is ook rekening gehouden met een lichte stijging van het aantal personen over wie een voorlichtingsrapport dient te worden uitgebracht. Ook met betrekking tot het aantal crisisinterventies en terugplaatsingen wordt een geringe stijging verwacht. Voorts is uitgegaan van een verkorting van de verblijfsduur. In dat verband is onder meer uitgegaan van een aanmerkelijke verkorting van het gemiddelde tijdsverloop tussen het executabel worden van de TBR en de opname in de behandelingsinrichting (thans omstreeks 19 weken). Ook zal een aantal procedures dienen te worden gestroomlijnd. De werkgroep tekent hierbij aan dat de berekening van het benodigde aantal plaatsen zijn beperkingen heeft. Er zijn tal van ongewisse factoren, zoals de onbekendheid met het toekomstige aanbod van nieuwe TBR-gestelden, pieken daarin (met evt. noodzaak tot opname bij dreigende overschrijding van de passanten termijn), en de mate waarin het verantwoord is verpleegden in de behandelingsinrichtingen plaats te laten maken voor nieuw geselecteerden. Daarenboven zal de behoefte aan voorlichtingsrapportage toenemen wanneer op grond van het wetsontwerp-TBR klinische observatie voorwaarde wordt voor het opleggen van deze maatregel. Een werkelijk betrouwbare schatting omtrent de capaciteitsbehoefte in de toekomst is dan ook niet te maken.

Aangezien het huidige P.B.C. – gehuisvest in een nieuw gebouw – beschikt over 36 plaatsen dient het nieuwe instituut de beschikking te krijgen over additionele capaciteit. Deze is te vinden in het Huis van Bewaring «Het Veer» (F.O.B.A.) te Amsterdam. Of deze constructie uiteindelijk werkbaar zal blijken of dat uitbreiding van het P.B.C.-gebouw noodzakelijk is, zal de tijd moeten leren. Deze modaliteit zal overigens organisatorisch niet eenvoudig te realiseren zijn, met name ook om te waarborgen dat de verschillende functies van de uitgebreide FOBA niet in het gedrang komen.

Aangezien de beide inrichtingen ressorteren onder twee verschillende directies zal straks ook het beheersen van de processen extra zorg vergen, terwijl de integratie op zich zelf een zeer zorgvuldige voorbereiding en begeleiding zal vereisen. Op weloverwogen gronden heeft het vigerende beleid als uitgangspunt, dat opname in het SI in het kader van de selectie voor in principe iedere TBR-gestelde plaatsvindt. In de praktijk wordt zorgvuldig bezien of niet met buitenselectie kan worden volstaan. Na integratie zal eerder voor buitenselectie moeten worden gekozen. Dit vergt een versterking van het apparaat voor de buitenselectie. Niet alleen het waarborgen van de verschillende functies in de FOBA vraagt aandacht, ook zal er voor gezorgd dienen te worden dat alle taken van het geïntegreerde PBC/SI zelf voldoende evenwichtig en in aparte circuits tot hun recht komen.

Invoering van deze bezuinigingsmogelijkheid zal op den duur circa f 5 mln. besparen, overeenkomend met 80 formatieplaatsen. De revenuen zijn voor de helft aan Gevangeniswezen en voor de helft aan TBR toe te rekenen.

1.2.6. Integratie van het Penitentiair Ziekenhuis en het Huis van Bewaring Het Veer

In het penitentiaire complex te Den Haag is ondergebracht het Penitentiair Ziekenhuis (PZ). In deze inrichting, status huis van bewaring, kunnen gedetineerden worden opgenomen die een (eenvoudige) medische ingreep dienen te ondergaan benevens gedetineerden die verpleging behoeven (o.m. besmettelijke ziekten en verpleging na medische ingreep). In het bijzonder worden hier gedetineerden opgenomen die op grond van vluchtgevaar niet in een burgerziekenhuis kunnen worden opgenomen. Voor zover vluchtgevaarlijke gedetineerden een ingreep moeten ondergaan die niet in het PZ kan worden verricht, vindt zulks plaats in een burgerziekenhuis met extra (personeelsintensieve) bewaking.

Het Penitentiair Ziekenhuis heeft een capaciteit van 26 plaatsen. De gemiddelde bezetting bedraagt ca. 15 gedetineerden. In het huis van bewaring Het Veer te Amsterdam is gevestigd de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling (FOBA). Het Veer heeft de beschikking over zes paviljoens (capaciteit van elk paviljoen 9 plaatsen); tevens is in het gebouw een volledig ingerichte ziekenafdeling ondergebracht. Twee paviljoens zijn in gebruik t.b.v. de FOBA; de overige capaciteit is thans onbenut (enkele afdelingen zijn tijdelijk benut voor het onderbrengen van gestichtswachters).

De FOBA is bestemd voor de opvang van:

- mannelijke psychisch gestoorde gedetineerden die als gevolg van een crisissituatie uit de penitentiaire inrichtingen, waar zij verblijven, verwijderd moeten worden;
- mannelijke psychisch gestoorde gedetineerden t.a.v. wie tot toepassing van art. 47 of 120 Gevangenismaatregel is besloten en die in afwachting van de effectuering van bedoeld besluit in een huis van bewaring of gevangenis onhoudbaar blijken;
- krankzinnig verklaarde mannelijke gedetineerden (art. 27 WvS), die wachten op plaatsing in de aangewezen inrichting.

Voorstel

Integratie van het PZ en de FOBA in het HvB Het Veer zou een besparing opleveren van naar raming 22 formatieplaatsen. De hiermee te realiseren besparingen lopen op tot 1,2 miljoen in 1986. Implicatie van overplaatsing van het PZ van Den Haag naar Amsterdam is, dat de in het verleden opgebouwde goede en nauwe contacten tussen PZ en plaatselijke ziekenhuizen goeddeels verloren zullen gaan, terwijl dergelijke contacten elders slechts geleidelijk opgebouwd kunnen worden. Vanuit capaciteitsoogpunt zijn er geen bijzondere implicaties. Het PZ kan de beschikking krijgen over de ziekenafdeling (capaciteit 3 x 4 + 4 plaatsen) alsmede over één paviljoen als uitloopcapaciteit.

1.2.7. Invoering halve dagen arbeid voor de gedetineerden

De begeleiding van de arbeid van gedetineerden wordt verzorgd door gespecialiseerd arbeidspersoneel. In totaal zijn hiermee ca. 430 formatieplaatsen gemoeid. In de meeste inrichtingen worden de gedetineerden op werkdagen in beginsel gedurende acht uur ingezet in de arbeid. Verschillende oorzaken hebben er echter toe geleid dat die arbeidsduur door de individuele gedetineerden in de praktijk slechts zeer ten dele wordt gerealiseerd. Vooral in de meer gesloten inrichtingen wordt de arbeidstijd veelvuldig onderbroken ten behoeve van andere collectieve dan wel individuele

activiteiten (gesprekken met stafleden, advocaten, familiebezoek, sport etc.). Een verbetering van de bestaande arbeidsorganisatie, waarbij het erom gaat de reële arbeidstijd zo effectief mogelijk te organiseren, is reeds geruime tijd in studie.

Voorstel

Rekening houdend met het vorenstaande kan worden overwogen een systeem van halve dagen arbeid in te voeren, waarbij de gedetineerden, verdeeld over een ochtend- en een middagploeg, 4 uur per dag effectief aan de arbeid deelnemen. Het vrije dagdeel zou dan te benutten zijn voor andere regiemsactiviteiten zoals onderwijs en vorming of individuele hulpverlening. Het invoeren van een dergelijk systeem maakt het mogelijk de capaciteit van de arbeidsbedrijven te verminderen, zodat de voor de begeleiding daarvan benodigde formatieve sterkte kan worden teruggebracht met ca. 90.

Opmerkingen

Om te vermijden dat het onderhavige alternatief leidt tot een meer cellulair en beperkt regiem, zullen voorwaarden dienen te worden geschapen voor een zinvolle invulling van het niet voor de arbeid bestemde dagdeel. De werkgroep neemt vooralsnog aan dat hiervoor circa 20 formatieplaatsen nodig zijn, zodat het saldo van het aantal te besparen formatieplaatsen komt op 70. Financieel is daarmee een besparing gemoeid van ongeveer 4 miljoen.

Met een systeem van halve dagen arbeid is in de praktijk reeds bij een aantal inrichtingen ervaring opgedaan. Bij het inkrimpen van de totale arbeidscapaciteit zal moeten worden getracht de kwaliteit van de huidige arbeidsvoorzieningen onaangetast te laten. Dit houdt in dat met name de zgn. vakarbeid zoveel mogelijk behouden dient te blijven, waardoor het, bij invoering van halve dagen arbeid, mogelijk wordt een groter aantal gedetineerden aan de gemeenschappelijke (vak-)arbeid te laten deelnemen dan thans het geval is.

1.2.8. Inzet bewaarders bij de begeleiding van de arbeid

Naast de invoering van een arbeidsduur voor de gedetineerden van 4 uur per dag, kan worden overwogen bij de begeleiding van eenvoudige arbeidsprocessen op beperkte schaal bewaarders in te zetten. Thans hebben de bij de arbeid aanwezige bewaarders in het algemeen slechts een toezichthoudende functie. Met name bij die vormen van gedetineerden-arbeid, waarvan de begeleiding géén specifieke specialistische kennis vereist, zouden de voor het houden van toezicht beschikbare bewaarders tevens een begeleidende rol kunnen spelen.

Naar raming zou, door het aldus inzetten van bewaarders, de totale formatieve sterkte van het gespecialiseerde arbeidspersoneel met ca. 70 plaatsen kunnen worden verlaagd, hetgeen een financiële besparing oplevert van rond 4 miljoen. Hierbij is wel rekening gehouden met het feit dat, zelfs voor de meest eenvoudige vormen van arbeid, het immer noodzakelijk blijft, naast de met een begeleidende taak belaste bewaarders, ook arbeidspersoneel ten behoeve van de continuïteit van het productieproces en het verrichten van diverse organisatorische taken aanwezig te doen zijn. Het inzetten van bewaarders bij de begeleiding van de zgn. vakarbeid wordt in verband met de daarvoor benodigde specifieke kennis niet mogelijk geacht.

1.2.9. Herstructurering Korps Gestichtswacht

Veruit de meeste aankomende bewaarders worden geworven via het Korps Gestichtswacht. De binnenkomende gestichtswachter krijgt direct een interne opleiding van 2 maanden. Na de eerste opleiding volgt plaatsing

bij een inrichting. De gestichtswachter blijft thans echter hiërarchisch vallen onder het Korps en is in beginsel landelijk inzetbaar. Om waar nodig bij ernstige incidenten in de inrichtingen over getraind personeel te kunnen beschikken, dat vertrouwd is met het Gevangeniswezen, zijn uit het Korps Gestichtswacht mobiele eenheden geformeerd.

In de GEWA-periode (twee tot vier jaar) wordt door het Korps Gestichtswacht de A-opleiding verzorgd waarna de gestichtswachter bij het CWOI de B-opleiding volgt.

Voorstel

Overwogen kan worden de functioneel bij een inrichting ondergebrachte gestichtswachters ook hiërarchisch onder het kader van de betrokken inrichtingen te brengen. Wel zou een bepaalde relatie met het Korps moeten blijven bestaan, enerzijds om een goed verloop van de opleiding te waarborgen, anderzijds teneinde (tenminste een deel van) de huidige flexibele inzetbaarheid van de gestichtswachters te behouden.

Hoewel een nadere uitwerking van het voorstel zeker enige tijd in beslag zou nemen is de werkgroep van mening dat hiermee een besparing van ca. 20 formatieplaatsen kan worden gerealiseerd, hetgeen een financiële besparing van 1,5 miljoen betekent.

1.2.10. Taakaanpassing kaderleden

Voor o.m. de dagelijkse leiding van de bewaarders beschikt de penitentiaire inrichting over hoofdbewaarders. Het aantal van deze kaderleden wordt momenteel per inrichting primair bepaald door de aanwezigheidsnoodzaak tijdens de weekeinden. De verhouding tussen het aantal hoofdbewaarders en het aantal bewaarders is ca. 1: 8. Het kader is thans volledig vrijgesteld van het verrichten van bewaardersdiensten.

Voorstel

Teneinde tot een meer efficiënte inzet van het kader te komen kan worden overwogen:

- a. Het uitgangspunt bij de vaststelling van de kaderformaties te wijzigen in die zin dat de sterkte per inrichting wordt bepaald door:
 - de voor onvermijdbare organisatorische taken benodigde sterkte (t.b.v. het bedrijfsbureau);
 - het feitelijk binnen de inrichting functionerende aantal bewaarders-teams.
- b. De kaderleden voor het deel van hun tijd dat niet benodigd is voor bovenvermelde taakbestanddelen in te zetten als «meewerkend voorman» en dus bepaalde bewaardersdiensten te laten verrichten.

Voor de realisering van een dergelijk voorstel zou het noodzakelijk zijn te komen tot:

- beleidsmatige schoning van de organisatorische taken van het kader;
- het aangeven van een duidelijke bestemming voor de vrijgestelde tijd (b.v. beoordeling, functioneringsgesprekken, overlegvormen buiten het team etc.);
- in alle gevallen invoering van een duidelijke teamstructuur.

Het totale effect op de formatie vergt nog nader onderzoek maar wordt voorlopig getaxeerd op een besparing van ca. 90 formatieplaatsen, hetgeen financieel een besparing van 5 miljoen inhoudt.

Wel moet erop worden gewezen dat effectuering van het voorstel een verdunning zou inhouden van het aantal personeelsleden in de executieve dienst ten opzichte van het aantal gedetineerden. In de praktijk kan dit, vooral bij het optreden van bijzondere spanningen of calamiteiten, op problemen stuiten.

1.2.11. Structurering Bewegingsvrijheid gedetineerden

In de voor de penitentiaire inrichtingen vastgestelde postenbezettingen is er in voorzien, dat tijdens alle activiteiten buiten de cel, zoals arbeid, recreatie, beweging in de open lucht, per ring, etage of paviljoen steeds tenminste één bewaarder aanwezig is om eventueel op de cel achterblijvende gedetineerden te verzorgen. Daarnaast bestaat er in een aantal inrichtingen een min of meer ruim systeem van vrije beweging. Dit houdt in dat gedetineerden zich naar verkiezing tijdens een aantal gemeenschappelijke activiteiten vrijelijk van de ene activiteit naar de andere kunnen begeven en zich naar believen kunnen laten in- en uitsluiten. Een dergelijk systeem is relatief personeelsintensief. Denkbaar is een systeem van meer geprogrammeerde bewegingen in combinatie met het uitgangspunt dat gedetineerden die bij de aanvang van gemeenschappelijke activiteiten daaraan niet willen deelnemen, niet op een later tijdstip worden uitgesloten om alsnog aan deze activiteiten deel te nemen. Binnen dit systeem is het mogelijk het relatief grote aantal statische posten (dat op zich een louter toezichthoudende en bewarende taak heeft) in te krimpen en te vervangen door een relatief gering aantal ambulanten. De besparende effecten van dit voorstel zijn niet exact te schatten. Realisering van het alternatief kan o.m. tot gevolg hebben dat méér gedetineerden aan de gemeenschappelijke activiteiten gaan deelnemen, hetgeen formatieve consequenties kan hebben. De resultaten zijn ook sterk afhankelijk van de mate waarin de betrokken inrichtingen op grond van het terzake met deze te voeren overleg in staat zijn de voorgestelde aanpassingen door te voeren.

Een nadere uitwerking per inrichting is dan ook noodzakelijk om het besparende effect concreet te kunnen vaststellen. Het lijkt echter aannemelijk dat, afhankelijk van de mate waarin de voorgestelde maatregel wordt doorgevoerd, een formatiebesparing kan worden gerealiseerd tot ca. 250 plaatsen, te ramen op omstreeks 14 miljoen. Een dergelijke maatregel is ingrijpend en zal het leefklimaat in de inrichting niet ten goede komen. Met name bij de invoering daarvan dient te worden gerekend op spanningen. Overigens moet nog worden opgemerkt dat deze besparing alleen kan worden bereikt indien tevens de onder 5 voorgestelde beperking van de dagprogramma's in de weekeinden wordt geëffectueerd.

1.2.12. Professionalisering arbeid

De arbeid in de penitentiaire inrichtingen vormt een belangrijk onderdeel van het dagprogramma. De arbeid is in het algemeen niet vergelijkbaar met die in het vrije bedrijf. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen, zoals een arbeidstijd van minder dan acht uren, veelvuldig incidentele onderbrekingen van de arbeid voor andere activiteiten (bezoek van familie of anderen, gesprek met hulpverleners, sport, beweging in de open lucht e.v.a.), in het algemeen ongeschooldheid van de gedetineerden, kortdurend verblijf van de gedetineerde in de inrichting, beperkte inzet en motivatie van de gedetineerde (waarop de onderlinge sociale controle en de geringe hoogte van het arbeidsloon van invloed zullen zijn), niet selecteren van gedetineerden met het oog op de in een inrichting bestaande arbeidsmogelijkheden enz.

De organisatie van veel penitentiaire inrichtingen is zodanig, dat gedurende de voor de arbeid bestemde uren arbeidspersoneel aanwezig is om alle gedetineerden in de arbeid op te vangen, terwijl er op die uren ook (soms veel) ander personeel aanwezig is ten behoeve van die gedetineerden die niet aan de arbeid deelnemen.

Denkbaar is om één of meer gevangenen in den lande zodanig in te richten, dat het programma geheel zal bestaan uit professionele arbeid volgens een met het vrije bedrijf vergelijkbare organisatieopzet. Een dergelijke opzet houdt in, dat er op werkdagen acht uren arbeid plaatsvindt onder deskundige met speciaal op de arbeid geselecteerde gedetineerden

(selectie naar motivatie, inzet en arbeidsgeschiktheid; speciale scholing is niet noodzakelijk). Dit impliceert versterking van het arbeidsapparaat (personeel en materieel) maar laat toe dat de formatie van de inrichting op andere punten wordt verlaagd.

In totaliteit betekent een dergelijke aangepaste opzet een verruiming van de differentiatiemogelijkheden, van belang voor die gedetineerden die bereid en in staat zijn volwaardige arbeid te verrichten en overigens geen bijzondere aandacht behoeven. De mate, waarin realisering van een dergelijk alternatief besparingen oplevert, is afhankelijk van de inrichting waar professionele arbeid wordt ingevoerd. Invoering van het alternatief in een bepaalde bestaande gevangenis, die op grond van de reeds aanwezige accommodatie in beginsel zeer geschikt lijkt, levert het volgende beeld. De formatie van de bewaking kan relatief aanzienlijk worden verminderd, terwijl ook enkele andere deelformaties – in geringe mate – kunnen worden teruggebracht; daartegenover dient de arbeidsformatie te worden verhoogd. Als resultante daarvan kan worden gerekend op een vermindering met 24 formatieplaatsen. Zulks impliceert een besparing van omstreeks f 1 440 000.

De toegevoegde waarde van de arbeidsbedrijven (ongewijzigd metaal, beton en hout) zal aanzienlijk toenemen, enerzijds omdat de produktiviteit per uur zal toenemen, anderzijds omdat per week méér uren wordt gewerkt. Deze extra opbrengst¹⁰ is op jaarbasis (uitgaande van 100 gedetineerden in de arbeid) te ramen op f 2 310 000.

Daartegenover staat, dat gerekend moet worden op eenmalige extra investeringen in het arbeidsbedrijf (te ramen op f 200 000) en jaarlijks terugkerende extra afschrijvingskosten (eveneens te ramen op f 200 000 per jaar).

Het aan de gedetineerden uit te betalen arbeidsloon neemt eveneens toe; uitgaande van betaling van een minimumloon (waarvan een deel als tegemoetkoming in de kosten van verzorging door het Rijk wordt ingehouden) kan hiervoor een stelpost van f 950 000 worden opgenomen.

Per saldo resulteert dan een besparing van f 2 600 000 per jaar. Naar het zich laat aanzien is de haalbaarheid van het alternatief redelijk groot. Het uitgangspunt dat het minimumloon wordt betaald, zal de haalbaarheid vergroten. Daarbij dient echter te worden aangetekend, dat realisering van dit alternatief de druk om alle gedetineerden (ongeacht in welke mate zij aan de arbeid en andere activiteiten deelnemen) een minimumloon te betalen mogelijk zal toenemen. Het inwilligen van verlangens in die richting lijkt echter minder redelijk.

1.2.13. *Twee gedetineerden in één cel*

Het structureel onderbrengen van twee gedetineerden in één cel is een beleidsalternatief dat op het eerste gezicht relatief snel en eenvoudig en zonder zwaarwegende consequenties lijkt te kunnen worden gerealiseerd, terwijl daarmee substantiële besparingen zouden kunnen worden bereikt. Bij nadere overweging blijkt echter dat aan dit alternatief ook tal van bezwarende implicaties kleven.

Juridische implicaties

Ingevolge de vigerende wettelijke bepalingen dienen alle gedetineerden, op wie een regiem van beperkte gemeenschap of afzondering van toepassing is, gedurende de nacht te worden afgezonderd. De Minister heeft echter de bevoegdheid bepaalde gevangenen aan te wijzen, waar de nachtelijke afzondering niet, of slechts voor een gedeelte van de bevolking plaatsvindt¹¹. Vóór tot plaatsing van twee gedetineerden op één cel in daartoe aangewezen huizen van bewaring kan worden overgegaan, dient derhalve de Beginse-lenwet gevangeniswezen (en analoog de Gevangenismaatregel) te worden gewijzigd.

¹⁰ Deze inkomsten vloeien in de zgn. middelen, maar kunnen binnen het raam van de opdracht van de werkgroep als besparingen worden beschouwd.

¹¹ Voor een dergelijke aanwijzing is advies van de Centrale Raad van Advies vereist.

De Standaard Minimum Normen voor de behandeling van gedetineerden, zoals geformuleerd door de Verenigde Naties en door de Raad van Europa – welke regels wel door Nederland zijn onderschreven, overigens zonder dat zij kracht van wet hebben –, hebben eveneens als uitgangspunt, dat de gedetineerden gedurende de nacht alleen op een cel worden ondergebracht.

Regimaire en organisatorische implicaties

Het onderbrengen van twee gedetineerden in één cel heeft tal van regimaire en organisatorische implicaties. Mede omdat het merendeel van de gedetineerden onvrijwillig met een andere gedetineerde een cel moet delen zullen spanningen in de inrichting toenemen; total-institutions effecten zullen zich in versterkte mate voordoen; negatieve aspecten van de gedetineerdensubcultuur krijgen meer ruimte. Het leefklimaat zal verslechteren. Bij een ongewijzigde overall-verhouding personeel–gedetineerden is extra personele inzet vereist. De maatregel brengt ook verder verlies van privacy met zich.

Bouwkundige implicaties

De penitentiaire inrichtingen zijn over het algemeen sterk verouderd. De bestaande voorzieningen zijn zodanig dat zij in een aantal gevallen ternauwernood gelegenheid bieden voor die faciliteiten/activiteiten waarop de gedetineerden rechtens aanspraak kunnen maken. Het onderbrengen van twee gedetineerden in één cel kan in de regel derhalve eerst worden geëffectueerd nadat – veelal ingrijpende, kostbare en veel tijd vergende – aanvullende bouwkundige voorzieningen zijn getroffen¹².

Implicaties voor de benodigde capaciteit

Indien structureel twee gedetineerden in één cel worden geplaatst zal het i.v.m. voorkomende hooglopende spanningen tussen dezen – al dan niet resulterend in vernieling van de cel – regelmatig voorkomen dat één of beiden plotseling in een andere cel dienen te worden ondergebracht. Met het oog daarop dient de inrichting over een voldoende aantal reservecellen te beschikken. Zulks beïnvloedt de gemiddelde gedetineerden-dagprijs.

Financiële implicaties

Het structureel onderbrengen van twee gedetineerden in één cel brengt veelal relatief hoge eenmalige kosten met zich mee i.v.m. noodzakelijke bouwkundige aanpassingen van de daartoe aan te wijzen inrichtingen (aanpassen van de algemene voorzieningen in de inrichtingen op het toegenomen aantal gedetineerden en medewerkers), herinrichtingskosten van de cel (m.n. ventilatie, meubilair).

De exploitatiekosten – omgerekend per gedetineerde – kunnen daarentegen direct na effectuering van de maatregel op een lager peil komen. De te realiseren besparingen kunnen in hun algemeenheid niet exact worden berekend in verband met de afhankelijkheid van een aantal factoren. Van belang is daarnaast in hoeverre door een dergelijke maatregel – en dit is mede afhankelijk van de bouwkundige situatie – de kwaliteit wordt aangetast op het vlak van bejegening, beveiliging, algemeen leefklimaat voor gedetineerden en personeel en bestuur- en beheersbaarheid van de inrichting. Naar grove raming is bij een beperkte invoering van de maatregel een besparing van 15 tot 25 miljoen gulden te realiseren; een en ander is mede afhankelijk van het aantal inrichtingen waar de maatregel wordt ingevoerd. Besparingen worden nagenoeg geheel gerealiseerd ten koste van verlies van arbeidsplaatsen (250 à 415). Gezien de vele moeilijk in te schatten implicaties zal op dit terrein met de nodige behoedzaamheid geopereerd moeten worden.

¹² Voor het beschikbaar komen van de nodige gelden is Justitie afhankelijk van het departement van VRO.

1.2.14. *Samenvattend overzicht in posterioriteitsvolgorde*¹³

Onderwerp	Besparingen in milj. glds. ultimo				Besparing 1986 in % meerjaren-cijfer 1986	Effecten op de werk-gelegenheid (1986)
	1983	1984	1985	1986		
1. herstructurering POI's	0,4	0,7	0,7	0,7	0,2%	-/. 15
2. beperking dagprogramma weekeinden	1	4	5,5	5,5	1,7%	-/. 80
3. geestelijke verzorging	1,5	3	4	4	1,2%	-/. 40
4. bijzonder regiem kort-verblijvenden	—	—	3	3	0,9%	-/. 50
5. integratie PBC/SI	—	1,2	2,5	2,5	0,8%	-/. 40
6. integratie PZ en FOBA	—	1,2	1,2	1,2	0,4%	-/. 22
7. halve dagen arbeid	0,5	1,5	3	4	1,2%	-/. 70
8. inzet bewaarders in de arbeid	1	2	3	4	1,2%	-/. 70
9. herstructurering korps Gestichtswacht	—	1,5	1,5	1,5	0,5%	-/. 20
10. taakaanpassing kader-leden	—	3	5	5	1,5%	-/. 90
11. structurering bewegings-vrijheid gedetineerden	4	10	14	14	4,2%	-/. 250
12. professionalisering arbeid ¹⁴	—	0,5	1,5	2,4	0,7%	-/. 24
13. twee gedetineerden in één cel			15 à 25		4,5 à 7,5%	250 à 415
	8,4	28,6	59,9 à 69,9	62,8 à 72,8	19 à 22%	1021 à 1186

¹⁴ Realisering van dit alternatief impliceert, dat de onder 6 geraamde besparingen met omstreeks f 400 000 dienen te worden vermindert.

Vrijwel alle besparingen betreffen de economische categorie «personele uitgaven».

1.3. Bezuinigingsmogelijkheden die nadere studie en uitwerking behoeven

1.3.1. *Inleiding*

Naast de bezuinigingsmogelijkheden zoals aangegeven in het eerste deel van dit hoofdstuk, is een aantal andere varianten denkbaar, die wellicht tot besparingen kunnen leiden. Deels omdat de werkgroep die dit rapport heeft opgesteld zich zelf niet de meest geëigende instantie acht om deze alternatieven op al haar consequenties te kunnen beoordelen, deels omdat op concrete punten nader tijdvergend onderzoek noodzakelijk is, zijn deze varianten niet uitgewerkt. In dit rapport wordt er mee volstaan die beleidsvarianten kort weer te geven.

1.3.2. *Sociale uitkeringen tijdens de detentie*

Een aantal gedetineerden is voor de detentie in het genot van een uitkering, verstrekt op grond van één van de sociale verzekeringswetten. In een aantal gevallen (WAO, AAW, AOW, AWW) heeft het feit van de detentie geen invloed op de uitkering; de uitkering loopt dan tijdens de detentie door. Een steekproef wees uit, dat een niet onaanzienlijk aantal gedetineerden tijdens de detentie een dergelijke uitkering ontvangt, terwijl slechts een deel van hen vanuit deze uitkering in de kosten van levensonderhoud van kinderen of (voormalig) echtgenote moet voorzien.

Hoewel de kosten van de detentie – en derhalve van de verzorging van de gedetineerde – ingevolge de wet ten laste van het Rijk komen lijkt het in

¹³ Belangrijke factoren bij de bepaling van de rangorde waren een zo gering mogelijke aantasting van de kwaliteit en de mate van praktische uitvoerbaarheid.

beginsel redelijk dat een tijdens de detentie doorlopende uitkering op grond van één van de sociale verzekeringswetten om hem in staat te stellen daarmee in de kosten van eigen levensonderhoud te voorzien in een aantal gevallen wordt gereduceerd als compensatie voor de van Rijkswegenoten verzorging.

Vooraleer een regeling terzake zou kunnen worden overwogen, waartoe wijziging van het Wetboek van Strafrecht en/of de betrokken sociale verzekeringswetten is aangewezen, is een nader onderzoek naar aard en omvang van tijdens de detentie ontvangen uitkeringen wenselijk. Onderkend moet ook worden dat aan een eventuele regeling tal van uitvoeringsproblemen kleven. Voorgesteld wordt om deze problematiek in interdepartementaal verband nader in studie te nemen.

1.3.3. Medische verzorging gedetineerden

Aangezien de kosten van de detentie ingevolge de wet ten laste van het Rijk komen, komen ook de kosten van medische verzorging ten laste van het Rijk¹⁵. Een aanzienlijk deel van de gedetineerden was voor de detentie verplicht verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet (ZFW). Een aantal gedetineerden (b.v. zij die tijdens de detentie in het genot van een zgn. sociale uitkering blijven) blijft gedurende de detentie premieplichtig. Ingevolge artikel 12 ZFW jo. artikel 1, sub b, van het Besluit voorrang hebbende regelingen ziekenfondsverzekering kunnen gedetineerden echter geen aanspraak maken op de ZFW.

Hoewel de penitentiaire situatie op zich zelf bijzondere medische voorzieningen noodzakelijk maakt en de medische zorg in de inrichting zich op een ruimer vlak uitstrekt (o.m. op dat van de bejegening in ruime zin) – reden waarom het van belang is dat aan elke inrichting een arts en verpleegkundige(n) vast zijn verbonden – verdient het serieuze overweging te bezien of de gedetineerden onder toepassing van de ZFW kunnen worden gebracht.

Of en in hoeverre daarmee besparingen worden bereikt is zonder nader en diepgaand onderzoek niet aan te geven; van belang daarbij is ook of en in hoeverre de ten behoeve van een dergelijke regeling te treffen administratieve procedures extra kosten met zich brengen, terwijl eventuele besparingen worden beïnvloed door de hoogte van door het Rijk (resp. de gedetineerde) te fourneren premies.

1.3.4. Privatisering arbeid

Een wezenlijk onderdeel van het activiteitenprogramma in de penitentiaire inrichtingen is de arbeid. Variërend per inrichting wordt hieraan 20 tot 40 uur per week besteed. In het algemeen vindt de arbeid plaats in binnen de inrichting gelegen arbeidsaccommodatie terwijl deze arbeid wordt begeleid door aan de inrichting verbonden medewerkers. In de zgn. vakarbeid worden ook alle noodzakelijke machinerieën etc. en de benodigde grondstoffen door het Rijk aangekocht; het gereed produkt wordt op de vrije markt verkocht. In de zgn. particuliere arbeid worden de benodigde machinerieën en grondstoffen door een particuliere opdrachtgever ter beschikking gesteld; er wordt door de opdrachtgever aan het Rijk betaald voor verrichte werkzaamheden.

Het laat zich indenken dat de arbeid in een aantal inrichtingen – zoals in andere landen wel gebruikelijk – verdergaand wordt geprivatiseerd. Dat houdt in, dat aan een particulier bedrijf arbeidsaccommodatie ter beschikking wordt gesteld tegen vergoeding (huur, energie, verzekering); dit bedrijf draagt zelf zorg voor de inrichting van de localiteiten, de organisatie en begeleiding van de arbeid enz. In dit arbeidsbedrijf worden gedetineerden tewerkgesteld tegen een tussen Rijk en werkgever overeengekomen beloning (waarvan een deel wordt uitbetaald aan de gedetineerde). Vanuit inrichtingen met een zgn. half-open regime zouden gedetineerden bij een

¹⁵ De kosten van medische verzorging belopen omgerekend per gedetineerde per dag globaal f 3,70 aan materiële kosten (incl. specialistische behandeling en ziekenhuisopname) en f 5,55 aan personele kosten, e.e.a. ongeacht overheadkosten Penitentiair Ziekenhuis. Onveroordeelden hebben het recht een eigen arts te consulteren; de hieruit voortvloeiende kosten zijn voor rekening van de gedetineerde zelf.

bedrijf/instelling buiten de inrichting te werk kunnen worden gesteld (b.v. terreinonderhoud).

Aan privatisering, als kort uiteengezet, zijn voor- en nadelen verbonden.

- De inrichting behoeft t.b.v. de begeleiding van de arbeid geen medewerkers ter beschikking te stellen; wel zal de inrichting functionarissen t.b.v. penitentiair toezicht/beveiliging bij de arbeid moeten inzetten. Per saldo betekent e.e.a. echter een formatieve besparing.
- De huidige arbeidsmedewerkers hebben behalve een taak bij de instructie en begeleiding van de arbeid ook een naar de gedetineerde gerichte bejegeningstaak. In een geprivatiseerde opzet zou dit aspect verloren gaan, hetgeen kwaliteitsverlies kan impliceren.
- In hoeverre privatisering verdere financiële gevolgen heeft is in zijn algemeenheid niet te voorspellen; e.e.a. is afhankelijk van de van de werkgever bedongen vergoedingen voor accommodatie en inzet gedetineerden en van het aan de gedetineerde te betalen arbeidsloon¹⁶.
- Arbeid is een belangrijk onderdeel van het dagprogramma. Bij privatisering is men volstrekt afhankelijk van de werkgever; dit onderdeel van het dagprogramma is relatief kwetsbaar.
- Oneigenlijke concurrentie met het vrije bedrijf dient vermeden te worden.

Privatisering van de arbeid kan besparingen opleveren. Invoering vergt geen wettelijke aanpassingen en is technisch relatief snel te realiseren. Een nader onderzoek, onder meer naar het aspect van potentiële werkgevers en garanties voor continuïteit, lijkt geboden. Met name denkt de werkgroep daarbij aan half-open inrichtingen.

1.3.5. Vereenvoudiging procedures beklagrecht

Met de invoering van de Wet van 21 oktober 1976, Stb. 568, is de mogelijkheid geopend voor de gedetineerde om van bepaalde jegens hem genomen beslissingen van de directeur herziening te vragen bij zgn. beklagcommissies uit de commissies van toezicht bij de penitentiaire inrichtingen. Van deze beslissingen kunnen klager en directeur in appel gaan bij een beroepscommissie uit de Centrale Raad. De beklagregeling past in het streven de rechtspositie van de gedetineerde te verbeteren. De ervaringen tot dusverre geven alle aanleiding te concluderen dat het beklagrecht een goede zaak is.

Hoewel de toepassing van het beklagrecht absoluut gezien niet een zeer groot beslag legt op de algemene middelen, verdient het – mede omdat een aantal zaken om, ook relatief, weinig ingewikkelde en niet zeer zwaarwegende geschillen handelt en er inmiddels op een aantal punten vaste jurisprudentie van de beroepscommissie is ontstaan – stellig overweging te bezien of de voorgeschreven procedures of onderdelen daarvan kunnen worden vereenvoudigd.

Dergelijke vereenvoudigingen, die de rechtspositie van de gedetineerden inhoudelijk vanzelfsprekend niet mogen aantasten, kunnen tot besparingen leiden. Bijkomend, maar niet onbelangrijk, voordeel is wellicht dat de feitelijke werking van het beklagrecht minder formalistisch wordt, hetgeen een niet antagonistische houding tussen gedetineerden en medewerkers van de inrichting ten goede komt. Procedurele vereenvoudigingen kunnen b.v. worden bereikt middels een (beperkt en voor nader uit te werken casus) in te voeren systeem van *unus iudex*, het geven van een mondelinge beschikking, een beslissing op de stukken, overdracht van de behandeling en selectieve toevoeging van een raadsman e.d. Een verder onderzoek terzake lijkt aangewezen.

¹⁶ Volledigheidshalve zij aangetekend, dat realisering van dit alternatief de met invoeren van een dagprogramma met halve dagen arbeid te bereiken besparingen (maatregel 6 in vorige onderdeel van dit hoofdstuk) deels overlapt.

1.3.6. *Semi-détention*

In een aantal landen bestaat het instituut van *semi-détention*. *Semi-détention* houdt in dat de feitelijke vrijheidsbenaming van een tot onvoor-

waardelijke vrijheidsstraf veroordeelde zich beperkt tot de avonden en de nachten, de weekeinden en de feest- en verlofdagen.

De veroordeelde wordt in de gelegenheid gesteld overdag de normale werkzaamheden uit te oefenen, waarmede hij zich ook voor de detentie bezighield (in de regel zijn beroepsuitoefening, eventueel opleiding of studie). Zulks heeft een aantal voordelen: de veroordeelde kostwinner kan zijn gezin ook tijdens de detentie blijven onderhouden, de terugkeer in de vrije maatschappij geeft, althans voor wat betreft zijn werkkring, geen problemen; de vulling van de daguren kan als zinvol worden beschouwd.

Aan de veroordeelde in semi-détention wordt een aantal nadere voorwaarden gesteld, zoals:

- de verplichting zich buiten de inrichting goed te gedragen; daarop kan controle worden uitgeoefend;
- zich direct na afloop van de werktijd weer naar de inrichting te begeven;
- geen contrabande in te voeren;
- betaling van een bepaald percentage van het verdiende loon aan het Rijk als bijdrage in de kosten van verzorging.

De dagprijs van een gedetineerde in semi-détention kan aanzienlijk lager zijn dan de gemiddelde gedetineerden-dagprijs. Gedurende de arbeidsuren zijn immers geen personele en andere voorzieningen nodig t.b.v. toezicht, arbeid en andere activiteiten. Daarbij is het niet noodzakelijk de gedetineerde in een (relatief dure) gesloten inrichting onder te brengen.

Een enigszins nauwkeurige berekening van middels invoering van semi-détention te realiseren besparingen is niet te ramen. Daarvoor zijn enkele oorzaken aan te wijzen. Het is onzeker hoeveel gedetineerden voor semi-détention in aanmerking komen (naar alle waarschijnlijkheid in hoofdzaak gedetineerden met een zgn. lopend vonnis). Indien de semi-détention in bestaande penitentiaire inrichtingen ten uitvoer wordt gelegd zullen de te realiseren besparingen per inrichting, al naar gelang de feitelijke situatie, kunnen verschillen.

Aan invoering van semi-détention is een praktisch bezwaar verbonden. De gedetineerde zal dienen te worden ondergebracht in een inrichting, niet al te ver gelegen van zijn werkkring¹⁷. Dit impliceert dat in een aantal inrichtingen, over het land gespreid, ruimte zal moeten worden geboden voor het onderbrengen van hen; zulks leidt tot interne differentiatie. Elke vorm van interne differentiatie kost echter capaciteit¹⁸.

Daarnaast is er een meer principieel vraagstuk. Op goede gronden kan worden verdedigd dat semi-détention moet worden beschouwd als een strafmodaliteit. Dit impliceert dat het niet aan de administratie is om te beslissen of een veroordeelde al dan niet in semi-détention zijn detentie kan ondergaan. Invoering van semi-détention impliceert in dit geval een verruiming van het aantal de rechter ter beschikking staande sanctiemogelijkheden. Realisering zal geruime tijd vergen, maar kan op de lange duur wel bijdragen aan een verlaging van de gemiddelde gedetineerden-dagprijs.

Op andere, doch zeker even goede gronden¹⁹ kan echter worden verdedigd, dat semi-détention in het verband van de penitentiaire, meer individueel-gericht, ontwikkelingen is te beschouwen als een *executie-modaliteit*. In dat geval heeft de administratie – eventueel op voordracht van of na bewilliging door het Openbaar Ministerie – wel de ruimte om een beleid te gaan voeren, waarbinnen een aantal tot gevangenisstraf veroordeelden in een inrichting met een regime van semi-détention wordt geplaatst. Alle principieel getinte discussies kunnen overigens op relatief eenvoudige wijze worden beslecht door bij de voorgenomen wijziging van artikel 47 van de Beginselenwet Gevangeniswezen ook de semi-détention expliciet te regelen.

Het invoeren van semi-détention levert niet alleen besparingen op, maar betekent tevens een verruiming en verrijking van het differentiatiestelsel, op grond waarvan aan artikel 26 van de Beginselenwet Gevangeniswezen voor een aantal gedetineerden een zinvolle inhoud kan worden gegeven. Wetswijziging is niet noodzakelijk.

¹⁷ In voorkomend geval kan de interpretatie van het begrip «werkkring», b.v. t.a.v. zelfstandigen, enigszins problematisch zijn.

¹⁸ Ook mag niet worden uitgesloten dat de rechter (in het geval semi-détention beschouwd zou worden als een strafmodaliteit) bij toepassing van semi-détention een straf van langere duur zal opleggen, danwel méér onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zal opleggen. E.e.a. vraagt dan extra capaciteit.

¹⁹ Hierbij kan o.m. worden gewezen op het feit, dat ook nu al gedetineerden in staat worden gesteld een dagopleiding te volgen, op het experiment Te Roer, op de langzamerhand zeer extensieve uitleg van artikel 47 Beginselenwet en op de toepassing van de zgn. weekeindexecutie.

Nadere studie en onderzoek, met name om inzicht te krijgen in het aantal plaatsen dat t.b.v. semi-détention nodig is en naar de mogelijkheden om in de bestaande inrichtingen afdelingen daarvoor te bestemmen, is noodzakelijk om inzicht te krijgen in te realiseren besparingen.

1.3.7. Het vaker plaatsen van gedetineerden in een half-open inrichting

Een beleidsalternatief dat besparend zou kunnen werken is het vaker plaatsen van gedetineerden in een (half-)open inrichting. Vooronderstelling is daarbij dat de gedetineerdendagprijs in een (half-)open inrichting lager is dan die in een gesloten inrichting. Deze vooronderstelling kan in haar algemeenheid wel als uitgangspunt worden gehanteerd – de gemiddelde dagprijs per gedetineerde wordt in hoofdzaak bepaald door het aantal benodigde personeelsleden; een gesloten inrichting vergt in verband met het nodige toezicht, enz. extra menskracht – doch geldt niet onverkort.

Van invloed zijn ook de capaciteit van de inrichting (m.n. van belang in verband met overheadkosten), de accommodatie (met onderlinge relatie ruimten), de organisatie en doelstelling van en het regiem in de inrichting. Vergelijking van de relatie capaciteit – formatie van de onderscheiden inrichtingen leert, dat de kosten per gedetineerde in de half-open inrichtingen zeer uiteenlopen (en soms lager zijn dan die in de POI's) en dat sommige gesloten inrichtingen relatief goedkoper zijn dan bepaalde half-open inrichtingen.

Hieronder worden twee voorstellen aangegeven, die er toe kunnen leiden dat méér gedetineerden dan thans worden geplaatst in een inrichting met een half-open regiem. De daarmee feitelijk te realiseren besparingen zijn zonder nader onderzoek niet aan te geven. Het verdient aanbeveling om deze voorstellen nader op praktische invoering en consequenties te bezien.

a. Het vaker plaatsen van gedetineerden die (nog) niet in aanmerking komen voor een POI in een inrichting met een half-open regiem

In de groep gedetineerden die vanuit een inrichting voor langgestraften wordt overgeplaatst naar een POI zal een aantal personen stellig geschikt zijn om voor plaatsing in een POI in een inrichting met een half-open regiem te worden geplaatst. Het aantal gedetineerden dat voor een dergelijke tussenplaatsing in aanmerking komt is echter beperkt²⁰. In de praktijk zal – zo mag worden aangenomen – met nog minder plaatsen kunnen worden volstaan, omdat veel gedetineerden geen prijs stellen op geregelde wisseling van inrichting van verblijf. De besparingen zullen dan ook zeer marginaal zijn, ook al omdat voor onderhavige categorie gedetineerden niet zal kunnen worden volstaan met de beperkte personeelsformatie, als b.v. voor Bankenbosch is vastgesteld.

b. Het vaker rechtstreeks vanuit een huis van bewaring plaatsen van gedetineerden in een gevangenis met een half-open regiem

Die kortgestraften die bij plaatsing in een gevangenis een restant-straf hebben van acht weken of meer worden thans reeds allen gezien op de mogelijkheid tot plaatsing in een inrichting met een half-open regiem. Gezien de huidige, in de praktijk zeer ruime, hantering van de subjectieve criteria en gezien het aantal «mislukkingen» kan gevoeglijk worden aangenomen dat onder deze categorie gedetineerden niet méér veroordeelden in een inrichting met een half-open regiem kunnen worden geplaatst dan thans. Die gedetineerden die reeds preventief gehecht zijn en die een té kort strafrestant hebben om volgens de bestaande selectieprocedure in een daarvoor bestemde inrichting met een half-open regiem te worden geplaatst zouden in beginsel wel in aanmerking kunnen komen voor plaatsing in een inrichting met een half-open regiem. Een snelle selectieprocedure is dan

²⁰ Een aantal gedetineerden wordt rechtstreeks vanuit een HvB of een half-open inrichting in een POI opgenomen.

noodzakelijk; daarbij kan worden gedacht aan de regel dat elke gedetineerde met een restant-strafduur tot b.v. acht weken ten spoedigste na in kracht van gewijsde gaan van vonnis/arrest vanuit het huis van bewaring wordt overgeplaatst, tenzij de directeur van het HvB van mening is dat detentie in een gesloten inrichting is geïndiceerd.

Gemiddeld verblijven omstreeks 170 tot gevangenisstraf veroordeelde personen, die niet in een gevangenis worden geplaatst, in de huizen van bewaring (incl. tot gevangenisstraf veroordeelden, ten aanzien van wie het O.M. de executie aan zich heeft gehouden en incl. zgn. kortgestrafte arrestanten). Een redelijk aantal hiervan zal in aanmerking kunnen komen voor plaatsing in een inrichting met een half-open regiem. Een enigszins reële schatting van met realisering van dit alternatief te bereiken besparingen is niet te geven. Feitelijk is het alternatief – mits accommodatie enz. voorhanden is – relatief snel te realiseren.

1.3.8. Optimale capaciteit penitentiaire inrichtingen

De gemiddelde kostprijs per gedetineerde in de verschillende penitentiaire inrichtingen wordt in hoge mate bepaald door de voor de inrichting vastgestelde personeelsformatie. De personeelsformatie wordt in belangrijke mate bepaald door de benutbare capaciteit en verder door de concrete bouwkundige situatie, de bestemming en specifieke doelstellingen van de inrichting en door het met het oog daarop vastgestelde regiem.

In elke personeelsformatie is een aantal plaatsen opgenomen ten behoeve van de algemene taken (b.v. directie en diensthoofden, koks, portier, nachtdienst). Is het aantal benodigde formatieplaatsen ten behoeve van de begeleiding van de gedetineerden vrij direct gerelateerd aan de capaciteit, bij de overheadkosten is van een dergelijk verband veel minder direct sprake. Het moet mogelijk zijn rekenkundig een model te ontwerpen, waaruit kan worden afgelezen welke capaciteit leidt tot een zo efficiënt mogelijke personeelsformatie. Aan de hand van dit model kan voor alle bestaande (en eventueel nog in gebruik te stellen) penitentiaire inrichtingen worden bezien in hoeverre de benutbare capaciteit tot relatieve inefficiency leidt. Vervolgens kan worden bezien of het overweging verdient (afdelingen van) inrichtingen vanuit kostenoptiek buiten gebruik te stellen resp. (afdelingen van) inrichtingen samen te voegen.

De capaciteit van de bestaande penitentiaire inrichtingen (deels samengesteld uit een aantal – soms ook ruimtelijk gescheiden – afdelingen) loopt uiteen van 16 tot 228 plaatsen.

Met nadruk zij er op gewezen, dat de capaciteit van een bepaalde inrichting niet louter mag worden vastgesteld aan de hand van een op efficiency-overwegingen opgesteld model, maar dat daarbij ook andere overwegingen zoals bestuur- en beheersbaarheid, regionale behoefte, noodzakelijke kleinschaligheid i.v.m. bijzondere bestemming een rol spelen. Dit beleidsalternatief zal slechts geleidelijk en eerst op langere termijn op (thans niet te specificeren) tot besparingen kunnen leiden. Het ontwerpen van een valide model zoals hiervoor aangeduid, zal geen eenvoudige zaak zijn. Het samenvoegen resp. het buiten gebruik stellen van bestaande inrichtingen kan – zeker met het oog op het actuele en, naar mag worden verwacht, voorlopig blijvende, tekort aan plaatsruimte – (tenzij ten koste van grote eenmalige investeringen) in het algemeen alleen worden gerealiseerd op momenten dat bestaande behuizing dient te worden vervangen.

1.3.9. Geestelijke verzorging

In paragraaf 1.2.3 is een voorstel opgenomen m.b.t. de geestelijke verzorging. Een verderstrekken beleidsalternatief is dat, vanuit de optiek dat de betrokken kerk/het betrokken genootschap een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de geestelijke zorg van haar leden/gelovigen, aan

vertegenwoordigers van deze kerk/dit genootschap gelegenheid wordt geboden om de inrichting te bezoeken en eventueel bijeenkomsten te verzorgen. Te dien einde maakt de plaatselijke afdeling van de kerk/het genootschap afspraken met de directeur van de penitentiaire inrichting, met name met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting en het waarborgen van de privacy van de gedetineerden; de inrichting stelt faciliteiten beschikbaar.

II. RECLASSERING

II.1. Inleiding

Zoals reeds vermeld bestaat er een directe relatie tussen de activiteiten van de reclassering en die van het gevangeniswezen en de TBR-inrichtingen. Met name dient erop gewezen te worden dat een verhoogde activiteit van de reclassering, indien deze bereid is aan de uitvoering van het strafrechtstelsel mee te werken, kan leiden tot een vermindering van het aantal personen dat ingesloten of verpleegd moet worden, dan wel de duur van de insluiting of verpleging kan bekorten. In dit rapport is aan deze materie slechts zijdelings aandacht besteed omdat, in het bijzonder bij het onderdeel gevangeniswezen, uitgegaan is van de kosten per gedetineerde per dag. Niettemin kan het terugbrengen van de reclasseringsactiviteiten betekenen dat de druk op de beide andere sectoren toe zal nemen hetgeen kostenverhogend zou werken. Om die reden is gepoogd de bezuinigingsmogelijkheden op het terrein van de reclassering vooral te zoeken op het vlak van de organisatie.

De werkgroep heeft op haar verzoek kennis kunnen nemen van het rapport «Taak en structuur van de reclassering in Nederland». Dit rapport werd in mei 1982 door een ambtelijke werkgroep van de Directie TBR en Reclassering aan het hoofd van deze Directie uitgebracht. Bedoelde werkgroep, die onafhankelijk van de heroverweging strafrechttoepassing werd ingesteld, heeft zich gebogen over de vraag hoe – bij het mogelijk in de toekomst teruglopen van de financiële middelen – de uitvoering van het reclasseringswerk op een kwantitatief en kwalitatief hoog niveau gegarandeerd kan worden. Deze werkgroep beveelt daartoe een strikte normering van de reclasseringsactiviteiten in tijd en mankracht aan en doet vergaande voorstellen voor andere, haars inziens efficiëntere organisatiestructuren van de reclassering. De Directie TBR en Reclassering heeft het rapport in het rijks- en particuliere reclasseringsveld verspreid en zal eventuele aanbevelingen naar aanleiding van de voorstellen van de werkgroep eerst doen nadat reacties uit dat veld vernomen zijn.

De werkgroep acht het duidelijk dat indien de voorstellen uit het genoemde rapport in samenhang doorgevoerd zouden kunnen worden, omvangrijke besparingen het gevolg zouden kunnen zijn. Tegelijkertijd mag verondersteld worden dat tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de eerder vermelde werkgroep niet eenvoudig zal blijken. Hoewel de werkgroep voor de meest verstrekkende varianten wil aansluiten bij enkele voorstellen in het genoemde rapport, leek het tevens gewenst andere varianten te ontwikkelen welke op minder ingrijpende middelen dan reorganisatie inclusief een normering van de reclasseringsactiviteiten gebaseerd zijn. In het onderstaande worden in grote lijnen vijf beleidsvarianten geschetst, beginnend met een 3% bezuiniging en oplopend naar 20%. Voor alle voorstellen geldt dat realisatie mede afhankelijk is van de medewerking van het particulier initiatief. De financiële detaillering van deze varianten wordt daarna gepresenteerd.

II.2. -3% variant

De -3% variant bestaat uit een beperking van de voorlichtingsrapportage. Jaarlijks worden ongeveer 14 000 voorlichtingsrapporten en aanvullende voorlichtingsrapporten uitgebracht; dit is $\pm 10\%$ van de zaken die ter parkette zijn ingeschreven (strafrechtelijk meerderjarigen). De voorlichtingsrapporten worden voor het grootste deel op verzoek van de rechterlijke macht uitgebracht. Vrij algemeen is de indruk dat nauwelijks van een beleid inzake de aanvraag van voorlichtingsrapporten gesproken kan worden. Vaste criteria voor de aanvraag bestaan niet. Of een rapport wordt aangevraagd is voor een deel van toevalligheden afhankelijk. Verder bestaat de indruk dat in een aantal gevallen voorlichtingsrapportage weliswaar wordt aangevraagd, maar in feite achterwege kan blijven, b.v. omdat de aanvrager slechts de bedoeling heeft om de verdachte met de hulpverlening in contact te brengen. Daarnaast kan in een aantal gevallen het rapport zeer summier worden gehouden, omdat de reclassering weinig of geen concrete informatie kan vergaren. Dat in deze gevallen toch uitgebreide rapporten worden uitgebracht vloeit mede voort uit het doorgaans ontbreken van een gerichte vraagstelling bij degene die om het rapport verzoekt.

Kortom, de voorlichtingsrapportage kan enerzijds beperkt worden door een scherpere selectie aan te brengen in de gevallen waarin wel en waarin niet gerapporteerd wordt; anderzijds door duidelijker aan te laten geven waarop de rapportage gericht dient te zijn, opdat efficiënter kan worden gewerkt. Om dit te realiseren kan gedacht worden aan het posteren van een reclasseringsmedewerker op het parket en bij de griffie van de rechter-commissaris. Deze medewerker zou in samenspraak met de justitiële functionarissen een scherpere selectie aan kunnen brengen en de vraagstelling preciseren. Met deze wijze van werken zal ervaring moeten worden opgedaan. Er wordt, in samenwerking met het WODC en de VVRI, overwogen zo spoedig mogelijk een experiment op dit terrein te starten. Voor een integrale invoering van deze werkwijze moet gerekend worden op ongeveer anderhalf jaar.

Bij de benadering van de financiële consequenties van deze variant is van het volgende uitgegaan:

- jaarlijkse groei van 5% in het aantal ingeschreven strafzaken;
- 25% van de uit te brengen rapporten (t.w. 13,5% v.h. aantal strafzaken) behoeft, gezien de gerichtere vraagstelling twee contacten van elk 45 minuten. Voor het schrijven van deze rapporten is een tijdsbeslag van 2,5 uur aangenomen.
- Voor 75% van de uit te brengen rapporten is uitgegaan van 4 contacten van 45 minuten per contact, en voor het lezen van voorstukken, het schrijven en nalezen van de rapporten wordt 5 uur per rapport gecalculeerd..
- Voor overige rapportage is uitgegaan van 10% van de voorlichtingsrapportage t.b.v. de berechting. Gemiddeld 1 contact van 45 minuten, 2 uur voor het schrijven etc.
- Elke medewerker heeft 1670 uur per jaar ter beschikking.
- Voor overige activiteiten is een glijdende schaal van 60:40 naar 70:30 aangenomen (zie rapport Taak en structuur).
- De verhouding uitvoerenden: administratieve medewerkers: leidinggevenden is gesteld op 8:3,2:1.

Eén en ander leidt ertoe dat bij invoering van een gericht voorlichtingsbeleid uiteindelijk f. 3 mln. wordt bespaard, overeenkomend met 45 formatieplaatsen.

Overwogen is ook om de vroeghulp in het kader van de heroverwegingsoperatie te betrekken. Hier is echter vanaf gezien. Weliswaar kan enige besparing gevonden worden in een scherpere selectie van die personen waar volstaan kan worden met eerste hulp en eventueel verwijzing, maar de ruimte die daardoor vrij komt zal gebruikt moeten worden om een groter aantal in verzekering gestelden dan het huidige te bereiken en om

voortgezette activiteiten als het zoeken naar alternatieven van de inbewaaringstelling en vroeghulprapportage vaker dan thans te verrichten. In die zin zou een gewijzigd beleid inzake de vroeghulp budgettair neutraal zijn en daarom ook voor de bezuinigingsvarianten niet in aanmerking komen.

II.3 –5% variant

Hierboven werd reeds de normering van de reclasseringsactiviteiten vermeld die de werkgroep «Taak en structuur etc.» heeft voorgesteld. Voor deze normering wordt verwezen naar bijlage III. In de –5% variant wordt deze normering integraal overgenomen, maar worden – anders dan deze werkgroep veronderstelt – geen wijzigingen in de organisatie doorgevoerd. Dit achterwege laten van een reorganisatie leidt ertoe dat de normering van preventie, vroeghulp, hulpverlening en dienstverlening met 20% verhoogd moet worden als gevolg van het naast elkaar blijven bestaan van de verschillende reclasseringsorganisaties. Overigens kan deze –5% variant met de –3% variant gecombineerd worden, hetgeen tot een –8% variant zal leiden.

II.4. –10% variant

In de –10% variant wordt de hiervoor bedoelde normering van de reclasseringsactiviteiten opgenomen en wordt tevens de hiervoor beschreven verhoging met 20% als gevolg van frictie en overlapping tussen de verschillende reclasseringsorganisaties teruggebracht tot 10% door het maken van goede afspraken en taakverdelingen tussen de reclasseringsorganisaties. Hierbij valt te denken aan:

- duidelijkheid over taken, positie en doelgroep van de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs;
- betere afstemming activiteiten tussen de zogeheten «binnenreclassering» (de rijksreclasseringsambtenaren werkzaam in de penitentiaire inrichtingen) en de «buiten-reclassering» (de particuliere reclasseringsinstellingen);
- betere taakafbakening tussen de zogeheten thuisafdelingen (het reclasseringsteam in het arrondissement waar de justitiabele woonachtig is en/of bezocht wordt) en de detentie-afdelingen (het reclasseringsteam in de buurt van de penitentiaire inrichting waar de justitiabele verblijft);
- verduidelijking van taken en bevoegdheden van de secretaris van de reclasseringsraad t.o.v. de particuliere reclasseringsinstellingen. Dit vergt wijziging van de Reclasseringsregeling 1970;
- betere taakverdeling in beheers- en beleidsmatige zin tussen de landelijke bureaus van de particuliere instellingen.

Overigens kan deze variant gecombineerd worden met de –3% variant.

II.5. –15% variant

Deze variant volgt zowel de normering als één van de organisatiemodellen uit het rapport «Taak en structuur etc.». In dit organisatiemodel worden alle uitvoerende reclasseringsactiviteiten, zowel van rijk als particuliere instellingen, ondergebracht in een private organisatie met aan de top een directie en een staf ter beleidsvoorbereiding binnen een hiërarchische lijnstructuur.

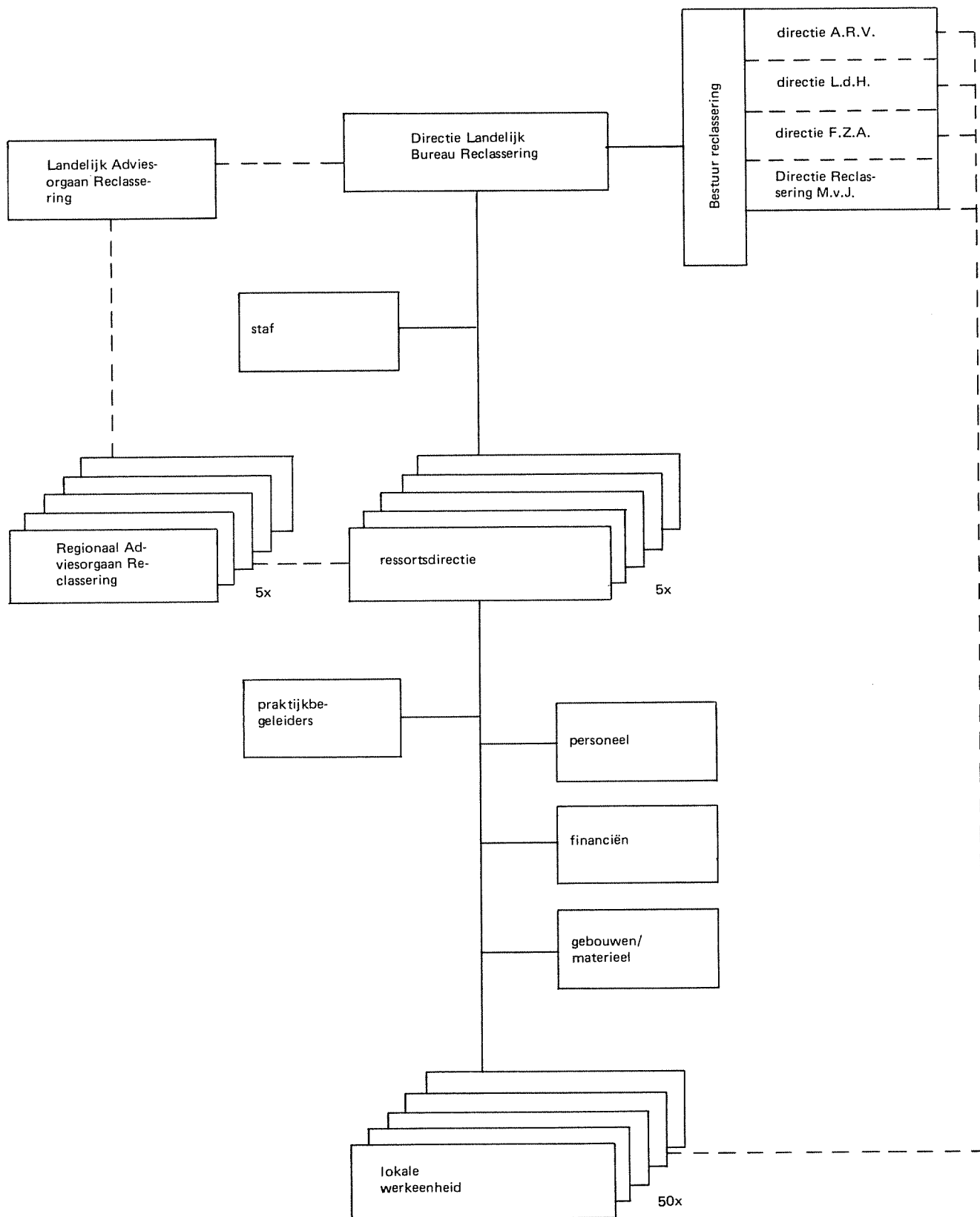
In dit model wordt het reclasseringsbeleid in één organisatie uitgevoerd. De beleidsvoorbereiding van en vaststelling voor de uitvoerende organen vindt binnen de directie plaats. De beleidsvoorbereiding van de landelijke reclasseringsfunctie vindt plaats in een voortdurende dialoog tussen de beleidsdirectie van Justitie, de directie en het bestuur van de organisatie, waarin het departement een zetel heeft. Vaststelling van het reclasseringsbeleid vindt plaats door de Minister.

Om de verantwoordelijkheid van de Minister voor de uitvoering van de reclasseringstaken tot zijn recht te kunnen laten komen, beschikt het departement naast een financiële relatie met de organisatie over inspectiebevoegdheden.

Deze organisatorische constructie lijkt gedurfd en zeker niet eenvoudig van structuur. De verschillende verantwoordelijkheden kunnen op één plaats tot gelding worden gebracht, hetgeen niet altijd de helderheid zal bevorderen. Vooral de positie van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie in het bestuur van de reclasseringsorganisatie is een delicate. Echter, indien de participanten bereid zijn zich in te zetten voor een goed werkende, relatief goedkope, hoog gekwalificeerde uitoefening, kan deze organisatievorm zijn waarde bewijzen.

De Centrale Raad van Advies behoudt haar adviserende functie, eventueel op regionaal niveau bijgestaan door de reclasseringsraden per hofressort. De lokale werkeenheden worden gevormd door de huidige werkeenheden van A.R.V., L.d.H. en hier en daar van een C.A.D., waarin vaak qua samenstelling geen wijziging hoeft plaats te vinden. De werkeenheden zullen qua cultuur en identiteit terug kunnen vallen op hun vertegenwoordigers in het bestuur van de reclassering. Vooral in de wat minder dicht bevolkte regio's zullen kleinere werkeenheden moeten worden samengevoegd. Er zij op gewezen dat de problemen bij invoering van dit model niet gering zullen zijn. Voor de overhead moet worden gerekend op ca. 110 formatieplaatsen.

In schema:

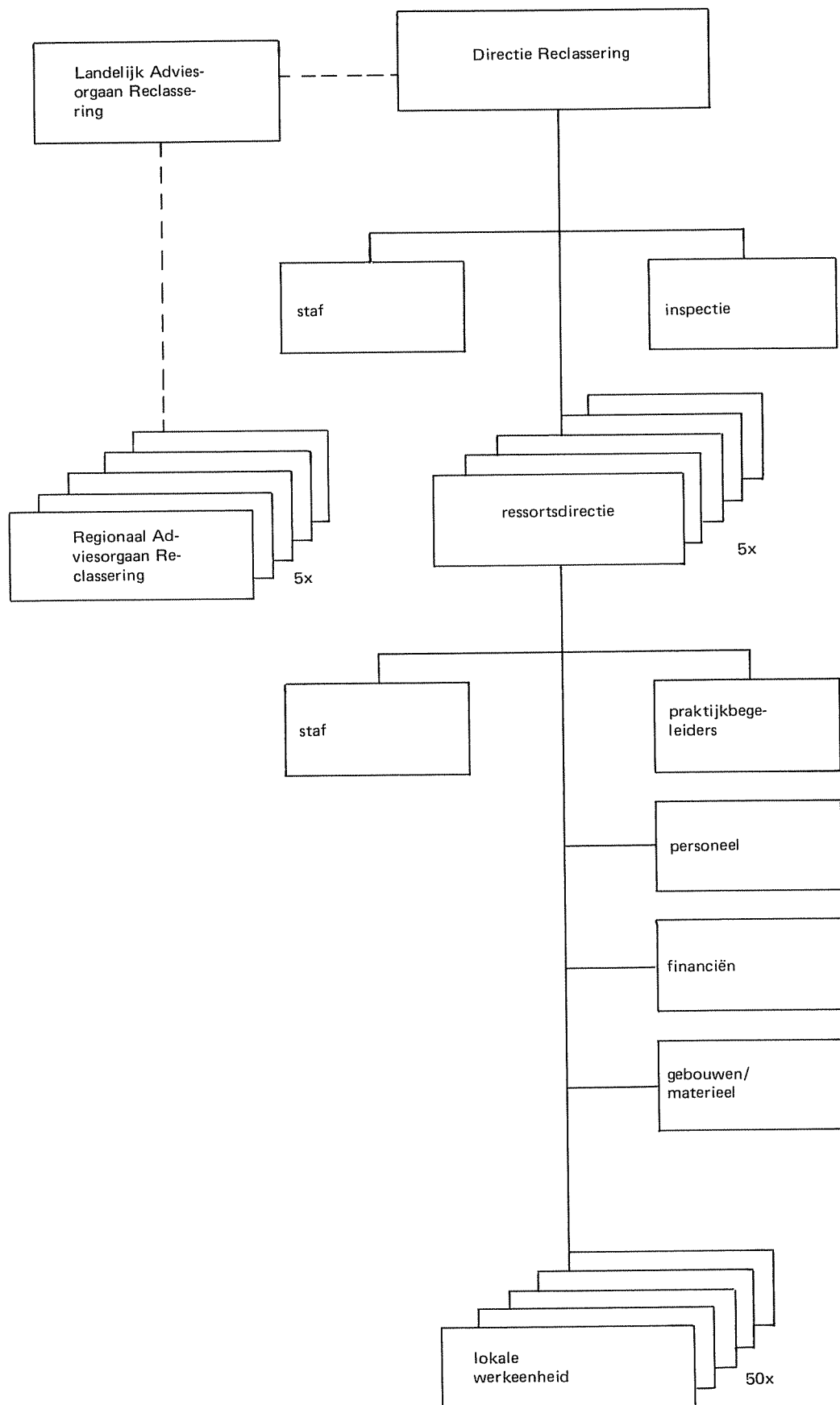


Ook deze –15% variant kan met de –3% variant gecombineerd worden.

II.6. -20% variant

In deze variant wordt het meest vergaande organisatiemodel inclusief normering van het meergenoemde rapport uitgevoerd. De werkgroep heroverweging opteert voor het leggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het reclasseringswerk in een rijks-organisatie. In het bedoelde model is er een beperkt aantal regionale (5) en lokale uitvoeringseenheden (± 50), zijn de communicatielijnen in de beleidsvorming kort en duidelijk, vindt een gestructureerd overleg en afstemming tussen de adviesorganen op centraal en regionaal niveau plaats, wordt de thans versnipperde beleids- en beheerscapaciteit gebundeld en vindt een bundeling van deskundigheid op uitvoeringsniveau plaats. De vermindering van het aantal adviesorganen en uitvoeringseenheden leidt tot een aanzienlijke verlaging van personele en materiële kosten. Duidelijk is echter ook dat forse invoeringsproblemen verwacht kunnen worden, vanwege de grote inbreuk op en verandering van de huidige organisatie, niet in het minst omdat een uitholling van de particuliere reclasseringsfunctie verondersteld wordt.

In schema:



Voor de regionale en landelijke overhead moeten in deze variant 60 formatieplaatsen uitgetrokken worden. De -3% variant is in deze «kreunvariant» opgenomen.

II.7. Financiële en werkgelegenheidsconsequenties

De *financiële consequenties* van de modellen zoals geschetst worden als volgt geraamd.

Uitgangspunt is het meerjarencijfer 1986: t.w. f 106,6 mln. Voor het dienstvak districtpsychiaters en de vaste kosten binnen het reclasseringstotaal (huisvesting, consultants, energie, telefoon, kantoorinventaris etc.) wordt uitgegaan van een bedrag van f 13 mln. Als variabele kosten kan derhalve worden aangemerkt (106,6 - 13 =) f 93,6 mln.

	1982 x f 1000	1983	1984	1985	1986	1987	Effect op werk- gelegenheid 1986
- 3% variant		500	1 500	2 500	3 000		- 45
- 5% variant		1 000	3 500	5 000	5 300		- 80
- 10% variant		1 000	3 000	7 000	10 000	10 600	- 160
- 15% variant		1 000	5 000	7 000	10 000	15 900	- 290
- 20% variant			8 000	15 000	21 200		- 340

Voor het overgrote deel vallen de besparingen in de economische categorie «personele uitgaven».

Bij de -3% variant is gerekend met het opheffen van 45 formatieplaatsen: een, gezien het natuurlijk verloop zonder problemen uit te voeren operatie.

De -5% variant voorziet in een vermindering van 80 uitvoerende werkersplaatsen, bij een gelijkblijvende overheadorganisatie; een beleid dat strijdig is met de tot op heden gehuldigde opvatting dat bezuinigingen grotendeels in de overheadsfeer gezocht dienen te worden. Overigens is het in deze periode opheffen van 80 arbeidsplaatsen uitvoerbaar.

De -10% variant voorziet in een vermindering van 160 arbeidsplaatsen in de uitvoerende sfeer.

De -15% variant zal een inmens beslag leggen op activiteit en inzet van al het personeel en geruime aanloopperiode zal noodzakelijk zijn. Op zich is deze variant uitvoerbaar. Het gaat om 290 formatieplaatsen, hetgeen niet zonder afvloeiingskosten kan gaan.

De -20% variant veronderstelt een intensief overleg waarvoor twee jaar is geraamd. E.e.a. impliceert opheffen van de particuliere instellingen, bij gelijktijdige oprichting van een rijksorganisatie die per saldo 340 minder arbeidsplaatsen kent. Het valt te verwachten dat deze variant maatschappelijke weerstand zal oproepen. De -3% variant is hierin tevens integraal betrokken.

II.8. Overige suggesties

Districtspsychiatrische Diensten

Ten behoeve van justitiële autoriteiten in brede zin (gevangeniswezen, gerechtelijke organen) is een twintigtal (part-time) districtpsychiaters administratief ondergebracht bij de Directie TBR en Reclassering (totaal begroting 1982 inclusief administratieve ondersteuning f 2 915 000). Middels de uit te brengen summier psychiatrische adviezen (briefrapporten) zal hij/zij het patiëntenbelang dienen te harmoniseren met het belang van een correct functioneren van de organen van strafexecutie. Daarnaast worden vrijgevestigde psychiaters op kosten van het Rijk geconsulteerd door de rechterlijke macht. Om mogelijke overlappingsen in activiteiten en daardoor ondoelmatige besteding van middelen te voorkomen zijn er twee mogelijkheden.

In de eerste plaats kan het geheel van de districtspsychiatrische dienstverlening geprivatiseerd worden en ieder advies met het daarvoor geldende tarief worden gehonoreerd.

In de tweede plaats kan het ambtelijk dienstverband van districtspsychiaters worden gecontinueerd, onder voorwaarde dat alle zgn. «justitiegebonden» rapportages binnen dit dienstverband zullen vallen. Gezien de ingewikkeldheid van de materie heeft de werkgroep zich bij haar activiteiten niet gericht op de Districtspsychiatrische diensten. Wel wordt door de werkgroep aanbevolen deze materie kritisch te (doen) evalueren.

III. TBR

III.1. Inleiding

Bij de evaluatie van de instrumenten is reeds gebleken dat de TBR-inrichtingen (als instrument) in toenemende mate afgestemd lijken te zijn op de doelstellingen van de TBR. Hoewel er in het navolgende een aantal voorstellen opgenomen zijn die mede beogen de efficiency te verbeteren, zal kwaliteitsverlies dan ook veelal niet te voorkomen zijn. Evenals bij de voorstellen in de sector gevangeniswezen zijn de voorstellen posterioriteitsgewijze opgenomen.

De diverse bezuinigingsmogelijkheden zijn van invloed op elkaar. Daarnaast moet worden vermeld dat niet alle consequenties ervan nu reeds overzien kunnen worden, terwijl tevens niet duidelijk is of alle verwachte effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen. Bij realisering zullen de bezuinigingsmogelijkheden niet alleen leiden tot een kwaliteitsverlies voor de TBR-voorzieningen, maar ook leiden tot een capaciteitsreductie. Zoals bekend is de bezetting van de inrichtingen momenteel optimaal. Het genoemde capaciteitsverlies zal moeten worden opgevangen door een grotere doorstroming in het circuit. Het welslagen van de diverse modellen is geheel afhankelijk van de realisering van dat voornemen. Mochten de opvangmogelijkheden van de TBR uiteindelijk toch duidelijk minder groot worden, dan zal dit met name gevolgen hebben voor de opvang van geestelijk gestoorde gedetineerden (artt. 47 en 120 van de Gevangenismaatregel) in dat circuit. Het gevangeniswezen zal in dat geval moeten zorgdragen voor een aantal voorzieningen voor deze categorie. Zoals eerder vermeld mogen de TBR-gestelden hooguit 12 weken als passant in een Huis van Bewaring verblijven.

Tenslotte past nog een opmerking omtrent de verhouding tussen Rijks- en particuliere sector. Bij lezing van de voorstellen zou men de indruk kunnen krijgen dat de Rijkssector in verhouding tot de particuliere TBR-sector zwaarder belast wordt. Op zich is die indruk juist, maar daarbij moet wel bedacht worden dat in de afgelopen jaren de particuliere sector al zwaar onder druk stond.

III.2. Bezuinigingsmogelijkheden

III.2.1. De inzet van Sociaal-therapeutische medewerkers (S.T.M.-ers) en Beambten in Algemene Dienst in de Rijksinrichtingen (BIAD'S)

a. Het gebruik maken van part-timers ten behoeve van nacht- en weekenddiensten en piekuren. Dit leidt tot een verminderde personeelsbezetting bij een gelijkblijvende postenbezetting, doordat het Dienst- en rusttijdenbesluit op deze categorie personeel niet van toepassing is. Verwacht wordt wel dat zich met name in de communicatie binnen de inrichting problemen zullen voordoen. Voorts is niet duidelijk of dergelijk personeel gemakkelijk is aan te trekken en hoe het verloop zal zijn.

Maximaal kan dit voorstel een besparing opleveren van 15 formatieplaatsen.

b. Een aanpassing van de postenbezetting van s.t.m.-ers in de weekend-dagen. Door op weekenddagen minder activiteiten met de patiënten te ondernemen, lijkt een besparing mogelijk van maximaal 24 formatieplaatsen:

— Veldzicht	4
— Van Mesdaginrichting	14
— Selectie-Instituut	6

Deze vermindering zal beleidsmatig bepaald niet eenvoudig te verwezenlijken zijn. Het afdelingsgebeuren zal op zaterdag en zondag op een lager pitje draaien, hetgeen vanuit de behandeling op z'n zachtst gezegd niet bevorderlijk is te noemen. Financieel leveren a en b tezamen een besparing op van 2,4 miljoen.

III.2.2. *Het terugbrengen van de formaties in de Rijksinrichtingen tot een minimum*

	Formatieplaatsen
1. Inkrimping administratie	7
2. Inkrimpen kaderleden Gewa Veldzicht	2
3. Inkrimpen posten Gewa Veldzicht	2
4. Formatie kader biad's Van Mesdag	2
5. Vervallen van de post overzichtsdiens arbeid Van Mesdag	1,5
6. Vermindering psychiaters/psychologen	4
7. Vermindering vormingsactiviteiten Van Mesdag	1
8. Vermindering arbeidsactiviteiten Van Mesdag + Veldzicht	8
9. Vermindering overlegvormen	4
10. Formatie afdelingshoofden	5
	36,5

Het bovenstaande zou misschien kunnen suggereren, dat de personeelsformaties in de Rijkssfeer in een te ruim jasje zitten. Dat is niet het geval, hoewel hier nog mogelijkheden zijn, die zich in de particuliere inrichtingen niet voordoen.

Bij punt 1 is sprake van een pure efficiency-maatregel. Bij de punten 2 t/m 5 wordt het niveau van de beveiliging aangetast. Bij de nummers 6 t/m 8 wordt het behandelingsaanbod gereduceerd, terwijl bij 9 en 10 daar nog bij komt, dat ten gevolge van deze voorstellen de werkdruk voor de «frontwerkers» nogal wordt opgevoerd. Financieel leveren deze maatregelen bij volledige doorvoering 2,4 miljoen op.

III.2.3. *Geestelijke verzorging*

M.b.t. dit punt werd bij het onderdeel Gevangeniswezen voorgesteld te komen tot een normering en een uitzuivering van de functie.

Vorenstaande zou ook geëffectueerd kunnen worden bij de TBR-inrichtingen. Hiermee zijn ongeveer 5 formatieplaatsen en een financiële besparing van ongeveer 0,5 miljoen gemoeid.

III.2.4. *De Reclasseringsgemeenschap «Groot Batelaar» te Lunteren, uitgaande van het Leger des Heils*

In deze TBR-inrichting verblijven thans bijna geen onvoorwaardelijke TBR-gestelden meer, als gevolg van het volstrekt open karakter van deze inrichting en de vraag juist naar gesloten opvang van de steeds «zwaarder» wordende categorie onvoorwaardelijke TBR-gestelden. Er verblijven alleen

nog maar patiënten aan wie in het kader van de strafrechtspleging onder voorwaarden de vrijheid niet is ontnomen, waarbij als bijzondere voorwaarde is gesteld, dat zij zich in een inrichting zullen laten opnemen. De opname van deze delinquenten geschiedt in die zin op basis van vrijwilligheid. Het Ministerie van Justitie betaalt thans de volledige exploitatie van deze inrichting. Via de A.W.B.Z. komt weinig geld terug in de zgn. «middelen» gelet op de korte verpleegduur der patiënten (1e jaar is voor Justitie). Daar het instituut niet meer beantwoordt aan zijn oorspronkelijke doelstelling, wordt overwogen het in het Volksgezondheidscircuit in te passen.

Een werkgroep bestaande uit functionarissen van het Ministerie van Justitie, het Leger des Heils en de inrichting zal dit vraagstuk verder uitwerken. Wanneer de inrichting i.p.v. een aanwijzing een erkenning krijgt in het kader van de A.W.B.Z., zal de verpleegprijs op basis van de normering van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (C.O.T.G.) op den duur gaan dalen. Ook als de inrichting onder Justitie blijft, zal de verpleegprijs lager moeten worden. Voorgesteld wordt de kosten in 1987 terug te brengen tot 60% van het huidige niveau. Hiermee kan een besparing bereikt worden van 1,3 miljoen. Het aantal formatieplaatsen kan dan met 15 à 16 verminderd worden. Vermeld moet nog worden, dat de Staat der Nederlanden een contract heeft met het Leger des Heils, dat loopt tot 1993 (zie ook bezuinigingsmogelijkheid III.2.7).

III.2.5. *Integratie Pieter Baan Centrum en Selectie-Instituut*

Bij de bezuinigingsmogelijkheden in de sector gevangeniswezen is deze maatregel reeds uitvoerig toegelicht, zodat op deze plaats volstaan wordt met een verwijzing daarnaar (zie bezuinigingsmogelijkheid in I.2.5 bij het gevangeniswezen). In de sector TBR wordt hierdoor een besparing bereikt van 2,7 miljoen. De daarmee gemoeide vermindering van het aantal arbeidsplaatsen bedraagt 40.

III.2.6. *Centraal Beheer Rijksinrichtingen*

Hiermee wordt beoogd vanuit één centraal punt (Ministerie van Justitie) het beheer te gaan voeren over de Rijks-TBR-inrichtingen, zowel materieel als personeel. Het is duidelijk dat dit gaat ten koste van een stuk zelfstandig beleid van de inrichtingen. De laatste jaren is steeds meer de tendens geweest de inrichtingen zelfstandiger te laten opereren. Centralisatie is evenwel goedkoper; of gesproken kan worden van een efficiëntere beslissingsprocedure in alle aangelegenheden is zeer de vraag.

Beperking formatieplaatsen in de Rijksinrichtingen	14
Uitbreiding formatieplaatsen op het departement	6
Saldo beperking formatieplaatsen	8

Financieel levert deze maatregel 0,6 miljoen op.

III.2.7. *Het sluiten van open afdelingen*

Het gaat hierbij om de volgende instituten:

- Het Open Huis van de dr. S. van Mesdagkliniek te Groningen.
- De stadswerkersafdeling van «Veldzicht» te Avereest.
- Het half-way house «De Wiem» te Enschede van de Vereniging Rekkense Inrichtingen te Rekken.

Voorgesteld wordt de drie genoemde open afdelingen te sluiten en Groot-Batelaar te gebruiken als centrale open afdeling. Daarnaast is wellicht ook nog behoefte aan andere mogelijkheden. Plaatsen en terugplaatsen zal ongetwijfeld moeilijker worden. Denkbaar is om in enkele

Volksgezondheid en Milieuhygiëne-tehuizen financieel bij te dragen waardoor een opname van een TBR-patiënt in de laatste fase van behandeling aldaar gemakkelijker gerealiseerd kan worden. Ook zal in overleg met de reclassering een optimale afstemming gerealiseerd moeten worden. Patiënten eerder naar buiten brengen schept echter ook risico's die niet onderschat moeten worden. De mogelijkheid die er thans is voor ex-patiënten in crisissituaties een beroep te doen op een open afdeling, zoals thans regelmatig voorkomt, wordt duidelijk kleiner, hetgeen ook niet zonder gevaren is. Financieel levert deze maatregel 2,8 miljoen op. Het aantal formatieplaatsen daalt met ongeveer 40.

III.2.8. Patiënten opvangen in voorzieningen, niet uitgaande van de beginselen van het socio-therapeutisch milieu

In het veld is een steeds groter wordende groep patiënten (thans $\pm 25\%$) te onderkennen, voor wie een behandeling door middel van het socio-therapeutisch milieu minder aangewezen lijkt (de zgn. atypische patiënten). Ongeveer de helft van deze groep is nogal erg agressief. Het gaat er op lijken, dat deze totale groep het TBR-circuit gaat verstoppert. Gelet op deze problematiek, gaan de gedachten er naar uit een tweetal afdelingen voor deze patiënten te creëren met een gereduceerd behandelingsaanbod. Eén afdeling moet in ieder geval gesitueerd worden in de Rijkssfeer, gelet op de directe beheersbaarheid vanuit het departement van Justitie.

De beoogde voorziening moet niet alleen in staat zijn deze groep patiënten op te vangen, maar ze ook weer af te laten vloeien. Cruciaal is de vraag of dat laatste wel haalbaar zal blijken. Gekozen wordt immers niet voor een vermengen van hen met anderen, maar voor een apart zetten, hetgeen extra risico's van hospitalisering in zich bergt. Financieel kan deze maatregel ongeveer 0,7 miljoen opleveren, hetgeen in termen van arbeidsplaatsen het wegvallen van 9 formatieplaatsen betekent.

III.2.9. Het samenvoegen van kleinere instituten

Er bestaan plannen om te komen tot partiële nieuwbouw van Oldenkotte, het paviljoen van de Vereniging Rekkense Inrichtingen, dat bestemd is voor de verpleging van onvoorwaardelijk TBR-gestelden. Het lijkt niet onmogelijk de TBR-afdeling van de Vereniging Rekkense Inrichtingen bij één van de andere particuliere TBR-inrichtingen onder te brengen hetgeen gerealiseerd zal moeten worden door de open plaatsen in een inrichting als laatstbedoeld zodanig te voorzien, dat zij als gesloten plaatsen kunnen worden gebruikt. Dit zal wel tot extra voorzieningen nopen, maar goedkoper uitvallen dan de partiële nieuwbouw in Rekken zelf. De identiteit en de wijze van werken van de instituten zullen aan elkaar moeten worden aangepast, hetgeen vermoedelijk geen gemakkelijke zaak zal zijn. Of een aparte opvang van vrouwelijk TBR-patiënten mogelijk blijft (Rekken heeft nu een vrouwenverblijf) valt nog te bezien.

De haalbaarheid van het voorstel is erg afhankelijk van de medewerking van de betrokken inrichtingen. Op grond van de bestaande contracten is het afdwingen van één en ander onmogelijk. Per saldo kan met deze operatie een besparing bereikt worden van 4,7 miljoen. Het aantal formatieplaatsen zal dan met 75 teruglopen.

III.2.10. *Samenvattend overzicht in posterioriteitsvolgorde¹*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Besparing 1986 in % van meer- jaren- cijfer	Effect wgh 1986 in aan- tal for- matie- plaat- sen
(in miljoenen guldens)								
1. Inzet 's nachts en weekend van s.t.m.'ers en biad's	—	0,3	1,9	2,4	2,4	2,4	2,7%	—39
2. Terugbrengen formaties Rijksinrichtingen	—	0,3	1,8	2,4	2,4	2,4	2,7%	—36,5
3. Geestelijke verzorging	—	0,1	0,2	0,3	0,5	0,5	0,6%	—5
4. Groot Batelaar	—	0,2	0,5	0,7	1,0	1,3	1,1%	—15,5
5. P.B.C./S-I	—	—	1,2	2,7	2,7	2,7	3,0%	—40
6. Centralisatie beheer Rijks- inrichtingen	—	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7%	—8
7. Open afdelingen opheffen en onderbrengen in Groot- Batelaar	—	1,8	2,8	2,8	2,8	2,8	3,1%	—40
8. Andere opvang dan socio- therapeutisch milieu	—	—	0,1	0,3	0,7	0,7	0,8%	—8
9. Samenvoegen VRI met andere part. inr.								
a. meerkosten andere part. inr.	—1,0	—2,0	—2,0	—2,0	—2,0	—2,0		
b. opheffen VRI	1,0	3,0	5	6,6	6,7	6,7	5,3%	—75
Totaal	—	3,0	9,9	15,2	17,8	18,1	20,0%	—267

¹ Belangrijke factoren bij de bepaling van de rangorde waren een zo gering mogelijke aantasting van de kwaliteit en de mate van praktische uitvoerbaarheid.

Vrijwel alle bezuinigingsmogelijkheden vallen in de economische categorie «personele uitgaven»

1. De gedetineerden worden ondergebracht in gevangnissen en in huizen van bewaring¹.

De *huizen van bewaring* zijn bestemd:

- tot opnemng van hen, die de straffen van hechtenis of van militaire detentie moeten ondergaan;
- tot opnemng van alle anderen, die krachtens rechterlijke uitspraak of beschikking of door het openbaar gezag rechtens van hun vrijheid zijn beroofd, voor zover geen andere plaats voor hen is bestemd of voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is (met name preventief gehechten, vreemdelingen ter fine van uitzetting of uitlevering, gegijzelden);
- tot verblijf van doortrekkende gevangenen en andere onder verzekerde bewaring vervoerd wordende personen.

In de huizen van bewaring kunnen ook degenen worden opgenomen, die tot gevangenisstraf zijn veroordeeld en wier werkelijke straftijd niet meer dan drie maanden bedraagt (art. 9 Beg.W.).

De *gevangnissen* zijn bestemd voor de opname van tot gevangenisstraf veroordeelden. In bijzondere gevallen kan in een gevangenis hechtenisstraf en militaire detentie ten uitvoer worden gelegd (art. 8 Beg.W.).

In iedere arrondissementshoofdplaats (of directe omgeving) wordt tenminste één huis van bewaring aangewezen (art. 7 Beg.W.). In de praktijk functioneren enkele huizen van bewaring alleen als zgn. daghuis van bewaring. Gevangnissen en huizen van bewaring zijn, uitzonderingen in bijzondere gevallen daargelaten, afzonderlijke gestichten (art. 10 Beg.W.).

2. Volgens art. 11 W.Str. wordt de gevangenisstraf naar gelang van de persoonlijkheid van de veroordeelde in algehele of beperkte *gemeenschap*, dan wel in afzondering ondergaan. Art. 12 voegt daaraan toe, dat iedere gevangene zoveel mogelijk wordt geplaatst in een inrichting, waarvan het *regiem* het meest met zijn *persoonlijkheid* strookt; daarbij moet zowel op de *duur van de straf* als op de *reclasseringsmogelijkheden* voor de gevangene worden gelet.

Dit differentiatie- en selectiecriterium is verder uitgewerkt in de Beginse-lenwet Gevangeniswezen; onderscheidingen zijn aangebracht naar gelang van:

- *sexe*: vrouwelijke gedetineerden worden ingevolge art. 7, lid 3, Beg.W. in afzonderlijke gestichten ondergebracht; in bijzondere gevallen kan één inrichting voor mannen én vrouwen worden aangewezen, mannen en vrouwen worden dan te allen tijde gescheiden;
- *leeftijd*; ingevolge art. 16 Beg.W. worden één of meer gevangnissen aangewezen voor de opname van mannelijke gevangenen, die de leeftijd van 23 jaar (in bijzondere gevallen 25 jaar) nog niet hebben bereikt;
- *strafduur*; ingevolge art. 17 Beg.W. worden één of meer gevangnissen aangewezen voor de opname van gevangenen wier werkelijke straftijd méér, resp. niet meer, bedraagt dan zes maanden.

Op grond van de Beg.W. kunnen ook afzonderlijke inrichtingen worden aangewezen voor beroeps- en gewoontemisdadigers alsmede voor gedetineerden die op grond van hun persoonlijkheid niet geschikt zijn om in *gemeenschap* te worden gebracht; geen van de penitentiaire inrichtingen heeft een dergelijke bestemming (meer).

Artikel 112 van de Gevangenismaatregel biedt de mogelijkheid om, indien overwegingen van psychologische of maatschappelijke aard dit wenselijk maken, een gedetineerde te plaatsen in een andere inrichting dan die welke is bestemd voor de categorie waartoe hij behoort.

¹ Ingevolge de artt. 6 en 11 Beg.W. worden afzonderlijke gestichten als rijkswerkinrichting aangewezen, bestemd voor de opnemng van hen, die tot de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting zijn veroordeeld; in de praktijk zijn m.t.v. art. 12, tweede lid, Beg.W. enkele gevangnissen tevens als rijkswerkinrichting aangewezen.

3. In het penitentiair beleid heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar verdere differentiatie van de gevangenen en een verdieping van de selectiemethodiek, teneinde meer mogelijkheden voorhanden te hebben om de gedetineerden een regiem te bieden, dat aan hun persoonlijkheid is aangepast. Hierbij is meer de nadruk gelegd op een aantal subjectieve criteria, die niet in een strak wettelijk kader zijn te vangen; de Beginselenwet gevangeniswezen laat hiertoe overigens ook gelegenheid, omdat de in de wet neergelegde criteria ruim zijn geformuleerd.

4. De methode van selectie van gedetineerden is verfijnd door de inschakeling van zgn. selectie-adviescommissies. Er zijn vier selectie-adviescommissies, te weten voor de open inrichtingen, voor kortgestrafte jeugdigen, voor kortgestrafte volwassenen en voor langgestraften. In een selectie-adviescommissie komen de directeuren van gelijksoortige inrichtingen onder voorzitterschap van een penitentiair consulent bijeen. Zij hanteren de volgende uitgangspunten:

- bij de selectie wordt een zo ruim mogelijk scala van opvangmogelijkheden betrokken;
- de bevolking in de verschillende inrichtingen dient evenwichtig te worden samengesteld;
- op gezette tijden moet worden gezien of de gedetineerde in de inrichting van verblijf nog op zijn plaats is;
- de totaal beschikbare plaatsruimte dient zo goed mogelijk te worden benut.

Niet in aansluiting op preventieve hechtenis tot gevangenisstraf veroordeelden worden vanwege het Penitentiair Selectie Centrum te 's-Gravenhage schriftelijk opgeroepen zich op een bepaalde datum zelfstandig in een aangegeven inrichting (waarbij naast een eventuele bijzondere bestemming van de inrichting het uitgangspunt van regionalisering – plaatsing in een inrichting zo dicht mogelijk bij huis – voorop staat) te melden voor het ondergaan van de straf.

5. In de praktijk heeft zich het differentiatiestelsel als volgt ontwikkeld.

A. Gevangenen

Onderscheiden kunnen worden de volgende soorten inrichtingen:

- a. inrichtingen voor langgestraften met een werkelijke straf van 6 maanden of meer (voor jeugdigen 5 maanden of meer);
- b. inrichtingen voor kortgestraften met een werkelijke straftijd tot 6 maanden (voor jeugdigen tot 5 maanden);
- c. penitentiaire open inrichtingen;
- d. inrichtingen, speciaal bestemd voor de z.g. lopende vonnissen;
- e. overige inrichtingen.

Ad a

Voor de langgestrafte volwassenen zijn thans beschikbaar:

1. de gevangenis en rijkswerkinrichting «Esserheem» te Veenhuizen, die een capaciteit heeft van 140;
2. de gevangenis en rijkswerkinrichting «Norgerhaven» te Veenhuizen, met een capaciteit van 128 plaatsen, waarvan 12 plaatsen bestemd voor gedetineerden die meer individuele aandacht behoeven;
3. de gevangenis «Schutterswei» te Alkmaar, met een capaciteit van 75;
4. de gevangenis «Noorderschans» te Winschoten met een capaciteit van 21;
5. de gevangenis te 's-Gravenhage met een capaciteit van 56;
6. de half open inrichting «De Fleddervoort» te Veenhuizen met een capaciteit van 20 (in deze inrichting kunnen gedetineerden uit de inrichtingen onder 1 t/m 5 genoemd gedurende de laatste 3 maanden van de detentie verblijven; zij komen in aanmerking voor vier-wekelijks verlof);
7. de jeugdgevangenis te Zutphen met een capaciteit van 87.

De langgestrafte volwassenen gaan, indien zij geschikt zijn voor een regiem van algehele gemeenschap, naar de gevangenissen «Esserheem» of «Norgerhaven».

Voor degenen die niet in aanmerking komen voor overplaatsing uit deze inrichtingen naar een open inrichting – zie onder c – maar ook niet tot het einde der detentie aan de strengere beveiliging van de gesloten inrichting behoeven te worden onderworpen, is in Veenhuizen de half open inrichting «De Fleddervoort» beschikbaar.

In de gevangenis «Noorderschans» te Winschoten tracht men het sociaal aanpassingsvermogen te ontwikkelen van gedetineerden die zich (nog) niet kunnen handhaven in de gemeenschapsinrichting. Gemeenschapsongeschikte gedetineerden voor wie de wijze van opvang in «Noorderschans» niet in aanmerking komt, verblijven in de gevangenis te Den Haag, alwaar in één afdeling een regiem van beperkte gemeenschap geldt, terwijl in de andere afdeling een gemeenschapsregiem wordt gevoerd onder intensieve begeleiding van het personeel.

In de gevangenis «Schutterswei» te Alkmaar worden de gedetineerden ondergebracht in leefeenheden met een beperkte gemeenschap; daarbij worden verschillende gemeenschappelijke activiteiten geboden.

In de gevangenis voor langgestrafte jeugdigen te Zutphen neemt, naast een groepsgewijze opvang, de vakarbeid nog steeds een belangrijke plaats in. De laatste fase van hun straf kunnen de gedetineerden die daarvoor geschikt zijn in de open afdeling «De Rozenhof» doorbrengen, vanwaar zij bij een particuliere werkgever tewerkgesteld kunnen worden en wekelijks met weekendverlof kunnen gaan.

Ad b

Voor de kortgestrafte volwassenen zijn thans beschikbaar:

1. de gevangenis «De Boschpoort» te Breda met een capaciteit van 144;
2. de Penitentiaire Vormingsinrichting «Nederheide» te Doetinchem met een capaciteit van 92 (waarvan 22 plaatsen bestemd voor zgn. arrestanten); met het oog op het karakter van deze inrichting is de verblijfsduur beperkt tot ten hoogste 4 maanden.

Voor de kortgestrafte jeugdigen zijn er:

3. de jeugdgevangenis «Nieuw Vosseveld» te Vught met een capaciteit van 91;
4. het Penitentiair Trainingskamp «De Corridor» te Zeeland met 60 plaatsen (waarvan 20 voor zgn. zelfmelders); ook in deze inrichting is de verblijfsduur beperkt tot ten hoogste 4 maanden.

Kortgestrafte volwassenen worden opgenomen in de gevangenis «De Boschpoort» te Breda, gekenmerkt door een goede beveiliging en een regiem van beperkte gemeenschap, en in de Penitentiaire Vormingsinrichting «Nederheide» te Doetinchem. In de laatste inrichting verblijven veroordeelden die weinig beveiliging behoeven en geschikt zijn om in kleine groepen te verkeren. Door een programma van gerichte activiteiten en vorming tracht men in de PVI de gedetineerden te oefenen in sociale vaardigheden. Ook langgestraften kunnen in de laatste fase van de straf naar de PVI worden overgeplaatst.

Voor de kortgestrafte jeugdigen zijn beschikbaar het Penitentiair Trainingskamp «De Corridor» te Zeeland en de gevangenis «Nieuw Vosseveld» te Vught. In beide inrichtingen vindt de opvang plaats in kleine groepen, begeleid door groepsleiders. Het speciale karakter van het PTK kenmerkt zich, naast een vrijwel ontbreken van beveiliging, door een intensief programma van arbeid (bosbouw), sport en sociaal-culturele vorming, in welke onderdelen het sociaal functioneren in de groep centraal staat.

De gedetineerden in de PVI en in het PTK komen in aanmerking voor vier-wekelijks weekeindverlof.

Ad c

Voor de volwassen veroordeelden met een opgelegde straf van ten minste 8 maanden, die ten minste de helft van de straftijd in een gesloten inrichting hebben doorgebracht, zijn thans 5 open inrichtingen beschikbaar:

1. «De Sluis» te Hoorn, met een capaciteit van 16;
2. «Te Roer» te Roermond, met een capaciteit van 18;
3. «Niendure» te Almelo, met een capaciteit van 20;
4. «De Graafse Kamp» te Warnsveld, met een capaciteit van 18;
5. «De Marstal» te Grave, met een capaciteit van 10; jeugdigen uit de jeugdgevangenis te Zutphen (en eventueel vanuit «Nieuw Vosseveld» te Vught) kunnen gedurende de laatste 3 maanden van de detentie verblijven in de open afdeling;
6. «De Rozenhof» te Almen, met een capaciteit van 14.

De voornaamste karakteristieken van de open inrichtingen zijn de afwezigheid van beveiliging en de bewegingsmogelijkheden buiten de inrichting onder meer tijdens de arbeid bij particuliere werkgevers en tijdens de weekendverloven. De verloven worden wekelijks gegeven als gelegenheid voor de gedetineerde om zich voor te bereiden op zijn definitieve terugkeer in de maatschappij. De arbeidsbeloning is aangepast aan die in de vrije maatschappij.

Ad d

Voor de volwassen veroordeelden, die zich nog in vrijheid bevinden en zich voor het ondergaan van de straf vrijwillig melden zijn bestemd:

1. de afdeling «Bankenbosch» te Veenhuizen, met een capaciteit van 160;
2. de afdeling «Nieuw Bergveen» te Veenhuizen, met een capaciteit van 48;
3. de gevangenis «De Raam» te Grave, met een capaciteit van 90;
4. de gevangenis «Oostereiland» te Hoorn, met een capaciteit van 124 (waarvan 20 plaatsen, bestemd voor arrestanten);
5. de gevangenis «Ter Peel» te Sevenum, met een capaciteit van 80; Voor jeugdigen zijn er:
6. de afdelingen «Aa/Amer» en «Dieze/Dintel» te Vught, met een capaciteit van 24 resp. 19;
7. het PTK «De Corridor» te Zeeland, 20 plaatsen.

Ad e

Inrichtingen met een specifiek karakter zijn:

1. de penitentiaire inrichting voor vrouwen «De Singel» te Amsterdam met een capaciteit van 70; de inrichting heeft de status van gevangenis en huis van bewaring en heeft een landelijke bestemming;
2. de gevangenis en huis van bewaring voor vrouwen te Maastricht; paviljoen A (24 plaatsen) is bestemd als huis van bewaring voor vrouwen (regionale bestemming); paviljoen B is bestemd voor de opname van niet in aansluiting op preventieve hechtenis tot gevangenisstraf veroordeelde vrouwen die zich na een oproep zelfstandig melden (zij komen in aanmerking voor vierwekelijks weekeindverlof) en is tevens open afdeling, bestemd voor de opname van langergestrafte vrouwen in de laatste fase van de straf (die overdag bij een werkgever buiten de inrichting werken en wekelijks weekeindverlof kunnen genieten);
3. de gevangenis en huis van bewaring voor vrouwen te Groningen (10 plaatsen); als huis van bewaring regionale bestemming; overigens m.n. bestemd voor de opname van arrestanten;
4. het Penitentiair Selectie Centrum te 's-Gravenhage met een capaciteit van 25, alwaar gedetineerden na veroordeling worden opgenomen voor een klinisch psychologisch onderzoek en/of het ondergaan van een therapie;
5. het Penitentiair Ziekenhuis te 's-Gravenhage, alwaar gedetineerden uit andere inrichtingen tijdelijk verblijven; zij blijven administratief tot de sterkte van de moederinrichtingen behoren;

6. de Psychiatrische Observatiekliniek Pieter Baan Centrum te Utrecht, alwaar gedetineerden tijdelijk verblijven voor klinisch psychiatrisch onderzoek; zij blijven administratief tot de sterkte van de moederinrichting behoren;

7. het huis van bewaring en de gevangenis «Nieuwersluis» bestemd voor de tenuitvoerlegging van militaire detentie en voorlopig arrest alsmede van gevangenisstraffen van ten hoogste 6 maanden, opgelegd aan militairen die na invrijheidstelling in werkelijke dienst zullen terugkeren.

Tenslotte zij erop gewezen, dat de rijksinrichtingen voor ter beschikking van de regering gestelden plaats bieden voor de opvang van geestelijk gestoorde gevangenen (artikel 120 Gevangenismaatregel). Deze kunnen in bepaalde omstandigheden ook in andere psychiatrische ziekenhuizen worden geplaatst (artikel 47 Gevangenismaatregel). Van alle plaatsingen in rijksinrichtingen staat beroep op de Centrale Raad van Advies open. Het ontwerp van wet tot herziening van de wettelijke bepalingen omtrent de maatregel van terbeschikkingstelling en enige andere onderwerpen die met de berechting van geestelijk gestoorde delinquenten samenhangen (11 932) beoogt aan deze ontwikkelingen een bredere wettelijke basis te geven.

B. Huizen van bewaring

Er zijn thans 21 huizen van bewaring met een totale capaciteit van 2289 plaatsen in de volgende 14 arrondissementen: Alkmaar, Almelo, Amsterdam (5), Arnhem, Assen, Breda, 's-Gravenhage (2), Haarlem (2), 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Utrecht en Zutphen. Enkele huizen van bewaring hebben een bijzondere bestemming:

- het huis van bewaring «Het Veer» te Amsterdam heeft de functie van Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling en is bestemd voor de opvang van:

- mannelijke psychisch gestoorde gedetineerden die als gevolg van een crisis-situatie uit de penitentiaire inrichtingen, waar zij verblijven, moeten worden verwijderd;

- mannelijke psychisch gestoorde gedetineerden ten aanzien van wie tot toepassing van artikel 47 of artikel 120 van de Gevangenismaatregel is besloten en die in afwachting van de effectuering van bedoeld besluit in een huis van bewaring of gevangenis onhoudbaar blijken;

- krankzinnig verklaarde gedetineerden (artikel 37 W.v.Str.), die wachten op plaatsing in de aangewezen inrichting;

- het huis van bewaring I te Haarlem is bestemd voor de opvang van jeugdigen;

- het huis van bewaring «De Sprang» te 's-Gravenhage is bestemd voor de opvang van jeugdigen; in de onderscheiden afdelingen geldt een uiteenlopend agogisch gericht, regiem;

- het huis van bewaring «Demersluis» te Amsterdam fungeert als inkomsttoren voor de overige huizen van bewaring in Amsterdam; één afdeling is bestemd voor de opvang van drugverslaafden;

- één paviljoen in het huis van bewaring te Maastricht is (evenals het zgn. Cellengebouw te Veenhuizen) aangewezen voor de tenuitvoerlegging van de afzondering, als bedoeld in artikel 24, vijfde lid, van de Gevangenismaatregel.

In 4 arrondissementen fungeren z.g. daghuizen van bewaring t.w. in Dordrecht (sedert juni 1971), Zwolle (sedert september 1972), Middelburg (sedert januari 1974) en Roermond (sedert april 1976).

Mede o.g.v. plaatsgebrek is het streven, de veroordeelden die hun straf ondergaan in aansluiting op preventieve hechtenis zoveel mogelijk over te plaatsen naar gevangenissen. Volgens de Beginselenwet gevangeniswezen (artikel 9) kunnen zij bij een werkelijke straftijd van ten hoogste 3 maanden in het huis van bewaring blijven; in het thans gevoerde beleid wordt de grens bij één maand werkelijke straftijd gelegd. Voor de veroordeelden met een lopend vonnis wordt als richtlijn aangehouden dat zij bij een strafduur tot 7 dagen in een huis van bewaring worden geplaatst.

ENKELE GEGEVENS M.B.T. HET BELEID IN HET BUITENLAND OP HET TERREIN VAN DE STRAFRECHTTOEPASSING

De werkgroep heeft getracht enig inzicht te verkrijgen in het terzake gevoerde beleid in het buitenland. Zij heeft daarbij geconstateerd dat er weliswaar zeer veel publikaties over allerlei deelproblemen en facetten aanwezig zijn, doch dat het bijzonder moeilijk is een enigszins volledig beeld te verkrijgen. Daar komt bij dat de rechtssystemen in de verschillende landen in belangrijke mate uiteen lopen; dit geldt evenzo voor de organisatie op de terreinen van de volksgezondheid en de maatschappelijke dienstverlening. Niettemin heeft de werkgroep gemeend die gegevens die zij in de ter beschikking staande tijd heeft kunnen verzamelen te moeten vermelden. Zij tekent daarbij aan dat deze gegevens berusten op gebrekkig materiaal en dat hieraan zonder nader onderzoek geen harde conclusies kunnen worden verbonden. De gegevens dienen veeleer gezien te worden als mogelijke aanknopingspunten voor de gedachtenvorming op het gebied van de strafrechttoepassing.

I. GEVANGENISWEZEN**I.1. Doelstellingen**

In de afgelopen decennia hebben zich in vele Westeuropese landen ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van het gevangeniswezen die min of meer overeenkomen met die in Nederland. In het denken over de functies van de detentie en over de eisen die aan de detentie moeten worden gesteld, heeft naast het idee van strafexecutie de opvatting dat de detentie een humaan karakter moet hebben en moet bijdragen aan de (re)integratie van de gedetineerde in de maatschappij een eigen plaats verworven. De gewijzigde opvattingen over de functies van de detentie hebben in de jaren zeventig in veel Westeuropese landen geleid tot een ingrijpende herziening van de wetten op het gebied van het gevangeniswezen. Zo zijn in de jaren zeventig bijvoorbeeld in Oostenrijk (1969), Zweden (1973), Denemarken (1973), Italië (1975), Groot-Brittannië (1978) en Portugal (1979) nieuwe wetten op het gevangeniswezen tot stand gekomen. In al deze wetten wordt naast de strafexecutie en de bescherming van de bestaande orde ook de resocialisatie als doelstelling van de detentie genoemd.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de eisen die aan strafexecutie worden gesteld en de daaraan ten grondslag liggende opvattingen over de doelstellingen van de detentie zoals die voor Nederland beschreven zijn, overeenkomen met eisen en doelstellingen die in andere Westeuropese landen zijn geformuleerd. Wel bestaan er verschillen wat betreft de accenten die men op de verschillende doelstellingen legt.

I.2. Instrumenten

De uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen vindt plaats in penitentiaire inrichtingen. Om de in de voorgaande paragraaf beschreven doelstellingen te effectueren is per inrichting sprake van een bepaalde wijze van beveiliging en bejegening. Om enig zicht te krijgen op de verschillen in het instrumentarium dat per land ter beschikking staat voor de realisering van die doelstellingen is het noodzakelijk aandacht te besteden aan:

- a. de (benodigde) capaciteit;
- b. differentiatie tussen inrichtingen;
- c. faciliteiten t.b.v. gedetineerden;
- d. aantal personeelsleden;
- e. kosten van strafrechttoepassing.

Ad a. De (benodigde) capaciteit

De capaciteit die per land nodig is om de instroom van gedetineerden te verwerken wordt bepaald door exogene factoren. Naast de omvang van de bevolking en de criminaliteit bepalen vooral factoren die behoren tot het justitiële beleid – zoals het aantal gevallen waarin onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd en de lengte van straf – de benodigde capaciteit. Zoals uit onderstaande tabel blijkt bestaan er tussen de verschillende landen aanzienlijke verschillen¹.

Tabel. Bevolking van penitentiaire inrichtingen in 1979

Land	Gem. populatie per dag x 1000	Gedetineerden per 100 000 inw.
Denemarken	2,9	57
Engeland en Wales	42,2	86
Italië (1980)	32,5	57
Nederland	3,2	23
Portugal	5,8	59
Spanje	13,6	40
Zweden	3,5	44

Bron: Notitie voor de Raad van Europa
(PC-BCC (82) 1).

Kijkt men naar het aantal gedetineerden per 100 000 inwoners, dan blijkt dat Nederland in vergelijking tot de andere landen een gering aantal gedetineerden heeft. Dit lage aantal moet waarschijnlijk worden toegeschreven aan de verhoudingsgewijs korte gevangenisstraffen die in Nederland worden opgelegd. Wijziging in de exogene factoren kan een wijziging in de benodigde capaciteit tot gevolg hebben. Vanuit verschillende landen komen signalen dat de omvang van de criminaliteit zodanig is toegenomen dat tengevolge daarvan capaciteitsproblemen optreden. Illustratief in dit verband is de situatie in Engeland. Door de regering is vastgesteld dat de capaciteit van de gevangenissen voldoende is om maximaal 38 500 gedetineerden in te sluiten. In 1980 waren er op een bepaald moment 44 600 gedetineerden, waarvan er – naar schatting – 17 000 op cellen verbleven die oorspronkelijk bedoeld waren voor één persoon maar die bezet werden door twee of zelfs drie personen.

Ad b. Differentiatie

Net zo als er tussen de overheden van de meeste landen in West-Europa overeenstemming bestaat over de doelen die met detentie nagestreefd worden, bestaat er ook overeenstemming over de noodzaak gedetineerden te plaatsen in inrichtingen waarvan het regiem het meest passend is gelet op de status van de gedetineerde en op zijn of haar persoonlijkheid. In de meeste landen wordt ook aandacht besteed aan wat wordt genoemd regionalisatie of decentralisatie: preventief gehechten en kort gestraften moeten bij voorkeur gedetineerd worden in de regio waarbinnen een onderzoek tegen hen loopt resp. waarbinnen zij wonen (b.v. Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Italië en Noorwegen). In bepaalde landen – zoals Noorwegen – worden ook langgestraften wel in regionale inrichtingen ingesloten.

Naast een onderscheid in inrichtingen gebaseerd op bovenstaande criteria treft men ook – veelal bij de inrichtingen voor langgestraften – een differentiatie aan naar openheid van het regiem. Er wordt dan een onderscheid gemaakt tussen open regiems, waarbij gedetineerden in staat worden gesteld veel contact met de maatschappij te onderhouden, en gesloten regiems, waarbij de nadruk ligt op de beveiligingsaspecten. Het onderscheid tussen «open» en «gesloten» inrichtingen treft men bijvoorbeeld aan in Engeland, Zweden, Denemarken, Noorwegen en Portugal.

¹ Helaas bleek het niet mogelijk vergelijkbare cijfers m.b.t. België en de Bondsrepubliek Duitsland te verkrijgen.

Ad c. Faciliteiten

Het regiem in een inrichting wordt behalve door bovenstaande omstandigheden ook bepaald door regimaire faciliteiten die aan gedetineerden geboden worden. Daaronder moeten zaken worden verstaan zoals:

- contacten met buitenwereld;
- arbeidsomstandigheden;
- mogelijkheden voor ontwikkeling, opleiding en studie;
- mogelijkheden voor ontspanning.

Hoewel geen gedetailleerde gegevens voorhanden zijn over de regelingen t.a.v. deze zaken in de diverse landen, bestaat de indruk dat in de noordelijke landen van West-Europa (Noorwegen, Zweden, Denemarken) meer faciliteiten geboden worden dan in de andere landen van West-Europa.

Ad d. Personeel

Van invloed op de uitvoering van een bepaalde wijze van bejegening van de gedetineerden is het aantal personeelsleden. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het absolute aantal personeelsleden per land en van het aantal personeelsleden per gedetineerde per land.

Tabel. Personeelsbezetting per land

	Personeel (x 1000)	Personeel/gedetineerdenratio
Denemarken	2,8	1 : 1
Engeland en Wales	22,5	1 : 1,9
Italië	19,2	1 : 1,7
Nederland	4,4	1 : 0,7
Portugal	2,6	1 : 3,3
Zweden	4,2	1 : 0,8

Bron: Nota Raad van Europa (PC-BCC (82) 1).

Er zijn kennelijk grote verschillen tussen de personeel/gedetineerde ratio per land.

Nederland heeft — samen met Zweden — relatief veel personeel in dienst.

Het is mogelijk het totale personeelsbestand verder uit te splitsen.

Tabel. Personeel per categorie per land

Land	% bewarend personeel	% arbeids-personeel	% maatschap-pelijk werkers (probation officers)	% anderen
Denemarken	64	18	2	16
Engeland + Wales	70	10	2	18
Nederland	62	9	2	27
Portugal	70	8	4	18

Bron: Nota Raad van Europa (PC-BCC (82) 1).

Uit deze tabel blijkt dat Nederland verhoudingsgewijs weinig bewarend en arbeidspersoneel heeft (70% tegenover 80% in andere landen) en veel personeel dat tot de categorie overigen (administratie, management, onderwijzend en medisch personeel, cursusleiders etc.) behoort.

Ad c. Kosten

Tot slot wordt enige aandacht besteed aan de kosten van het gevangeniswezen.

Tabel. Kosten van het gevangeniswezen per land

Land	Kosten in £ x 1 000 000	% personeels- kosten	Kosten als % BNP	Gem. kosten per gedet. per jaar in £ x 1000
Denemarken (1979)	23,8	80	0,12	10
Engeland + Wales (1979)	285	70	0,20	5,9
Nederland (1978)	59,8	80	0,12	19
Portugal (1980)	8,5	67	0,07	1,5
Zweden (1980)	71,2	80	0,12	21

Bron: Nota Raad van Europa
(PC-BCC (82) 1).

Opnieuw valt op dat er tussen de verschillende landen grote verschillen zijn. Nederland en Zweden hebben een relatief duur gevangeniswezen. Opvallend is voorts het verschil tussen de jaarlijkse kosten per gedetineerde tussen Nederland enerzijds en Denemarken – dat qua doelstellingen en instrumentarium min of meer een zelfde beeld te zien geeft als Nederland – anderzijds.

De thans ter beschikking staande gegevens zijn te globaal om op grond daarvan met enige zekerheid uitspraken te kunnen doen over de oorzaken van deze verschillen. Er zijn echter enkele factoren waarop in dit verband gewezen kan worden:

- a. het is niet onwaarschijnlijk dat een deel van het kostenverschil voortvloeit uit de verschillen in loon- en prijspeil in beide landen. Het feit dat in beide landen het beslag dat door het gevangeniswezen op het Bruto Nationaal Product wordt gelegd even groot is, zou in die richting kunnen wijzen.
- b. een andere factor van belang is de omvang van het personeel. In Nederland is de verhouding personeel: gedetineerden 1: 0,7, in Denemarken 1: 1.
- c. daarnaast speelt de opbouw van het personeelsbestand wellicht een rol.

Niet uit het oog mag echter worden verloren dat de verhouding tussen personele lasten en materiële lasten in beide landen hetzelfde is, nl. 8: 2. Dit betekent dat een evenredig gedeelte van het kostenverschil nl. 2: 10) voortvloeit uit het verschil in materiële kosten.

II. RECLASSERING

II.1. Doelstellingen

In het reclasseringsbeleid in Nederland worden zoals reeds eerder vermeld drie doelstellingen onderscheiden:

- a. het leveren van een bijdrage aan de individualisering van de strafrechttoepassing;
- b. het beperken van de schadelijke niet beoogde neveneffecten van strafrechtelijk ingrijpen;
- c. het streven naar het voorkomen van (hernieuwd) strafrechtelijk ingrijpen.

In de reader «probation in Europe»² worden enige gegevens verstrekt over de reclassering in enkele Europese landen. Daaruit blijkt dat in een aantal landen (Denemarken, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) de onder c vermelde doelstelling steeds wordt genoemd, zij het dat de terminologie meer aansluit bij de bij het gevangeniswezen gehanteerde terminologie. Gesproken wordt van het streven naar resocialisatie, reïntegratie of voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. De beide andere doelstellingen worden minder vaak aangetroffen; zo wordt alleen in het hoofdstuk over de reclassering in Denemarken het beperken van de schadelijke sociale consequenties van de detentie als doelstelling genoemd. In andere landen – zoals Engeland, Frankrijk en Zweden – wordt wel als één van de functies van de reclassering genoemd het bijstaan van de (ex-) gedetineerden in hun contacten met justitiële en andere relevante instanties.

De bij de beschrijving van het Nederlandse beleid als eerste genoemde doelstelling, «individualisering», wordt als zodanig nergens aangetroffen. Wel wordt bij sommige landen zoals in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Zweden als functie van de reclassering genoemd het geven van voorlichting aan justitiële autoriteiten.

Kortom, in alle hiervoor vermelde landen wordt de resocialiserende doelstelling van het reclasseringswerk expliciet genoemd. De beide andere onderscheiden doelstellingen worden niet als zodanig geformuleerd. Gelet echter op de functie-omschrijving van de reclasseringsinstellingen is het aannemelijk dat in elk van de landen in ieder geval één en in sommige landen beide andere doelstellingen impliciet een rol spelen.

II.2. Instrumenten

In dit kader wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- a. activiteiten;
- b. organisatie;

Ad a.: Activiteiten

Ten behoeve van de realisering van de genoemde doelstellingen worden door reclasseringsmedewerkers en hun organisaties een aantal activiteiten ontwikkeld. In alle bestudeerde landen ligt de nadruk op de hulpverlening en begeleiding van gedetineerden. Hulpverlening en begeleiding blijft daarbij niet beperkt tot de periode van detentie, maar strekt zich ook uit tot de periode na detentie. Na detentie heeft in ieder geval contact met ex-gedetineerden plaats indien het gaat om voorwaardelijke invrijheidstelling. In de meeste landen bestaat de mogelijkheid voor de ex-gedetineerden met reclassering contact te onderhouden, ook als het een onvoorwaardelijke invrijheidstelling betreft.

Evenals in Nederland vindt in Zweden en Denemarken hulpverlening en begeleiding ook plaats bij nog niet veroordeelden. In Frankrijk en Engeland hebben de reclasseringsinstellingen ook een taak bij de controle op de naleving van voorwaarden opgelegd bij voorwaardelijke invrijheidstelling en bij veroordeling. In Engeland wordt de «Probation» als aparte sanctie gehanteerd, die geen vrijheidsbenaming maar wel een zekere vrijheidsbeperking met zich meebrengt. Naast de algemene voorwaarden dat de veroordeelde geen nieuwe delicten mag plegen, zich voor de justitie beschikbaar moet houden etc, moet hij zich gedragen naar de aanwijzingen van de reclasseringsinstellingen. Overtreding van deze voorwaarden dient de reclasseringsinstelling aan de justitiële instanties te melden. Vrijheidsbenadering behoort dan tot de mogelijkheden. De probation beoogt nadrukkelijk een combinatie van hulpverlening en straf te bieden.

Voorts kan worden vermeld dat in Engeland en Wales het instituut van de Community Service Order reeds enige tijd een door de reclassering uitgevoerde activiteit is en inmiddels een grote vlucht heeft genomen. De Nederlandse Experimenten met de zogeheten Dienstverlening zijn hierdoor geïnspireerd.

² C. G. Cartledge, P. J. P. Taken M. Tomié-Malié (Eds), *Probation in Europe*, 's-Hertogenbosch 1981.

Ad b.: Organisatie

In Denemarken, Oostenrijk en Zweden worden de reclasseringsinstellingen beheerd door de nationale overheid. De reclasseringsmaatschappelijk werkers (rmw-ers) zijn als ambtenaren of arbeidscontractanten in dienst van de nationale overheid. Deze wijze van werken betekent overigens niet dat het reclasseringswerk gecentraliseerd plaatsvindt. In de drie bovengenoemde landen zijn de reclasseringsinstellingen ingedeeld naar regio of arrondissementen.

In Engeland en Wales zijn de reclasseringsinstellingen op regionaal niveau georganiseerd. De rmw-ers zijn in dienst van «Probation and After care committee's». Bij het bepalen van de algemene beleidslijnen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken echter een belangrijke invloed. Financiële middelen worden door het regionale bestuur (County Councils) aan de reclasseringsorganisaties verschaft. Het regionale bestuur krijgt op zijn beurt 80–100% van de kosten vergoed van de nationale overheid.

In Frankrijk is het reclasserings-maatschappelijk werk opgedragen aan het «comité de probation et d'assistanceaux libérés». Dit comité is de werkgever van de rmw-ers. De financiële middelen zijn afkomstig van de rijksoverheid (o.a. personeelslasten) en – in mindere mate – van de lokale en/of regionale overheid. Ook hier heeft het ministerie op beleidsbeslissingen een belangrijke invloed.

In verschillende landen treft men naast de bovengenoemde reclasseringsinstellingen ook nog andere – particulier beheerde – instellingen aan. Zo kent men in Oostenrijk een «Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit» die enkele opvang- en nazorgtehuizen beheert. De vereniging ontvangt overheidssubsidie (o.a. ter bekostiging van personele lasten), en daarnaast wordt een gedeelte van de uitgaven uit particuliere bronnen gefinancierd. Ook andere landen zoals Denemarken, Frankrijk en Engeland kennen naast bovengenoemde organisaties andere organisaties die zich met reclassering bezighouden. Soms zijn dit particuliere verenigingen, die zorgen voor opvang van ex-gedetineerden, soms betreft het (overheids- of door de overheid gesubsidieerde) instellingen die zich op een bepaald aspect richten (b.v. alcohol- en drugsverslaafden).

Uit de gegevens over bij de reclassering betrokken medewerkers blijkt dat in landen zoals Engeland, Denemarken, Frankrijk en Zweden veelvuldig een beroep wordt gedaan op vrijwilligers, m.n. waar het nazorgcontacten bij niet-moeilijke gevallen betreft. Tenslotte zij nog opgemerkt dat gegevens over de kosten van het reclasseringswerk en over de ratio rmw-ers/overig personeel ontbreken, zodat daaraan in dit verband geen aandacht besteed kan worden.

III. TBR

III.1. Maatregel of sanctie tegen niet- of verminderd toerekeningsvatbare delinquenten

In verschillende westeuropese landen zijn in de strafwetgeving bepalingen opgenomen over de sancties en/of maatregelen die opgelegd kunnen worden indien delinquenten ontoerekeningsvatbaar of verminderd toerekeningsvatbaar zijn. De gevallen waarin maatregelen die genomen kunnen worden, aard van de maatregelen die genomen kunnen worden en de wijze waarop deze uitgevoerd worden verschillen echter van land tot land.

a. Gevallen waarin maatregelen kunnen worden genomen

In sommige landen kunnen alleen maatregelen worden genomen indien de delinquent volledig ontoerekeningsvatbaar is. Dit is onder meer het geval in Engeland, Frankrijk en Zweden. In andere landen, zoals Nederland, België en Duitsland zijn maatregelen niet alleen mogelijk ten aanzien van volledig ontoerekeningsvatbare delinquenten, maar ook ten aanzien van

niet-volledig toerekeningsvatbare delinquenten. In die landen waarin maatregelen alleen ten aanzien van niet toerekeningsvatbare delinquenten genomen kunnen worden is de maatregel een volledig alternatief voor de gevangenisstraf. Naast behandeling in een niet-penitentiaire inrichting is gevangenisstraf uitgesloten. Als maatregelen ook genomen kunnen worden t.a.v. verminderd toerekeningsvatbare delinquenten dan is een combinatie van straf en maatregel mogelijk. Een dergelijke mogelijkheid vindt men o.a. in de BRD, waarin – in afwijking van de Nederlandse situatie – de behandeling aan de straf vooraf kan gaan. Het voorgaande wil niet zeggen dat in landen waar maatregelen alleen mogelijk zijn t.a.v. volledig ontoerekeningsvatbaren het begrip «verminderd toerekeningsvatbaar» geen enkele betekenis heeft.

In Frankrijk kan verminderd toerekeningsvatbaar een reden voor strafvermindering zijn. Bovendien kunnen verminderd toerekeningsvatbaren aan een speciaal -lichter- regiem worden onderworpen tijdens hun detentie. In Groot-Brittannië speelt het begrip «verminderd toerekeningsvatbaar» alleen een rol bij moord. In het geval van verminderde toerekeningsvatbaarheid kan de beschuldiging van moord gewijzigd worden in doodslag (manslaughter), waarbij een lagere gevangenisstraf kan worden opgelegd.

b. Aard van de maatregel of sanctie

In enkele ons omringende landen – zoals Duitsland (BRD) en België – bestaat voor de strafrechter de mogelijkheid om aan geestelijk gestoorde delinquenten een maatschappijbeveiligende maatregel op te leggen. Toepassing van de maatregel houdt in dat de delinquent in een speciale inrichting wordt behandeld. Dat zullen veelal inrichtingen zijn gericht op psychiatrische behandeling. In Duitsland bestaat echter ook de mogelijkheid plaatsing in een ontwenningsinrichting, sociotherapeutische inrichting of in «Sicherungsverwahrung» op te leggen.

Ook in Engeland bestaat de mogelijkheid voor de strafrechter iemand die een delict heeft gepleegd waarop gevangenisstraf staat – onder bepaalde voorwaarden – in een ziekenhuis of psychiatrische inrichting te doen opnemen (de zgn. «hospital order»). Indien de hospital order is opgelegd door een High Court of Crown Court kunnen daarbij speciale «restriction orders» worden opgelegd. Is een restriction order opgelegd dan kan worden bepaald dat de te behandelen delinquent niet mag worden vrijgelaten zonder toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken (Home Office). Dit in verband met de noodzakelijk geachte bescherming van derden en de kans op recidive. De restriction order kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verlengd. Het opleggen van een hospital order of restriction order is uitgesloten indien sprake is van moord. In dat geval moet levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. Naast de hospital order (al dan niet met «restriction») kent men in Engeland nog de mogelijkheid dat de jury beslist dat een van een misdrijf verdacht persoon niet in staat is zich te verdedigen – d.w.z. dat de verdachte dermate gestoord is, dat deze bezwaarlijk terecht kan staan. Ook in dat geval dient de rechtbank te gelasten dat de verdachte in een inrichting wordt opgenomen. Toepassing van bovengenoemde maatregelen vindt relatief zelden plaats; in 1977 20 maal, in 1979 17 maal.

Ook in Frankrijk kent men de figuur van de beveiligende maatregel. In afwijking van de hierboven besproken landen wordt in Frankrijk de maatregel niet opgelegd door de strafrechter, maar door de administratie (n.l. door de prefect van het betreffende departement (regio)). De rechter kan slechts beslissen dat de verdachte ontoerekeningsvatbaar is en daarom niet tot een gevangenisstraf kan worden veroordeeld.

In de Scandinavische landen ligt de nadruk meer dan in de hierboven genoemde landen op de behandeling tijdens detentie. Weliswaar kennen Noorwegen en Denemarken de figuur van de maatregel voor niet toerekeningsvatbaren wel, maar toepassing daarvan vindt slechts incidenteel plaats. In Zweden kent men gedwongen opname in een psychiatrische instelling. Een dergelijk vonnis wordt ca. 400 maal per jaar uitgesproken.

c. Beveiliging en behandeling

In alle gevallen gaat het om een maatregel of sanctie die als doel de beveiliging van de maatschappij heeft. In Nederland worden aan de TBR-maatregel twee aspecten onderkend

- beveiliging op korte termijn door de betrokkene in een inrichting ter verpleging op te nemen;
- beveiliging op langere termijn door behandeling welke beoogt recidive te voorkomen.

In de meeste westeuropese landen speelt naast het eerste aspect – dat steeds aanwezig is – ook het tweede aspect een rol. Dit blijkt onder meer daaruit dat de duur van de opname vooral bepaald wordt vanuit het behandelingsoogpunt. Over voortdurende behandeling wordt soms beslist door de strafrechter (BRD) of administratie (Frankrijk) na advies van een psychiater. Soms is de beslissing opgedragen aan een van de rechterlijke macht of de administratie min of meer onafhankelijk orgaan: zo wordt in België het moment van invrijheidsstelling bepaald door de «Commissie tot bescherming van de maatschappij», die belast is met de uitvoering van de veiligheidsmaatregel; in Engeland wordt de behandelingsduur in principe bepaald voor de duur van één jaar, over verlening van de behandelingsduur wordt op dezelfde wijze besloten als bij geestelijk gestoorde die niet met de strafrechter in aanraking zijn gekomen. D.w.z. dat de behandelende inrichting beslist over voortzetting of beëindiging van de behandeling. Alleen in geval van een restriction order is de beslissing voorbehouden aan het Home Office (zie hiervoor).

Een afwijkend systeem treft men aan in Denemarken. Daar bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een zogenaamde veiligheidsdetentie met als doel de verwijdering van de delinquent uit de maatschappij wegens gevaarlijkheid voor leven of gezondheid van anderen. In dit geval ligt de nadruk op het eerste aspect van de beveiligingsdoelstelling. Ook volledig toerekeningsvatbare delinquenten kunnen deze veiligheidsdetentie opgelegd krijgen. Deze maatregel komt meestal subsidiair bij een zeer lange gevangenisstraf.

III.2. Behandeling van geestelijk gestoorde gedetineerden

In Nederland bestaat de mogelijkheid om geestelijk gestoorde gedetineerden krachtens de artikelen 47 of 120 Gevangenismaatregel (tijdelijk) over te plaatsen naar een psychiatrische inrichting. In sommige van de ons omringende landen bestaan soortgelijke mogelijkheden.

Met name in België en Duitsland gelden bepalingen die een sterke gelijkenis met de bovengenoemde artikelen vertonen. Ook in Noorwegen en Zweden bestaat de mogelijkheid gestoorde gedetineerden in speciale inrichtingen te doen opnemen. In Zweden wordt in verband met de geringe beveiligingsvoorzieningen die in bedoelde inrichtingen voor handen zijn in de praktijk van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt. Vanuit Noorwegen wordt juist een toegenomen gebruik van deze overplaatsingsmogelijkheid gemeld. Zowel in Zweden als in Noorwegen bestaat de mogelijkheid gedetineerden voor wie dat nodig is te doen behandelen in (afdelingen van) penitentiaire inrichtingen.

In Denemarken vindt behandeling vooral in de penitentiaire inrichtingen plaats.

In Engeland daarentegen bestaat weer wel de mogelijkheid gestoorde gedetineerden over te plaatsen naar een speciaal ziekenhuis (transfer direction). Overplaatsing heeft indien geen «restrictions» worden opgelegd, dezelfde consequenties als het opleggen van een «hospital order»: de gevangenisstraf vervalt en over beëindiging van de behandeling wordt door de behandelende inrichting beslist. Meestal echter worden restrictions opgelegd. In dat geval kan indien de behandeling wordt beëindigd voordat de straftijd verstreken is, het strafrestant in een penitentiaire inrichting geëxecuteerd worden. In Engeland bestaat tevens de mogelijkheid psychiatrische behandeling in penitentiaire inrichtingen zelf te doen plaats vinden.

III.3. Behandeling als voorwaarde

Tot de taak van de particuliere TBR-inrichtingen in Nederland behoort ook de behandeling van delinquenten aan wie onder voorwaarde de vrijheid niet is ontnomen, indien de voorwaarden (onder meer) betrekking hebben op behandeling in psychiatrische inrichtingen. Soortgelijke taken voor speciale behandelende inrichtingen worden onder meer ook aange troffen in België en Engeland. In Engeland is in dat geval vereist dat de behandeling binnen de duur van de proeftijd beëindigd wordt. De beslissing omtrent probation met behandeling als voorwaarde wordt door de rechter genomen.

Daarnaast is vermeldenswaard dat in Engeland de mogelijkheid bestaat om in plaats van een «hospital order» een «guardianship order» te gelasten. Dit houdt in dat de delinquent onder curatele van een plaatselijke gezondheidsambtenaar wordt geplaatst of van een ander die de goedkeuring heeft van die ambtenaar.

III.4. (Behandelings)inrichtingen

De inrichtingen, waarin de verminderd/(on)toerekeningsvatbare delinquenten kunnen worden opgenomen, vallen soms binnen het systeem van de gewone geestelijke gezondheidszorg, soms binnen het justitiële systeem (al dan niet als differentiatie binnen het gevangeniswezen). Vaak is er per land een aantal mogelijkheden. De accenten (vooral opnames binnen gevangeniswezen danwel binnen algemene gezondheidszorg) liggen verschillend. Hieronder wordt onderscheid gemaakt tussen

- a. behandelingsinrichtingen (ressortierend onder algemene gezondheidszorg dan wel onder Justitie)
- b. speciale penitentiaire inrichtingen.

a. (Behandelings)inrichtingen

Bij de behandelingsinrichtingen kunnen twee typen onderscheiden worden.

– In de eerste plaats inrichtingen die uitsluitend bestemd zijn voor de opname van psychisch gestoorde delinquenten (en die dus te vergelijken zijn met de Nederlandse TBR-inrichtingen). Dergelijke inrichtingen treft men bijvoorbeeld aan in België en Frankrijk. In België heeft men drie inrichtingen, die alleen voor internering van gestoorde delinquenten bestemd zijn en die onder het Ministerie van Justitie ressorteren. Over capaciteit etc. van deze inrichtingen zijn thans geen gegevens voorhanden. In Frankrijk zijn er twee. Evenals in Nederland is in België, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen en Duitsland plaatsing van gestoorde gedetineerden in een algemene psychiatrische inrichting mogelijk.

– In Engeland kent men – buiten de gevangnissen – geen speciale klinieken voor de behandeling van psychisch gestoorde delinquenten. Gestoorde delinquenten worden opgenomen in «special hospitals» waarin ook andere gevaarlijk geachte personen, die niet met de strafrechter in aanraking zijn geweest, ingesloten kunnen worden. Engeland kent vier van zulke «special hospitals». De capaciteit van deze vier hospitals tezamen bedraagt omstreeks 2000 patiënten. Een groot deel van de bevolking (ca. 70%) bestaat uit delinquenten. Tegen het functioneren van deze inrichtingen zijn de laatste jaren belangrijke bezwaren gerezen. Bezwaren hadden onder meer betrekking op de overbezetting van de tehuizen, op de niet-geregionaliseerde aanpak en op de geïsoleerde ligging. In het zogenaamde Butler-report (1975) wordt dan ook gepleit voor de bouw van regionale kleinere beveiligde-ziekenhuis-units. Met de uitvoering van de aanbevelingen uit het Butler-report is in 1980 een begin gemaakt.

In Zweden vindt opname plaats binnen het systeem van de algemene gezondheidszorg; zonodig kan men in de forensisch psychiatrische organisatie worden geplaatst (die ook tot taak heeft klinische observatie en ook poliklinisch werkt). Er is in elk geval één staatskliniek.

b. *Speciale penitentiaire inrichtingen*

In verschillende Europese landen treft men naast of in plaats van behandelingsinrichtingen voor delinquenten buiten het gevangeniswezen speciale penitentiaire inrichtingen aan.

In Zweden treft men bijvoorbeeld 6 gevangnissen aan waarin afdelingen (capaciteit 20 plaatsen per gevangenis) zijn opgenomen voor psychiatrische behandeling. Ook in Noorwegen en Denemarken heeft men respectievelijk twee en één speciaal voor psychiatrische behandeling ingerichte penitentiaire inrichtingen. In Noorwegen gaat het om relatief kleine inrichtingen. In Denemarken om een inrichting (Herstedvester) met een capaciteit van 100 gedetineerden.

Het Franse gevangeniswezen kent voorts speciale regionale penitentiaire inrichtingen (op dit moment 12, in de loop van 1982/83 worden het er 15). Het bieden van psychiatrische hulp – binnen de strafexecutie – is, naast bijvoorbeeld observatie, een van de functies van deze inrichtingen. In Engeland heeft men 2 speciale inrichtingen voor psychisch gestoorde gedetineerden, één met een capaciteit van 200 plaatsen (Grendon) en één gevangenis met een speciale afdeling voor psychisch gestoorde gedetineerden. Daarnaast hebben verschillende inrichtingen in de hierboven genoemde landen de beschikking over (part-time) psychiaters en psychologen die een rol spelen bij opvang van gestoorde gedetineerden.

Bij de normstelling t.a.v. het aantal manuren nodig om de reclasseringsactiviteiten adequaat te kunnen verrichten, is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van voorhanden zijnde gegevens, zoals het onderzoek tijdsbesteding van het W.O.D.C., de vroeghulpsonderzoeken van het W.O.D.C., C.B.S.-gegevens, rapport Jopros, jaarverslagen reclasseringsinstellingen etc. Tenzij anders vermeld, heeft de werkgroep «Taak en structuur etc.» vooralsnog de feitelijkheid als norm gehanteerd.

Preventie

Geschat wordt, dat het aantal personen waarmee contact wordt onderhouden 10% bedraagt van het totale aantal inverzekeringsgestelden, nl. voor 1981 2400.

Een stijging is gerelateerd aan het verwachte stijgingspercentage van het aantal i.v.-gestelden van 5%. Bij het aantal contacten is uitgegaan van een gemiddelde frequentie van 6 contacten, gebaseerd op het evaluatierapport Jopros.

Totaal voor 1981 14 400 cont. van gemiddeld 45 minuten (W.O.D.C. tijdsbestedingsonderzoek). Buiten beschouwing is gelaten het aantal uren dat door leidinggevenden – op welk niveau dan ook – aan preventie besteed zou kunnen worden.

Vroeghulp

Per jaar worden 24 000 strafrechtelijk meerderjarige personen in verzekering gesteld (maandst. pol. just. C.B.S. 81/5). Er is van uit gegaan dat al deze personen tenminste eenmaal bezocht worden.

Gemiddeld wordt voor dit eerste contact, inclusief compensatie en (doorgaans mondelinge) rapportage 2 uur uitgetrokken (mondelinge informatie A.R.V.). $24\,000 \times 2 \text{ uur} = 48\,000 \text{ uur}$. Voor de komende jaren wordt van een stijging van 5% uitgegaan. Blijkens het W.O.D.C.-rapport vroeghulp kan voor 50% op gemiddeld 2 vervolcontacten worden gerekend. Duur gemiddeld 1 uur (voorgeleiding en vervolcontact).

Rapportage

Uitgegaan wordt van het aantal rechtbankzaken (C.B.S. 5/81) minus zaken betr. straf. minderjarigen en econ. delicten. Het totaal bedraagt dan 143 000.

Blijkens het rapportage-overzicht reclasseringsraden 1979 werd van het toen geldende aantal rechtbankzaken (136 730) in 12,5% rapportage aangevraagd en in 10,5% gerapporteerd. De werkgroep is van mening dat het laatste percentage dient te worden opgetrokken naar 15%, zoals dit reeds in meerdere arrondissementen tenminste het geval is. E.e.a. betekent dat per 1982 moet worden uitgegaan van 21 500 VR (inclusief AVR). Bij deze categorie is eveneens een stijging van 5% verdisconteerd. Gemiddeld aantal contacten per rapport 4, met een tijdsduur van 45 min. per contact. (Geschat o.g.v. ervaringsgegev.) Voor het lezen van voorstukken, het schrijven en nalezen van de rapporten wordt door de werkgroep gemiddeld 5 uur voldoende geacht. Voor de overige rapportage wordt uitgegaan van gemiddeld 10% van de voorlichtingsrapportage (overzicht reclasseringsraden rapportage). Gemiddeld wordt naar de mening van de werkgroep 1 contact van 45 min. voldoende geacht, terwijl voor het schrijven etc. een tijd van 2 uur is uitgetrokken.

¹ Ontleend aan het rapport «Taak en structuur van de reclassering in Nederland».

Hulpverlening

a. *gedetineerden*

Het gemiddeld aantal gedetineerden bedroeg in 1981 ± 3200 p.w. (maandstaat Dir. Gev. Wezen). Met een aanmerkelijke toename in de komende jaren wordt rekening gehouden, geschat op 3750 in 1982 en groeiend van 3850, 3950 naar 4050 voor 1985 (rapport Capaciteitsproblemen bij Gevangeniswezen). Uitgaande van de tot dusver gehanteerde caseload van 1 op 40 bij de Ad'ers acht de werkgroep een gemiddelde bezoeksfrequentie van 1 maal per week gedurende 1 uur wenselijk.

b. *niet-gedetineerden*

Het totale aantal cliënten exclusief gedetineerden bedraagt thans ongeveer 12 000 (jaarverslagen reclasseringsinstellingen). Met een stijging van 5% is rekening gehouden. Gemiddeld aantal contacten 12 per jaar (W.O.D.C.-tijdsbestedingsonderzoek) met een tijdsduur van 45 minuten. Gelet op de uitkomsten van het tijdsbestedingsonderzoek acht de werkgroep het verantwoord 1/3 van deze tijd toe te voegen voor contacten t.b.v. de cliënt buiten diens aanwezigheid.

Dienstverlening

De totale tijdsinvestering voor dienstverlening valt moeilijk te taxeren. Uitgegaan is van 200 gevallen in 1981, met een stijging van 200 per jaar, resulterend in 1000 voor 1985. Per dienstverlening wordt – exclusief de voorlichting – uitgegaan van 5 contacten van 1 uur en een voorbereidingstijd van 15 uur.

Samenvattend levert dit in 1985 de volgende werklust op (x honderd uren):

1. preventie	: 131
2. vroeghulp	: 875
3. rapport	: 2058
4. hulpverlening	: 4559
5. dienstverlening	: 200

7823

Uitgaande van een gemiddeld aantal van 23 vakantiedagen, 7 feestdagen en een ziektepercentage van 8 = 21 dagen kan het aantal beschikbare uren per jaar worden gesteld op ± 1670 uur. Dit brengt derhalve de formatie voor 1985 op 7823: $16,7 = 468$. Vorenstaande formatie heeft betrekking op direct cliëntgerichte activiteiten.

Voor diverse overige activiteiten zoals vergaderingen, administratie, wacht- en reistijd, diversen, acht de werkgroep beschikbaarstelling van 40% van de totaal tijd thans toereikend. De werkgroep is echter van mening dat de verhouding in de toekomst zal moeten veranderen in 70: 30.

De huidige 40% is ontleend aan gegevens van het tijdsbestedingsonderzoek en als volgt opgebouwd:

werkoverleg/vergadertijd	: 15%
interne rapportage	: 5%
reistijd/wachttijd	: 10%
diversen	: 10%

Rekening houdend met de 60/40-verhouding en een wijziging van $2\frac{1}{2}\%$ per jaar moet derhalve de formatie uitvoerende werkers als volgt worden gecorrigeerd:

voor 1985: $100/70 \times 468 = 669$

Ten aanzien van het aantal administratieve medewerkers en leidinggevendenden (exclusief eventuele landelijke en/of regionale ondersteuning) is door de werkgroep uitgegaan van de thans gehanteerde verdeelsleutel van 1: 2,5 en 1: 8. Deze verhoudingen weerspiegelen de huidige werkelijkheid maar zijn naar het oordeel van de werkgroep zeker voor verdere discussie vatbaar. Inclusief administratieve ondersteuning en leidinggevendenden brengt dit tenslotte de uiteindelijke formatie op:

$$1985: 669 + 268 + 84 = 1021$$

Met nadruk zij vermeld dat in het voorgaande *niet* is opgenomen de coördinerende, leidinggevende en voorwaardenscheppende capaciteit op arrondissementaal c.q. regionaal en landelijk niveau.