

# MASTER'S THESIS

**Alleen verlof voor gedetineerden die zich goed kunnen gedragen**

**De nieuwe re-integratieverlofregeling, ingevoerd als onderdeel van de Wet Straffen en Beschermen, getoetst aan het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Penitentiaire beginselenwet.**

van Meel, G.A.M.

**Award date:**  
2022

**Awarding institution:**  
Department of Public Law

[Link to publication](#)

## **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

## **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 19. Jun. 2024

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# Alleen verlof voor gedetineerden die zich goed kunnen gedragen

De nieuwe re-integratieverlofregeling, ingevoerd als onderdeel van de Wet Straffen en Beschermen, getoetst aan het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Penitentiaire beginselenwet.

Cursuscode: RM9906212244

Naam student: G.A.M. van Meel

Studentnummer: 852114251

Begeleider: Mw. Mr. I. Braber

Examinator: Mw. Prof. Mr. W. Dreissen

Aantal woorden: 13904

Datum van inleveren: 01-09-2022

# Inhoudsopgave

<b>Lijst met afkortingen</b>	4
<b>1. Inleiding</b>	5
1.1 Aanleiding onderwerp	5
1.2 Onderzoeksvraag	6
1.2.1 Theoretische verantwoording en afbakening	6
1.3. Maatschappelijke relevantie	7
<b>2. Het resocialisatiebeginsel</b>	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Een korte blik terug in de tijd	9
2.3 Resocialisatie op internationaal niveau	11
2.4 Resocialisatie in Nederland: toen en nu	12
2.5 Resocialisatie in de rechtspraak en literatuur	13
2.5.1 Persoonlijke en sociale resocialisatie	14
<b>3. Het re-integratieverlof</b>	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Hoe was het eerst?	17
3.3 Achtergrond bij de Wet Straffen en Beschermen	18
3.3.1 Detentie en re-integratieplan	18
3.3.2 De persoonsgerichte aanpak	19
3.4 Het huidige re-integratieverlof	19
3.5 Systeem van promoveren en degraderen	20
3.5.1 Kritiek en advies vanuit de RSJ en de literatuur	21
<b>4. De nieuwe verlofregeling in de praktijk</b>	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Beoordeling van het gedrag	25
4.3 Het vereiste van een re-integratiedoel	27
4.4 De rode draad uit de praktijk	30
<b>5. Het huidige re-integratieverlof in relatie tot het resocialisatiebeginsel</b>	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Inzichten vanuit de criminologie	31
5.3 Inzichten vanuit een proef en een experimenteel regime	32
5.4 Spanning in detentie	33
5.4.1 Kortgestrafte	34
5.5 Eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid	34
5.6 Resocialisatie moet je verdienen	36

<b>6. Conclusie</b>	39
6.1 Bevindingen	39
6.2 Aanbevelingen	40
<b>Literatuurlijst</b>	43
Geraadpleegde literatuur	43
Geraadpleegde jurisprudentie	46

## Lijst met afkortingen

D&R-plan	-	Detentie en re-integratieplan
DJI	-	Dienst Justitiële Inrichtingen
EHRM	-	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	-	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IVBPR	-	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Lvb	-	Licht verstandelijke beperking
MvT	-	Memorie van toelichting
Pbw	-	Penitentiaire beginselenwet
PI	-	Penitentiaire inrichting
PIW'er	-	Penitentiaire inrichtingswerker
RSJ	-	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RTVI	-	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
Regeling spog	-	Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden
Wet SenB	-	Wet Straffen en Beschermen

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderwerp

Alleen een gedetineerde die zich goed kan gedragen mag op verlof. Zo op het eerste gezicht zal dit voor de meesten waarschijnlijk niet meer dan logisch klinken. Toch kan de vraag gesteld worden of dit daadwerkelijk zo logisch is. Verlof is namelijk een belangrijk onderdeel van resocialisatie van gedetineerden. Resocialisatie heeft als doel dat een gedetineerde niet meer wil recidiveren en ze voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Uiteindelijk komen alle gedetineerden weer vrij (de 41 levenslanggestrafte in Nederland<sup>1</sup> buiten beschouwing gelaten) en dus ook gedetineerden die zich minder goed gedragen. Het resocialisatiebeginsel is vandaag de dag opgenomen in artikel 2 lid 2 Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) en luidt: *“Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.”*

Op 1 juli 2021 is de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) in werking getreden.<sup>2</sup> Met deze wet is meer nadruk komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag: de persoonsgerichte aanpak.<sup>3</sup> Het uitgangspunt is dat goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag wordt bestraft. De Wet SenB introduceert drie nieuwe verlofvormen: het kortdurend re-integratieverlof, het langdurend re-integratieverlof en het re-integratieverlof voor extramurale arbeid.<sup>4</sup> Als onderdeel van deze persoonsgerichte aanpak heeft het gedrag van de gedetineerde tijdens de gehele detentie een centrale plaats gekregen bij beslissingen over verlof.<sup>5</sup>

Nog voor de invoering van de nieuwe regeling schreef de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) dat de nieuwe regeling voor het verlenen van re-integratieverlof een verslechtering is van de rechtspositie van gedetineerde ten opzichte van de toen geldende regeling.<sup>6</sup> Met name omdat gedetineerden pas in een laat stadium van hun detentie in aanmerking kunnen komen voor re-integratieverlof en ook alleen voor vooraf vastgestelde re-integratiedoelen. Ook stellen zij in hun advies van april 2021 dat een systeem dat uitgaat van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid de ongelijkheid vergroot tussen gedetineerden omdat grote verschillen bestaan tussen de zelfredzaamheid en de mate van leerbaarheid.<sup>7</sup> Ook in de literatuur is dit de afgelopen jaren een veel besproken onderwerp geweest.

Vandaag de dag is de Wet SenB ruim één jaar in werking. De RSJ heeft sinds de inwerkingtreding al verschillende zaken behandeld omtrent verlofaanvragen.<sup>8</sup> Inmiddels kan dus een eerste beeld worden gevormd over hoe de verschillende aspecten bij het verlenen van verlof volgens de nieuwe regeling vorm krijgen in de praktijk.

---

<sup>1</sup> Via <https://forumlevenslang.nl/nieuws/het-aantal-levenslanggestraften-per-8-juli-2022/>.

<sup>2</sup> Stb. 2020, 224.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 2.

<sup>4</sup> Regeling van 8 mei 2021, Stcrt. 2021, 28357.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 7.

<sup>6</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 2.

<sup>7</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 5.

<sup>8</sup> Zie ter illustratie het nieuwsbericht van de RSJ van 31 maart 2022 via

<https://www.rsj.nl/actueel/nieuws/2022/03/31/uitspraken-beroepscommissie-over-verlofverlening-en-detentiefasering-sinds-invoering-wet-sb-een-overzicht>.

## 1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag die in deze scriptie zal worden beantwoord is:

*'Is de huidige regeling omtrent re-integratieverlof, vastgesteld in hoofdstuk 2 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, ingevoerd als onderdeel van de Wet Straffen en Beschermen, verenigbaar met het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Penitentiaire Beginselenwet?'*

Om tot beantwoording te komen worden achtereenvolgens de volgende deelvragen beantwoordt:

- *Welke verplichtingen brengt het resocialisatiebeginsel voor Nederland met zich mee op basis van internationale en nationale bepalingen?*
- *Hoe ziet de huidige regeling voor het verlenen van re-integratieverlof eruit?*
- *Hoe heeft de nieuwe regeling het afgelopen jaar vorm gekregen in de praktijk?*
- *Is het huidige re-integratieverlof verenigbaar met het resocialisatiebeginsel?*

### 1.2.1 Methodologie en afbakening

Aan de hand van literatuur en jurisprudentie zal in hoofdstuk 2 het theoretisch kader van het resocialisatiebeginsel worden uitgewerkt. Het juridisch literatuuronderzoek is voornamelijk gebaseerd op auteurs als Nelissen, Bleichrodt en Vegter. Ondanks dat in deze bijdrage het resocialisatiebeginsel uit de Nederlandse Penitentiaire beginselenwet centraal staat, zal om extra achtergrond te geven ook kort geschetst worden hoe het resocialisatiebeginsel vorm krijgt vanuit het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Verschillende beleidsstukken helpen bij het uiteenzetten van de totstandkoming van het huidige artikel 2 lid 2 Pbw.

In hoofdstuk 3 wordt de huidige regeling voor het verlenen van re-integratieverlof besproken. Op dit moment bestaan vier verlofsoorten binnen detentie.<sup>9</sup> In deze bijdrage richt ik mij specifiek op het kort en langdurende re-integratieverlof. Re-integratieverlof voor extramurale arbeid wordt vanwege de beperkte omvang van deze bijdrage en het afwijkende karakter ten opzichte van de twee andere verlofregelingen niet verder besproken. Hoe de regeling tot stand is gekomen blijkt uit verschillende beleidsstukken. Naast literatuuronderzoek, gebaseerd op auteurs als Kelk, Struijk en Meijer komen ook verschillende advies rapporten van de RSJ ter sprake.

Ter beantwoording van de derde deelvraag komen met name recente uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ ter sprake. De toepassing van de verlofregeling wordt in kaart gebracht aan de hand van zaken die recent voorgelegd zijn aan de beroepscommissie. Dit betreft dus alleen zaken die voor de beroepscommissie zijn gekomen en behelst niet de gehele praktijk. Niet iedere gedetineerde gaat in bezwaar of beroep tegen beslissingen dus het geeft geen volledig beeld van de praktijk. In deze scriptie richt ik mij echter wel enkel tot de praktijkvoorbeelden vanuit de uitspraken van de RSJ.

Ter beantwoording van de laatste deelvraag of *het huidige re-integratieverlof verenigbaar is met het resocialisatiebeginsel* komen alle voorgaande onderdelen samen. Ter verdieping worden ook twee pilots besproken die binnen twee verschillende penitentiaire inrichtingen (hierna: Pl's) hebben gedraaid. Daarnaast komt de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van gedetineerden ter sprake aan de hand van de kijk daarop vanuit de literatuur en de RSJ. In dit hoofdstuk worden de auteurs Boone van Ginneken en Kommer voornamelijk aangehaald bij het juridisch literatuuronderzoek. Ook worden meerdere artikelen van S. Ligthart gebruikt. Hij combineert het juridische gedeelte met neuropsychologie wat een interessante kijk op detentie oplevert.

---

<sup>9</sup> Te weten: re-integratieverlof, incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden, verlof tijdens verblijf in een inrichting voor stelselmatige daders en re-integratieverlof voor levenslanggestraften.

Een belangrijke wijziging die ook met de Wet SenB is ingevoerd waar veel over gesproken is in de literatuur, betreft de wijziging in de voorlopige invrijheidsstelling. Dit onderwerp heeft ook zeker raakvlakken met het resocialisatiebeginsel en verlot. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek wordt deze wijziging in zijn geheel niet meegenomen. Binnen het onderzoek vormt het re-integratieverlot het centrale element. Ook levenslanggestrafte, waarvoor het re-integratieverlot al eerder in de wet is opgenomen, komen niet nader ter sprake.

### 1.3. Maatschappelijke relevantie

Eén op de zes Nederlanders is in 2021 het slachtoffer geworden van één of meerdere vormen van traditionele criminaliteit.<sup>10</sup> Criminaliteit heeft vaak een enorme impact op de slachtoffers, zowel financieel als psychisch. Steeds vaker heeft de maatschappij aandacht voor hetgeen in detentie gebeurt.<sup>11</sup> De samenleving verlangt vergelding van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving, en zo weinig mogelijk herhaling.<sup>12</sup> De tenuitvoerlegging van straffen vormt het einde van de strafrechtketen: na opsporing, vervolging en berechting volgt de tenuitvoerlegging van de straf. De tenuitvoerlegging van de straf is een verplichting die de overheid heeft naar slachtoffers en de samenleving.

Resocialisatie is een belangrijk onderdeel van detentie om recidive te voorkomen. De nieuwe regeling omtrent verlot moet bijdragen recidive te voorkomen en de maatschappij te beschermen.<sup>13</sup> Dit onderzoek zal bijdragen aan de beoordeling of het doel van de wet daadwerkelijk wordt bereikt. Het niet op een goede manier resocialiseren kan een negatieve invloed hebben op de samenleving. Het is dus van belang dat het binnen detentie voor iedere gedetineerde mogelijk is om goed te kunnen resocialiseren. Daarom is het belangrijk om te beoordelen of recht wordt gedaan aan het resocialisatiebeginsel bij de huidige regelingen omtrent het re-integratieverlot.

---

<sup>10</sup> CBS, Veiligheidsmonitor 2021, 1 maart 2021. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/09/veiligheidsmonitor-2021>.

<sup>11</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 10.

<sup>12</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 2.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 5.





## 2. Het resocialisatiebeginsel

Resocialisatie: *“het streven dat gericht is op zowel behoud en herstel van het (toekomstig) psychosociale welzijn van gedetineerden als op vermindering van hun toekomstig crimineel gedrag door middel van voorzieningen waarbij de persoonlijke ontwikkeling centraal staat.”*<sup>14</sup>

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het resocialisatiebeginsel centraal. De vraag welke verplichtingen het resocialisatiebeginsel voor het gevangeniswezen met zich meebrengt, wordt beantwoord. Om een goed beeld te krijgen van het begrip en hoe dit begrip vorm heeft gekregen binnen detentie wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen binnen detentie en de daarbij horende strafdoelen. In de daaropvolgende paragraaf komt het resocialisatiebeginsel op internationaal niveau kort ter sprake. Vervolgens wordt besproken welke plaats het resocialisatiebeginsel vandaag de dag in Nederland heeft. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een eerste uiteenzetting van resocialisatie in de literatuur en rechtspraak.

### 2.2 Een korte blik terug in de tijd

Vrijheidsbeneming verving in de loop van de negentiende eeuw de lichamelijke bestraffing als belangrijkste strafsoort in Nederland.<sup>15</sup> Een punt van zorg hierbij was de wijze van tenuitvoerlegging. Gedetineerden verbleven in koude, stinkende, donkere en vochtige lokalen. Er was weinig eten en de sterfte aan besmettelijke ziekten was hoog.<sup>16</sup> Binnen detentie werden niet alleen besmettelijke ziekten doorgegeven, maar ook criminele gewoonten. Hierdoor ontstond een voorkeur voor een stelsel van eenzame opsluiting.<sup>17</sup> In Nederland werd gekozen voor het Philadelphia-stelsel: de totale afzondering van de gedetineerde werd gebruikt als middel om gedetineerde tot bezinning te laten komen.<sup>18</sup> Vanuit de gedachte dat eenzame opsluiting inhumain was ontstond in New York het zogenoemde Auburnstelsel. In dit stelsel werden gedetineerden alleen gedurende de nacht afgezonderd. Overdag werd samen gegeten, gewerkt en gelucht, maar tijdens deze gezamenlijke momenten gold wel een zwijgplicht. Elke vorm van communicatie was verboden.<sup>19</sup> In Nederland kwam vervolgens het progressieve gevangenisstelsel tot ontwikkeling. Dit stelsel ging uit van een puntensysteem waarbij de gedetineerde steeds meer vrijheid kon verdienen.<sup>20</sup> Na de Eerste Wereldoorlog kregen de vrijheidsstraffen een sterker socialiserend karakter en werd gesproken over het opvoeden van gedetineerden.<sup>21</sup> De gedetineerden hoefden dus niet alleen en zelf tot bezinning te komen, maar werden daarbij geholpen door opvoeding. Dit betekende het einde van het gesloten cellulaire stelsel.

De opkomst van de Moderne Richting kwam aan het einde van de negentiende eeuw. Dit is van grote invloed geweest op de herzieningen in het Nederlandse sanctiestelsel begin twintigste eeuw. Zo heeft het bijgedragen aan de komst van de voorwaardelijke veroordeling, de uitbouw van de voorlopige invrijheidstelling en de verschillende maatregelen naast de straffen.<sup>22</sup> De Moderne Richting had een

---

<sup>14</sup> Nelissen 2000, p. 30.

<sup>15</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 6.

<sup>16</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 6.

<sup>17</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 6.

<sup>18</sup> Nelissen 2000, p. 32.

<sup>19</sup> Kelk 2015, p. 82 en Bleichrodt & Vegter 2021, p. 7.

<sup>20</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 7.

<sup>21</sup> Nelissen 2000, p. 35.

<sup>22</sup> Nelissen 2000, p. 36.

andere manier van denken over de rechtvaardiging van straffen. Het benadrukte de bescherming van de maatschappij tegen 'gevaarlijke' personen.<sup>23</sup> Hierdoor werd tussen strafdoelen een centrale rol weggelegd voor speciale preventie. Speciale preventie is gericht op het beïnvloeden van de individuele dader. Dit in tegenstelling tot algemene preventie waarbij een straf mensen in het algemeen afschrikt van het plegen van delicten.<sup>24</sup> In 1951 werd de Beginselenwet gevangeniswezen ingevoerd. Vanaf dat moment werd de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf mede in dienst gesteld van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.<sup>25</sup>

Het huidige sanctiestelsel is tot stand gekomen vanuit verschillende uitgangspunten en strafdoelen die de afgelopen eeuwen zijn gepasseerd. In Nederland zijn de strafdoelen niet expliciet in de wet opgenomen. Als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving, politiek en het strafrechtelijk sanctiestelsel is de invulling van de tenuitvoerlegging vrijwel continu in verandering.<sup>26</sup> Wel is uit verschillende beleidsdocumenten af te leiden dat naast vergelding het verminderen van recidive een leidend principe is.<sup>27</sup> Zo wordt in de visiebrief Modernisering Sanctietoepassing<sup>28</sup> 'herstel van de rechtsorde' en 'verhogen van de veiligheid' genoemd als de twee hoofddoelen van het strafrecht. Als onderdeel van deze hoofddoelen worden vijf strafdoelen genoemd: vergelding, herstel van het ontstane leed, afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie.<sup>29</sup> Deze laatste drie strafdoelen zijn onderdeel van het voorkomen van recidive: afschrikking met als doel het niet durven recidiveren, onschadelijkmaking met als doel het niet kunnen recidiveren en resocialisatie met als doel niet willen recidiveren.<sup>30</sup> Op dit moment wordt vergelding nagestreefd doordat gedetineerden een groot deel van de gevangenisstraf in detentie doorbrengen.<sup>31</sup> Dit in tegenstelling tot voor de invoering van de Wet SenB toen gedetineerden vrijwel automatische na 2/3 van de straf in detentie het laatste gedeelte in voorlopige vrijheid mochten doorbrengen. Het verminderen van recidive en daarmee de veilige terugkeer in de samenleving wordt bevorderd door de detentie periode in het teken te stellen van re-integratie.<sup>32</sup>

De RSJ constateert dat er spanning bestaat tussen de verschillende strafdoelen. De spanning waar zij op doelen bestaat voornamelijk tussen het beleid en de realisatie daarvan in de praktijk.<sup>33</sup> Nelissen betoogt dat resocialisatie en vergelding als strafdoel met elkaar conflicteren en dat daardoor spanning ontstaat.<sup>34</sup> Het is volgens hem een desillusie dat een gevangenisstraf te gebruiken is voor de verbetering van gedetineerden. De gevangenis verhindert juist een positieve gedragsverandering doordat de gedetineerde zo ontwricht wordt uit zijn persoonlijke leven.<sup>35</sup> Hij stelt dat daarmee het strafrechtelijk apparaat maar half werk kan doen.<sup>36</sup> Mijns inziens kunnen beide strafdoelen, in de ideale

---

<sup>23</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 13.

<sup>24</sup> Kaal e.a., *De problematiek van gedetineerden met een lichte verstandelijke beperking in het gevangeniswezen*, Tilburg: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum 2011, p. 16.

<sup>25</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 16.

<sup>26</sup> Struijk2020, p. 56.

<sup>27</sup> Hoekendijk & Kommer 2011, par. 1.4 en Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, nr. 439, p. 2.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 167.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 167, p. 4.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35122, nr. 3, p. 5.

<sup>31</sup> Homburg e.a., *Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2021, p. 23.

<sup>32</sup> Homburg e.a., *Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2021, p. 23.

<sup>33</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019.

<sup>34</sup> Nelissen 2000, p. 6.

<sup>35</sup> Nelissen 2000, p. 7.

<sup>36</sup> Nelissen 2000, p. 43.

situatie, wel samengaan. Tijdens het uitzitten van de straf (vergelding) kan gewerkt worden naar een veilige terugkeer in de samenleving. Waarbij vooral aan het einde van de detentieperiode de resocialisatie een belangrijke rol krijgt.

Er zijn verschillende interventies mogelijk die een gedetineerde ertoe brengt zich niet meer in het criminele circuit te begeven. Zo bestaan interventies die gericht zijn op het mentale proces waar het criminele gedrag uit voortgekomen is zoals agressietrainingen, verslavingszorg en cognitieve vaardigheidstraining. Een andere groep interventies is juist gericht op het aanbieden van alternatieve door middel van scholing en arbeid. De laatste groep mogelijke interventies richt zich op het 'iets te verliezen hebben'. Daarbij spelen familie, sociale contacten en huisvesting een belangrijke rol.<sup>37</sup> Verlof is vooral bij deze laatste categorie een belangrijke interventie.

## 2.3 Resocialisatie op internationaal niveau

Binnen de Europese rechtspraak heeft het resocialisatiebeginsel een prominente plek. Dit is van belang omdat Europese rechtsregels kunnen doorwerken binnen het Nederlands recht. Op internationaal niveau is het resocialisatiebeginsel onder meer vastgelegd in artikel 10 lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). Hierin wordt bepaald dat het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats gericht is op heropvoeding en reclassering.<sup>38</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) interpreteert het IVBPR en spreekt van 'rehabilitation' en 'reintegration' waarbij het resocialisatiebeginsel ruimer wordt uitgelegd dan dat de Nederlandse wetgever dit doet.<sup>39</sup> Dit zal in de volgende paragraaf duidelijk naar voren komen.

In het arrest Dickson tegen het Verenigd Koninkrijk benadrukt het Hof dat het doel van gevangenisstraf niet alleen vergelding is, maar dat ook resocialisatie en re-integratie wordt beoogd.<sup>40</sup> In het arrest Khoroshenko tegen Rusland oordeelt het Europese Hof in 2015 dat resocialisatie een verplichte factor is waar rekening mee moet worden gehouden in het ontwerp van het strafrechtelijk beleid van een lidstaat.<sup>41</sup> In deze zaak ging het om een Russische levenslanggestrafte die de eerste 10 jaar van zijn detentie zeer beperkt bezoek mocht ontvangen: twee maal per jaar vier uur. De mogelijkheid tot bezoek draagt bij aan het onderhouden van sociale contacten en dit kan helpen recidive te voorkomen. Omdat Nederlandse gedetineerden veel meer bezoekersmogelijkheden hebben is de uitspraak op dit punt niet van groot belang voor Nederland. Wat wel voor Nederland van belang is in deze uitspraak, is de proactieve houding die van een staat wordt verwacht ten opzichte van rehabilitatie van langgestrafte. Juist omdat een langdurige gevangenisstraf anti-socialiserende effecten kan hebben (bijvoorbeeld verlies van eigen waarde en verminderde sociale vaardigheden). Hierdoor hebben gedetineerden de neiging om steeds meer afstand te nemen van de samenleving waardoor de kans op recidive wordt vergroot.<sup>42</sup> Deze anti-socialiserende effecten moeten door de staat op een positieve en proactieve manier worden gecompenseerd.<sup>43</sup> Dit kan bijvoorbeeld door langgestrafte de gehele detentieperiode re-integratieverlof te verlenen.

---

<sup>37</sup> Hoekendijk & Kommer 2011, par. 1.2.

<sup>38</sup> Een soortgelijke regeling is ook terug te vinden in de niet bindende European Prison Rules (regel 6) en de niet bindende UN Nelson Mandela Rules (regel 4 lid 2).

<sup>39</sup> Zie o.a. EHRM 4 december 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC1884 (*Dickson/Verenigd Koninkrijk*), par. 75 en EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*).

<sup>40</sup> EHRM 4 december 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC1884 (*Dickson/Verenigd Koninkrijk*), par. 75.

<sup>41</sup> EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*), par. 121.

<sup>42</sup> EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*), par. 67 en Ligthart e.a., *NJB* 2018/692, p. 924.

<sup>43</sup> EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*), par. 144.

Een jaar later, in de zaak Murray tegen Nederland, heeft het hof bepaald dat de lidstaten niet verantwoordelijk zijn voor een succesvolle resocialisatie, maar dat wel voldoende mogelijkheden moeten worden aangeboden om tot een succesvolle, individuele resocialisatie te komen.<sup>44</sup> Een gedetineerde is dus zelf verantwoordelijk voor zijn resocialisatie en moet zelf gebruik maken van de geboden mogelijkheden. De geboden mogelijkheid tot resocialisatie vereist bijvoorbeeld dat het gedetineerden wordt toegestaan te werken of scholing te krijgen, maar bijvoorbeeld ook dat medische, psychologische, psychiatrische behandeling wordt geboden als dat bevorderlijk is voor de resocialisatie.<sup>45</sup> In deze zaak klaagde James Murray over de omstandigheden van zijn detentie in gevangenis op Curaçao en Aruba. Hij beweerde dat hij niet in een regime was geplaatst dat paste bij zijn mentale toestand.<sup>46</sup> Hij kreeg, helaas na zijn overlijden, gelijk van het Hof.

Volgens het EHRM brengt het resocialisatiebeginsel dus plichten voor de overheid met zich mee. In beide ter sprake gekomen zaken stond artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) centraal. Artikel 3 EVRM bepaalt: *“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”*. Het EHRM vindt dat sprake is van een vernederende behandeling of bestraffing wanneer de vrijheid van een persoon volledig wordt ontnomen zonder dat deze persoon kan resocialiseren.<sup>47</sup> Afhankelijk van de individuele behoeften moeten gedetineerden de benodigde middelen worden geboden ter bevordering van resocialisatie. Een gedetineerde met verlof laten gaan is een middel om resocialisatie te faciliteren.<sup>48</sup>

## 2.4 Resocialisatie in Nederland: toen en nu

Met de in paragraaf 2 ter sprake gekomen opkomst van de Moderne Richting, is meer aandacht gekomen voor speciale preventie om recidive te voorkomen.<sup>49</sup> In 1951 is resocialisatie voor het eerst in de Nederlandse wet vastgelegd. Artikel 26 Beginselenwet gevangeniswezen stelde dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf mede dienstbaar moest worden gemaakt aan de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. De resocialisatieopdracht werd destijds uitgelegd als *“het teweegbrengen van gedragsverandering bij gedetineerden dat zou leiden tot en vermindering of beëindiging van crimineel gedrag”*.<sup>50</sup> In 1982 werd voor het eerst aangegeven dat het niet meewerken aan resocialisatie tot gevolg kon hebben dat vanuit de overheid op dit vlak minder inspanningen behoeften te worden verricht.<sup>51</sup> In 1994 werd het resocialisatiebeginsel nog verder ingeperkt. De nota ‘Werkzame detentie’ introduceerde een regime waarbij op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten alleen beschikbaar waren voor gedetineerden die daarvoor geschikt zijn en een duidelijke motivatie tonen.<sup>52</sup> In de nota valt te lezen dat uit een peiling blijkt dat een meerderheid van de gedetineerden niet gemotiveerd is om iets van de detentieperiode te maken.<sup>53</sup> Wie niet geschikt werd geacht of geen motivatie toonde verbleef in een standaard sober regime. Resocialisatie was dus slechts gericht op bepaalde gedetineerden en werd niet langer als algemeen uitgangspunt gezien.

---

<sup>44</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>45</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>46</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 3.

<sup>47</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>48</sup> EHRM 24 oktober 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD003770397 (*Mastromatteo/Italië*), par. 72.

<sup>49</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 13.

<sup>50</sup> Ligthart e.a. 2018, p. 928.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 1981/82, 17 539, nr. 1-2, p. 21 e.v. (nota Taak en toekomst in het Nederlandse gevangeniswezen 1982).

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 22 999, nr. 10-11, p. 14 en 19 (nota Werkzame detentie 1994) en Kelk, *Justitiële Verkenningen* 2015/41, p. 90.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 22 999, nr. 10-11, p. 53 (nota Werkzame detentie 1994).

Deze opvatting werd uiteindelijk ook uitgedragen bij de in 1999 ingevoerde Pbw. Destijds luidde artikel 2 lid 2 Pbw: *“Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.”* Vandaag de dag is het resocialisatiebeginsel nog steeds opgenomen in artikel 2 lid 2 van de Pbw en luidt sinds april 2015:<sup>54</sup>

*“Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.”*

In het regeerakkoord 2017-2021 waren justitie en veiligheid een groot onderwerp. Hierin werd verwoord dat bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen resocialisatie een grotere rol gaat spelen.<sup>55</sup> Als uitwerking daarvan is in 2018 het visiedocument ‘Recht doen, kansen bieden’ opgesteld (hierna: de visie).<sup>56</sup> Daarin worden de ambities voor effectievere gevangenisstraffen uitgewerkt. Met effectiever doelen ze op gevangenisstraffen waarmee meer bereikt kan worden voor de gehele samenleving.<sup>57</sup> Primair zou de gevangenisstraf volgens de burger moeten zien op vergelding.<sup>58</sup> Dit staat volgens Struijk haaks op het stelsel van detentiefasering. Juist de geleidelijke opbouw van vrijheden is op langere termijn goed voor de veiligheid van de samenleving.<sup>59</sup> Gelukkig is naast vergelding ook het verminderen van recidive als onderdeel van de veiligheid van de samenleving een belangrijk uitgangspunt in het visiedocument. Het werken aan gedrag en daarmee een gedragsverandering bewerkstelligen is één van de drie uitgangspunten van de visie. Het aanspreken op het gedrag van de gedetineerden is daarbij een belangrijk punt.<sup>60</sup> Goed gedrag wordt beloond, slecht gedrag wordt bestraft, daarmee wordt de gedetineerde zelf verantwoordelijk gemaakt voor het verloop van zijn detentie. Deze gedragsverandering staat volgens de visie in het teken van recidivevermindering.<sup>61</sup>

## 2.5 Resocialisatie in de rechtspraak en literatuur

Volgens de Hoge Raad is resocialisatie een van de uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in een strafrechtelijk kader.<sup>62</sup> In 2019 heeft ook de RSJ zich uitgesproken over het recht op resocialisatie.<sup>63</sup> In deze zaak stelde een ter beschikking gestelde dat zijn recht op resocialisatie werd geschonden door een beslissing over een gebiedsbeperking tijdens zijn begeleid verlof. Klager vindt dat hij een eerlijke kans moet krijgen om in de regio van herkomst te resocialiseren. De RSJ stelt dat omdat hij wel met verlof mag maar alleen gebonden is tot een bepaald gebied er in dit geval geen sprake van een beperking van een wettelijk recht. Bij het verlenen van vrijheden moet rekening worden gehouden

---

<sup>54</sup> *Stb.* 2015, 140.

<sup>55</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, p. 7.

<sup>56</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439.

<sup>57</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 21.

<sup>58</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 6.

<sup>59</sup> Struijk 2020, p. 59.

<sup>60</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 6.

<sup>61</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 6.

<sup>62</sup> HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.3.

<sup>63</sup> RSJ 17 oktober 2019, R-19/4301/TR, par. 4.

met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. De RSJ stelt dat resocialisatie een belangrijk uitgangspunt is, maar dat voor de gedetineerde geen recht op resocialisatie bestaat omdat dit niet in artikel 2 lid 2 Pbw noch in enig andere wettelijke bepaling is neergelegd.<sup>64</sup>

In de literatuur is het resocialisatiebeginsel ook een veel besproken onderwerp. In 2015 schreef Meijer al dat resocialisatie van gedetineerden als steeds minder vanzelfsprekend wordt beschouwd. Kijkend naar alle toevoegingen die afgelopen jaren zijn gedaan aan artikel 2 lid 2 Pbw kan ik niet anders dan mij hierbij aansluiten. Waar het resocialisatiebeginsel eerst voornamelijk een opdracht was van de overheid, is het met de toevoeging '*afhankelijk van het gedrag van de betrokkene*' inmiddels grotendeels de verantwoordelijkheid van de gedetineerde zelf. Dit in tegenstelling tot de trend die we in het Europese strafrechtelijke beleid zien waar het resocialisatiebeginsel juist een steeds prominentere plek krijgt en duidelijk een opdracht geeft aan de lidstaten.<sup>65</sup> De beperkte invulling van het resocialisatiebeginsel biedt volgens Meijer en van Ginneken onvoldoende perspectief op een succesvolle en volwaardige re-integratie in de maatschappij.<sup>66</sup> Van den Akker betoogt zelfs dat de wijzigingen die met de Wet straffen en beschermen zijn doorgevoerd de gedeeltelijke ondergang zijn van resocialisatie.<sup>67</sup> Boone en van Hattum spreken van een uitholling van resocialisatiebeginsel sinds de wijzigingen in 2015.<sup>68</sup> De resocialisatie doelstelling wordt namelijk op twee manieren ingeperkt: resocialisatie is afhankelijk gemaakt van het gedrag van de gedetineerde en er wordt een voorwaarde toegevoegd voor het verlenen van vrijheden. Het verlenen van vrijheden is nu mede afhankelijk van de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Boone en van Hattum stellen dat uiteraard wel rekening moet worden gehouden met het gedrag van de gedetineerde bij het verlenen van vrijheden en ook moet rekening gehouden worden met de veiligheid en de belangen van slachtoffers en nabestaanden, maar dit dient geen voorwaarde voor resocialisatie te zijn.<sup>69</sup> Ik sluit mij aan bij de visie dat resocialisatie niet mag zijn voorbehouden aan gedetineerden die in staat zijn zich zichtbaar goed te gedragen. Het draagt bij aan een veilige terugkeer in de samenleving en dat is voor iedereen van belang.

### 2.5.1 Persoonlijke en sociale resocialisatie

McNeill beschrijft aspecten van *rehabilitation* die belangrijk zijn voor succesvolle re-integratie. Daarbij onderscheidt hij vier vormen van resocialisatie: persoonlijke, juridische, morele en sociale resocialisatie.<sup>70</sup> Vooral de persoonlijke en sociale resocialisatie speelt een rol als we kijken naar het re-integratieverlof als onderdeel van resocialisatie. Het EHRM legt het begrip van sociale resocialisatie in de eerdergenoemde Murray-zaak zo uit dat gedetineerden hun sociale status, die ze hadden voor detentie, moeten kunnen herkrijgen en dat daarvoor de nodige handvatten moet worden geboden.<sup>71</sup> De persoonlijke resocialisatie gaat over het teweegbrengen van een verandering bij de gedetineerde. Deze verandering is met name gericht op het ontwikkelen van motivatie, vaardigheden en capaciteiten en het werken aan persoonlijke beperkingen en problemen.<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> RSJ 17 oktober 2019, R-19/4301/TR, punt 4 laatste alinea.

<sup>65</sup> Meijer 2015, p. 704.

<sup>66</sup> Meijer & van Ginneken 2018, p. 35.

<sup>67</sup> Van den Akker 2021.

<sup>68</sup> Boone & van Hattum 2014, p. 2180.

<sup>69</sup> Boone & van Hattum 2014, p. 2180.

<sup>70</sup> McNeill 2012.

<sup>71</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*), par. 104.

<sup>72</sup> McNeill 2012, p. 17.

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is volgens Meijer en van Ginneken dat het strafrechtstelsel niet alleen eisen aan de gedragsverandering van de gestrafte zou moeten stellen maar ook zelf voorwaardenscheppend voor *desistance* moeten zijn. De term *desistance* is te omschrijven als hoe en waarom personen stoppen met het plegen van misdaad en vooruitgang boeken met sociale re-integratie.<sup>73</sup> De geleidelijke en begeleide terugkeer in de maatschappij is een belangrijk element van resocialisatie. Met verlof tijdens de detentieperiode kan hier concreet invulling aan worden gegeven.

---

<sup>73</sup> Meijer & van Ginneken 2018, p. 35.





### 3. Het re-integratieverlof

Verlof: “een periode waarin iemand toestemming heeft om iets te doen en daartoe afwezig te zijn.”<sup>74</sup>

#### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat verlof een belangrijke bijdragen kan leveren aan resocialisatie van gedetineerden. Hiermee kan een geleidelijke en gecontroleerde overgang van de gedetineerde naar de vrije samenleving plaats vinden. Daarmee draagt verlofverlening bij aan de voorkoming van recidive.<sup>75</sup> In het in het vorige hoofdstuk terug sprake gekomen is aangekondigd dat de toen geldende verlofregelingen er anders uit komen te zien.<sup>76</sup> Inmiddels zijn de wijzigingen van het verlofstelsel met de Wet SenB ingevoerd.

De vraag hoe de huidige regeling voor het verlenen van re-integratieverlof eruitziet, wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Allereerst staan we kort stil bij hoe de regelingen omtrent verlof er voor juli 2021 uit zag. Vervolgens komt de Wet SenB ter sprake om achtergrond te schetsen bij de totstandkoming van de huidige regeling omtrent het re-integratieverlof. Daarbij komen het detentie en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) en de persoonsgerichte benadering ter sprake. Vervolgens wordt het stelsel van promoveren en degraderen besproken omdat dit stelsel een belangrijke rol speelt bij het verlenen van verlof. In de vierde paragraaf wordt het wettelijk kader voor het huidige re-integratieverlof besproken. Na deze achtergrondinformatie komen in de laatste paragraaf de verschillende adviezen omtrent de nieuwe Wet SenB en de kritiek vanuit de literatuur ter sprake.

#### 3.2 Hoe was het eerst?

In het visiedocument staat genoemd dat het verlofstelsel er ‘anders’ uit komt te zien.<sup>77</sup> Dit is zeer voorzichtig geformuleerd gezien het hele stelsel op de schop is gegaan.<sup>78</sup> De vrijwel automatisch toegekende verlofvormen zijn vervangen voor het re-integratieverlof. Voor de Wet SenB bestond regimesgebonden en algemeen verlof. In de visie valt te lezen dat het oude algemene en regimesgebonden verlof als te vrijblijvend wordt ervaren. Volgens de visie heeft gedrag te weinig gevolgen en zou slecht gedrag consequenties moeten hebben zoals het niet verlenen of het verliezen van vrijheden.<sup>79</sup>

Met de inwerkingtreding van de Wet SenB zijn deze regels over het regimesgebonden verlof en het algemeen verlof dan ook afgeschaft. Daarvoor in de plaats is een persoonsgebonden op re-integratie gericht verlof geïntroduceerd. Het al bestaande incidentele verlof is wel behouden.<sup>80</sup> De beoordeling van het individuele gedrag en de getoonde verantwoordelijkheid en inzet voor re-integratie bleef voor de invoering van de Wet SenB beperkt tot het onderscheid tussen plaatsing in het basis- of in het plusprogramma. Met de invoering van de Wet SenB is dit uitgebreid en speelt de beoordeling van het

---

<sup>74</sup> Sackers 2019, p. 193.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 16 en Meijer en Hamelzky 2022, p.90.

<sup>76</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 9.

<sup>77</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 9.

<sup>78</sup> Struijk 2020, p. 267.

<sup>79</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 6 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 2.

<sup>80</sup> Kelk e.a., *Nederlands detentierecht 2022*, p. 310.

gedrag nu onder andere ook een rol bij het verlenen van verlof.<sup>81</sup> Hierbij wordt het systeem van promoveren en degraderen gebruikt wat in paragraaf 3.5 uitgebreid ter sprake komt.

Het algemene verlof bood bijna alle gedetineerden de mogelijkheid om in de laatste fase van hun detentie maximaal zes lange weekeinden naar huis te gaan. Voor een kleiner aantal bestond zelfs de mogelijkheid om maandelijks of wekelijks het weekeind thuis door te brengen om te wennen aan de vrije samenleving.<sup>82</sup> Dit geleidelijk toekennen van vrijheden aan de meerderheid van de gedetineerden is nu vervangen door een systeem waarin een selectieve groep gedetineerden mag oefenen in de vrije samenleving. Daarmee wordt de vrijblijvendheid van verlof volgens Struijk vervangen door onzekerheid.<sup>83</sup> Boone en van Hattum waren al voor de invoering van het systeem stellig in de overtuiging dat van dit systeem geen recidivevermindering kan worden verwacht.<sup>84</sup> Of dit ook daadwerkelijk het doel van recidive verminderen voorbijgaat kan pas over enkele jaren geëvalueerd worden.

### 3.3 Achtergrond bij de Wet Straffen en Beschermen

Met de invoering van deze wet wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord 2017-2021: 'Vertrouwen in de toekomst'.<sup>85</sup> In de memorie van toelichting (hierna: MvT) valt te lezen dat een belangrijk uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging van een straf is dat een veroordeelde moet worden doordrongen van het feit dat de samenleving zijn gedrag niet accepteert en dat hij dient te werken aan verandering van zijn gedrag om herhaling te voorkomen.<sup>86</sup> Daarnaast wegen volgens de MvT ook de eventuele risico's en de belangen van slachtoffers en de samenleving als geheel mee bij de beslissing over verlof.<sup>87</sup> De Wet SenB is onderdeel van Modernisering Gevangeniswezen. Volgens de literatuur heeft Modernisering Gevangeniswezen twee kanten. Enerzijds het bewerkstelligen van een daadwerkelijke gedragsverandering. Anderzijds een bezuinigingsoperatie die wordt gebruikt als selectie criterium voor het gebruik van schaarse middelen.<sup>88</sup> De eigen verantwoordelijkheid heeft namelijk als gevolg dat alleen een selectieve groep gedetineerden gebruik kan maken van de extra faciliteiten die aangeboden worden in het plusprogramma.

#### 3.3.1 Detentie en re-integratieplan

In het huidige verlofstelsel neemt het D&R-plan een centrale plaats in. Alleen voor een re-integratiedoel dat in het D&R-plan van de gedetineerde is vastgelegd wordt re-integratieverlof verleend.<sup>89</sup> Per gedetineerde wordt dus beoordeeld of en voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt. De doelen uit het D&R-plan houden verband met de basisvoorwaarden voor re-integratie. Deze basisvoorwaarden zijn geformuleerd in de visie en betreffen: identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, schuldenaangepak en zorg. De kans op recidive is namelijk kleiner wanneer minder problemen bestaan ten aanzien van deze vijf basisvoorwaarden.<sup>90</sup> Als gevolg van een motie is daar een zesde basisvoorwaarde aan toegevoegd: het sociaal netwerk.<sup>91</sup> Verlof wordt slechts verleend als het een

---

<sup>81</sup> Struijk 2020, p. 267.

<sup>82</sup> Struijk 2020, p. 268.

<sup>83</sup> Struijk 2020, p. 268.

<sup>84</sup> Boone & van Hattum 2014, p. 2184.

<sup>85</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 1.

<sup>87</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 2.

<sup>88</sup> Boone 2013, p. 109.

<sup>89</sup> Artikel 15 lid 1, Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>90</sup> RSI, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 20.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 24 587, nr. 733 (motie Van der Graaf c.s.) en 35 122 nr. 6, p. 19-20.

concreet, persoonsgericht, in het D&R-plan opgenomen re-integratie doel dient.<sup>92</sup> Voorbeelden van een re-integratieactiviteit zijn het voeren van een sollicitatiegesprek, het afleggen van een examen en het tekenen van een huurcontract.<sup>93</sup> Al deze re-integratiedoelen houden verband met de hiervoor genoemde basisvoorwaarden.

### 3.3.2 De persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak wordt met de Wet SenB verder uitgewerkt. Er is meer nadruk komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid. Een onderdeel van de persoonsgerichte aanpak is dat per gedetineerde wordt beoordeeld of en voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt en met welke frequentie het verlof wordt verleend.<sup>94</sup> Het stelsel van promoveren en degraderen speelt daarbij een centrale rol. Het gedrag van de gedetineerde gedurende de gehele detentieperiode is daarbij nog meer bepalend geworden voor het wel of niet toekennen van re-integratieverlof.<sup>95</sup> De persoonsgerichte benadering houdt ook in dat gedetineerden worden gemotiveerd te werken aan een toekomst zonder criminaliteit. Alle medewerkers zijn daartoe specifiek getraind.<sup>96</sup> De gedachte achter de vernieuwde regelingen is dat de gedetineerde door middel van zijn gedrag en inspanningen tijdens detentie zelf de sleutel in handen heeft voor een geslaagde terugkeer in de vrije maatschappij.<sup>97</sup>

### 3.4 Het huidige re-integratieverlof

Het wettelijk kader voor de verschillende soorten verlof wordt geboden door artikel 26 Pbw. Lid 3 van dit artikel stelt dat het aan de minister is om nadere regels te stellen omtrent het verlaten van de inrichting. Deze regels betreffen in elk geval de criteria waaraan een gedetineerde moet voldoen om voor het verlof in aanmerking te komen, de bevoegdheid tot en de wijze van verlening, weigering, beperking en intrekking. Daarnaast moet ook de duur en frequentie van het verlof en de voorwaarden die aan het verlof kunnen worden verbonden geregeld zijn.<sup>98</sup> Deze regelingen zijn door de minister opgenomen in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (hierna: Rtv).<sup>99</sup> Het re-integratieverlof omvat volgens artikel 14 Rtv drie soorten verlof:

a. *kortdurend re-integratieverlof*;

begint en eindigt altijd op dezelfde dag. Het duurt niet langer dan noodzakelijk voor het realiseren van het doel waarvoor dit verlof wordt verleend.<sup>100</sup> Het is bestemd voor re-integratieactiviteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht. Te denken valt aan het voeren van een sollicitatiegesprek of het aanvragen van een paspoort bij de gemeente.<sup>101</sup>

b. *langdurend re-integratieverlof*;

eindigt niet op de dag waarop het is begonnen. Het kent een geleidelijke opbouw waarbij eerst maximaal één nacht buiten de inrichting verbleven mag worden tot uiteindelijk maximaal acht overnachtingen per maand.<sup>102</sup> Ook dit verlof kan alleen worden verleend met het oog op een

---

<sup>92</sup> Artikel 15 lid 1 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 16.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 5.

<sup>95</sup> Ligthart e.a. 2020, p. 529.

<sup>96</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 20.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 6.

<sup>98</sup> Artikel 26 Pbw lid 3.

<sup>99</sup> *Stb.* 2021, 45379.

<sup>100</sup> Artikel 16 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>101</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 16.

<sup>102</sup> Artikel 20 eerste lid Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

concreet re-integratiedoel. Als voorbeeld wordt in de memorie van toelichting een erkende gedragsinterventie genoemd die meerdere dagen per week kan duren.<sup>103</sup> Ook voor het bezoek aan het gezin kan dit verlof worden toegekend. Dit kan echter alleen als daarmee een concreet re-integratiedoel is gediend en dit doel ook in het D&R-plan staat.<sup>104</sup>

c. *re-integratieverlof voor extramurale arbeid*.<sup>105</sup>

Artikel 15 van de Rvti stelt de algemene voorwaarden voor het verlenen van re-integratieverlof. Een gedetineerde komt in ieder geval niet in aanmerking voor re-integratieverlof als hij is gedegradeerd of geplaatst in het basisprogramma. De eerste zes weken wordt beoordeeld of een gedetineerde in aanmerking komt voor het plusprogramma, deze periode zijn dan ook uitgesloten van verlof. Dit geldt niet voor zelfmelders, als zelfmelder word je namelijk direct in het plusprogramma geplaatst.<sup>106</sup> Een zelfmelder is een veroordeelde die een oproep krijgt zichzelf te melden bij de gevangenis en hier ook gehoor aan geeft.<sup>107</sup> De beslissing tot het verlenen van verlof ligt bij de directeur van de PI.<sup>108</sup>

### 3.5 Systeem van promoveren en degraderen

Sinds 2014 is het systeem van promoveren en degraderen in het Nederlandse gevangeniswezen geïntroduceerd.<sup>109</sup> Het systeem is vastgelegd in hoofdstuk 1a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: Regeling spog). Het doel van verlof het systeem koppelen aan het systeem van promoveren en degraderen is het voorkomen van recidive door gedetineerden al binnen de gevangismuren te leren hun verantwoordelijkheid te nemen.<sup>110</sup> Het systeem bestaat uit een basisprogramma en een plusprogramma. Iedere gedetineerde start in het basisprogramma en na zes weken lang positief gedrag kan de gedetineerde in aanmerking komen voor een promotie naar het plusprogramma.<sup>111</sup> De extra activiteiten die in het plusprogramma worden aangeboden hebben als doel het intensiever ondersteunen van gedetineerden bij hun re-integratie.<sup>112</sup> De beslissingsbevoegdheid tot promoveren of degraderen ligt, net als de beslissing tot het verlenen van verlof, bij de directeur.<sup>113</sup> Een gedetineerde heeft pas recht op promotie indien hij op alle onderdelen van goed gedrag positief scoort gedurende zes weken.<sup>114</sup> Dit gewenste goede gedrag houdt onder andere in dat de gedetineerde meewerkt aan het dagprogramma, meewerkt aan arbeid, zich houdt aan huisregels en afspraken en zich laat aanspreken op gedrag. Daarnaast mag een gedetineerde geen alcohol of drugs gebruiken en moet hij meewerken aan urinecontroles.<sup>115</sup> Sinds 1 oktober 2020 is het verscherpt toetsingskader inwerking getreden.<sup>116</sup> Deze verscherping betekent dat een gedetineerden vanwege ongewenst gedrag sneller kan

---

<sup>103</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 16.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 16.

<sup>105</sup> Artikel 14 lid 1 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Deze verlof soort wordt in deze bijdrage niet nader besproken.

<sup>106</sup> Zie artikel 1d zevende lid Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Re-integratieverlof voor extramurale arbeid wordt vanwege de beperkte omvang en andere karakter ten opzichte van de twee andere verlofregelingen niet verder besproken in deze bijdrage.

<sup>107</sup> Zie [dji.nl](http://dji.nl) onder justitiabelen.

<sup>108</sup> Artikel 19 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>109</sup> Wijziging Regeling spog in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, 1 maart 2014, *Stcrt.* 2014, 4617.

<sup>110</sup> Ligthart e.a. 2020, p. 531.

<sup>111</sup> Artikel 1 onder i en j van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>112</sup> Ginneken 2018, p. 116.

<sup>113</sup> Artikel 1 onder 1 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>114</sup> Artikel 1d onder 3 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>115</sup> Bijlage 1 Stimuleren en ontmoedigen bij de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>116</sup> Regeling van de Minister van rechtsbescherming van 14 september 2020, nr. 3001925, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met een wijziging inzake het systeem van promoveren en degraderen, *Stcrt.* 2020, 49131.

degraderen. De categorie ‘oranje-gedragingen’ is komen te vervallen. Deze categorie gedragingen had vooral het karakter van een waarschuwing.<sup>117</sup> Ongewenst gedrag doet zich bijvoorbeeld voor als een gedetineerde niet meewerkt aan het dagprogramma of zich niet aan huisregels en afspraken houdt. Naast gewenst en ongewenst gedrag bestaat ook ontoelaatbaar gedrag en dit leidt tot directe degradatie.<sup>118</sup> Ontoelaatbaar gedrag is bijvoorbeeld wanneer een gedetineerde verwijtbaar te laat of niet terugkeert van verlof. Ook agressie tegen personeel of medegedetineerde valt onder ontoelaatbaar gedrag. Daarnaast leidt ook het gebruik van alcohol of drugs tot directe degradatie.<sup>119</sup> Kort gezegd houdt het systeem dus in dat goed gedrag wordt beloond en verkeerd gedrag wordt gecorrigeerd. De persoonsgerichte aanpak die centraal zou moeten staan in de Wet SenB komt hiermee volgens Kommer in het gedrang.<sup>120</sup> Omdat ontoelaatbaar gedrag onmiddellijk leidt tot degradatie lijkt er geen sprake meer van een persoonsgerichte aanpak waarbij de complexiteit van de doelgroep en de persoonlijke omstandigheden zouden moeten mee spelen in de aanpak.

### 3.5.1 Kritiek en advies vanuit de RSJ en de literatuur

Niet alleen Kommer uit zijn kritiek op het systeem van promoveren en degraderen. Bij de invoering van dit systeem is veel kritiek geuit, met name over het feit dat gedetineerde konden worden uitgesloten van resocialisatie omdat ze wel bereid zijn maar niet in staat zijn de gewenste eigen verantwoordelijkheid te tonen. Meijer wijst bijvoorbeeld op de groep gedetineerden met een ernstige verslaving voor wie het niet gebruiken van alcohol en/of drugs een zware beproeving is.<sup>121</sup> Daarnaast heeft naar schatting tussen de 10 en 25% van de gedetineerden een verstandelijke beperking en roept het de vraag op of een dergelijk systeem bij deze doelgroep wel passend is.<sup>122</sup> De RSJ spreekt zelfs van 30 tot 40% gedetineerden met een licht verstandelijke beperking (hierna: lvb).<sup>123</sup> Ter vergelijking: binnen de vrije samenleving heeft naar schatting 6,4% een lvb.<sup>124</sup> Het onderscheiden van ‘niet kunnen’ en ‘niet willen’ blijkt vaak moeilijk te onderscheiden.<sup>125</sup> Juist nu het ‘willen’ in dit systeem zo van belang is kun je je afvragen of dit systeem wel aansluit bij de gedetineerdenpopulatie.

Ook de RSJ heeft zich kritisch uitgesproken over het systeem van promoveren en degraderen. Zowel vóór de invoering in 2013<sup>126</sup> als recenter in 2020.<sup>127</sup> Vóór de invoering was de kritiek van de RSJ voornamelijk gericht op het onvoldoende aanbieden van resocialisatiemogelijkheden in het basisregime. Het kwam in paragraaf 3.3 al kort ter sprake, maar ook volgens Sackers was het invoeren van het basisprogramma niets anders dan een “uit bezuinigingsdrift ingegeven versobering” van het bestaande programma.<sup>128</sup> De verwachting van de RSJ was dat gedetineerden veel meer uren op cel zouden doorbrengen en ook zij spraken daarom van een “vergaande versobering” van de detentiesituatie. De mogelijkheden tot resocialisatie zouden daarmee ernstig in de knel komen.<sup>129</sup> Zoals

---

<sup>117</sup> Vegter 2020, p. 381.

<sup>118</sup> Artikel 1d onder 5 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>119</sup> Bijlage 1 Stimuleren en ontmoedigen bij de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

<sup>120</sup> Kommer 2021, p. 108.

<sup>121</sup> Meijer 2020, p. 385.

<sup>122</sup> Kaal & Siewe 2021, p. 331.

<sup>123</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 15.

<sup>124</sup> Kaal & Siewe 2021, p. 331.

<sup>125</sup> Ginneken 2018, p. 118.

<sup>126</sup> RSJ, *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag, 14 augustus 2013.

<sup>127</sup> RSJ, *Advies over een voorgenomen wijziging van de regeling promoveren en degraderen in detentie*, Den Haag, 17 juli 2020.

<sup>128</sup> Sackers 2016, par. 3.

<sup>129</sup> RSJ, *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag, 14 augustus 2013, p. 5.

in het vorige hoofdstuk al ter sprake kwam, vraagt de samenleving vooral om een strafrechtspleging die meer en langer straft en de veiligheid van de maatschappij verhoogt.<sup>130</sup> Het versoberen van gevangenisregimes lijkt daarvoor een aantrekkelijke en gemakkelijke oplossing. Het resocialisatiebeginsel verplicht echter om de detentieperiode zoveel mogelijk mede dienstbaar te maken voor persoonlijk en maatschappelijk herstel. Daarnaast is het de vraag of een versobering van het gevangenisregime bevorderlijk is voor de veiligheid van de samenleving. Volgens Nelissen en Krabbendam wordt het risico dat een gedetineerde net zo gevaarlijk of nog gevaarlijker de samenleving weer ingestuurd wordt hiermee juist vergroot.<sup>131</sup>

In 2020 werden door de RSJ al vraagtekens gezet bij de uitwerking van het systeem. Het basisprogramma strookt volgens de RSJ niet met het recht op resocialisatie.<sup>132</sup> Zij menen dat resocialisatie voornamelijk gestalte krijgt in het plusprogramma maar een grote groep gedetineerden belandt niet in het plusprogramma. Hierdoor komen deze gedetineerden bijvoorbeeld ook niet in aanmerking voor verlof als belangrijk onderdeel van resocialisatie. In 2021, net voor in de invoering van de Wet SenB is de RSJ opnieuw met een advies gekomen.<sup>133</sup> De inmiddels ingevoerde regeling omtrent verlof zou een verslechtering van de rechtspositie van gedetineerden zijn omdat verlof minder en in ieder geval pas in het laatste stadium van detentie mogelijk is.<sup>134</sup>

De RSJ benadrukt dat nu het belang van het D&R-plan steeds groter wordt ook aandacht moet komen voor de kwaliteit van het plan.<sup>135</sup> De kennis en vaardigheden die nodig zijn om een goed D&R-plan op te stellen zijn volgens de RSJ mede door de hoge werkdruk niet op norm.<sup>136</sup> Er ontbreekt met name een goede screening tot het vaststellen van bijvoorbeeld een lvb. Op dit moment wordt alleen een test afgenomen bij een vermoeden van een lvb. De RSJ adviseert een dergelijke screening standaard uit te voeren omdat een lvb grote gevolgen kan hebben tijdens de detentieperiode. Bij een juiste constatering kan hier rekening mee worden gehouden tijdens het opstellen van het D&R-plan en de beoordeling van het gedrag voor het verlenen van verlof.<sup>137</sup>

Struijk stelt dat de wijziging in het verlofsysteem problematisch is. Het weigeren van bezoek aan het sociale netwerk zou geen onderdeel moeten uitmaken van een bestraffing voor slecht gedrag.<sup>138</sup> Het bezwaar op een te vrijblijvend verlofstelsel weegt niet zwaarder dan het belang van een zo stabiel en stevig mogelijk sociaal netwerk om de gedetineerde een soepele overgang naar de vrije samenleving te bieden.<sup>139</sup> Kommer stelt dat urgentie bestaat tot het rechtzetten van wat de afgelopen jaren is scheefgegroeid in de tenuitvoerlegging van straffen. Daarbij doelt hij expliciet op onder andere het systeem van promoveren en degraderen.<sup>140</sup> Hij stelt, net als de RSJ, dat voor de beoordeling van het gedrag van gedetineerde vakmanschap is vereist en dat deze beoordeling door het personeel nog niet (voldoende) op peil is.<sup>141</sup> Zoals in de vorige paragraaf al ter sprake kwam, spreekt ook Meijer zich kritisch uit over het systeem van degraderen en promoveren. Zij benadrukt dat niet duidelijk genoeg is wat zoal

---

<sup>130</sup> Krabbendam & Nelissen 2012, p. 228.

<sup>131</sup> Krabbendam & Nelissen 2012, p. 228.

<sup>132</sup> RSJ, *Advies over een voorgenomen wijziging van de regeling promoveren en degraderen in detentie*, Den Haag, 17 juli 2020, p. 8.

<sup>133</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021.

<sup>134</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 2.

<sup>135</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 3.

<sup>136</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 3.

<sup>137</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 4.

<sup>138</sup> Struijk 2020, p. 267.

<sup>139</sup> Struijk 2020, p. 267.

<sup>140</sup> Kommer 2021, p. 110.

<sup>141</sup> Kommer 2020, p. 414.

onder gewenst gedrag wordt verstaan.<sup>142</sup> Dit maakt dat het verdienen van verlof aan interpretatie gebonden is. Verschillende penitentiaire inrichtingswerkers (hierna: PIW'ers) kunnen gedrag van gedetineerden verschillend beoordelen. Dit alles strookt mijns inziens niet met het belang dat wordt gehecht aan het terugdringen van recidive en de veiligheid van de maatschappij. Verlof als onderdeel van resocialisatie is daarbij mijns inziens juist enorm van belang. Het enkel verlenen van resocialisatieactiviteiten aan gedetineerden met goed gedrag past daar niet bij. Juist voor de groep gedetineerden die eigenlijk wel willen, maar toch niet in staat zijn te voldoen aan de gestelde voorwaarden is extra hulp belangrijk. Ook voor deze groep is het noodzakelijk dat zij geholpen worden bij een veilige weg terug naar de samenleving.

---

<sup>142</sup> Meijer 2020, p. 387.





## 4. De nieuwe verlofregeling in de praktijk

Artikel 60 lid 1 Pbw: *“Een gedetineerde kan bij de beklagcommissie beklag doen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing.”*

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de huidige regeling voor het verlenen van re-integratieverlof tot stand is gekomen en hoe die regeling er vandaag de dag uitziet. Inmiddels zijn de nieuwe verlofregelingen één jaar van kracht en kan een eerste beeld worden gevormd over hoe de verschillende aspecten bij het verlenen van verlof volgens de nieuwe regeling vorm krijgen in de praktijk.<sup>143</sup> Allereerst wordt gekeken naar praktijkvoorbeelden waarbij de beoordeling van het gedrag van de gedetineerde centraal staat. Vervolgens wordt gekeken naar de praktijkvoorbeelden waarbij het re-integratiedoel centraal staat. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een rode draad uit de verschillende praktijkvoorbeelden van het afgelopen jaar.

### 4.2 Beoordeling van het gedrag

Zoals ook in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, speelt het gedrag van de gedetineerden een belangrijke rol tijdens de gehele detentieperiode. De kwaliteit van de beoordeling van het gedrag door het inrichtingspersoneel kwam hiervoor ook al ter sprake. De zorg hierom is extra problematisch en zorgelijk omdat we in het voorgaande hoofdstuk hebben gelezen dat sinds de invoering van de Wet SenB de beoordeling van het gedrag sindsdien medebepalend is voor onder andere het verlenen van verlof. Ook kwam al ter sprake dat enkele gedragingen als ontoelaatbaar gedrag zijn bestempeld die een degradatie rechtvaardigen zonder dat daarbij gekeken hoeft te worden naar het structurele gedrag gedurende de detentie.<sup>144</sup> De beroepscommissie van de RSJ heeft met zijn uitspraken een belangrijke invloed op de toepassing van het re-integratieverlof en het systeem van promoveren en degraderen in de praktijk. De RSJ heeft op een aantal punten nadere waarborgen gecreëerd.<sup>145</sup> Bij het proces van gedragsverandering horen nou eenmaal misstappen. In de jurisprudentie van de RSJ wordt dit onderkend doordat een enkele gedraging die als ontoelaatbaar kan worden gekwalificeerd in beginsel geen grond is tot degradatie.<sup>146</sup> Ik ben het eens met de Groot en Jacobs die betogen dat bij een strikte toepassing van de Regeling spog ernstig afbreuk wordt gedaan aan het resocialisatiebeginsel.<sup>147</sup> Een gedetineerde zou zich dan namelijk bij één enkele misstap met minder ondersteuning moeten voorbereiden op zijn terugkeer in de samenleving.

Voor de invoering van het verscherpt toetsingskader gold gelukkig dan ook als vaste jurisprudentie dat niet elk ongewenst gedrag ook een gebrek aan verantwoordelijkheid voor de eigen re-integratie hoeft in te houden. Er werd altijd een deugdelijke en inzichtelijke belangenafweging gevraagd waarbij het structurele gedrag van de gedetineerde een belangrijke rol speelde.<sup>148</sup> Niet elk

---

<sup>143</sup> Aan de hand van uitspraken van de RSJ wordt de praktijk bekeken. Dit betreft alleen zaken die voor de beroepscommissie zijn gekomen en behelst dus niet de gehele praktijk. Ik ben me ervan bewust dat een hoop gedetineerden niet in beklag of beroep gaan tegen uitspraken dus het geeft geen volledig beeld van de praktijk. In deze scriptie richt ik mij echter wel enkel tot de praktijkvoorbeelden vanuit de uitspraken van de RSJ.

<sup>144</sup> Toelichting *Stcrt.* 2020, 49131, p. 6.

<sup>145</sup> De Groot & Jacobs 2019, p. 343.

<sup>146</sup> De Groot & Jacobs 2019, p. 343.

<sup>147</sup> De Groot & Jacobs 2019, p. 340.

<sup>148</sup> Zie bijvoorbeeld RSJ 18 oktober 2018, R-499, RSJ 3 december 2018, R-18/1693/GA, RSJ 14 februari 2019, R-18/1273/GA en RSJ 30 september 2019, R-19/2499/GA.

ongewenst gedrag hoeft namelijk in te houden dat een gedetineerde onvoldoende verantwoordelijkheid neemt voor zijn re-integratie.<sup>149</sup> Ook was het oordeel van de RSJ dat voorkomen moet worden dat een gedetineerde op een incidentele misdrijving wordt beoordeeld.<sup>150</sup> Meijer geeft aan dat het opmerkelijk is dat ten aanzien van vrijwel alle gedragingen die gedefinieerd zijn als ontoelaatbaar gedrag, jurisprudentie bestaat waarin steeds een belangenafweging wordt vereist.<sup>151</sup> Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van drugs<sup>152</sup>, het weigeren van een drugstest<sup>153</sup> en het verwijtbaar te laat terugkeren van verlof.<sup>154</sup>

De beoordeling van het gedrag gebeurt aan de hand van een rekentool. Deze rekentool is opgenomen in het 'Beleidskader beoordeling gedrag gedurende de detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen'.<sup>155</sup> De beoordeling van het gedrag in het kader van de verlofverlening wordt, zoals naar voren kwam in hoofdstuk 3, gekoppeld aan de beoordeling van het gedrag in het 'Toetsingskader Promoveren en Degradieren'. Voor kortdurende re-integratieverlof geldt dat wanneer gedetineerde >60% van de detentietijd is gepromoveerd een positief besluit volgt voor verlofverlening (mits ook aan de overige criteria uit artikel 15 Rtv is voldaan). Voor langdurig re-integratieverlof ligt deze grens op >70%. Indien gedetineerde <40% (bij kortdurende re-integratieverlof) en <50% (bij langdurende re-integratieverlof) van de detentietijd gepromoveerd is wordt niet voldaan aan de criteria en wordt geen re-integratieverlof verleend.<sup>156</sup> Als de gedetineerde tussen deze percentages in het plusprogramma heeft gezeten dient een afweging gemaakt te worden of re-integratieverlof kan worden verleend. Daarbij speelt de ontwikkeling in het gedrag een belangrijke rol en ook het moment waarop ongewenst gedrag is vertoond moet hierbij worden betrokken.<sup>157</sup>

Een weigering van re-integratieverlof kan dus, zo lijkt het, eenvoudig worden onderbouwd met een berekening aan de hand van de rekentool. Meijer en Hamelzky stellen dat dit ervoor kan zorgen dat een gedetineerde niet meer gemotiveerd is goed gedrag te vertonen.<sup>158</sup> Wanneer een gedetineerde al te lang in het basisprogramma heeft doorgebracht heeft het vertonen van goed gedrag geen invloed meer op het in aanmerking komen voor verlof. Het is mijns inziens waardevol om gedetineerden gedurende de gehele detentie gemotiveerd te houden om goed gedrag te laten zien. Een manier om gedetineerden gemotiveerd te houden is bijvoorbeeld door de mogelijkheid tot verlof altijd in het vooruitschiet te hebben. Met de huidige regeling is hiervan geen sprake.

In een recente uitspraak van de RSJ stond een degradatiebeslissing naar het basisprogramma centraal.<sup>159</sup> De gedetineerde was wegens het bezit van een smartphone voor 26 weken in het basisprogramma geplaatst. Dit laat zien hoeveel invloed één situatie van ongewenst gedrag kan hebben voor het gehele detentieverloop van een gedetineerde. Stel dat een gedetineerde een straf uitzit van twee jaar, dan heeft hij met deze terugplaatsing naar het basisprogramma al een minimum van 25% in het basisprogramma. Het minimum van >60 respectievelijk >70% in het plusprogramma om aan de criteria voor verlofverlening te voldoen wordt dan wel een erg grote opgave. De gedachte 'het is nu

---

<sup>149</sup> RSJ 17 maart 2015, 14/3589/GA, onder 3 laatste alinea en RSJ 9 november 2015, 15/2274/GA onder 3 sub a.

<sup>150</sup> RSJ 11 november 2014, 14/2601/GA, onder 3, één na laatste alinea.

<sup>151</sup> Meijer 2020, p. 389.

<sup>152</sup> RSJ 11 november 2014, 14/2601/GA en RSJ 13 december 2018, R-18/0952/GA.

<sup>153</sup> RSJ 19 november 2019, R-1222, onder 3, laatste alinea.

<sup>154</sup> RSJ 19 januari 2016, 15/3498/GA.

<sup>155</sup> *Stcr.* 2021, 31769.

<sup>156</sup> Zie Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen, *Stcr.* 2021, 31769, p. 2.

<sup>157</sup> Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen, *Stcr.* 2021, 31769, p. 3.

<sup>158</sup> Meijer en Hamelzky 2022, p.97.

<sup>159</sup> RSJ 27 juni 2022, 21/20486/GA.

toch al verpest' waar ook Meijer en Hamelzky hun zorg over uitspreken, is naar mijn mening dan ook geen onterechte zorg.<sup>160</sup> De RSJ benadrukt in deze uitspraak dat degradatie geen disciplinaire straf is en ook niet zo is bedoeld.<sup>161</sup> Dit omdat ook in het basisprogramma gewerkt kan worden aan verbetering van gedrag ten behoeve van re-integratie.<sup>162</sup> Ik ben het op dit vlak niet eens met de RSJ omdat ik mij kan voorstellen dat dit voor gedetineerden wel degelijk als straf voelt, zeker nu degradatie ook invloed heeft op het verkrijgen van verlof. Wanneer je in het basisprogramma verblijft is verlof niet mogelijk.<sup>163</sup> Het niet op verlof mogen, als gevolg van een degradatie, kan wat mij betreft worden aangemerkt als disciplinaire straf. Het is van belang dat een gedetineerde gedurende de periode waarin hij in het basisprogramma is geplaatst kan werken aan verbetering van zijn gedrag ten behoeve van zijn re-integratie. Na verloop van tijd moet hij in het belang van die re-integratie dan ook in aanmerking komen voor promotie. De beslissing tot degradatie voor 26 weken acht de beroepscommissie gelukkig ook onredelijk en onbillijk. In deze uitspraak vraagt de directeur expliciet om voorbeelden van situaties waarin een degradatie van 26 weken wel gerechtvaardigd zou zijn. Op dit moment zijn deze voorbeelden er nog niet en de beroepscommissie stelt dat zich dit verder in de praktijk moet ontwikkelen aan de hand van individuele gevallen die ter beoordeling worden voorgelegd.

Dat gedrag gedurende de gehele detentie een belangrijke rol speelt, blijkt ook uit de uitspraak van 29 maart 2022.<sup>164</sup> Een gedetineerde is in beroep gegaan tegen de afwijzing van langdurend re-integratieverlof. De gedetineerde wil het contact met zijn kinderen herstellen en heeft daartoe verzocht om langdurend re-integratieverlof. Mede omdat gedetineerde gedurende zijn detentie geen concrete stappen heeft ondernomen met betrekking tot zijn re-integratiedoel is dit verzoek afgewezen. Daarnaast heeft gedetineerde gedurende detentie meerdere disciplinaire straffen opgelegd gekregen wegens het vertonen van ongewenst gedrag. Al deze omstandigheden, waarbij naar het gedrag van de gehele detentie periode wordt gekeken, rechtvaardigen volgens de beroepscommissie een afwijzing voor verlofverlening. Ook aan een gedetineerde met langdurige harddrugproblematiek werd geen re-integratieverlof verleend.<sup>165</sup> Belangrijk daarbij is dat deze gedetineerde het delict waar hij voor vast zit ook heeft gepleegd onder invloed van harddrugs. Naar mijn mening is het begrijpelijk dat in deze situaties geen langdurig verlof is verleend. Wel moeten middelen geboden worden om gedetineerden te helpen zich goed te gedragen, verantwoordelijkheid te nemen en af te kicken. Dit kan bijvoorbeeld door psychische hulp of gedragstraining, waarbij ook geleerd wordt om te gaan met lastige situaties buiten detentie. Het verlof alleen afwijzen en de gedetineerde verder aan zijn lot overlaten draagt niet bij aan het verminderen van recidive. Wanneer gedetineerden uiteindelijk langdurig stappen vooruit maakt, zou verlof mogelijk moeten kunnen zijn. Zeker om de basisvoorwaarden uit het D&R-plan op orde te krijgen om zo de overgang naar de vrije samenleving te vergemakkelijken.

### 4.3 Het vereiste van een re-integratiedoel

Artikel 15 Rvti lid 1 stelt dat re-integratieverlof alleen wordt verleend ten behoeve van een re-integratiedoel dat is vastgelegd in het D&R-plan. Volgens de eerder ter sprake gekomen visie wordt rekening gehouden met beperkingen van gedetineerden bij het stellen van gedrags- en re-

---

<sup>160</sup> Meijer en Hamelzky 2022, p.97.

<sup>161</sup> RSJ 27 juni 2022, 21/20486/GA, één na laatste alinea.

<sup>162</sup> RSJ 27 juni 2022, 21/20486/GA, één na laatste alinea.

<sup>163</sup> Artikel 16 onder b, Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>164</sup> RSJ 29 maart 2022, 21/22774/GV.

<sup>165</sup> RSJ 21 maart 2022, 22/25399/GV, onder 3, tweede alinea.

integratiedoelen.<sup>166</sup> Daarnaast zou ook rekening gehouden moeten worden met het feit dat omstandigheden zoals relatieproblemen of schulden ook een beperkend effect op wenselijk gedrag kunnen hebben. Deze omstandigheden kunnen bijvoorbeeld de impulsbeheersing en het langetermijndenken bemoeilijken.<sup>167</sup> De degradatie als gevolg van het wangedrag kan daarmee een positieve en duurzame gedragsverandering in de weg staan en daarmee uiteindelijk het risico op recidive verhogen.<sup>168</sup>

Het kortdurend re-integratieverlof is zoals in hoofdstuk 3 beschreven primair bedoeld voor het regelen van praktische zaken die te maken hebben met de zes basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie. De beroepscommissie van de RSJ oordeelde dat het voeren van een sollicitatiegesprek onderdeel kan zijn van een re-integratiedoel.<sup>169</sup> In een zaak die voorkwam bij de RSJ was het verlovverzoek tot het voeren van een sollicitatiegesprek in eerste instantie door de directeur afgewezen omdat het nog minimaal zes maanden zou duren voor de gedetineerde daadwerkelijk aan het werk kon. Daarnaast was niet onderzocht of gedetineerde de sollicitatiegesprekken in de inrichting zou kunnen voeren, bijvoorbeeld via telefoon of Skype. De beroepscommissie van de RSJ oordeelt dat het goed te begrijpen is dat een gedetineerde het sollicitatiegesprek in fysieke vorm wil uitvoeren. In de MvT wordt gesproken over 'activiteiten die niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht'.<sup>170</sup> Als gevolg van de coronamaatregelen vanaf 2020 zijn de afgelopen twee jaar de digitale communicatiemogelijkheden sterk uitgebreid waardoor steeds minder activiteiten niet binnen de muren van de inrichting zouden kunnen worden verricht. Dit zou betekenen dat in de praktijk steeds minder kortdurende re-integratieverlof zal worden toegekend. Mijns inziens moet voorkomen worden dat het kortdurend re-integratieverlof te beperkt wordt en bepaald wordt dat alle praktische zaken ook binnen de muren geregeld kunnen worden. Het fysiek op locatie aanwezig zijn en het fysiek in contact zijn met andere mensen is een waardevolle bijdrage aan de re-integratie van gedetineerden.

Opvallend is een uitspraak van de beroepscommissie die nog geen maand voor bovenstaande zaak plaatsvond, eveneens over kortdurende re-integratieverlof.<sup>171</sup> Gedetineerde heeft kortdurende re-integratieverlof aangevraagd voor een fysiek gesprek met zijn huidige werkgever. Dit gesprek was noodzakelijk om zijn onbetaalde verlof te verlengen en daarmee zijn vaste dienstverband te behouden. De beroepscommissie van de RSJ oordeelde in deze zaak echter dat de noodzaak van zijn persoonlijke aanwezigheid buiten de inrichting onvoldoende aannemelijk is geworden. Met andere woorden: het gesprek kan ook telefonisch of via beeldbellen plaatsvinden. Daarmee is de afwijzing van het verlof volgens de beroepscommissie gerechtvaardigd. Mijns inziens strookt dit niet met de uitspraak betreffende het sollicitatiegesprek. In die uitspraak benadrukte de beroepscommissie juist dat het begrijpelijk is dat een gedetineerde een fysiek gesprek wilt voeren. Dit is naar mijn idee niet anders bij een gesprek met een werkgever. Ook voor deze situatie zou kortdurend re-integratieverlof passend zijn en bijdragen aan re-integratie van gedetineerden. Het weer even fysiek aanwezig zijn op je werkplek en contact hebben met collega's kan bijdragen aan de motivatie om zo snel mogelijk het vrije leven weer op te pakken en vooral ook niet meer terug te willen. Dit stimuleert gedetineerden om goed gedrag te blijven tonen.

---

<sup>166</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 9.

<sup>167</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief of redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2017, p. 149.

<sup>168</sup> Meijer & van Ginneken 2018, p. 39.

<sup>169</sup> RSJ 25 oktober 2021, 21/22935/GV, onder 3, vijfde alinea.

<sup>170</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 16.

<sup>171</sup> RSJ 1 oktober 2021, 21/22274/GV, onder 3, derde alinea.

Waar voor een fysiek gesprek met de huidige werkgever geen kortdurend re-integratieverlof wordt verleend, wordt dit aan een andere gedetineerde wel verleend voor een winkelbezoek.<sup>172</sup> In deze zaak betreft het een gedetineerde die al sinds 2008 in detentie zit. Om te wennen aan de drukte en enkele winkels te bezoeken wil hij onder begeleiding van zijn reclasseringsambtenaar naar de stad. De beroepscommissie oordeelt dat met het zicht op een voorlopige invrijheidstelling in 2024, deze activiteit kan bijdragen aan zijn re-integratiedoelen. Volgens de beroepscommissie van de RSJ kan voor het onderhouden van zakenrelaties zelfs langdurend re-integratieverlof worden verleend.<sup>173</sup> Bovenstaande laat geen duidelijk eenduidig beeld zien. Dit is wellicht passend bij de persoonsgerichte benadering, waar per individueel geval een beslissing wordt genomen, maar het risico wat hierin schuilt, is dat het voor gedetineerden kan voelen als ongelijke behandeling. In het volgende hoofdstuk komt dit nog uitgebreider ter sprake.

Naast de eerdergenoemde basisvoorwaarden is steeds meer aandacht voor het sociaal netwerk van de gedetineerde en wordt ook dit gezien als een belangrijk onderdeel voor re-integratie. De beroepscommissie van de RSJ oordeelde dat ook voor het herstellen of onderhouden van familiebanden kortdurend re-integratieverlof kan worden verleend.<sup>174</sup> Opvallend aan deze uitspraak is dat kortdurend re-integratieverlof wordt verleend voor activiteiten die niet binnen de muren van de inrichting worden verricht terwijl een gedetineerde binnen de PI bezoek kan ontvangen. In theorie kan dus wel degelijk gewerkt worden aan het herstellen of onderhouden van familiebanden binnen detentie en is verlof daarvoor geen vereiste. De beroepscommissie oordeelt echter dat de mogelijkheid om bezoek te ontvangen in de inrichting er niet aan in de weg staat om in het kader van zijn re-integratie familie te bezoeken tijdens verlof.<sup>175</sup> Dit sluit aan op het belang van sociale resocialisatie wat in hoofdstuk 2 ter sprake is gekomen. Ook van Ginneken spreekt zich uit over het belang van simpelweg een weekend thuis met familie doorbrengen.<sup>176</sup> Zij stelt dat hierbij niet alleen het belang van de gedetineerden telt maar ook dat van de partner en kinderen. Niet alleen de gedetineerde zal moeten wennen bij het thuiskomen na het uitzitten van de straf, maar juist ook voor het gezin heeft dit een grote impact. Het is van belang dat ook zij kunnen wennen aan de terugkeer van het gezinslid.<sup>177</sup> Deze uitspraak en de visie van van Ginneken sluit aan bij mijn visie op re-integratieverlof waarbij ik het van belang acht dat een gedetineerde, waar mogelijk, tijdens detentie stap voor stap weer onderdeel van de samenleving wordt. Het bezoeken van familie kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren en is wezenlijk anders dan bezocht worden door familie in de PI. Zowel de gedetineerde als het gezin kunnen op deze manier wennen aan de situatie waarbij gedetineerde weer fysiek aanwezig is binnen het gezin.

Boone en van Hattum vragen zich af of de korte onderbrekingen voor het regelen van praktische zaken zoals het aanvragen van een paspoort of het bezichtigen van een nieuwe woning wel zorgen voor een geleidelijke gewenning aan de vrije maatschappij.<sup>178</sup> De basisvoorwaarden op orde hebben draagt mijns inziens in ieder geval bij aan een veiligere terugkeer in de samenleving (een dakloze die detentie verlaat zal sneller voor overlast zorgen dan iemand waar een woning voor klaar staat), maar zorgt niet voor de gewenning aan de vrije maatschappij. De sociale resocialisatie is van belang om ook te wennen aan de mensen en de omgeving waarin de gedetineerden uiteindelijk terugkeren.<sup>179</sup>

---

<sup>172</sup> RSJ 22 maart 2022, 21/23609/GV, onder 3 eerste alinea.

<sup>173</sup> RSJ 30 mei 2022, 22/25894/GA.

<sup>174</sup> RSJ 18 maart 2022, 21/24906/GV onder 3, derde alinea.

<sup>175</sup> RSJ 18 maart 2022, 21/24906/GV, twee na laatste alinea.

<sup>176</sup> Meijer & van Ginneken 2018, p. 37.

<sup>177</sup> Meijer & van Ginneken 2018, p. 37.

<sup>178</sup> Boone & van Hattum 2014, p. 2183.

<sup>179</sup> Boone & van Hattum 2014, p. 2183.

Een gedetineerde die een verlofaanvraag deed om een bruiloft bij te wonen van goede vrienden om relaties met het sociaal netwerk te herstellen is volgens de RSJ door de directeur terecht afgewezen.<sup>180</sup> Ondanks dat ik vind dat verlof kan bijdragen aan de sociale resocialisatie en daarmee het verminderen van recidive ben ik ook van mening dat een gedetineerde als gevolg van detentie bepaalde sociale activiteiten moet missen. Het is niet de bedoeling dat op grond van het onderhouden van het sociale netwerk een gedetineerde de mogelijkheid heeft om allerlei feesten en partijen bij te wonen.

#### 4.4 De rode draad uit de praktijk

De RSJ benadrukt dat gedrag vaak situationeel wordt bepaald.<sup>181</sup> Een bepaalde situatie leidt dus tot bepaald gedrag en vervolgens leidt dat gedrag tot consequenties. De consequentie kan er dan voor zorgen dat in eenzelfde situatie een volgende keer voor ander gedrag wordt gekozen. Echter, is al eerder ter sprake gekomen dat mensen met een lvb vaak helemaal niet in staat zijn om te leren van consequenties van gedrag.<sup>182</sup> Voor deze groep is het van belang dat situatie te beïnvloeden in plaats van het gedrag. Het aanpassen van omstandigheden is daarbij leidend. Volgens de RSJ is daar in het huidige beleid onvoldoende aandacht voor.<sup>183</sup>

Het is positief dat de RSJ bij degradatiebeslissingen nog steeds kijkt naar de gehele detentie periode. Wat betreft het verscherpt toetsingskader voor promoveren en degraderen waarbij een enkele gedraging die getypeerd kan worden als ongewenst gedrag zou kunnen leiden tot degradatie, blijkt dat ook na deze verscherping de RSJ blijft vasthouden aan het feit dat degradatie niet op een enkele gedraging kan berusten. Dit is een positief effect omdat anders één enkele gedraging ervoor kan zorgen dat een gedetineerde degradeert en daardoor is uitgesloten van verlof.<sup>184</sup>

Bovenstaande voorbeelden uit de praktijk laten zien dat maatwerk wordt geboden. Dit past bij de persoonsgerichte benadering die ten grondslag ligt aan de Wet SenB. De persoonsgerichte aanpak biedt de mogelijkheid om het re-integratieverlof toe te spitsen op de persoon. Zo kan voor de één een bezoek aan de winkel bijdragen aan zijn re-integratiedoel en grond zijn voor het verlenen van verlof waar voor een ander een fysiek gesprek met zijn werkgever ter continuïteit van zijn vaste dienst verband niet voldoende grond is voor het verlenen van verlof. Meijer en Hamelzky stellen dat door de persoonsgerichte aanpak heldere criteria ontbreken. Daarmee bestaat het risico dat de mogelijkheden om re-integratieverlof te verlenen te beperkt wordt gehanteerd.<sup>185</sup> Daarentegen kan het ook te ruim worden opgevat. Hier heb ik echter weinig zicht op omdat de kans klein is dat tegen een dergelijke beslissing in beroep wordt omdat een ruime interpretatie voordelig is voor de gedetineerden.

De vraag of bepaalde activiteiten 'niet binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht' zou naar mijn mening niet te zwaar mee moeten wegen in de beoordeling voor verlofverlening. In de huidige tijd, waar corona de afgelopen twee jaar heeft gezorgd dat bijna alles op afstand te realiseren is, zou om die reden zelden kortdurend re-integratieverlof nodig zijn. Ondanks dat heel veel activiteiten ook binnen de muren van de inrichting kunnen worden verricht, zie ik sterk de meerwaarde van het juist buiten de muren verrichten van deze activiteiten. Het re-integreren is bedoeld om de overgang naar de samenleving soepel te laten verlopen en daar kan mijns inziens een bezoek aan die samenleving juist in bijdragen.

---

<sup>180</sup> RSJ 19 oktober 2021, 21/23403/GV, onder 3 één na laatste alinea.

<sup>181</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 1.

<sup>182</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 2.

<sup>183</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 2.

<sup>184</sup> Artikel 16 onder b Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

<sup>185</sup> Meijer en Hamelzky 2022, p.99.

## 5. Het huidige re-integratieverlof in relatie tot het resocialisatiebeginsel

*Onderzoek toont aan dat resocialisatie projecten succesvoller zijn in het terugdringen van recidive dan projecten die zijn gericht op afschrikking.*<sup>186</sup>

### 5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet welke verplichtingen het resocialisatiebeginsel met zich mee brengt en hoe de huidige regeling voor het verlenen van re-integratieverlof vorm krijgt in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of het huidige re-integratieverlof verenigbaar is met het resocialisatiebeginsel. Eerst wordt kort aandacht besteed aan de inzichten die voortkomen uit de criminologie en experimenten binnen twee verschillende PI's. Vervolgens komt het adviesrapport 'Spanning in detentie' van de RSJ ter sprake met extra aandacht voor de groep kortgestrafte. De paragraaf wordt afgesloten met een analyse over het resocialisatiebeginsel ten opzichte van de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid die binnen het huidige detentieregime centraal lijkt te staan.

### 5.2 Inzichten vanuit de criminologie

Vanuit criminologische kennis worden aanknopingspunten geboden voor de manier waarop gedetineerden tijdens de detentie zouden moeten worden geholpen bij re-integratie. De levensloopbenadering laat zien dat de aantrekkingskracht tot criminaliteit geen levenslang, chronisch fenomeen is.<sup>187</sup> De meeste criminelen beëindigen hun carrière voor hun dertigste levensjaar. Een klein deel gaat langer door, maar ook deze groep stapt vroeg of laat uit het criminele circuit.<sup>188</sup> Het verschijnsel van de afbouw en beëindiging van criminele activiteiten noemt men *desistance*. Dit begrip kwam ook al kort ter sprake in hoofdstuk 2. Detentie moet vooral worden gezien als een moment om het proces van stoppen met criminaliteit in gang te zetten of verder te versterken.<sup>189</sup> Desistance laat juist zien dat stoppen met criminaliteit in eerste instantie een vrije keuze is, maar dat een terugval tot op zeker hoogte deel uitmaakt van het proces. Het is vanuit dat inzicht dan ook nadelig om gedetineerden op basis van een enkele misstap uit te sluiten van re-integratieverlof.<sup>190</sup>

De oorzaken van criminaliteit worden hoofdzakelijk toegeschreven aan de verdeling van macht en welvaart binnen een samenleving.<sup>191</sup> Dit maakt dat criminaliteit het gevolg is van maatschappelijke positie en economische omstandigheden. Volgens Boone ligt het voor de hand dat de oplossing van criminaliteit in deze benadering in de verandering van de samenleving moet worden gezocht. Dit in tegenstelling tot hoe het nu is ingericht: de verandering van het individu.<sup>192</sup> Er zijn echter ook verschillende criminologische theorieën ontwikkeld waarin de vrije keuze en eigen verantwoordelijkheid van het individu wel een belangrijke rol speelt. Bijvoorbeeld de verschillende sociale leertheorieën.<sup>193</sup>

Stoppen met criminaliteit hangt samen met de wens om goed te doen en het leven anders in te richten. Daarbij is motivatie een belangrijke factor, maar ook motivatie is een proces van vallen en

---

<sup>186</sup> Meijer 2015, par. 3.1.

<sup>187</sup> Krabbendam & Nelissen 2012, p. 229-230.

<sup>188</sup> Krabbendam & Nelissen 2012, p. 230.

<sup>189</sup> Krabbendam & Nelissen 2012, p. 230.

<sup>190</sup> Boone 2013, p. 117.

<sup>191</sup> Boone 2012, p. 296.

<sup>192</sup> Boone 2012, p. 297.

<sup>193</sup> Kolthoff 2016, p. 192.



opstaan.<sup>194</sup> Iedereen is op zoek naar primaire doelen zoals gedachten, gevoelens, activiteiten en ervaringen die het psychologisch welzijn vergroten. Een belangrijk doel van het aanbieden van resocialisatie activiteiten is om een gedetineerde te stimuleren een plan te maken waar hij die primaire doelen kan bereiken, zonder schade aan te brengen aan anderen (door crimineel gedrag).<sup>195</sup>

### 5.3 Inzichten vanuit een proef en een experimenteel regime

De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) stelt een goed leefklimaat<sup>196</sup> binnen detentie als voorwaarden omdat dit bijdraagt aan een veilige leef- en werkomgeving, een verantwoorde terugkeer naar de samenleving, een menswaardige behandeling en de zelfredzaamheid van gedetineerden.<sup>197</sup> In de PI in Nieuwegein heeft in 2019 een proef plaatsgevonden waarbij is getest of een verandering in het detentieregime zou leiden tot minder misdragingen door gedetineerden en een betere gezondheid van gedetineerden. Het uiteindelijke doel van de regimeverandering is het beperken van de detentieschade en daarmee zorgen voor een betere terugkeer in de maatschappij van gedetineerden. De verandering in het detentieregime was gericht op een verbetering van het leefklimaat in de PI door een grotere mate van autonomie en betere mogelijkheden voor contact met de buitenwereld.<sup>198</sup> Het resultaat van deze proef was een daling van 60% in het aantal incidenten van agressief gedrag van gedetineerden.<sup>199</sup> De conclusie van het onderzoek is dan ook dat de regimes binnen PI's een belangrijke factor zijn bij het sturen van het gedrag van de gedetineerden. Deze gunstige effecten op gedrag geven volgens de onderzoekers aan dat het niet logisch is om de interventies (grotere mate van autonomie en beter contact met de buitenwereld) alleen aan te bieden voor gedetineerden die dit door goed gedrag verdienen.<sup>200</sup> Dit omdat de gehele detentiegemeenschap (alle medegedetineerden en het personeel) voordeel hebben bij een beter leefklimaat op de afdeling. De onderzoekers stellen dat 'goed gedrag belonen' beter past bij maatregelen waarvan de voordelen grotendeels voor de gedetineerden zelf zijn. De voordelen van een goede resocialisatie en het verminderen van recidive zijn juist ook grotendeels voor de samenleving. Het belonen van goed gedrag met als uiteindelijk doel het verminderen van recidive is volgens dit onderzoek dus minder passend.

Een ander soort experiment binnen detentie was een proef gericht op kinderen met een vader in detentie. Er werd een kamp opgericht waar kinderen drie dagen samen met hun vaders door brachten in de PI. Deelname staat los van het systeem van promoveren en degraderen.<sup>201</sup> De meerwaarde van dit kamp was dat vaders weer ervaren hoe het is om vader te zijn en onderdeel te zijn van het leven en de opvoeding van het kind. De hoop is dat dit extra motiveert om te stoppen met criminaliteit.<sup>202</sup> Uit de evaluatie blijkt dat de kinderen vooral genieten van de gewone dagelijkse activiteiten zoals het samen eten en knutselen.<sup>203</sup> Het is nog te vroeg om ook te kunnen concluderen of het uiteindelijk heeft

---

<sup>194</sup> Boone 2012, p. 303.

<sup>195</sup> Boone 2012, p. 304.

<sup>196</sup> Een goed leefklimaat houdt volgens DJI in: *een veilige omgeving voor personeel en gedetineerden waar zelfredzame gedetineerden eigen verantwoordelijkheid hebben en de detentieschade beperkt wordt door en gedetineerden respectvol en eerlijk worden bejegend met als doel de gedetineerden verantwoord te laten terugkeren in de samenleving*. Via: dji.nl.

<sup>197</sup> DJI, *Masterplan DJI 2013-2018*, Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen 2013.

<sup>198</sup> Ben Vollaard, Marike Knoef & Tom van Dijk, *Het effect van een alternatief detentieregime op gedrag en gezondheid van gedetineerden*. Z.p., Universiteit Tilburg & Universiteit Leiden, 2019.

<sup>199</sup> Ben Vollaard, Marike Knoef & Tom van Dijk, *Het effect van een alternatief detentieregime op gedrag en gezondheid van gedetineerden*. Z.p., Universiteit Tilburg & Universiteit Leiden, 2019, p. 27.

<sup>200</sup> Ben Vollaard, Marike Knoef & Tom van Dijk, *Het effect van een alternatief detentieregime op gedrag en gezondheid van gedetineerden*. Z.p., Universiteit Tilburg & Universiteit Leiden, 2019, p. 60.

<sup>201</sup> Verhagen e.a. 2022, p. 107.

<sup>202</sup> Verhagen e.a. 2022, p. 108.

<sup>203</sup> Verhagen e.a. 2022, p. 109.

bijgedragen aan het stoppen met criminaliteit. Wel draagt het in ieder geval bij aan de sociale resocialisatie die in hoofdstuk 2 is besproken en die ook door de RSJ van belang is geacht.<sup>204</sup>

## 5.4 Spanning in detentie

Verlof draagt bij aan het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting.<sup>205</sup> Het oude algemeen verlof, wat voor bijna alle gedetineerden gold, fungeerde als een ventiel om de druk en onrust van het ingesloten zijn op gezette tijden te doen verminderen.<sup>206</sup> In het huidige stelsel bestaat de kans dat juist extra spanning ontstaat doordat het onzeker is of en wanneer gedetineerden met verlof mogen. De RSJ publiceerde in 2019 een adviesrapport met de titel: 'Spanning in detentie'.<sup>207</sup> Daarin wijst de RSJ uitdrukkelijk op het onvoldoende realiseren van de doelstellingen op het gebied van re-integratie. Eén van de hoofdoorzaken hiervoor zijn de tekortkomingen op het gebied van personeel die in de voorgaande hoofdstukken ook al ter sprake is gekomen. Dit gaat niet alleen over kwantitatieve tekorten maar ook kwalitatief schiet het personeel te kort. Dit uit zich voornamelijk in het feit dat de gedragsbeoordeling die gevraagd wordt in het kader van 'promoveren en degraderen' niet goed genoeg wordt uitgevoerd. Het personeel mist de vaardigheid om op een adequate manier te rapporteren. De RSJ stelt dat gedetineerden nadelige effecten ondervinden van het tekortschieten hierin. Zo is bijvoorbeeld meer onenigheid tussen gedetineerden en PIW'ers en gedetineerden onderling.<sup>208</sup> Kommer noemt deze bevinden opmerkelijk, maar ook begrijpelijk omdat personeel daar in het verleden niet op is geselecteerd.<sup>209</sup> Hij stelt dat verbetering van het detentieklimaat sterk af zal hangen van de vraag of de knelpunten op personeelsgebied kunnen worden weggenomen. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het niet te verwachten dat dit op korte termijn gaat plaatsvinden. De NOS berichtte zeer recent dat de DJI het personeelstekort te lijf probeert te gaan door externe krachten in te huren.<sup>210</sup>

Naast de tekortkomingen op het gebied van personeel wijst de RSJ ook op rechtsongelijkheid die mogelijk kan ontstaan door de persoonsgerichte aanpak.<sup>211</sup> De op het individu gerichte beslissingen moeten genomen worden binnen de kaders van de wettelijke regelingen en beleid. De aanbeveling die de RSJ op dit vlak doet, is dat in het kader van de persoonsgerichte benadering zeer goed gemotiveerde beslissingen moeten worden genomen met voldoende uitleg richting gedetineerden. Dit kan onbegrip onder gedetineerden over bepaalde beslissingen voorkomen.<sup>212</sup> Een onderzoek van de RSJ wijst uit dat gedetineerden het maatwerk als 'krom' ervaren.<sup>213</sup> In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat ook uit de verschillende beroepszaken van de RSJ geen eenduidig beeld naar voren komt. Mijns inziens is het dan ook begrijpelijk dat een gedetineerde de huidige regeling als krom ervaart. Het is van groot belang dat in ieder geval voor de beoordeling van gedrag heldere kaders bestaan. Echter, brengt de persoonsgerichte aanpak met zich mee dat niet voor iedereen dezelfde re-integratiedoelen bestaan en dat dus ook niet voor iedereen om dezelfde reden verlof wordt verleend. Zolang dit goed gemotiveerd wordt hoeft dit mijns inziens geen probleem te zijn.

---

<sup>204</sup> RSJ 18 maart 2022, 21/24906/GV, onder 3, derde alinea.

<sup>205</sup> Meijer en Hamelzky 2022, p.90.

<sup>206</sup> Struijk 2020, p. 61.

<sup>207</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019.

<sup>208</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 26.

<sup>209</sup> Kommer 2020, p. 414.

<sup>210</sup> Charlotte Klein, 'Ook personeelstekorten bij uitvoeringsorganisaties als UWV, fiscus en IND', NOS, 9 augustus 2022. Zie: <https://nos.nl/artikel/2439867-ook-personeelstekorten-bij-uitvoeringsorganisaties-als-uwv-fiscus-en-ind>.

<sup>211</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 7.

<sup>212</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 31.

<sup>213</sup> RSJ, *Advies Spanning in detentie*, Den Haag, 25 november 2019, p. 28.

### 5.4.1 Kortgestrafte

Wat betreft resocialisatie vallen kortgestrafte volledig buiten de boot. In de visie wordt gesteld dat ook kortgestraften voor maatwerk in aanmerking komen.<sup>214</sup> Het is echter de vraag of de ondersteuning en het maatwerk geboden kan worden binnen de korte termijn die deze gedetineerden zitten. 47% van de gedetineerden is namelijk binnen één maand weer vrij.<sup>215</sup> De vraag die voor deze groep speelt is in hoeverre zij daadwerkelijk moeten resocialiseren. Wanneer je kijkt naar het hogere doel binnen het strafrecht waar resocialisatie een onderdeel van is, namelijk het verminderen van recidive, zou ook voor deze groep resocialisatie een belangrijk onderdeel moeten zijn van de detentie. De kans op recidive is bij deze groep zeker niet klein.<sup>216</sup> Ook is uit onderzoek gebleken dat zij vergelijkbare problemen hebben als de overige gedetineerden met betrekking tot de basisvoorwaarden.<sup>217</sup> De RSJ adviseerde al in 2017 om bij binnenkomst iedere gedetineerde te screenen op de vijf basisvoorwaarden en aan de hand daarvan een plan op te stellen. Ook als de detentie periode zeer kort is.<sup>218</sup> In 2021 bracht de RSJ opnieuw dit advies uit en beschrijft opnieuw het belang van resocialisatie voor deze groep.<sup>219</sup>

### 5.5 Eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid

Waar de verantwoordelijkheid voor resocialisatie oorspronkelijk lag bij de autoriteiten, ligt deze verantwoordelijkheid momenteel primair bij de gedetineerden zelf. Ligthart beargumenteert dat er desalniettemin ook een opdracht is voor de DJI tot het beschikbaar stellen van op re-integratie gerichte faciliteiten.<sup>220</sup> In de huidige vorm kunnen deze faciliteiten echter alleen verdiend worden met goed gedrag. Ligthart stelt dat een succesvolle resocialisatie alleen bestaat wanneer de overheid zonder voorbehoud meewerkt aan resocialisatie. Gedetineerden moeten altijd gestimuleerd blijven worden om gemotiveerd te raken en te resocialiseren.<sup>221</sup>

Boone stelt dat het resocialisatiebeginsel geen vrijblijvende doelstelling is die zomaar opzij kan worden geschoven voor gedetineerden die niet aan gestelde voorwaarden voldoen. Het betreft namelijk een opdracht aan de overheid die in principe voor alle gedetineerden geldt.<sup>222</sup> Omdat het resocialisatiebeginsel een uitgangspunt is van het penitentiaire recht is het volgens Boone onverenigbaar dat gedetineerden het recht op verlof, wat invulling geeft aan het resocialisatiebeginsel, zomaar verliezen omdat ze zich onvoldoende gemotiveerd of onverantwoordelijk zouden tonen.<sup>223</sup> Als de schaarse middelen dan verdeeld moeten worden ligt het meer voor de hand juist te kiezen voor degenen die deze middelen het hardst nodig hebben.<sup>224</sup> Re-integratieactiviteiten uit het plusprogramma kunnen juist nog ongemotiveerde gedetineerden helpen te kiezen voor een leven buiten het criminele circuit.

Zelfredzaamheid kan worden omschreven als “het vermogen om zelfstandig algemene levensverrichtingen te doen en het zelf organiseren van hulp en ondersteuning als dat nodig is bij

---

<sup>214</sup> Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen (Visie op gevangenisstraffen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 439, p. 7.

<sup>215</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, *Dit is DJI in cijfers en feiten 2021*, Den Haag: DJI 2021, p. 7.

<sup>216</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, *Dit is DJI in cijfers en feiten 2021*, Den Haag: DJI 2021, p. 9.

<sup>217</sup> RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag, 13 juli 2017.

<sup>218</sup> RSJ, *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag, 13 juli 2017, p. 8.

<sup>219</sup> RSJ, *Advies ministeriele regelingen n.a.v. Wet straffen en beschermen*, Den Haag, 1 april 2021, p. 11.

<sup>220</sup> Ligthart e.a. 2018, p. 929.

<sup>221</sup> Ligthart e.a. 2018, p. 930.

<sup>222</sup> Boone 2013, p. 107.

<sup>223</sup> Boone 2013, p. 110.

<sup>224</sup> Boone 2013, p. 111.

dergelijke levensverrichtingen".<sup>225</sup> Het is belangrijk bewustwording te creëren van het gegeven dat niet iedereen over het vermogen beschikt om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Van Ginneken geeft aan dat het stimuleren van zelfredzaamheid binnen detentie een goed uitgangspunt is voor resocialisatie.<sup>226</sup> Deze zelfredzaamheid wordt namelijk ook verwacht in de vrije maatschappij. Daarbij plaatst zij wel de eerder aangehaalde kanttekening dat de nadruk op zelfredzaamheid veronderstelt dat de meeste gedetineerden ook daadwerkelijk zelfredzaam kunnen zijn terwijl dit een foutieve aanname is, juist voor de gedetineerdenpopulatie die gekenmerkt wordt door complexe problematiek zoals licht verstandelijke beperkingen en drugs- en alcoholverslaving.<sup>227</sup> Het vermogen om impulsief gedrag te beheersen kan juist door deze problematiek beperkt worden en dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat een gedetineerde eerder ongewenst gedrag vertoont en daardoor degradeert. Daarnaast neemt de detentiesituatie op allerlei terreinen de eigen verantwoordelijkheid af (zoals bijvoorbeeld het bepalen hoe laat je op staat, hoe laat je gaat eten en waar je boodschappen doet) en dit leidt tot verlies van zelfredzaamheid.<sup>228</sup> Voorgaande maakt dat Boone stelt dat het dwingende beroep op de eigen verantwoordelijkheid haaks staat op de kenmerken van de detentieomgeving.<sup>229</sup>

Kommer geeft aan dat het van groot belang is dat individueel wordt nagegaan waartoe mensen in staat zijn dat ze worden gestimuleerd om te doen wat ze kunnen en dat ze worden geholpen om te doen wat ze net niet kunnen.<sup>230</sup> Wat mij betreft slaat, met name die laatste zin, de spijker op zijn kop. Het is ontzettend belangrijk dat per individueel geval wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn. De persoonsgerichte benadering lijkt daar bij uitstek geschikt voor. Juist die benadering zorgt echter dat de gedetineerden op bepaalde vlakken niet extra geholpen worden bij iets wat ze niet kunnen, maar daarvoor 'bestraft' worden doordat ze degraderen en daarmee bijvoorbeeld de mogelijk tot re-integratieverlof verliezen. Het rekening houden met alle individuele verschillen tussen gedetineerden is altijd een lastige opgave, maar dit geldt zeker ook binnen een strak georganiseerde organisatie waarin vanwege veiligheid een sterke nadruk op procedures ligt.

Zoals eerder ter sprake is gekomen moet ervoor gewaakt worden dat rechtsongelijkheid ontstaan binnen detentie. Gedetineerden met minder problematiek die wel zelfredzaam zijn, blijken beter in staat om op constructieve wijze problemen op te lossen en komen zo sneller vooruit binnen het huidige systeem. Juist deze eigenschap wordt beloond binnen het systeem van promoveren en degraderen en daarmee kunnen deze specifieke gedetineerden privileges verwerven. Zij kunnen hun tijd dus zinvoller besteden en werken aan hun resocialisatie. De achterstand met gedetineerden die niet over deze eigenschappen beschikken wordt daarmee alleen maar groter. De vrijheid van deze minder succesvolle gedetineerden wordt verder beperkt door het afnemen van privileges. Juist bij gedetineerden waarbij het gedrag dat tot degradatie heeft geleid voortkomt uit de eerdergenoemde complexe problematiek kan in twijfel worden getrokken of met dit promotie-degradatiesysteem zelfredzaam gedrag wordt gestimuleerd. Kelk stelt als eis voor een succesvolle resocialisatie dat de overheid er alles aan zal moeten doen om iedere gedetineerde, gemotiveerd of niet, te stimuleren tot het gemotiveerd raken hun detentieperiode nuttig te besteden.<sup>231</sup>

---

<sup>225</sup> T. Molleman, *Zelfredzame gedetineerden: mogelijkheden binnen de muren*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2014, p. 5.

<sup>226</sup> Van Ginneken 2018, p. 115.

<sup>227</sup> Van Ginneken 2018, p. 121.

<sup>228</sup> Kommer 2018, p. 140.

<sup>229</sup> Boone 2012, p. 294.

<sup>230</sup> Kommer 2018, p. 140.

<sup>231</sup> Kelk 2016, p. 228.

Ligthart beschrijft vanuit neuropsychologisch onderzoek dat de huidige detentieomgeving de impulscontrole en concentratie na drie maanden detentie aanzienlijk verslechtert binnen de gehele detentiepopulatie.<sup>232</sup> Zowel de impulscontrole als ook concentratie zijn voor de gedetineerden van belang bij het vertonen van goed gedrag. Ligthart stelt dat een verrijkte omgeving zelfcontrole positief kan beïnvloeden.<sup>233</sup> Het anders inrichten van de detentieomgeving kan bepaalde hersenfuncties, en daarmee het gedrag van gedetineerden, dus positief beïnvloeden. Dit blijkt ook uit het hiervoor ter sprake gekomen experimentele regime in de PI Nieuwegein. De verrijkte omgeving met meer verantwoordelijkheid voor de gedetineerden zorgden daar voor minder incidenten en meer eigen verantwoordelijkheid. Een verrijkte omgeving creëren kan bijvoorbeeld door het uitbreiden van de sport mogelijkheden of tot het vergroten van de mogelijkheden tot sociale interactie met het eigen sociale netwerk. Hiermee kan de kans op een succesvolle resocialisatie juist worden verhoogd. Verlof speelt hierbij een belangrijke rol. Vanuit het resocialisatiebeginsel moeten gedetineerden de benodigde middelen worden geboden ter bevordering van resocialisatie. Je zou dus kunnen stellen dat deze verrijkte detentieomgeving moet worden geboden ter bevordering van resocialisatie. Nu wordt een verrijkte detentieomgeving geboden aan de gedetineerden die in het plusprogramma zitten. Echter, volgens de RSJ belandt een grote groep gedetineerden helemaal niet in het plusprogramma.<sup>234</sup>

## 5.6 Resocialisatie moet je verdienen

Het resocialisatiebeginsel wordt aangetast doordat resocialisatieactiviteiten niet langer voor iedereen toegankelijk zijn. Dit wordt door meerdere auteurs beargumenteerd.<sup>235</sup> Zo stellen van Ginneken en Ligthart dat het bestempelen van resocialisatieactiviteiten als voorrecht bijdraagt aan de versoering van het detentieregime.<sup>236</sup> Het bestraffen van onverantwoordelijk gedrag strookt niet met het idee dat inspanningen op het gebied van resocialisatie juist gericht zijn op het aanleren van verantwoordelijk gedrag.<sup>237</sup> Het huidige systeem, waarbij promoveren en degraderen een belangrijke rol speelt bij het verlenen van re-integratieverlof beperkt mijns inziens de kansen op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. De gedetineerden die juist bij die succesvolle terugkeer de meeste begeleiding nodig hebben worden uitgesloten van resocialisatieactiviteiten. Verlof is een belangrijk onderdeel van resocialisatie en kan de stap terug naar de maatschappij vergemakkelijken. Het is bekend dat bezoek tijdens detentie het sociale netwerk van gedetineerden kan verstevigen.<sup>238</sup> Dit kan bijdragen aan een lagere recidive en is daarmee van groot belang bij resocialisatie. Ik ben van mening dat het onderhouden van sociale contacten in de eigen omgeving tijdens re-integratieverlof aan het einde van de detentieperiode daarmee extra kan bijdragen. Daarnaast stelt van Ginneken ook dat verlof niet alleen gevolgen heeft voor de gedetineerde, maar ook voor de familie. Zij stelt dat de familie in het huidige systeem is gereduceerd tot instrument om gewenst gedrag te stimuleren.<sup>239</sup> Volgens van Ginneken en Boone kan verantwoordelijkheidsbesef wel dienen ter vormgeving van het persoonsgericht resocialisatietraject.<sup>240</sup> De gedetineerden die niet in staat zijn zelfstandig verantwoordelijkheid te nemen kunnen dan juist daarmee geholpen worden in plaats van dat ze daarvoor een degradatie krijgen

---

<sup>232</sup> Ligthart e.a. 2018, p. 924.

<sup>233</sup> Ligthart e.a. 2018, p. 928.

<sup>234</sup> RSJ, *Advies over een voorgenomen wijziging van de regeling promoveren en degraderen in detentie*, Den Haag, 17 juli 2020, p. 8.

<sup>235</sup> Onder andere: Van Ginneken 2018, Ligthart e.a. 2018, Boone 2012, Kommer 2018, en Kelk 2016.

<sup>236</sup> Van Ginneken 2018, p. 123 en Ligthart e.a. 2018, p. 926.

<sup>237</sup> Boone 2012, p. 291.

<sup>238</sup> Van Ginneken 2018, p. 119.

<sup>239</sup> Van Ginneken 2018, p. 120.

<sup>240</sup> Van Ginneken 2018, p. 119 en Boone 2012, p. 291.

en mogelijkheden tot resocialisatieactiviteiten mislopen. Dit sluit aan bij de visie van Kelk die meent dat motivatie niet zonder meer van alle gedetineerden kan worden verwacht. Juist in minder bedeelde en minder geschoolde milieus blijkt motivatie een onbekend verschijnsel. Motivatie is dan ook iets wat je moet leren kennen en daarbij hebben ze vooral deskundige hulp nodig, bijvoorbeeld in de vorm van training.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Kelk 2015, p. 94.



## 6. Conclusie

### 6.1 Bevindingen

In dit laatste hoofdstuk geef ik antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

*'Is de huidige regeling omtrent re-integratieverlof, vastgesteld in hoofdstuk 2 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, ingevoerd als onderdeel van de Wet Straffen en Beschermen, verenigbaar met het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Penitentiaire Beginselenwet?'*

Op 1 juli 2021 is de Wet straffen en beschermen in werking getreden.<sup>242</sup> Onderdeel van deze wet is de 'Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting' waarin de nieuwe verlofregelingen zijn opgenomen.<sup>243</sup> In Nederland zijn de strafdoelen niet expliciet in de wet opgenomen, wel is af te leiden dat vergelding en het verminderen van recidive leidende principes zijn. Resocialisatie is onderdeel van het verminderen van recidive: het uiteindelijke doel van resocialisatie is dat een gedetineerde niet meer wil recidiveren. In 1951 is resocialisatie voor het eerst als uitgangspunt in de wet vastgelegd. Sindsdien is deze wet meerdere malen aangepast en daarmee het resocialisatiebeginsel beperkt. Sinds 2015 is toegevoegd dat de tenuitvoerlegging van de straf zoveel mogelijk *en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene* dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Daarnaast is toegevoegd dat bij het verlenen van vrijheden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. De RSJ oordeelde in 2019 dat resocialisatie een belangrijk uitgangspunt is, maar dat voor de gedetineerde geen recht op resocialisatie bestaat.<sup>244</sup> Er moet door en met de gedetineerde gewerkt worden aan de terugkeer in de maatschappij.

Sinds 2014 staat de 'persoonsgerichte benadering' in het Nederlandse gevangeniswezen centraal. Als uitvloeisel daarvan is het systeem van promoveren en degraderen in werking getreden. Een gedetineerde kan bij goed gedrag promoveren naar een plusprogramma met meer mogelijkheden tot resocialisatieactiviteiten en meer vrijheden. De bedenkingen die bij dit systeem gemaakt worden zijn of wel genoeg rekening wordt gehouden met de complexiteit en problematiek binnen de detentie populatie. Met name licht verstandelijke beperkingen en verslavingsproblemen zijn geen uitzondering bij gedetineerden. Voor de gedetineerden met deze problemen speelt de vraag of zij wel in staat zijn gewenst gedrag en eigen verantwoordelijkheid te tonen. Sinds de Wet SenB in werking is getreden is het systeem van promoveren en degraderen niet alleen van belang voor het verblijven in het plusprogramma, maar wordt dit systeem ook gebruikt om te beoordelen of een gedetineerde op re-integratieverlof mag. Verlof wordt alleen voor een concrete re-integratieactiviteit verleend wanneer de gedetineerde in het plusprogramma verblijft. Daarnaast wordt gekeken naar het gedrag gedurende de gehele detentie.

Voor de invoering van het verscherpt toetsingskader, waarbij ontoelaatbaar gedrag onmiddellijk tot degradatie leidt, gold als vaste jurisprudentie dat niet elk ongewenst gedrag ook meteen een gebrek aan verantwoordelijkheid voor de eigen re-integratie hoeft in te houden. De beoordeling van het gedrag gebeurt aan de hand van een rekentool waarbij meer dan 60% van de detentietijd in het plusprogramma moet zijn doorgebracht om gebruik te kunnen maken van re-integratieverlof.<sup>245</sup> De persoonsgerichte benadering komt vooral tot uiting in het feit dat re-integratieverlof alleen wordt verleend ten behoeve

---

<sup>242</sup> Stb. 2020, 224.

<sup>243</sup> Regeling van 8 mei 2021, *Stcrt.* 2021, 28357.

<sup>244</sup> Zie paragraaf 2.5.

<sup>245</sup> Zie *Stcrt.* 2021, 31769, Beleidskader beoordeling gedrag gedurende de detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen.



van een re-integratiedoel dat is vastgelegd in het persoonlijk opgestelde D&R-plan. Opvallend vanuit de analyse van de rechtspraak van de RSJ van het afgelopen jaar is dat juist door deze persoonsgerichte benadering ongelijkheid lijkt te ontstaan. Zo is voor de één het doen van een boodschap reden tot het verlenen van re-integratieverlof terwijl voor een ander een fysiek gesprek met zijn werkgever voor het behoud van zijn baan geen reden is tot het verlenen van verlof. Het is belangrijk dat de verschillende uitspraken goed gemotiveerd worden. Daarnaast komt uit de analyse van de rechtspraak ook dat de RSJ vasthoudt aan de jurisprudentie van vóór de invoering van het verscherpt toetsingskader en dat één enkele misstap nog steeds niet tot degradatie kan leiden. Het gedrag gedurende de hele detentieperiode moet worden meegewogen bij een degradatiebeslissing.

Los van de complexiteit van de detentiepopulatie zijn ook verschillende onderzoeken gedaan naar de gevolgen van detentie en daaruit blijkt dat de impulscontrole en concentratie van gedetineerde na drie maanden detentie aanzienlijk verslechtert. Omgekeerd kunnen door het anders inrichten van de detentieomgeving bepaalde hersenfuncties positief worden beïnvloed. Het aanbieden van re-integratieverlof en daarmee het vergroten van mogelijkheden tot sociale interactie met het eigen sociale netwerk kan daar zeker aan bijdragen. Hiermee kan de kans op een succesvolle resocialisatie juist worden verhoogd.

Volgens de huidige uitleg van het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Pbw ligt de hoofdverantwoordelijkheid bij het resocialisatietraject bij de gedetineerden zelf. Mijns inziens moet dan ook geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving voor het verlenen van re-integratieverlof zoals vastgesteld in hoofdstuk 2 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, waarbij de verantwoordelijkheid voor het verdienen van verlof door het tonen van goed gedrag volledig bij de gedetineerden ligt, verenigbaar is met het resocialisatiebeginsel uit artikel 2 lid 2 Pbw. Ik ben echter van mening dat het op deze manier invullen van het resocialisatiebeginsel niet optimaal bijdraagt aan het verminderen van recidive en dat is nu juist het doel. Dit is met name zo omdat op dit moment het re-integratieverlof als onderdeel van resocialisatie niet voor iedere gedetineerde toegankelijk is.

## 6.2 Aanbevelingen

Terugkomend op de titel hoop ik het belang van verlof voor alle gedetineerden, met als doel het voorkomen van recidive, overgebracht te hebben. De vraag speelt namelijk in hoeverre de gedetineerden de verantwoordelijkheid voor hun eigen resocialisatie kunnen dragen. Verlofverlening draagt bij aan de re-integratie van gedetineerden doordat hiermee een geleidelijke en gecontroleerde overgang naar de vrije maatschappij kan plaatsvinden. Daarmee draagt het bij aan het voorkomen van recidive en deze gecontroleerde overgang naar de vrije samenleving zou voor iedereen toegankelijk moeten zijn. De gedetineerden die niet in staat zijn zelfstandig verantwoordelijkheid te nemen moeten juist daarmee geholpen worden in plaats van dat ze mogelijkheden tot resocialisatieactiviteiten en verlof mislopen. Mijns inziens zou het verblijven in het basisprogramma niet onverkort moeten betekenen dat een gedetineerde geen recht heeft op re-integratieverlof, zeker als de degradatie steunt op één enkel incident van ontoelaatbaar gedrag dat verband houdt met de complexiteit van de doelgroep. Op dit moment hanteert de RSJ dit gelukkig ook zo, maar dit zou ook in de wettelijke regeling vastgesteld moeten worden.

Daarnaast is het van belang dat duidelijke kaders komen voor het verlenen van re-integratieverlof om te voorkomen dat gedetineerden ongelijk behandeld worden. Het D&R-plan speelt daarbij een grote rol. Het is dus van belang dat dit plan met grote zorgvuldigheid wordt opgesteld. Binnen de kaders moet voldoende mogelijkheid zijn voor resocialisatie op het sociale vlak. Dit kan via verlof met als doel het onderhouden of herstellen van familiebanden. Los van het re-integratieverlof

zouden ook resocialisatieactiviteiten breed moeten worden aangeboden binnen detentie en niet alleen voorbehouden zijn aan gedetineerden in het plusprogramma. Juist de gedetineerden die het niet lukt om goed gedrag te tonen kunnen deze hulp gebruiken. Daarnaast is het ook van belang dat extra aandacht komt voor de resocialisatie van kortgestrafte omdat bijna de helft van de gedetineerden na één maand weer vrij is en volledig buiten de boot vallen wat betreft resocialisatie. Het is van belang dat ook zij in ieder geval de mogelijkheid krijgen de basisvoorwaarden op orde te brengen.

Concluderend wordt met de huidige verloffregeling voldaan aan het resocialisatiebeginsel zoals verwoord in artikel 2 lid 2 Pbw. Wel is ruimte voor verbeteringen in het huidige stelsel. Deze verbetering zou niet alleen een winst opleveren voor de gedetineerden maar ook zeker voor de samenleving als geheel omdat het verminderen van recidive voor de gehele samenleving van belang is. Dit kan het vertrouwen in de strafrechtspleging, wat als doel is gesteld in het visiedocument van het vorige kabinet, ten goede komen.



# Literatuurlijst

## Geraadpleegde literatuur

### **Balkema e.a. 2019**

J.P. Balkema e.a., red., *Praktisch en Veelzijdig. Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### **Bleichrodt & Vegter 2021**

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

### **Boone & van Hattum 2014**

M.M. Boone en W. van Hattum, 'Promoveren en degraderen van gedetineerden', *NJB* 2014/1629, afl. 31, p. 2179-2184.

### **Boone 2013**

M.M. Boone, 'Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering', *Justitiële verkenningen* 2013, jrg. 38, nr. 1, p. 106-120.

### **Boone 2012**

M.M. Boone, 'Schurende mensbeelden. Het verantwoordelijk stellen van gedetineerden voor hun resocialisatie', in: F. De Jong & R.S.B. Kool (eds.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Lemma.

### **De Groot & Jacobs 2019**

T.M. de Groot en P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties* 2019/74, afl. 5, p. 333-344.

### **Dirkzwager e.a. 2009**

A.J.E. Dirkzwager, P. Nieuwebeerta en J.P.S. Fiselier, 'Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen', *Tijdschrift voor Criminologie* 51(1), p. 21-41.

### **Ginneken 2018**

E. van Ginneken, 'Zelfredzaamheid in detentie', *DJ* 2018/1484, afl. 2, p. 113-129.

### **Kaal & Siewe 2021**

H.L. Kaal en K. Siewe, 'Je gaat het pas zien als je het doorhebt', *Sancties* 2021/82, afl. 5, p. 330-339.

### **Kaal e.a. 2011**

Kaal e.a., *De problematiek van gedetineerden met een lichte verstandelijke beperking in het gevangeniswezen*, Tilburg: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum 2011.

### **Kelk e.a. 2022**

C. Kelk e.a., *Nederlands detentierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Kelk 2016**

C. Kelk, 'Toekomstbestendige resocialisatie', *Sancties* 2016/35, afl. 4, p. 225-229.

**Kelk 2015**

C. Kelk, 'Veranderende mensbeelden van gedetineerden', *Justitiële verkenningen* 2015, jrg. 41, nr. 5, p. 81-96.

**Kolthoff 2016**

E. Kolthoff, *Basisboek criminologie*, Den Haag: Boom Criminologie 2016.

**Kommer 2022**

M. Kommer, 'Omkijken en vooruitzien', *Sancties* 2022/21, afl. 2, p. 75-77.

**Kommer 2021**

M. Kommer, 'Rechtzetten, verbeteren en repareren', *Sancties* 2021/25, afl. 2, p. 106-113.

**Kommer 2020**

M. Kommer, 'Inrichtingspersoneel – de cruciale factor', *Sancties* 2020/93, afl. 6, p. 410-414.

**Kommer 2018**

M. Kommer, 'Eigen verantwoordelijkheid', *Sancties* 2018/22, afl. 3, p. 139-141.

**Krabbendam & Nelissen 2012**

R. Krabbendam en P. Nelissen, 'Het gevangeniswezen op de schop: de ambities van het Programma Modernisering Gevangeniswezen', *Sancties* 2012/35, afl. 5, p. 225-241.

**Ligthart e.a. 2020**

S. Ligthart e.a., 'Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties anno 2020', *NJB* 2020/492, afl. 8, p. 528-535.

**Ligthart e.a. 2018**

S. Ligthart e.a., 'De Nederlandse detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel', *NJB* 2018/692, afl. 14, p. 924-930.

**Hoekendijk & Kommer 2011**

G. Hoekendijk en M. Kommer, 'Strafdoelen en tenuitvoerlegging: perspectief op een nieuwe verenigingstheorie?', *Sancties* 2011, afl. 4, p. 212-220.

**McNeill 2012**

F. McNeill, 'Four forms of offender rehabilitation: Towards an interdisciplinary perspective', *The British Psychological Society*, 2012, p. 1-20.

**Meijer & Hamelzky 2022**

S. Meijer en Y. Hamelzky, 'Het re-integratieverlof van gedetineerden', *Sancties* 2022/23, afl. 2, p. 90-99.

**Meijer 2020**

S. Meijer, 'Verscherpt toetsingskader promoveren en degraderen van gedetineerden', *Sancties* 2020/89, afl. 6, p. 384-392.

**Meijer 2019**

A. Meijer, 'De straf na de straf', *Sancties* 2019/76, afl. 5, p.352-360.

**Meijer & van Ginneken 2018**

S. Meijer en E. Ginneken, 'Visie op resocialisatie?', *Strafblad* 2018/44, afl. 5, p. 35-41.

**Meijer 2015**

S. Meijer, 'De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip', *DD* 2015/65, afl. 9, p. 688-704.

**Molleman 2014**

T. Molleman, *Zelfredzame gedetineerden: mogelijkheden binnen de muren*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2014.

**Nelissen 2000**

P. Nelissen, *Resocialisatie en detentie: een onderzoek naar de houdingen van gedetineerden en gevangenispersoneel ten aanzien van de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving*, Proefschrift Universiteit Maastricht, 28 september 2000.

**Sackers 2019**

H.J.B. Sackers, 'Het incidentele verlot', *Sancties* 2019/44, afl. 3, p. 193- 205.

**Sackers 2016**

H.J.B. Sackers, 'Commotie over promotie in de bajes', *Sancties* 2016/12, afl. 2, p. 11-19.

**Struijk 2020**

S. Struijk, 'Duizelingwerkkende en zorgwekkende ontwikkelingen in de rechtspositie van gedetineerden', *BSb* 2020, nr. 5, p. 265-273.

**Van den Akker 2021**

S. van de Akker, 'De wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling vanuit het perspectief van de verdediging; de gedeeltelijke ondergang van resocialisatie', *Sancties* 2021/43, afl. 3, p. 205-214.

**Vegter 2020**

P.C. Vegter, 'Werkt die wijziging van de regel al?', *Sancties* 2020/88, afl. 6, p. 379-383.

**Verhagen e.a. 2022**

A.C.J. Verhagen, M.P. van Zwam en S.D. Venema, 'Kinderen en hun gedetineerde vaders', *Sancties* 2022/25, afl. 2, p. 106-110.

## Geraadpleegde jurisprudentie

### EHRM

EHRM 24 oktober 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD003770397 (*Mastromatteo/Italië*).

EHRM 4 december 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC1884 (*Dickson/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*).

EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*).

### Hoge Raad

HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

### RSJ

RSJ 10 november 2014, 14/1918/GA.

RSJ 11 november 2014, 14/2601/GA.

RSJ 12 november 2014, 15/1940/GA.

RSJ 19 november 2014, 14/2689/GA.

RSJ 30 december 2014, 14/4763/SGA.

RSJ 17 maart 2015, 14/3589/GA.

RSJ 17 maart 2015, 14/3589/GA.

RSJ 9 november 2015, 15/2274/GA.

RSJ 19 januari 2016, 15/3498/GA.

RSJ 29 januari 2016, 16/0211/SGA

RSJ 11 november 2016, 16/3773/SGA

RSJ 13 maart 2018, 17/3313/GA.

RSJ 18 juni 2018, 17/3985/GA.

RSJ 25 juni 2018, R-68.

RSJ 26 juni 2018, 17/3332/GA.

RSJ 18 oktober 2018, R-499.

RSJ 3 december 2018, R-18/1693/GA.

RSJ 13 december 2018, R-18/0952/GA.

RSJ 14 februari 2019, R-18/1273/GA.

RSJ 30 september 2019, R-19/2499/GA.

RSJ 17 oktober 2019, R-19/4301/TR.

RSJ 19 november 2019, R-1222.

RSJ 20 mei 2021, 21/21312/SGA.

RSJ 1 oktober 2021, 21/22274/GV.

RSJ 19 oktober 2021, 21/23403/GV.

RSJ 25 oktober 2021, RSJ 21/22935/GV.

RSJ 18 maart 2022, RSJ 21/24906/GV.

RSJ 21 maart 2022, 22/25399/GV.

RSJ 22 maart 2022, 21/23609/GV.

RSJ 29 maart 2022, 21/22774/GV.

RSJ 30 mei 2022, 22/25894/GA.

RSJ 27 juni 2022, 21/20486/GA.