

MASTER'S THESIS

Over de (dis)harmonie tussen het resocialisatiebeginsel en het stelsel van promoveren-degraderen

Anoniem

Award date:

2023

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

providing details and we will investigate your claim.

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

Open Universiteit
www.ou.nl



Over de (dis)harmonie tussen het resocialisatiebeginsel en het stelsel van promoveren-degraderen



(bron afbeelding: <https://www.managementsite.nl/innovatief-organiseren-concurrentiekracht>)

Student	Anoniem
Studentnummer	Anoniem
Scriptiebegeleider	mr. drs. R.W. Timmers
Examinator	mr. dr. M.F. Attinger
Aantal woorden (hoofdtekst)	13983
Datum inlevering	26 februari 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding tot onderzoek	3
1.2 Probleemstelling.....	4
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen	4
1.4 Opzet	4
1.5 Methodologie	5
1.6 Doelstelling en relevantie.....	5
2. Internationale kaders rondom resocialisatie	7
2.1 Inleiding	7
2.2 De begrippen <i>rehabilitation</i> en <i>re-integration</i>	7
2.3 Het EVRM en IVBPR	8
2.4 De Mandela Rules	9
2.5 De European Prison Rules.....	10
2.6 Conclusie.....	12
3. Het Nederlandse resocialisatiebeginsel	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Begripsbepaling	13
3.3 De oorsprong van het resocialisatiebeginsel in het Nederlandse sanctiestelsel.....	14
3.4 Opvattingen over de oorzaken van criminaliteit.....	15
3.5 De vrijheidsstraf als straf bij uitsteking vanwege resocialisatiekansen.....	16
3.6 Groeiend wantrouwen en scepsis.....	16
3.7 De vrijheidsstraf als ultimum remedium.....	17
3.8 Minder ambitieuze interpretatie van het resocialisatiebeginsel.....	17
3.9 Terreinwinst voor de strafdoelen vergelding en normbevestiging	18
3.10 Groeiend belang van veiligheid	18
3.11 Doelmatigheid ten opzichte van het verminderen van recidive	19
3.12 Resocialisatie in de Penitentiaire Beginselenwet.....	20
3.13 Het strafrecht geloofwaardig houden.....	20
3.14 De invoering van een progressieve regimesopbouw	21
3.15 De Wet voorwaardelijke invrijheidstelling	22
3.16 Beleidsvisie 2011 over promoveren-degraderen.....	22
3.17 De levensloopbenadering, persoonsgerichte aanpak en het D&R-plan	23
3.18 Invoering van het stelsel van promoveren-degraderen.....	24
3.19 Conclusie.....	25

4.	De Wet SenB en het stelsel van promoveren-degraderen.....	27
4.1	Inleiding.....	27
4.2	Aanleiding en doel Wet SenB.....	27
4.3	Persoonlijk D&R-plan	28
4.4	Geïntensiveerde inzet op straffen en belonen.....	28
4.5	Conclusie.....	30
5.	Promoveren-degraderen en het resocialisatiebeginsel	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Randvoorwaarden en risico's.....	31
5.3	Aanscherping toetsingskader.....	32
5.4	Jurisprudentie RSJ	33
5.5	Negatieve beïnvloeding voorkomen	34
5.6	Niet-kunners	35
5.7	Resocialisatie in het basisprogramma.....	36
5.8	Detentiefasering	37
5.9	Conclusie.....	38
6.	Conclusie en aanbevelingen.....	40
	Aangehaalde literatuur.....	43
	Aangehaalde jurisprudentie	46

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot onderzoek

Straf is straf. Dat is een van de uitgangspunten waarop de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) gebaseerd is.¹ In het verlengde hiervan heeft de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen van gedetineerden op hernieuwde wijze vormgegeven. Daarbij is o.a. de toekenning van externe vrijheden aan het stelsel gekoppeld en is het beoordelingskader aangescherpt.² Dit leidde tot felle kritiek vanuit (rechts)wetenschappelijke hoek.

Zo constateerde Meijer een wezenlijke discrepantie tussen het nieuwe toetsingskader en de jurisprudentie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ), die volgens haar afbreuk deed aan het resocialisatiebeginsel.³ Meijer, zelf raadslid bij de afdeling advies van de RSJ,⁴ vroeg zich vervolgens af waarom de Minister voor Rechtsbescherming zo afweek van de door de RSJ ingezette lijn.⁵ Echter, die vraag kan mijns inziens beter andersom gesteld worden. Immers, het is juist de RSJ die de lijn van de Minister behoort te volgen en daarbij trad zij op punten buiten de gegevens kaders, zoals ook De Groot en Jacobs vaststelden.⁶ Daarnaast richtte Meijer zich bij haar beoordeling vooral op de belangen van individuele gedetineerden, terwijl het resocialisatiebeginsel vanuit nationaal-historisch perspectief volledig ten dienste staat van het maatschappelijk belang. De (resocialisatie)kracht van het stelsel van promoveren-degraderen zit hem ook in het algeheel beter laten functioneren van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), dat is het primaire doel.⁷

Ook Attinger, die recent nog concludeerde dat de aanscherpingen uit de Wet SenB tot een flinke uitholling van het resocialisatiebeginsel hebben geleid,⁸ sloeg op dit laatste geen acht. Daarbij baseert Attinger haar conclusie mede op de opvatting dat het hanteren van goed gedrag als voorwaarde voor re-integratieactiviteiten afwijkt van het Europese kader waarin goed gedrag juist heeft te gelden als resocialisatiedoel.⁹ Echter, het één hoeft het ander niet uit te sluiten. Immers, als het stelsel van promoveren-degraderen werkt zoals het bedoeld is en gedetineerden dus stimuleert goed gedrag te vertonen,¹⁰ dan wordt het (Europese) resocialisatiedoel toch bereikt? Bovendien kan dat doel ook behaald worden vanuit het basisprogramma. Immers, ook daar wordt gewerkt aan op de persoon toegespitste gedragsdoelen.¹¹ En dat gedetineerden daar zitten omdat zij geen goed gedrag vertonen betekent niet direct dat zij onvoldoende vaardigheden voor een goede re-integratie hebben

¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3 (MvT), p. 1; Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 439, p. 3.*

² *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 21 (MvT); Art. 16 sub b en c Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting; Stcrt. 2021, 28357, p. 17 (NvT); Art. 4 lid 3 sub a Pbw; art. 6:2:10 lid 3 sub a Sv; RSPOG, bijlage 1.*

³ Meijer 2020, p. 392.

⁴ Meijer 2020, p. 384, noot 1.

⁵ Meijer 2020, p. 389.

⁶ De Groot & Jacobs 2019, p. 342.

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 juni 2013, p. 3 (*Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 535*).

⁸ Attinger 2022, p. 229.

⁹ Attinger 2022, p. 218.

¹⁰ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 439, p. 7.*

¹¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 14-15.*

(ontwikkeld). Gedrag in detentie is immers weinig voorspellend voor de periode daarna.¹² Wel levert de afhankelijkheidsstelling van resocialisatieactiviteiten aan gedrag mogelijk strijd op met andere internationale voorschriften die in de hiervoor aangehaalde literatuur niet behandeld zijn, zoals regel 87 en regel 92, eerste lid, Mandela Rules, regel 107.2 European Prison Rules (hierna: EPR) en Recommendation 03/22¹³.

1.2 Probleemstelling

Voorgaande voorbeelden illustreren dat de wijze waarop de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen vormgeeft in relatie tot het (inter)nationale resocialisatiebeginsel nog geenszins uitputtend behandeld is in de (rechts)wetenschappelijke literatuur. Conclusies over of dit wel of geen inbreuk vormt op het resocialisatiebeginsel – of er sprake is van een disharmonie – berusten daardoor op een onvolledig beeld. Deze scriptie beoogt die lacune te vullen door antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

In hoeverre leidt de wijze waarop de Wet straffen en beschermen vormgeeft aan het stelsel van promoveren-degraderen, vanuit nationaal-historisch en internationaal perspectief, tot een inbreuk op het resocialisatiebeginsel?

Hiertoe worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Wat zijn de internationale kaders omtrent resocialisatie?
2. Welke historische betekenis heeft het resocialisatiebeginsel in het Nederlandse penitentiaire beleid?
3. Op welke wijze geeft de Wet SenB vorm aan het stelsel van promoveren-degraderen?

1.4 Opzet

Eerst wordt een beschrijving gegeven van de internationale kaders omtrent het resocialisatiebeginsel in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in het eveneens descriptieve hoofdstuk 3 de historische betekenis van het resocialisatiebeginsel in het Nederlandse penitentiaire beleid uiteengezet, eindigend met de introductie van het stelsel van promoveren-degraderen. Op dit laatste wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4 middels een beschrijving van de wijze waarop de Wet SenB invulling geeft aan dat stelsel. Die invulling wordt vervolgens, mede gebaseerd op de (te verwachten) effecten daarvan, vanuit nationaal-historisch en internationaal perspectief getoetst aan het resocialisatiebeginsel in hoofdstuk 5. Afsluiting van deze scriptie vindt plaats middels een conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

¹² Nijboer, Van Asten & Marsé 2001 p. 7; Nijboer 2005, p. 243-250.

¹³ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*.

1.5 Methodologie

Ten aanzien van het internationale kader zijn de betreffende rechtsinstrumenten geraadpleegd, inclusief toelichting indien aanwezig. Aanvullend is een literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht.

Voor de beschrijving van het Nederlandse penitentiaire beleid is onderzoek verricht naar de parlementaire geschiedenis. Daarnaast heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden om de ontwikkelingen in het beleid beter te kunnen duiden.

De wijze waarop de Wet SenB invulling geeft aan het stelsel van promoveren-degraderen is beschreven aan de hand van onderzoek naar de daarmee gemoeide wet- en regelgeving en kamerstukken.

Om de effecten van de wijze waarop de Wet SenB invulling geeft aan het stelsel van promoveren-degraderen te kunnen duiden/voorspellen voor de beoordeling in hoofdstuk 5, is gebruik gemaakt van (gedrags-)wetenschappelijke kennis en inzichten. Ter afbakening heb ik mij in het onderzoek hieromtrent beperkt tot de rechtswetenschappelijke literatuur, het werk van enkele gerenommeerde (gedrags-)wetenschappers¹⁴ en de adviezen van instanties omtrent de Wet SenB en het stelsel van promoveren-degraderen. Tevens is bij de beoordeling gebruikgemaakt van de onderzoeksuitkomsten uit de hoofdstukken daarvoor.

Bij deze onderzoeken is gebruik gemaakt van een veelheid aan zoektermen in diverse databanken en is de zogenoemde sneeuwbalmethode toegepast, waarbij verwijzingen in gevonden literatuur/jurisprudentie gevolgd zijn.

1.6 Doelstelling en relevantie

Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verschaffen in of, c.q. in hoeverre, Nederland zich met de huidige vormgeving van het stelsel van promoveren-degraderen houdt aan de (inter)nationale voorschriften omtrent resocialisatie. Deze toetsing is om diverse redenen van belang.

Om te beginnen kan teveel afbreuk aan het resocialisatiebeginsel recidive in de hand werken. Vooral gecombineerd met een grotere nadruk op vergelding neemt voorts de kans op en omvang van detentieschade toe, waar de hele samenleving nadeel aan kan ondervinden.

Ook de gedetineerden zelf en hun sociale omgeving hebben baat bij voldoende resocialisatiemogelijkheden. Het maatschappelijk belang mag dan wel voorop staan, maar daarmee is niet gezegd dat hun belangen in het geheel geen gewicht in de schaal leggen. Bovendien maken zij ook onderdeel uit van de maatschappij. Tevens rust op de Staat mijns inziens ook een morele plicht om bij het tijdelijk onttrekken van mensen uit de samenleving zorg te dragen voor een goed voorbereide terugkeer.

Daarnaast heeft Nederland zich gecommitteerd aan de naleving van diverse internationale rechtsinstrumenten. Het niet naleven daarvan doet zowel in- als extern afbreuk aan de geloofwaardigheid van onze overheid. Ook kan dat tot gevolg hebben dat Nederland uit de pas gaat

¹⁴ Tiemeijer (bijzonder hoogleraar Gedragswetenschappen en wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)); Hessing & van Koppen (beiden voormalig hoogleraar rechtspsychologie).

lopen in vergelijking tot andere landen, terwijl internationaal juist gestreefd wordt naar een eenduidige aanpak.

Het wetenschappelijk belang van dit onderzoek is hoofdzakelijk gelegen in het voeden van het wetenschappelijk debat door het bieden van nieuwe inzichten. Dit bevordert de kwaliteit van het debat en draagt bij aan het in kaart brengen waar verder onderzoek van belang is. Ook stelt het de wetenschap in staat betere adviezen te geven aan de wet- en beleidsmakers.

2. Internationale kaders rondom resocialisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: wat zijn de internationale kaders omtrent resocialisatie? Omdat in het internationale recht een andere terminologie wordt gebruikt dan in de Nederlandse wet- en regelgeving vindt hierop eerst een toelichting plaats in §2.2. Vervolgens komt in §2.3 aan de orde welke betekenis de twee voor het resocialisatiebeginsel belangrijkste verdragen hebben: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR).

Daarnaast zijn de specifiek op de detentiesituatie toegespitste Mandela Rules en de European Prison Rules (hierna: EPR) van belang.¹⁵ Als *soft law* instrumenten zijn zij op zichzelf niet bindend, maar wel van groot belang bij o.a. de interpretatie van de hiervoor genoemde (wel bindende) verdragen.¹⁶ Bovendien zijn de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de Verenigde Naties (de voorloper van de Mandela Rules) en de EPR expliciet erkend als maatgevend voor de vormgeving van de detentie in Nederland.¹⁷ De Mandela Rules worden behandeld in §2.4 en de EPR in §2.5. In §2.6 volgt de conclusie.

2.2 De begrippen *rehabilitation* en *re-integration*

Resocialisatie, zoals bedoeld in de Penitentiaire Beginselenwet (hierna: Pbw), komt in de Engelse taal niet voor.¹⁸ In plaats daarvan worden de termen *rehabilitation* en *re-integration* gebruikt.¹⁹ Echter, helemaal dezelfde betekenis hebben deze termen niet.

Rehabilitation en *re-integration* zien hoofdzakelijk op het resultaat na het beëindigen van de detentie.²⁰ Volgens Boone ziet het Nederlandse resocialisatiebeginsel daar in het geheel niet op.²¹ Echter, hoewel het resocialisatiebeginsel in de Pbw beschreven is als een inspanningsverplichting en niet een resultaatverplichting blijkt uit de parlementaire geschiedenis, die in het volgende hoofdstuk behandeld wordt, dat de resocialisatieopdracht o.a. gericht is op het tegengaan van detentieschade en recidive. Daarmee ziet het mijns inziens wel degelijk op het resultaat na de tenuitvoerlegging van de straf. Wel gaan *rehabilitation* en *re-integration* daarin verder nu zij betrekking hebben op het normaal kunnen functioneren in de samenleving in het algemeen.²²

Verder richt het Nederlandse resocialisatiebeginsel zich formeel weliswaar alleen op de fase van de tenuitvoerlegging,²³ maar daarbij wordt in toenemende mate aansluiting gezocht bij interventie in het

¹⁵ De Resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis voegt inhoudelijk weinig toe aan de Mandela Rules en EPR. Gelet op de geringe relevantie in het kader van deze scriptie en de maximering van het toegestaan aantal woorden wordt deze Resolutie verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁶ Peirce 2018, p. 263.

¹⁷ Nota Werkzame detentie, p. 15 (*Kamerstukken II* 1993/94, 22999, nr. 11).

¹⁸ Boone 2011, p. 64.

¹⁹ Boone 2011, p. 64; Meijer 2015, p. 689.

²⁰ Zie bijv. regel 90 Mandela Rules; Boone 2011, p. 64.

²¹ Boone 2011, p. 64.

²² Meijer 2015, p. 689.

²³ Art. 2 lid 2 Pbw.

kader van de nazorg. Dit vloeit voort uit de levensloopbenadering, die eveneens nog aan bod komt in het volgende hoofdstuk. Het onderscheid is daardoor ook op dit vlak niet zo scherp als het op het eerste oog wellicht lijkt. Wel ligt er bij *rehabilitation* meer nadruk op de rol van de buitenwereld,²⁴ net als bij *re-integration*.²⁵

Al met al zijn deze begrippen dus iets ruimer dan het Nederlandse resocialisatiebegrip, maar in de kern komen zij aardig overeen. Het onderscheid is in het kader van deze scriptie verder niet relevant. Ten behoeve van de leesbaarheid is er daarom voor gekozen hierna enkel de term resocialisatie te gebruiken.

2.3 Het EVRM en IVBPR

In het EVRM is resocialisatie op zichzelf niet gecodificeerd. Het EVRM ziet ook niet specifiek op de detentiesituatie. Tot 1975 werd uitgegaan van de *inherent-limitations* doctrine; dat de beperking van bepaalde rechten inherent was aan de vrijheidsstraf, waardoor gedetineerden geen bescherming zouden genieten onder het EVRM.²⁶ Sinds het Golder-arrest is evenwel duidelijk dat het EVRM onverminderd bescherming biedt aan gedetineerden.²⁷

Desondanks is het EVRM, net als het IVBPR, niet van grote algemene betekenis voor het resocialisatiebeginsel. Althans, het folterverbod (artikel 3 EVRM) vereist slechts dat levenslanggestraften ook een *de facto* kans op vrijlating moeten hebben, wat tot gevolg kan hebben dat hen resocialisatiemogelijkheden geboden moet worden.²⁸ Een recht op resocialisatie, of een absolute plicht tot het aanbieden van resocialisatieprogramma's of -activiteiten vloeit daar echter niet uit voort.²⁹ Naar analogie is dat bij het folterverbod in artikel 7 IVBPR niet anders.

Wel noemt het EHRM resocialisatie een verplichte factor waar de lidstaten rekening mee moeten houden bij het bepalen van hun penitentiare beleid.³⁰ Dat vloeit ook voort uit artikel 10, derde lid, IVBPR, waarin staat dat het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op resocialisatie; geen enkel penitentiair systeem dient enkel gericht te zijn op vergelding.³¹

Daarnaast kan het onthouden van resocialisatiemiddelen aan iemand die uitsluitend gedetineerd is op grond van het risico wat die persoon vormt voor de samenleving leiden tot een schending van artikel

²⁴ Boone 2011, p. 64.

²⁵ Rotman 1986, p. 1023, noot 1.

²⁶ Kaat 2016, p. 10.

²⁷ EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, *NJ* 1975/462, m.nt. E.A. Alkema, par. 44 (*Golder tegen Verenigd Koninkrijk*).

²⁸ EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, *NJ* 2016/135, m.nt. N. Keijzer, par. 112, 119-122 (*Vinter e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*); EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811, par. 266 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*); EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, *NJ* 2017/463, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 101-110 (*Murray tegen Nederland*).

²⁹ EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811, par. 264 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*).

³⁰ EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, par. 121 (*Khoroshenko tegen Rusland*).

³¹ VN Mensenrechtencomité, General Comment No. 20(21), article 10, 10 april 1992, par. 10.

5, eerste lid, sub a EVRM.³² Dit omdat het ontbreken van elk verband tussen het doel en wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsontneming de detentie ‘willekeurig’ kan maken.³³

Tot slot vloeit uit artikel 8 EVRM voort dat adequaat contact met naaste familie mogelijk moet zijn en dat de autoriteiten gedetineerden daarbij zo nodig moeten ondersteunen.³⁴ Dergelijk contact is voor de resocialisatie van de gedetineerde uitermate belangrijk.³⁵

Zolang er sprake is van enige vorm van resocialisatie die verband houdt met het doel van de detentie en er voor gedetineerden adequate mogelijkheden zijn voor contact met hun familie zal er dus geen sprake zijn van strijd met het EVRM of het IVBPR. Dat het stelsel van promoveren-degraderen hieraan voldoet is evident, waardoor deze verdragen verder buiten beschouwing gelaten zullen worden. Meer eisen worden gesteld door de Mandela Rules en EPR.

2.4 De Mandela Rules

De naam (Nelson) Mandela Rules verwijst naar de in 2015 herziene versie van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners,³⁶ die 1955 is opgesteld door de Verenigde Naties.³⁷ Hierin worden het beschermen van de maatschappij tegen criminaliteit en het tegengaan van recidive genoemd als de doelen van de vrijheidsstraf.³⁸ Genoegdoening, wat in het Nederlandse penitentiaire beleid ook genoemd wordt als strafdoel, wordt door de Mandela Rules dus niet als zodanig erkend.

De genoemde doelen zouden alleen bereikt kunnen worden als de detentietijd gebruikt wordt om te verzekeren, voor zover mogelijk, dat de gedetineerde na zijn straf kan re-integreren in de samenleving en een bestaan kan leiden waarin hij zichzelf kan onderhouden en geen strafbare feiten pleegt.³⁹ Dit laatste impliceert dat gedetineerden bij aanvang van de detentie geacht worden niet te voldoen aan het minimumniveau van waarborgen om wetsgetrouwe burgers te worden. Dat is van belang met oog op de nog te behandelen Europese regels over detentiefasering. In hoofdstuk 5 kom ik hierop terug.

Met oog op het nuttig gebruiken van de detentietijd dienen resocialisatieprogramma's, -activiteiten en diensten aangeboden te worden in overeenstemming met de individuele behandelingsbehoeften van gedetineerden.⁴⁰ Daarbij dient de behandeling van gedetineerden gericht te zijn op het aanmoedigen van hun zelfrespect en de ontwikkeling van hun verantwoordelijkheidsgevoel. Dit teneinde te bewerkstelligen, voor zover de lengte van de straf dat toelaat, dat gedetineerden zowel gemotiveerd als in staat zijn om na hun detentie een wetsgetrouw en zelfvoorzienend leven te leiden, aldus regel 91 Mandela Rules. In het verlengde hiervan stelt regel 92, eerste lid, Mandela Rules:

³² EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909, *NJ* 2014/95, m.nt. J.M. Reijntjes, par. 194 (*James, Wells & Lee tegen Verenigd Koninkrijk*).

³³ EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909, *NJ* 2014/95, m.nt. J.M. Reijntjes, par. 194 (*James, Wells & Lee tegen Verenigd Koninkrijk*).

³⁴ EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, par. 106 (*Khoroshenko tegen Rusland*).

³⁵ Meijer 2017, p. 150.

³⁶ Peirce 2018, p. 263.

³⁷ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners at Geneva in 1955.

³⁸ Regel 4 lid 1 Mandela Rules.

³⁹ Regel 4 lid 2 Mandela Rules.

⁴⁰ Regel 4 lid 2 Mandela Rules.

“To these ends, all appropriate means shall be used, including religious care in the countries where this is possible, education, vocational guidance and training, social casework, employment counselling, physical development and strengthening of moral character, in accordance with the individual needs of each prisoner, taking account of his or her social and criminal history, physical and mental capacities and aptitudes, personal temperament, the length of his or her sentence and prospects after release.”

Met deze absolute formulering is het resocialisatiebeginsel krachtig geïmplementeerd – sterker dan ooit in Nederland. Immers, voorwaarden of beperkingen, zoals handhaving van het karakter van de straf, het gedrag van de gedetineerde, of belangen van slachtoffers en nabestaanden worden niet gesteld. Het uitgangspunt is simpelweg dat alle passende middelen moeten worden ingezet.

De gewenste persoonsgerichte behandeling van gedetineerden vereist voorts een flexibel systeem waarbij gedetineerden onderverdeeld worden in verschillende categorieën/groepen.⁴¹ Naast het faciliteren van de juiste behandeling ten behoeve van de resocialisatie heeft die differentiatie ten doel gedetineerden die op basis van hun criminele geschiedenis of karakter waarschijnlijk een slechte invloed zullen hebben op anderen van hen te scheiden.⁴² Het privilege-systeem en de behandelmethoden dienen passend te zijn bij de te onderscheiden categorieën om goed gedrag aan te moedigen, een verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen en de interesse en medewerking van de gedetineerden ten opzichte van hun behandeling te verzekeren.⁴³ Dit sluit goed aan bij de bedoeling van het stelsel van promoveren-degraderen, wat in het volgende hoofdstuk behandeld wordt.

Tot slot wordt in regel 87 Mandela Rules de wenselijkheid van een geleidelijke terugkeer in de samenleving benadrukt.⁴⁴ Afhankelijk van het geval zou dat bereikt kunnen worden op verschillende manieren die vergelijkbaar zijn met re-integratieverlof, het penitentiair programma (hierna: PP), of de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: VI).⁴⁵

2.5 De European Prison Rules

De oorspronkelijke versie van de Mandela Rules, de door de VN opgestelde Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, gaf aanleiding tot ontwikkeling van een specifiek op Europa toegesneden versie.⁴⁶ Dit resulteerde in het ontstaan van de European Standard Minimum Rules, aangenomen door de Raad van Europa in 1973.⁴⁷ Bij de herziening in 1987 zijn deze regels omgedoopt tot de EPR.⁴⁸

Het resocialisatiebeginsel komt tot uiting in regel 6 EPR die stelt dat alle detentie zo ingericht dient te worden dat het de resocialisatie van gedetineerden faciliteert. Een goede balans met het handhaven van de orde en veiligheid binnen de inrichting is daarbij essentieel.⁴⁹

⁴¹ Regel 89 lid 1 Mandela Rules.

⁴² Regel 93 lid 1 Mandela Rules.

⁴³ Regel 95 Mandela Rules.

⁴⁴ Regel 87 Mandela Rules.

⁴⁵ Regel 87 Mandela Rules.

⁴⁶ De Jonge 2006, p. 341.

⁴⁷ De Jonge 2006, p. 341; Resolutie 73/5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (19 januari 1973), *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

⁴⁸ Recommendation 87/3, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (12 februari 1987), *on the European Prison Rules*.

⁴⁹ Council of Europe 2006, p. 113.

Het detentieregime dient gedetineerden voorts in staat te stellen een verantwoordelijk leven te leiden, vrij van criminaliteit.⁵⁰ De nadruk ligt daarbij op maatregelen en programma's die de individuele verantwoordelijkheid van de gedetineerden aanmoedigen en ontwikkelen.⁵¹ Daarmee wordt beoogd uiting te geven aan het belang van het ongeforceerd bieden van mogelijkheden aan gedetineerden – die vaak uit een achtergesteld sociaal milieu komen – om zich te ontwikkelen op een manier die hen in staat stelt te kiezen voor een wetsgetrouw leven.⁵² De gedetineerden worden dus, net als in het stelsel van promoveren-degraderen, in beginsel zelf verantwoordelijk gesteld voor hun eigen resocialisatie.

Daarbij zijn de verwachtingen van Coyle⁵³ niet hooggespannen: een enkeling zal in positieve zin veranderen, maar gesteld wordt dat dit eerder *ondanks*, dan *door* de detentie zal zijn.⁵⁴ Veelal is het beperken van detentieschade en het helpen van gedetineerden bij het leggen van contacten die kunnen helpen bij hun re-integratie in de samenleving het maximaal haalbare.⁵⁵ Gedetineerden dienen daarom ruim voor hun vrijlating ondersteund te worden door procedures en speciale programma's om de transitie naar een wetsgetrouw leven in de samenleving te kunnen maken.⁵⁶ In gevolge regel 107.2 EPR dient voorts verzekerd te worden dat de terugkeer in de vrije samenleving geleidelijk verloopt, vooral ten aanzien van langgestraften.⁵⁷ Dat kan o.a. door een gedeeltelijke invrijheidstelling of VI, gecombineerd met sociale ondersteuning.⁵⁸

Deze bepalingen dienen tezamen gelezen te worden met Recommendation 03/22,⁵⁹ waarin VI wordt bestempeld als een van de meest effectieve en constructieve resocialisatiemiddelen.⁶⁰ Mede daarom wordt aanbevolen alle gedetineerden in aanmerking te laten komen voor VI.⁶¹ Als de straf daarvoor te kort is behoren alternatieven overwogen te worden.⁶² Voorts dienen de criteria om voor VI in aanmerking te komen realistisch te zijn, mede gelet op de persoonlijkheid van de gedetineerde en diens sociale en economische omstandigheden.⁶³ Daarbij behoren de criteria zo te worden toegepast dat VI wordt verleend aan alle gedetineerden die geacht worden te voldoen aan het minimumniveau van waarborgen om wetsgetrouwe burgers te worden, waarbij het aan de Staat is om het aan te tonen als dit niet het geval is.⁶⁴ Het uitgangspunt bij VI-verlening behoort volgens het Comité van Ministers

⁵⁰ Regel 102.1 EPR.

⁵¹ Council of Europe 2006, p. 96.

⁵² Council of Europe 2006, p. 96.

⁵³ Andrew Coyle heeft als wetenschappelijk expert van de Raad van Europa een contextueel rapport geschreven in het kader van de herziening van de EPR in 2006 dat tezamen met die herziening is gepubliceerd in: Council of Europe 2006.

⁵⁴ Council of Europe 2006, p. 109.

⁵⁵ Council of Europe 2006, p. 109.

⁵⁶ Regel 107.1 EPR.

⁵⁷ Regel 107.2 EPR.

⁵⁸ Regel 107.3 EPR.

⁵⁹ Council of Europe 2006, p. 98.

⁶⁰ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, p. 1.

⁶¹ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, par. 4.a.

⁶² Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, par. 4.b.

⁶³ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, par. 18.

⁶⁴ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, par. 20.

dus te zijn: ja, tenzij de Staat aantoont dat de gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om een wetsgetrouwe burger te worden. Naar analogie geldt hetzelfde voor alternatieven voor VI.

2.6 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was te voorzien in een beschrijving van de internationale kaders omtrent resocialisatie om zo de eerste deelvraag te beantwoorden. Allereerst kwamen de verschillen in terminologie aan de orde in §2.2. In §2.3 kwam vervolgens naar voren dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten geen zware eisen stellen op het gebied van resocialisatie. Het stelsel van promoveren-degraderen voldoet daar evident aan, waardoor deze verdragen verder buiten beschouwing gelaten worden.

Specifieker en meer eisend zijn de Mandela Rules en European Prison Rules. Als *soft law* worden zij gebruikt bij de interpretatie van eerder genoemde verdragen en zij zijn erkend als maatgevend voor de vormgeving van de detentie in Nederland.

In §2.4 kwam naar voren dat, teneinde gedetineerden te motiveren en in staat te stellen een wetsgetrouw en zelfvoorzienend leven te leiden, volgens regel 92, eerste lid, Mandela Rules alle passende middelen ingezet dienen te worden in overeenstemming met de individuele behoefte van de gedetineerden. Daarvoor, alsmede om gedetineerden die waarschijnlijk een slechte invloed zullen hebben op anderen van hen te scheiden, dienen de gedetineerden onderverdeeld te worden in verschillende categorieën/groepen. Het privilege-systeem en de behandelmethoden dienen daarop afgestemd zijn. Daarnaast wordt in regel 87 Mandela Rules de wenselijkheid van een geleidelijke terugkeer in de samenleving benadrukt.

In §2.5 werden de European Prison Rules behandeld, waarin de nadruk wordt gelegd op het ongedwongen bieden van mogelijkheden aan gedetineerden om zich te ontwikkelen op een manier die hen in staat stelt te kiezen voor een wetsgetrouw leven. Gedetineerden zijn daarmee in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun eigen resocialisatie. De verwachte resultaten zijn zeer gering.

Daarnaast dienen er ingevolge regel 107.2 European Prison Rules, vooral ten aanzien van langgestraften, stappen ondernomen dienen te worden om een geleidelijke terugkeer in de vrije samenleving te verzekeren. Volgens Recommendation 03/22 van het comité van Ministers van de Raad van Europa is de voorwaardelijke invrijheidstelling hiervoor een van de meest effectieve en constructieve middelen. Het aanbevolen uitgangspunt voor de toekenning van VI is daarom: ja, tenzij de Staat aantoont dat de gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om een wetsgetrouwe burger te worden. Naar analogie geldt hetzelfde voor alternatieven voor VI. Hoe de Nederlandse beleidsmakers door de jaren heen over deze onderwerpen dachten komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

3. Het Nederlandse resocialisatiebeginsel

3.1 Inleiding

Het resocialisatiebeginsel is een dynamisch begrip en de interpretatie ervan verschilt, zowel tussen als binnen verschillende (Europese) landen, disciplines en instanties.⁶⁵ Dit bleek al enigszins bij de vergelijking met de begrippen *rehabilitation* en *re-integration* in het vorige hoofdstuk. Dat het beginsel door de jaren heen ook binnen het Nederlandse penitentiaire beleid verschillend is uitgelegd komt in dit hoofdstuk aan de orde.

Het doel van dit hoofdstuk is het verschaffen van inzicht in de ontstaansgeschiedenis van het resocialisatiebeginsel, de ontwikkelingen die het heeft doorgemaakt, de functies die het vervul(t/de) en de wijze waarop dat tot uiting gebracht is in het penitentiaire stelsel. Zodoende wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: welke historische betekenis heeft het resocialisatiebeginsel in het Nederlandse penitentiaire beleid?

Begonnen wordt met een nadere duiding van het resocialisatiebegrip. Vervolgens wordt op chronologische wijze beschreven hoe het resocialisatiebeginsel sinds het ontstaan ervan tot uiting is gebracht in het penitentiaire stelsel, tot de invoering van de Wet SenB. Daarbij komt ook de introductie van het stelsel van promoveren-degraderen kort aan bod. Een verdere beschrijving van dat stelsel, in het bijzonder de wijzigingen die de Wet SenB daarop heeft aangebracht, vindt plaats in het hoofdstuk hierna. Uiteraard wordt ook dit hoofdstuk afgesloten middels een conclusie.

3.2 Begripsbepaling

Het Nederlandse resocialisatiebeginsel is gecodificeerd in artikel 2, tweede lid, Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw). Dit artikel luidt als volgt:

“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.”

De definitie die Van Dale's woordenboek geeft van resocialiseren – *“(patiënten, gevangenen) weer geschikt maken voor het leven in de maatschappij”*⁶⁶ – sluit daar redelijk bij aan, hoewel dit de suggestie wekt dat de gedetineerde de resocialisatie als louter passief subject alleen maar hoeft te ondergaan. Zoals hierna zal blijken is dit (tegenwoordig) geenszins het geval.

In de Nederlandse wetgeving in formele zin komt men het woord resocialisatie tegen in o.a. artikel 6:1:3 Wetboek van Strafvordering:

⁶⁵ Meijer 2017, p. 146.

⁶⁶ Het Van Dale Onlinewoordenboek hedendaags Nederlands, www.vandale.nl, online geraadpleegd op 1 mei 2022.

“Bij de tenuitvoerlegging wordt rekening gehouden met alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde”.

Dit artikel heeft betrekking op de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: VI).⁶⁷ Vanuit die context lijkt het College van procureurs-generaal onder resocialisatie te verstaan: het in de gelegenheid stellen van gedetineerden om gericht te werken aan hun re-integratie,⁶⁸ waarbij het kennelijk aan de gedetineerden zelf is om daar gebruik van te maken. Echter, elders worden re-integratie- en resocialisatieactiviteiten juist strak van elkaar onderscheiden.⁶⁹ Dat onderstreept nog maar eens dat het Nederlandse resocialisatiebegrip complex en multi-interpretabel is. Om goed inzicht te verschaffen in wat hieronder dient te worden verstaan is een uitgebreide behandeling van de ontwikkeling van het beginsel binnen het penitentiaire beleid dan ook onontbeerlijk. Te beginnen bij de ontstaansgeschiedenis.

3.3 De oorsprong van het resocialisatiebeginsel in het Nederlandse sanctiestelsel

Tijdens de Tweede Wereldoorlog hadden diverse (hoge) bewindslieden en verzetsstrijders het leed dat voortvloeit uit cellulaire opsluiting – wat toen nog de standaard was – persoonlijk ondervonden. Gesteund door de advocatuur, rechterlijke macht en de reclassering, riepen zij na de oorlog op om te komen tot een meer bevredigende wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.⁷⁰ Ondertussen werd noodgedwongen, door het cellentekort wat was ontstaan wegens de vele politieke gevangenen, geëxperimenteerd met bewarings- en interneringskampen, hetgeen de herbezinning op het gevangenisstelsel verder stimuleerde.⁷¹

Teneinde te onderzoeken hoe het gevangeniswezen verbeterd kon worden werd de Commissie-Fick ingesteld.⁷² Op 1 september 1947 bracht deze commissie haar rapport uit waarin een nieuw gevangenisstelsel werd voorgesteld, gebaseerd op het idee van resocialisatie.⁷³ De aanbevelingen van de Commissie-Fick werden grotendeels overgenomen in de Beginselenwet gevangeniswezen (BGW),⁷⁴ die in 1953 in werking trad.⁷⁵ Het resocialisatiebeginsel gold daarbij als het centrale uitgangspunt en werd als executieve doelstelling tot uiting gebracht in artikel 26 BGW:

“Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt hun tenuitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven.”

⁶⁷ Art. 4.1.4 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (2021A001).

⁶⁸ Art. 4.1.2 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (2021A001).

⁶⁹ Rb. Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397, r.o. 4.4. In deze zaak stelde de Staat zich op het standpunt dat onder resocialisatieactiviteiten de algemene faciliteiten vallen, zoals sporten of het ontvangen van bezoek, terwijl re-integratieactiviteiten zien op de praktische terugkeer in de samenleving door bijvoorbeeld vaardigheidstrainingen, of verlof.

⁷⁰ Fokkens 2016, p. 21; Nelissen 2000, p. 36.

⁷¹ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁷² *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 5 (MvT).

⁷³ Bleichrodt & Vegter 2021, p. 139; Fokkens 2016, p. 21; Nelissen 2000, p. 36.

⁷⁴ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 6 (MvT); De Jonge 2007, p. 33.

⁷⁵ *Stb.* 1952, 596.

Vanuit de gedachte dat cellulaire opsluiting de resocialisatie belemmerde en dat gedetineerden beter konden leren zich aangepast te gedragen door te leven in groepsverband werd de overstap gemaakt naar een stelsel van cel en gemeenschap.⁷⁶ Gedetineerden werden onderverdeeld in verschillende categorieën en geplaatst in afzonderlijke strafgestichten met een daarop toegespitst regime.⁷⁷ Dit teneinde iedere gedetineerde de meest geschikte behandeling te kunnen geven, met oog op diens resocialisatie.⁷⁸ Daarnaast diende het de onderlinge morele besmetting deels te ondervangen.⁷⁹ De in paragraaf 2.4 behandelde Mandela Rules uit 2015 kennen hetzelfde uitgangspunt.

Het voornaamste doel van de resocialisatieopdracht was de gedetineerden tijdens hun detentie te laten voelen dat zij als individu tot de maatschappij bleven behoren.⁸⁰ Het lezen van kranten en tijdschriften moest derhalve toegestaan worden, om zo het contact met het maatschappelijk leven zoveel mogelijk te handhaven.⁸¹ Het resocialisatiebeginsel stond daarmee (destijds) ook in het teken van humanisering en liberalisering.⁸²

Tegelijkertijd moesten de gedetineerden de detentie wel als straf blijven ervaren; het strafkarakter moest gehandhaafd blijven.⁸³ Om een balans te bieden tussen het strafkarakter en het resocialisatiebeginsel werd voorgesteld de detentie bij aanvang zwaarder te laten zijn, om vervolgens geleidelijk aan grotere vrijheden toe te kennen, naar gelang de geschiktheid van de gedetineerde om zich aan te passen aan het maatschappelijk leven.⁸⁴ Dit wordt detentiefasering genoemd, waar ook toen kennelijk niet alle gedetineerden voor in aanmerking kwamen.

3.4 Opvattingen over de oorzaken van criminaliteit

Mede onder invloed van de Utrechtse School – een stroming die rond de jaren '50 was ontstaan uit de samenwerking tussen strafrechtgeleerde Pompe, psychiater Baan en criminologen Kempe en Rijkse –⁸⁵ kwam in de bestrijding van misdaad en het streven naar resocialisatie steeds meer aandacht voor de persoon van de delinquent als individu en sociaal wezen.⁸⁶ Diens deviante gedrag beschouwde men veelal niet zozeer als het gevolg van een vrij wilsbesluit,⁸⁷ maar meer als een voortvloeiende uit slechte sociale omstandigheden, zoals erbarmelijke woonomstandigheden, werkloosheid en gebrekkige scholing.⁸⁸ De vrijheidsstraf was daarom vooral gericht op het verbeteren van die omstandigheden en minder op vergelding.⁸⁹ Een individuele aanpak en een gecoördineerd optreden in de judiciële,

⁷⁶ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 6 (MvT); Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 10 (*Kamerstukken II 1963/64*, 7709, nr. 2).

⁷⁷ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 6 (MvT); Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 20 (*Kamerstukken II 1963/64*, 7709, nr. 2).

⁷⁸ *Kamerstukken II 1950/51*, 1189, nr. 7, p. 29.

⁷⁹ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁸⁰ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸¹ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸² Zie ook Nelissen 2000, p. 40.

⁸³ Art. 26 BGW; *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸⁴ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸⁵ Heinrich 1995, p. 156; Nelissen 2000, p. 40.

⁸⁶ Bleichrodt & Vegter 2021, p. 16; Fokkens 2016, p. 21; Heinrich 1995, p. 156; Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, *Kamerstukken II 1963/64*, 7709, nr. 2, p. 10.

⁸⁷ Molleman & Van den Hurk 2012, p. 578.

⁸⁸ Schuyt 2017, p. 236.

⁸⁹ Schuyt 2017, p. 236.

penitentiaire en post-penitentiaire fase werd daarbij steeds belangrijker geacht,⁹⁰ wat tot op heden onveranderd is.

3.5 De vrijheidsstraf als straf bij uitstek vanwege resocialisatiekansen

Met oog op die individuele aanpak was het streven anno 1963 om een detentieregime te creëren dat volledig was toegespitst op de persoonlijkheid van de gedetineerde.⁹¹ Vanuit de verbetergedachte werd de vrijheidsstraf bovendien beschouwd als de straf bij uitstek voor alle ernstige delicten.⁹² Individuele belangen van gedetineerden waren daarbij ondergeschikt aan de doeleinden van de straf.⁹³ Ondanks dat de handhaving van het karakter van de straf, zoals bedoeld in artikel 26 BGW, niets meer inhield dan een ongestoorde tenuitvoerlegging – hetgeen overigens ook ten gunste zou staan van de resocialisatie –⁹⁴ was additionele leedtoevoeging dan ook te rechtvaardigen als dit noodzakelijk was voor de veiligheid, ordehandhaving of de resocialisatie van de gedetineerde.⁹⁵ Het beginsel van minimale beperkingen, dat rond deze tijd zijn intrede deed, stond daaraan niet in de weg. Immers, dat omvatte slechts dat gedetineerden niet verder in hun persoonlijke vrijheid beperkt dienden te worden dan noodzakelijk, of onvermijdelijk met oog op het doel van hun detentie.⁹⁶ Individuele belangen van gedetineerden waren dus ondergeschikt aan het (maatschappelijk) resocialisatiebelang.

3.6 Groeiend wantrouwen en scepsis

Gaandeweg het antiautoritaire hippietijdperk werd resocialisatie vanuit de samenleving steeds meer beschouwd als een vorm van opgedrongen aanpassing aan de maatschappij, wat kon leiden tot disproportionele, ingrijpende (medicinale) behandelingen.⁹⁷ Tegelijkertijd was er, door het steeds vrijer worden van het sociaalpsychologische klimaat in Nederland, sprake van een toenemend contrast tussen het leven in vrijheid en in detentie.⁹⁸ Deze combinatie van factoren leidde tot een golf aan kritiek, waarnaast ook de scepsis groeide over of het überhaupt mogelijk was veroordeelden te resocialiseren.⁹⁹ Meerdere wetenschappelijke publicaties uit die tijd, waarvan vooral Martinson's werk veel aandacht kreeg, suggereerden namelijk dat niets werkte.¹⁰⁰ Althans, niet ten aanzien van het voorkomen van recidive. Bovendien ontstonden er steeds meer belemmeringen in de praktische uitvoering van het resocialisatiebeginsel, waaronder een sterk veranderende en groeiende detentiepopulatie en een noodzaak tot bezuinigen.¹⁰¹ Toevlucht werd o.a. gezocht in het creëren van meer alternatieve sanctievormen.¹⁰²

⁹⁰ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 10 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹¹ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 22 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹² Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 8 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹³ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 8 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹⁴ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 9 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹⁵ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 29 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹⁶ Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 9 (*Kamerstukken II 1963/64, 7709, nr. 2*).

⁹⁷ Meijer 2015, p. 688; Meijer 2017, p. 146; Rotman 1987, p. 1024.

⁹⁸ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 9 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

⁹⁹ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 10 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

¹⁰⁰ Martinson 1974, p. 22-54; Nelissen 2000, p. 11.

¹⁰¹ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 8-11 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

¹⁰² Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 11 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

3.7 De vrijheidsstraf als ultimum remedium

In 1976 werd de vrijheidsstraf niet langer gezien als straf bij uitstek, maar als het ultimum remedium: het laatste redmiddel.¹⁰³ Het aanbieden van resocialisatieactiviteiten bleef daarbij wel een essentieel onderdeel van de tenuitvoerlegging en een verplichting, ook ten aanzien van gebrekkig gemotiveerde gedetineerden.¹⁰⁴ Alleen in extreme gevallen, waarin op basis van het gedrag van de gedetineerde resocialisatiepogingen bij voorbaat gedoemd leken te mislukken, bestond er ruimte daarvan af te wijken.¹⁰⁵ In weliswaar beperkte mate was het resocialisatiebeginsel hier dus al afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde. Het vertrouwen in resocialisatie als opvoed-/verbetermiddel bleef ondertussen afnemen.

3.8 Minder ambitieuze interpretatie van het resocialisatiebeginsel

In de beleidsplannen van 1982 werd het streven naar het 'verbeteren' van gedetineerden als mens niet meer realistisch geacht en klonk de interpretatie van de resocialisatieopdracht een stuk minder ambitieus:

*“De voorbereiding van de terugkeer in de samenleving door het scheppen van mogelijkheden en kansen voor de gedetineerden om te werken aan hun persoonlijke ontwikkeling en het oplossen van eventueel aanwezige psycho-sociale problemen”.*¹⁰⁶

Desalniettemin bleef het resocialisatiebeginsel een van de belangrijkste opdrachten voor het gevangeniswezen, waar te allen tijde aan voldaan moest worden, ook als de kans op een blijvende gedragsverandering en het voorkomen van recidive gering was.¹⁰⁷ Daarbij was het streven gedetineerden iets mee te geven waar zij na detentie profijt van zouden kunnen hebben en op zijn minst te voorkomen dat zij als 'slechter' mens uit detentie zouden komen.¹⁰⁸ De voornaamste functie van het resocialisatiebeginsel werd daarmee het tegengaan van detentieschade: o.a. criminele besmetting en hospitalisering – het afhankelijk worden van de omgeving en verlies van zelfstandigheid, initiatief en verantwoordelijkheidsgevoel – moest zoveel mogelijk worden voorkomen.¹⁰⁹ Respect voor de gedetineerde als autonome individu en de daaruit voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid stond daarbij centraal. Een weigerachtige houding van een gedetineerde werd dan ook geaccepteerd, tenzij dit leidde tot een onaanvaardbare schending van diens eigen belangen of die van andere gedetineerden.¹¹⁰ Gevolg kon wel zijn dat er meer tijd op eigen cel doorgebracht moest worden en/of dat bepaalde, de vrijheidsstraf doorbrekende, faciliteiten niet werden toegekend.¹¹¹ Echter, van al

¹⁰³ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 10 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

¹⁰⁴ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 33 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

¹⁰⁵ Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, p. 34 (*Kamerstukken II 1976/77, 14102, nr. 2*).

¹⁰⁶ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 21-22 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

¹⁰⁷ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 25 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

¹⁰⁸ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 24-25 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

¹⁰⁹ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 24 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

¹¹⁰ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 23 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

¹¹¹ Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen, p. 27 (*Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2*).

deze plannen kwam (toen nog) weinig terecht doordat kort na de bekendmaking hiervan in 1982 het kabinet viel en er een snel groeiend cellentekort ontstond.¹¹²

3.9 Terreinwinst voor de strafdoelen vergelding en normbevestiging

Er volgde een crisis.¹¹³ In de periode van 1970 tot 1983 was de hoeveelheid geregistreerde criminaliteit ongeveer vertienvoudigd, terwijl overheidsuitgaven voor politie en justitie waren achtergebleven.¹¹⁴ De opsporingspercentages waren daardoor laag, er werd in relatief weinig zaken strafrechtelijke vervolging ingezet en de gemiddelde afhandelingsduur was lang.¹¹⁵

Desondanks was het aantal veroordelingen voor zware delicten als moord, doodslag, verkrachting en diefstal met geweld in diezelfde periode ook bijna vertienvoudigd.¹¹⁶ Het aantal langgestraften was daardoor toegenomen, wat gepaard ging met een explosieve stijging in de hoeveelheid onvluchtelingen.¹¹⁷

Ook de recidivecijfers waren fors. Ongeveer 70% van de veroordeelden die inbraken, diefstal met geweld, bedreiging of handel in drugs hadden gepleegd, werden binnen zes jaar opnieuw veroordeeld voor een misdrijf (gemiddeld zelfs drie keer), wat volgens de beleidsmakers duidde op een grote groep gewoonte- of beroepscriminelen die verantwoordelijk waren voor het leeuwendeel van de zware criminaliteit.¹¹⁸ Zwaardere straffen zouden deze rationeel opererende delinquenten wellicht laten afzien van deviant gedrag.

Verklaringen voor de enorme toename aan criminaliteit werden o.a. gezocht in het individualistischer worden van de samenleving. Sommigen zouden daardoor hun eigen behoeften laten prevaleren boven de belangen van anderen of de gemeenschap, wat zich uitte in delinquent gedrag.¹¹⁹ De opvatting dat crimineel gedrag hoofdzakelijk voortvloeide uit slechte keuzes waar de dader zelf verantwoordelijk voor was won daarmee terrein. De roep om vergelding werd daardoor groter.¹²⁰

Daarnaast zou het pluriformer worden van de samenleving tot gevolg hebben dat conformering aan strafrechtelijke normen niet langer vanzelfsprekend was.¹²¹ Ook het strafdoel normbevestiging won daarmee aan belang.¹²²

3.10 Groeiend belang van veiligheid

In de jaren '80 en '90 werd het straffklimaat steeds punitiever.¹²³ Gecombineerd met de afnemende werking van alternatieve sanctievormen – zoals de in toenemende mate toegepaste taakstraf – leidde dat tot een verharding van de detentiepopulatie: een groeiend aantal gedetineerden zat een lange

¹¹² Nelissen 2000, p. 48.

¹¹³ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 30 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹¹⁴ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 8 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹¹⁵ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 8 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹¹⁶ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 20 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹¹⁷ Van de Bunt e.a. 2013, p. 35.

¹¹⁸ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 23-24 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹¹⁹ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 22 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹²⁰ Schuyt 2017, p. 236.

¹²¹ Nota Samenleving en criminaliteit, p. 36 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹²² Nota Samenleving en criminaliteit, p. 36 (*Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 2*).

¹²³ Verhagen 1999, p. 14.

straf uit voor ernstige delicten.¹²⁴ De gemiddelde leeftijd van de gedetineerden was daarbij toegenomen en ongeveer een derde van de gedetineerden zat een straf uit voor een geweldsdelict.¹²⁵ Het aantal gedetineerden van allochtone afkomst die zich bevonden in een maatschappelijke achterstandssituatie nam toe.¹²⁶ Ook groeide het aantal agressieve en vluchtgevaarlijke gedetineerden, psychisch gestoorden en verslaafden: de bijzondere probleemgroepen.¹²⁷ Dit had zijn weerslag op de veiligheid, wat zich – mede als gevolg van de fysieke barrières die waren opgeworpen tegen alle ontsnappingen – o.a. uitte in een explosieve toename van het aantal gijzelingen en in 1994 noopte tot nieuw beleid.¹²⁸ De tot dan toe centrale uitgangspunten humanisering, resocialisatie en het voorkomen van detentieschade, maakten daarin plaats voor veiligheid, menswaardigheid en vooral doelmatigheid.¹²⁹

3.11 Doelmatigheid ten opzichte van het verminderen van recidive

Voortvloeiend uit de gegroeide behoefte aan vergelding (mede ter preventie), normbevestiging en veiligheid werd het activiteitenprogramma van begin jaren '80 te breed en ongeclausuleerd bevonden.¹³⁰ Benadrukt werd dat het beginsel van minimale beperkingen niet inhield dat gedetineerden alle comfort moesten genieten: het punitieve karakter van de vrijheidsbeneming diende gewaarborgd te blijven.¹³¹ Als aanvangspunt moest daarom een sober basisregime met een verplichtend karakter komen voor alle gedetineerden, waarbij uitsluitend gedetineerden die daarvoor aantoonbaar geschikt en gemotiveerd waren in aanmerking zouden komen voor bijzondere activiteiten en faciliteiten.¹³²

Als functie van het resocialisatiebeginsel werd genoemd het bevorderen van de veiligheid door vermindering van de kans op recidive.¹³³ Op dat doel diende meer resultaatsturing plaats te vinden.¹³⁴ Eenvoudige arbeid werd daarom verplicht gesteld en hoger gekwalificeerde arbeid moest worden verdiend.¹³⁵ Een goede opstelling, vooral ten opzichte van de arbeid, kon daarnaast beloond worden met meer recreatietijd.¹³⁶ Ook werd de mogelijkheid tot verlof, wat uitsluitend beschouwd werd als resocialisatiemiddel,¹³⁷ mede afhankelijk gemaakt van het gedrag van de gedetineerde.¹³⁸ Zoals hierna zal blijken vertoont dit beleid grote gelijkenis met het huidige stelsel van promoveren-degraderen.

¹²⁴ Verhagen 1999, p. 14; Nota Sancties in Perspectief, p. 50 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01*, 27419, nr. 1); Nota Strafrecht met beleid, p. 66 (*Kamerstukken II 1990/91*, 21833, nr. 2).

¹²⁵ Verhagen 1999, p. 17-19.

¹²⁶ Nota Werkzame detentie, p. 21 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹²⁷ Nota Werkzame detentie, p. 10, 16 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹²⁸ Nota Werkzame detentie, p. 4, 26 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹²⁹ Nota Werkzame detentie, p. 2 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹³⁰ Nota Werkzame detentie, p. 16 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹³¹ Nota Werkzame detentie, p. 11 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹³² Nota Werkzame detentie, p. 16 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11); *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 14 (MvT).

¹³³ Nota Werkzame detentie, p. 13 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹³⁴ Nota Werkzame detentie, p. 13-14 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11).

¹³⁵ Nota Werkzame detentie, p. 18 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11); *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 64 (MvT).

¹³⁶ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 66-67 (MvT).

¹³⁷ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 48 (MvT).

¹³⁸ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 48 (MvT).

Aan de menswaardigheid werd verder niet veel invulling gegeven, anders dan een verwijzing naar het beginsel van minimale beperkingen en internationale minimumnormen waaraan voldaan moest worden.¹³⁹ Deze internationale rechtsbronnen hebben daarmee de humanitaire functie die het resocialisatiebeginsel aanvankelijk had feitelijk geheel overgenomen. Zij fungeerden ook als richtsnoer voor de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw),¹⁴⁰ die met ingang van 1 januari 1999 de BGW verving.¹⁴¹

3.12 Resocialisatie in de Penitentiaire Beginselenwet

In de memorie van toelichting van de Pbw werd het resocialisatiebeginsel een belangrijke grondslag van het gevangeniswezen genoemd.¹⁴² Operationalisering daarvan vond plaats middels programma's, gericht op maatschappelijke integratie.¹⁴³ Voor het dagprogramma, activiteiten, bezoek en andere voorzieningen stond een minimum aantal uren voorgeschreven, die slechts werden aangevuld met bijzondere, op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten als gedetineerden daarvoor aantoonbaar gemotiveerd en geschikt waren.¹⁴⁴ Voortvloeiend uit het resocialisatiebeginsel had wel iedere gedetineerde inmiddels recht op detentiefasering.¹⁴⁵

In het kader van die detentiefasering introduceerde de Pbw een nieuwe extramurale executiemodaliteit, die een veelheid aan resocialisatieactiviteiten kon omvatten: het penitentiair programma (hierna: PP).¹⁴⁶ Deelname hieraan werd evenwel niet als recht, maar als gunst beschouwd, waar gedetineerden alleen voor in aanmerking kwamen op basis van goed gedrag.¹⁴⁷

De vervroegde invrijheidstelling (de voorloper van de voorwaardelijke invrijheidstelling) werd daarentegen wel als een recht beschouwd waar zowel het OM als rechters rekening mee hielden: een beoogde detentie van vier jaar betekende dat er een straf geëist/opgelegd diende te worden van zes jaar.¹⁴⁸ Beperking van dat recht vond alleen plaats als ultimum remedium tegen ernstige misdrijven.¹⁴⁹

3.13 Het strafrecht geloofwaardig houden

Het inmiddels ontstane arsenaal aan alternatieve sanctie- en executiemodaliteiten, waar nu ook het PP aan toegevoegd was, leidde tot een complex en onoverzichtelijk sanctiestelsel.¹⁵⁰ Daarnaast had de versoering van de basisregimes geleid tot een groter contrast tussen intra- en extramurale

¹³⁹ Nota Werkzame detentie, p. 15 (*Kamerstukken II 1993/94*, 22999, nr. 11); waarin verwezen wordt naar het EVRM, IVBPR, de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners en de EPR.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 5 (MvT).

¹⁴¹ *Stb.* 1998, 430.

¹⁴² *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 13 (MvT).

¹⁴³ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 13-14 (MvT).

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 14 (MvT).

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 28 (MvT).

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 1994/95*, 24263, nr. 3, p. 14-15 (MvT).

¹⁴⁷ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 15 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01*, 27419, nr. 1).

¹⁴⁸ Brief van de Minister van Justitie van 8 december 1997 over de ontwikkelingen inzake vervroegde invrijheidstelling (VI) in de afgelopen jaren, p. 10 (*Kamerstukken II 1997/98*, 25808, nr. 1).

¹⁴⁹ Brief van de Minister van Justitie van 8 december 1997 over de ontwikkelingen inzake vervroegde invrijheidstelling (VI) in de afgelopen jaren, p. 2 (*Kamerstukken II 1997/98*, 25808, nr. 1).

¹⁵⁰ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 25 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01*, 27419, nr. 1).

sanctievormen.¹⁵¹ Het punitieve karakter van de straf kwam daarbij onvoldoende tot uiting, wat afbreuk deed aan de geloofwaardigheid van het strafrecht.¹⁵² Dat gold volgens de beleidsmakers ook voor de wijze waarop uitvoering gegeven werd aan het resocialisatiebeginsel.¹⁵³

In 2000 werd het uitgangspunt: *“Verbetering is niet het doel der straf, maar de in het maatschappelijk belang toe te passen straf wordt, in datzelfde belang, aan verbetering dienstbaar gemaakt”*.¹⁵⁴ Geen enkele veroordeelde mocht daar op voorhand van worden uitgesloten.¹⁵⁵ Individuele problematiek kon weliswaar niet goed worden opgelost vanuit een detentiesituatie, maar het nalaten van pogingen daartoe zou die problematiek wel kunnen verergeren, zo luidde de gedachte.¹⁵⁶ Het ging dus hoofdzakelijk om het tegengaan van detentieschade. Daarbij bleef gelden dat beperkingen die berustten op het (bestraffende) karakter van de vrijheidsstraf, of vanwege de per definitie beperkte middelen, noodzakelijk en dus gerechtvaardigd waren.¹⁵⁷

Gestreefd werd naar een balans, waarbij het accent gedurende de tenuitvoerlegging geleidelijk verschoof van vergelding naar speciale preventie in de vorm van resocialisatie.¹⁵⁸ Het gelijktijdig laten toenemen van de verantwoordelijkheden van de gedetineerden zou de strafbeleving niet wezenlijk veranderen en moest zo zorgen voor een dynamisch evenwicht.¹⁵⁹ In het verlengde daarvan werd voorgesteld om de vervroegde invrijheidstelling te herzien, zodat deze (weer) onder voorwaarden kon plaatsvinden.¹⁶⁰

3.14 De invoering van een progressieve regimesopbouw

Intussen leidde de aanhoudende, ernstige en acute capaciteitstekorten in het jaar 2002 tot een fundamentele beleidswijziging ten behoeve van het vergroten van de effectiviteit van de strafrechtstoepassing in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive.¹⁶¹ Voorgesteld werd een progressieve regimesopbouw, met een zeer beperkt basisregime als aanvangspunt voor alle gedetineerden. Langgestraften die daar naar verwachting gevoelig voor zouden zijn, zouden vervolgens kunnen doorstromen naar een regime met meer voorzieningen en meer ruimte om te kunnen werken aan hun persoonlijke resocialisatieplan.¹⁶² Hiervoor werd een stelselmatige, vroegtijdige screening en indicatiestelling ingevoerd en werd het programma-aanbod

¹⁵¹ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 2 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵² Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 27 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵³ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 27 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁴ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 25 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁵ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 50 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁶ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 50 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁷ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 49 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁸ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. IX (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁵⁹ Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 62 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁶⁰ Begeleidende brief van de Minister van Justitie bij de nota Sancties in Perspectief, *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1, p. 8; Nota Sancties in Perspectief 2000, p. 27, 58, 63 (bijlage bij *Kamerstukken II 2000/01, 27419*, nr. 1).

¹⁶¹ Brief van de Minister van Justitie aangaande diens beleidsvisie, p. 1 (*Kamerstukken II 2002/03, 28600 VI*, nr. 8).

¹⁶² Brief van de Minister van Justitie aangaande diens beleidsvisie, p. 5 (*Kamerstukken II 2002/03, 28600 VI*, nr. 8).

uitgebreid.¹⁶³ Voor kortgestraften zou het rendement daarvan onvoldoende zijn, dus zouden zij in het basisregime blijven.¹⁶⁴

3.15 De Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

Op 1 juli 2008 deed de nieuwe VI-regeling zijn intrede.¹⁶⁵ In beginsel kreeg iedere gedetineerde die veroordeeld was tot een volledig onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minimaal een jaar, na het uitzitten van twee derde van zijn straftijd, van rechtswege de kans om te laten zien dat hij op een maatschappelijk aanvaardbare wijze kon omgaan met zijn herwonnen vrijheid.¹⁶⁶ Daarbij moest de gedetineerde zich gedurende een proeftijd houden aan bepaalde voorwaarden, terwijl hij onder (al dan niet elektronisch) toezicht stond.¹⁶⁷ Die proeftijd was gelijk aan de periode waarover de VI werd verleend, maar bedroeg minimaal een jaar.¹⁶⁸ Bijzondere voorwaarden konden een afzonderlijke, minder lange proeftijd hebben ten einde enige fasering in voorwaarden mogelijk te maken.¹⁶⁹ Schending van de voorwaarden kon resulteren in herroeping van de VI.¹⁷⁰ Daarnaast kon de VI worden uitgesteld of achterwege blijven als daar grond voor was.¹⁷¹

Op deze wijze vormde de VI het sluitstuk van de detentiefasering, waarbij de gedetineerde eerst de gelegenheid kreeg te promoveren naar regimes met meer vrijheden, vervolgens kon deelnemen aan het PP en tot slot met VI kon.¹⁷² Het idee van een stelsel van promoveren-degraderen werd verder uitgewerkt in een (reclasserings-)beleidsvisie van 2011.

3.16 Beleidsvisie 2011 over promoveren-degraderen

Detentiefasering werd in de beleidsvisie van 2011 niet meer gezien als een recht, maar iets dat verdiend moest worden.¹⁷³ Een bij aanvang van de detentie opgesteld individueel detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) moest duidelijk maken wat daarvoor van de gedetineerde verwacht werd.¹⁷⁴ Daarop voortbouwend zouden gedetineerden op basis van hun gedrag en gebleken motivatie kunnen promoveren en degraderen tussen regimes waaraan in verschillende mate vrijheden en (resocialisatie)activiteiten gekoppeld waren.¹⁷⁵

¹⁶³ Brief van de Minister van Justitie van 16 oktober 2002, p. 9 (*Kamerstukken II 2002/03*, 28600 VI, nr. 8).

¹⁶⁴ Brief van de Minister van Justitie aangaande diens beleidsvisie, p. 5 (*Kamerstukken II 2002/03*, 28600 VI, nr. 8).

¹⁶⁵ *Stb.* 2008, 194.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 5-6, 16 (MvT).

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 11-12 (MvT).

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 12 (MvT).

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁷¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁷² *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, nr. 3, p. 10 (MvT).

¹⁷³ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 2 (*Kamerstukken II 2010/11*, 29270, nr. 61).

¹⁷⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 2 (*Kamerstukken II 2010/11*, 29270, nr. 52); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 3 (*Kamerstukken II 2010/11*, 29270, nr. 61).

¹⁷⁵ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 3-4 (*Kamerstukken II 2010/11*, 29270, nr. 52); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 3-7 (*Kamerstukken II 2010/11*, 29270, nr. 61).

De achterliggende gedachte was dat investeringen in de vorm van gedragsinterventies, scholing en terugkeeractiviteiten uitsluitend plaats dienden te vinden als dat naar verwachting voldoende rendement zou opleveren in de zin van recidivevermindering en de motivatie en houding van de gedetineerde daartoe aanleiding gaf.¹⁷⁶ Gedetineerden die herhaaldelijk recidiveerden zouden daarom slechts het minimum aan resocialisatieactiviteiten aangeboden krijgen.¹⁷⁷ Ook kregen kortgestraften alleen terugkeeractiviteiten aangeboden gericht op de leefgebieden van nazorg: werk, inkomen, opleiding, schulden, woning en zorg.¹⁷⁸

Tevens moest er meer rekening gehouden worden met de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de roep uit de samenleving om een strengere aanpak.¹⁷⁹ Recidivisten op het gebied van zeden- of ernstige geweldsdelicten, alsmede gedetineerden waaraan een vlucht- of maatschappelijk risico kleefde, kwamen daarom in beginsel slechts in de laatste fase van hun detentie in aanmerking voor re-integratie en resocialisatieactiviteiten.¹⁸⁰ Bovendien zouden vrijheden, vooral verlof, altijd een concreet resocialisatiedoel moeten dienen en in verhouding moeten staan tot de opgelegde straf.¹⁸¹

Het gevangenispersoneel werd ondertussen opgeleid/getraind in het motiverend bejegenen van gedetineerden.¹⁸² Ook zo werd getracht gedetineerden te stimuleren tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Verder werd de nazorg voor gedetineerden structureel en op regionaal niveau georganiseerd.¹⁸³ Daarmee werd al meer een levensloopbenadering toegepast, die expliciet tot uiting kwam in het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018.¹⁸⁴

3.17 De levensloopbenadering, persoonsgerichte aanpak en het D&R-plan

De levensloopbenadering hield in dat de detentieperiode niet als afzonderlijke periode beschouwd werd, maar als onderdeel van het leven van de gedetineerde. Van belang daarbij was het laten aansluiten van interventies tijdens detentie bij de periode daarvoor en daarna door deze op maat toe

¹⁷⁶ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 2 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*).

¹⁷⁷ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 2-3 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 7 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 61*).

¹⁷⁸ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 5 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*).

¹⁷⁹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 4 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 2, 4 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 61*).

¹⁸⁰ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 4, 7 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 61*).

¹⁸¹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 4 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 2-3 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 61*).

¹⁸² Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 6 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*).

¹⁸³ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 6 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*).

¹⁸⁴ Masterplan DJI 2013-2018, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJI, 17 juni 2013, bijlage 232599 bij *Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 535, p. 14*.

te snijden: de persoonsgerichte aanpak.¹⁸⁵ Iedere gedetineerde kreeg dan ook een persoonlijk programma, gebaseerd op zijn eigen D&R-plan.¹⁸⁶ Tezamen met vergelding en het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid voor een succesvolle re-integratie vormde dit de belangrijkste uitgangspunten voor het te voeren sanctiebeleid.¹⁸⁷

3.18 Invoering van het stelsel van promoveren-degraderen

Andere voorstellen uit het Masterplan DJI – dat ontstaan was uit een noodzaak tot forse bezuinigingen –¹⁸⁸ zoals het afschaffen van detentiefasering en het invoeren van elektronische detentie,¹⁸⁹ strandden in de Eerste Kamer.¹⁹⁰ Wel werd in 2014 het eerder aangekondigde stelsel van promoveren-degraderen doorgevoerd.¹⁹¹ In haar kielzog werd ook artikel 2, tweede lid, Pbw aangepast, zodat resocialisatie afhankelijk werd van het gedrag van de betrokkene en rekening gehouden moest worden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden.¹⁹²

De doelstelling van het stelsel van promoveren-degraderen was niet direct gedragsveranderingen voor de lange termijn,¹⁹³ maar het vergroten van de zelfredzaamheid, wat ten goede moest komen aan de effectiviteit van het functioneren van de DJI, alsmede het tegengaan van hospitalisering.¹⁹⁴ Aangenomen werd dat het stelsel zou leiden tot minder incidenten in de inrichting.¹⁹⁵ Daarnaast was het de bedoeling schaarse middelen gericht in te zetten voor die gedetineerden die het verdienden.¹⁹⁶

Daarbij werd rekening gehouden met de (on)mogelijkheden van gedetineerden en werd waar nodig extra begeleiding en ondersteuning geboden.¹⁹⁷ Zo werd het toetsingskader voor promoveren-degraderen op punten bijv. soepeler toegepast voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking en werd er meer aandacht besteed aan het herkennen van – en omgaan met – dergelijke beperkingen.¹⁹⁸ Verder bleef de DJI investeren in het vakmanschap en de ontwikkeling van haar personeel, onder andere op het gebied van motiverende gesprekstechnieken, een menswaardige bejegening, het aanspreken op gedrag en het signaleren van risico's.¹⁹⁹

¹⁸⁵ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 juni 2013, p. 3 (*Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 535).

¹⁸⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33745, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹⁸⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 507, p. 35 (Verslag II); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 juni 2013, p. 1-2 (*Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 535).

¹⁸⁸ *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 507, p. 34 (Verslag II).

¹⁸⁹ Masterplan DJI 2013-2018, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJI, 17 juni 2013, bijlage 232599 bij *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 535.

¹⁹⁰ *Kamerstukken I 2014/15*, 33745, nr. 2, item 7.

¹⁹¹ RSPOG (oud), *Stcrt.* 2014, 4617.

¹⁹² Wet van 1 april 2015, *Stb.* 2015, 140.

¹⁹³ Van Gent 2013, p. 10.

¹⁹⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 juni 2013, p. 3 (*Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 535).

¹⁹⁵ Van Gent 2013, p. 10.

¹⁹⁶ Van Gent 2013, p. 10.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 507, p. 69 (Verslag II).

¹⁹⁸ *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 507, p. 83 (Verslag II); Art. 1d lid 4 RSPOG (oud); *Stcrt.* 2014, 4617, p. 15-16 (NvT).

¹⁹⁹ Masterplan DJI 2013-2018, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJI, 17 juni 2013, bijlage 232599 bij *Kamerstukken II 2012/13*, 24587, nr. 535, p. 11.

In lijn met de beleidsvisie 2011 werden (pre-)ISD-ers²⁰⁰ uitgesloten van het stelsel van promoveren-degraderen.²⁰¹ Hetzelfde gold voor gedetineerden die tijdens detentie een misdrijf (mede)pleegden.²⁰² Ook waren gedetineerden in het penitentiair psychiatrisch centrum, het penitentiair ziekenhuis en zogenaamde beheersgroepen²⁰³ uitgesloten, omdat zij een eigen dagprogramma en productomschrijving hadden.²⁰⁴

3.19 Conclusie

Het resocialisatiebeginsel, gecodificeerd in artikel 2, tweede lid, Penitentiaire Beginselenwet, behelst een wettelijke opdracht aan de overheid om de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de gedetineerde op diens terugkeer in de maatschappij. In 2015 is die resocialisatieopdracht afhankelijk gemaakt van het gedrag van de gedetineerde en is eraan toegevoegd dat bij de verlening van vrijheden aan gedetineerden rekening gehouden moet worden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

Het resocialisatiebeginsel vindt zijn oorsprong vlak na de Tweede Wereldoorlog en stond mede in het teken van humanisering en liberalisering van het penitentiaire stelsel. Vanuit de gedachte dat gedetineerden opgevoed/verbeterd konden worden vormde het de basis voor een compleet nieuw penitentiair systeem, waarbij gedetineerden het gevoel moesten krijgen onderdeel te blijven van de maatschappij.

Het maatschappelijk belang heeft altijd voorop gestaan; individuele belangen van de gedetineerden waren daaraan ondergeschikt. Resocialisatie kon dan ook grond zijn voor additionele beperkingen die konden leiden tot aanvullend leed, hetgeen leidde tot forse kritiek.

Gaandeweg de jaren '60 en '70 nam de scepsis over de mogelijkheden tot daadwerkelijke verbetering van gedetineerden toe. In de jaren '70 en '80 wonnen andere strafdoelen bovendien aan belang, zoals vergelding, normbevestiging en speciale/generale preventie. Het resocialisatiebeginsel liet zich daardoor beperken tot een streven naar het terugdringen van recidive en het beperken van detentieschade. Ten aanzien van detentiefasering is het beleid wisselend. In de periode tussen 1994 en 2011 werd het beschouwd als een uit het resocialisatiebeginsel voortvloeiend recht en daarvoor/-na, was het afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde c.q. de mate waarin deze zich geschikt toonde zich aan te passen aan het maatschappelijk leven.

Aanvankelijk kon het gedrag van gedetineerden verder slechts in extreme gevallen leiden tot het achterwege laten van resocialisatiepogingen. Echter, met de introductie van het stelsel van promoveren-degraderen kantelde dit tot het punt waar resocialisatieactiviteiten (deels) als gunst beschouwd werden die verdiend moesten worden door goed gedrag. Het stelsel van promoveren-

²⁰⁰ Gedetineerden aan wie een maatregel stelselmatige daders (ISD-maatregel) is opgelegd, of die in een Veiligheidshuis en door het OM gelabeld zijn als potentiële ISD-kandidaat; Van Gent 2013, p. 13.

²⁰¹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2011, p. 2-3 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 52*); Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 november 2011, p. 7 (*Kamerstukken II 2010/11, 29270, nr. 61*); Van Gent 2013, p. 13.

²⁰² Van Gent 2013, p. 13.

²⁰³ Gedetineerden in bijv. extra beveiligde inrichtingen of op de terroristenafdeling.

²⁰⁴ Van Gent 2013, p. 13.

degraderen wordt verder behandeld in het volgende hoofdstuk, waarbij in het bijzonder ingegaan wordt op de wijzigingen die de Wet straffen en beschermen in en rond het stelsel heeft aangebracht.

4. De Wet SenB en het stelsel van promoveren-degraderen

4.1 Inleiding

Na een uiteenzetting van de internationale kaders rondom het resocialisatiebeginsel in hoofdstuk 2 is in hoofdstuk 3 beschreven hoe het resocialisatiebeginsel sinds het ontstaan ervan in het Nederlandse penitentiaire beleid tot uiting is gekomen. Daarbij is tevens enige duiding gegeven aan de overwegingen en ontwikkelingen die daaraan ten grondslag lagen om een zo compleet mogelijk beeld te verschaffen. Het hoofdstuk eindigde met de introductie van het stelsel van promoveren-degraderen. Dit hoofdstuk sluit daarop aan door te voorzien in een antwoord op de derde deelvraag: op welke wijze geeft de Wet SenB vorm aan het stelsel van promoveren-degraderen? Wat daarvan de (te verwachten) effecten zijn en hoe dat zich verhoudt tot het resocialisatiebeginsel, zowel in nationaal-historisch als internationaal opzicht, wordt beoordeeld in het volgende hoofdstuk.

§4.2 voorziet in algemene achtergrondinformatie rondom de Wet SenB: de aanleiding en het doel van de wet. Vervolgens wordt in §4.3 ingegaan op het persoonlijk D&R-plan, wat aan de basis staat van het stelsel van promoveren-degraderen. §4.4 voorziet in een aanvullende beschrijving van het stelsel van promoveren-degraderen, waarbij de nadruk ligt op de wijzigingen die de Wet SenB hierop heeft aangebracht. De conclusie volgt in §4.5.

4.2 Aanleiding en doel Wet SenB

In het regeerakkoord van 2017 met de titel '*Vertrouwen in de Toekomst*' werd aangekondigd dat resocialisatie en reclassering een stevigere positie zouden krijgen bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.²⁰⁵ Daarbij zou de VI-regeling o.a. zo worden aangepast dat toepassing daarvan geen automatisme meer zou zijn,²⁰⁶ ondanks dat er in de praktijk geenszins sprake was van automatische toepassing van de VI.²⁰⁷

Het regeerakkoord werd door de Minister voor Rechtsbescherming verder uitgewerkt in zijn visie '*Recht doen, kansen bieden*'.²⁰⁸ Hierin uitte de Minister de wens van het kabinet om meer recht te doen aan het rechtvaardigheidsgevoel van de burgers door te voorkomen dat gedetineerden ruim voor het einde van hun straf al vergaande vrijheden toegekend krijgen.²⁰⁹ Tevens wilde het kabinet bewerkstelligen dat gedetineerden direct bij aanvang van de detentie zouden beginnen met werken

²⁰⁵ *Vertrouwen in de Toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*, bijlage 820240 bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34700, nr. 34, p. 8.

²⁰⁶ *Vertrouwen in de Toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*, bijlage 820240 bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34700, nr. 34, p. 8.

²⁰⁷ Uit Beijerse e.a. 2018, p. 12.

²⁰⁸ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, nr. 439, p. 2.

²⁰⁹ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, nr. 439, p. 2.

aan een veilige terugkeer in de samenleving.²¹⁰ Drie uitgangspunten stonden centraal: straf is straf, gedrag telt en werken aan een veilige terugkeer.²¹¹

De wettelijke basis voor de doorvoering van deze plannen werd verschaft door de Wet SenB, die gefaseerd in werking trad op 1 juli en 1 december 2021.²¹² In de kern bevat de Wet SenB een aantal maatregelen: een grotere inzet op re-integratie, een geïntensiverde inzet op straffen en belonen, en de aanpassing van de regelingen rondom verlof, het PP en de VI.²¹³

4.3 Persoonlijk D&R-plan

Om meteen bij aanvang van de detentie te kunnen werken aan resocialisatie introduceerde de Wet SenB een aangescherpte observatie en screening bij binnenkomst.²¹⁴ Daarbij is o.a. aandacht voor de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie: werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhulpverlening en onderdak.²¹⁵ Vervolgens wordt samen met de gedetineerde een persoonlijk D&R-plan opgesteld waarin gedrags- en re-integratiedoelen worden gesteld.²¹⁶ Met eventuele (verstandelijke) beperkingen wordt dan rekening gehouden.²¹⁷ In het D&R-plan worden ook de te volgen resocialisatie- en re-integratieactiviteiten opgenomen.²¹⁸ Keuzes daarin kunnen worden gemaakt op basis van de op zelfreflectie gerichte cursus 'Kies voor verandering', die iedere gedetineerde moet volgen.²¹⁹ Tevens wordt gebruik gemaakt van een speciaal daarvoor ontwikkelde vragenlijst die inzicht moet verschaffen in de reeds aanwezige mate van motivatie van de gedetineerde om te werken aan zijn eigen re-integratie.²²⁰ Het D&R-plan is een dynamisch document, wat dus gaandeweg bijgewerkt kan worden,²²¹ en dient als leidraad voor de invulling van de detentie(fasering).²²² Het doorlopen van de screening, meewerken aan het opstellen van het D&R-plan en de uitvoering daarvan zijn voorwaarden voor het in aanmerking komen voor promotie in het stelsel van promoveren-degraderen.²²³ Voor welke activiteiten en verlof de gedetineerde in aanmerking komt bij promotie staat eveneens beschreven in het D&R-plan.²²⁴

4.4 Geïntensiverde inzet op straffen en belonen

De geïntensiverde inzet op straffen en belonen heeft hoofdzakelijk betrekking op het stelsel van promoveren en degraderen, dat reeds in hoofdstuk 3 de revue passeerde. De basis daarvoor lag in de

²¹⁰ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279*, nr. 439, p. 2.

²¹¹ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279*, nr. 439, p. 3.

²¹² *Stb.* 2021, 252.

²¹³ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3 (MvT).

²¹⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 13 (MvT).

²¹⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 13 (MvT).

²¹⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 13 (MvT); art. 18a lid 2 sub b Pbw.

²¹⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 14 (MvT).

²¹⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 14 (MvT); art. 18a lid 2 sub c Pbw.

²¹⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 14 (MvT).

²²⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 14 (MvT).

²²¹ Art. 18a lid 1 Pbw.

²²² *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 13 (MvT).

²²³ Art. 1d lid 3 jo. bijlage 1 RSPOG.

²²⁴ Art. 18a lid 2 sub c Pbw.

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. Middels de Wet SenB is dit gecodificeerd in de Pbw en heeft het aldus een formeel wettelijke grondslag gekregen.²²⁵

In het stelsel van promoveren-degraderen beginnen alle gedetineerden, op de zelfmelders na, in een basisprogramma.²²⁶ Promotie naar een plusprogramma is mogelijk wanneer de gedetineerde minimaal zes aaneengesloten weken gewenst gedrag heeft laten zien.²²⁷ Het verschil is dat het basisprogramma 42,5 uur per week aan activiteiten omvat, tegenover 48 uur in het plusprogramma.²²⁸ Daarnaast mogen gedetineerden in het plusprogramma, buiten de programma's om, nog eens 11 uur buiten hun cel verblijven.²²⁹ De onderdelen van beide programma's zijn afgestemd op het persoonlijke D&R-plan van de gedetineerde en zijn in de kern hetzelfde, hoewel bepaalde activiteiten bij het plusprogramma vaker worden aangeboden of gericht worden ingevuld.²³⁰ Ook worden bepaalde re-integratietrainingen, die een zekere mate van motivatie, inzet en zelfinzicht vereisen, uitsluitend aangeboden in het plusprogramma.²³¹ Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat gedetineerden in het basisprogramma niet aan die vereisten voldoen en/of dat zij deze trainingen (nog) niet verdienen. Re-integratieactiviteiten gericht op zelfreflectie en het motiveren voor persoonlijke ontwikkeling, worden wel aangeboden in het basisprogramma.²³² Arbeid en onderwijs maken eveneens onderdeel uit van beide programma's, maar kunnen in het plusprogramma interessanter en uitdagender zijn.²³³

Eens per zes weken wordt het gedrag van de gedetineerde besproken in een multidisciplinair overleg,²³⁴ waarbij de directeur besluit over promotie of degradatie.²³⁵ Het beoordelingskader dat daarbij gebruikt wordt is door de Wet SenB aangescherpt. Aanvankelijk waren er drie categorieën: 'goed gedrag', 'dit-kan-beter-gedrag' en 'ongewenst gedrag'.²³⁶ Bij de laatste twee categorieën kon de directeur besluiten tot degradatie.²³⁷ Echter, in beginsel vond geen degradatie plaats bij de categorie 'dit-kan-beter-gedrag' als het om incidenteel gedrag ging en bij 'ongewenst gedrag' als de gedetineerde zijn eigen gedrag afkeurde en er een acceptabele reden was voor zijn gedrag.²³⁸ Met de Wet SenB is de categorie 'dit-kan-beter-gedrag' komen te vervallen en is er een andere categorie toegevoegd voor 'ontoelaatbaar gedrag', wat in alle gevallen tot onmiddellijke degradatie leidt.²³⁹

Daarnaast heeft de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen gekoppeld aan het al dan niet in aanmerking kunnen komen voor externe vrijheden. Ondanks dat in de memorie van toelichting van de Wet SenB gemeld werd dat gedetineerden ook in het basisprogramma in aanmerking zouden kunnen komen voor kortdurend re-integratieverlof,²⁴⁰ is naderhand als voorwaarde voor (elke vorm

²²⁵ Hoofdstuk IVA Pbw.

²²⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²²⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT); art. 1d lid 3 RSPOG.*

²²⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²²⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²³⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²³¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²³² *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 18 (MvT).*

²³³ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 15 (MvT).*

²³⁴ Van Gent 2013, p. 13.

²³⁵ Art. 1d lid 1 RSPOG.

²³⁶ RSPOG, bijlage 1 (oud).

²³⁷ Van Gent 2013, p. 16.

²³⁸ Van Gent 2013, p. 16.

²³⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 9 (MvT); art. 1d lid 5 RSPOG.*

²⁴⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35122, nr. 3, p. 6-8, 18 (MvT).*

van) re-integratieverlof²⁴¹ gesteld dat de gedetineerde zich (geruime tijd)²⁴² bevindt in het plusprogramma.²⁴³ Dit laatste geldt ook voor het PP en de VI.²⁴⁴ Zo komt een gedetineerde die niet tenminste 60% van zijn detentietijd gepromoveerd is in beginsel niet in aanmerking voor het PP.²⁴⁵

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de derde deelvraag middels een beschrijving van de wijze waarop de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) het stelsel van promoveren-degraderen heeft vormgegeven. Aan de orde kwam dat de wet zijn oorsprong vindt in het regeerakkoord van 2017, genaamd *Vertrouwen in de toekomst*, wat verder was uitgewerkt door de Minister voor Rechtsbescherming in zijn visiedocumenten *Recht doen, kansen bieden*. Drie uitgangspunten stonden daarbij centraal: straf is straf, gedrag telt en werken aan een veilige terugkeer.

In het verlengde daarvan heeft de wet een aangescherpte observatie en screening bij binnenkomst geïntroduceerd, waarna een persoonlijk detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) wordt opgesteld. Hierin staan o.a. de gedrags- en re-integratiedoelen, de te volgen activiteiten en hetgeen (activiteiten/verlof) verdiend kan worden middels goed gedrag. Door de codificatie van de regels omtrent het D&R-plan in de Penitentiaire Beginselenwet heeft de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen van een formeel wettelijke basis voorzien.

In dit stelsel kunnen gedetineerden op basis van hun gedrag promoveren en degraderen tussen een basisprogramma en een plusprogramma met meer vrijheden en meer (resocialisatie)activiteiten die vaker en gericht kunnen worden aangeboden. Hun gedrag wordt daartoe elke zes weken beoordeeld op basis van een toetsingskader dat door de Wet SenB is aangescherpt. Daarbij is de categorie 'dit-kan-beter-gedrag' – welk gedrag, indien incidenteel, in beginsel niet tot degradatie leidde – komen te vervallen. Tegelijkertijd is er een categorie toegevoegd voor ontoelaatbaar gedrag, wat te allen tijde tot onmiddellijke degradatie leidt. Tevens heeft de Wet SenB re-integratieverlof, het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk gemaakt van gedrag. Sindsdien kunnen alleen gedetineerden in het plusprogramma daar nog voor in aanmerking komen. Hoe deze ontwikkelingen zich, vanuit internationaal en nationaal-historisch perspectief, verhouden tot het resocialisatiebeginsel komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

²⁴¹ Met de invoering van de Wet SenB zijn het algemeen verlof en regimesgebonden verlof vervangen door re-integratieverlof, waarnaast incidenteel verlof op humanitaire gronden de enige andere vorm van verlof is.

²⁴² De norm voor kortdurend re-integratieverlof is dat de gedetineerde tenminste 40% van de detentietijd gepromoveerd is en voor langdurig re-integratieverlof tenminste 50%; Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen.

²⁴³ Art. 16 sub b en c Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting; *Stcrt.* 2021, 28357, p. 17 (NvT).

²⁴⁴ Art. 4 lid 3 sub a Pbw; art. 6:2:10 lid 3 sub a Sv; *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 21 (MvT).

²⁴⁵ Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen.

5. Promoveren-degraderen en het resocialisatiebeginsel

5.1 Inleiding

Hiervoor is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de internationale kaders rondom resocialisatie en is in hoofdstuk 3 beschreven op welke wijze het resocialisatiebeginsel sinds het ontstaan ervan tot uiting is gekomen in het Nederlandse penitentiare beleid. Vervolgens is in hoofdstuk 4 beschreven hoe de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen vormgeeft. In voorliggend hoofdstuk wordt dit laatste, mede op basis van de (te verwachten) effecten hiervan, getoetst aan het resocialisatiebeginsel vanuit zowel internationaal als nationaal-historisch perspectief.

Als opstapje wordt in §5.2 eerst ingegaan op enkele randvoorwaarden en risico's ten aanzien van het stelsel van promoveren-degraderen. Dit wordt gevolgd door een beoordeling van de aanscherping van het aan dat stelsel gekoppelde beoordelingskader in §5.3, waarna de daarmee verband houdende jurisprudentie van de RSJ behandeld wordt in §5.4. Het voorkomen van negatieve beïnvloeding, een van de doelen van het stelsel van promoveren-degraderen, komt aan de orde in §5.5. Het effect van het stelsel ten aanzien van de zogenoemde niet-kunners wordt behandeld in §5.6. Tot slot wordt de resocialisatie en detentiefasering in het basisprogramma beoordeeld in resp. §5.7 en §5.8. De conclusie volgt in §5.9.

5.2 Randvoorwaarden en risico's

Een risico van het stimuleren van goed gedrag door dit te belonen is dat het vooruitzicht van een beloning een eventueel aanwezige intrinsieke motivatie kan ondermijnen.²⁴⁶ Cruciaal is daarom dat de beloning groot genoeg is om het eventueel weggefallen intrinsieke motivatie te compenseren.²⁴⁷ Hetzelfde principe geldt bij het bestraffen van ongewenst gedrag: de introductie van een sanctiesysteem kan ertoe leiden dat ethische afwegingen vervangen worden door een kosten-baten berekening.²⁴⁸ Voor een voldoende stimulerend effect is dan een stevige straf en grote pakkans vereist.²⁴⁹ Te kleine en/of niet consequent toegepaste straffen en beloningen kunnen aldus leiden tot een contraproductieve werking: intrinsieke motivatie en ethische overwegingen verdwijnen en wat ervoor in de plaats komt is onvoldoende moverend.

Een dergelijk vacuüm kan ook ontstaan als het systeem wegvalt doordat de straf erop zit. De kans op een terugval in deviant gedrag wordt dan groter, zeker als dat gedrag op zichzelf belonend is (denk bijv. aan criminele verdiensten, of het verdovende effect van alcohol of drugs).²⁵⁰ Het stelsel van promoveren-degraderen zelf is dan ook niet direct gericht op bewerkstelligen van een gedragsverandering voor de lange termijn.²⁵¹ Hooguit indirect. Immers, het stelsel is primair bedoeld om de DJI effectief te laten functioneren (dus ook ten aanzien van de resocialisatieopdracht).²⁵² Dat is

²⁴⁶ Tiemeijer 2011, p. 79.

²⁴⁷ Tiemeijer 2011, p. 79-81.

²⁴⁸ Tiemeijer 2011, p. 81-82.

²⁴⁹ Tiemeijer 2011, p. 82.

²⁵⁰ Zie ook Hessing & Van Koppen 2002, p. 951.

²⁵¹ Van Gent 2013, p. 10.

²⁵² Van Gent 2013, p. 10.

ook terug te zien in het beoordelingskader, waarin al het (on)gewenste gedrag betrekking heeft op de detentiesituatie.²⁵³

Desalniettemin kan van het stelsel van promoveren-degraderen de boodschap uitgaan dat gedetineerden zelfzuchtig en onbetrouwbaar zijn. Gevolg kan zijn dat (ook) onzelfzuchtige en betrouwbare gedetineerden zich daar dan naar gaan gedragen,²⁵⁴ waarmee het een soort *self fulfilling prophecy* wordt. De invoering van het stelsel leidt dan meteen tot een noodzaak tot handhaving. Wat dat betekent voor na de detentie laat zich moeilijk voorspellen. Dat het stelsel hierdoor *grosso modo* een negatief effect heeft op de resocialisatie van gedetineerden acht ik echter niet aannemelijk. Althans, niet zolang de straffen en beloningen voldoende omvangrijk zijn en consequent worden toegepast. Dat de Wet SenB het beoordelingskader voor het promoveren-degraderen heeft aangescherpt is in dat specifieke opzicht positief te noemen.

5.3 Aanscherping toetsingskader

Het schrappen van de categorie 'dit kan beter-gedrag' maakt het stelsel eenvoudiger en duidelijker, zonder dat dit nadelige effecten heeft op de resocialisatie van de gedetineerde. Immers, het gedrag van gedetineerden wordt nog altijd dagelijks beoordeeld, waarbij zo nodig wordt gewaarschuwd.²⁵⁵ Aan de hand daarvan kan de gedetineerde leren welk gedrag (on)gewenst is.²⁵⁶ Bovendien worden specifieke gedragsdoelen concreet vastgelegd in het D&R-plan, waarmee voor iedere gedetineerde duidelijk is wat er van hem verwacht wordt.²⁵⁷

Tegelijkertijd draagt de toevoeging van de categorie ontoelaatbaar gedrag bij aan een consequente toepassing van degradaties doordat een belangenafweging daarbij achterwege blijft. Gevolg kan wel zijn dat gedetineerden die over het algemeen gemotiveerd werken aan hun resocialisatie vanwege een incident gedegradeerd worden. Dit terwijl bekend is dat gedragsveranderingen doorgaans gepaard gaan met 'vallen en opstaan' en een enkele misstap dus niet hoeft te betekenen dat een gedetineerde niet meewerkt aan zijn re-integratie.²⁵⁸ Echter, waarschijnlijk zal zeer terughoudend omgegaan worden met het aanmerken van gedrag als ontoelaatbaar. Althans, onder de oude regeling bleek dat in de praktijk ongewenst gedrag vaak niet als zodanig aangemerkt werd, vermoedelijk om extra papierwerk en ongemakkelijke gesprekken met gedetineerden te vermijden.²⁵⁹ Ten aanzien van ontoelaatbaar gedrag zal dat niet anders zijn. Het zullen dus veelal de excessen zijn die leiden tot onmiddellijke degradatie.

Bovendien kan van het ondervinden van de nadelige gevolgen (degradatie) die verbonden worden aan ontoelaatbaar gedrag ook een gedragstherapeutische waarde uitgaan. Direct, consequent en hard straffen werkt daarvoor het best.²⁶⁰ Het achterwege blijven van een belangenafweging draagt daaraan bij, wat ook de normbevestigende werking van de degradatie ten goede komt: voor iedereen is duidelijk dat dergelijk gedrag altijd leidt tot degradatie. Dat dient ook de rechtszekerheid en -gelijkheid

²⁵³ RSPOG, bijlage 1.

²⁵⁴ Zie ook Tiemeijer 2011, p. 91.

²⁵⁵ *Stcrt.* 2020, 49131, p. 4 (NvT).

²⁵⁶ *Stcrt.* 2020, 49131, p. 4 (NvT).

²⁵⁷ *Stcrt.* 2020, 49131, p. 4 (NvT).

²⁵⁸ RSJ advies Promoveren en degraderen, p. 10-11.

²⁵⁹ Molleman 2021, p. 35; RSJ advies Promoveren en degraderen, p. 8.

²⁶⁰ Hessing & Van Koppen 2002, p. 951; Homburg e.a. 2021, p. 63.

en voorkomt onrechtvaardigheidsgevoelens over waarom bepaald gedrag de ene keer wel en de andere keer niet tot degradatie leidt, wat vooral gedetineerden met een verstandelijke beperking niet altijd zullen begrijpen. Door de sterkere normbevestigende werking wordt het ontoelaatbare gedrag bovendien eerder afgekeurd door de omgeving, waar vervolgens een krachtige preventieve werking vanuit gaat.²⁶¹ Een strikte, consequente toepassing van degradaties – door het achterwege laten van een belangenafweging – dient dus vele doelen en voorkomt dat het stelsel contraproductief werkt.²⁶² Daarnaast noopte ook de hierna te bespreken jurisprudentie van de RSJ mijns inziens tot de aanscherpingen van het toetsingskader.

5.4 Jurisprudentie RSJ

Uitgangspunt van de RSJ was – en is – dat de grondslag voor degradatie uitsluitend gelegen is in de mate waarin de gedetineerde zich verantwoordelijk toont voor zijn eigen re-integratie en dat niet elke misstap hoeft te betekenen dat de gedetineerde niet meewerkt aan zijn re-integratie.²⁶³ Alleen voor een (poging tot) ontvluchting werd een uitzondering gemaakt, omdat uit de aard van die gedraging zou blijken dat de gedetineerde niet meewerkt aan zijn re-integratie.²⁶⁴ Daardoor bleef een belangenafweging uitsluitend in die gevallen achterwege.²⁶⁵

Echter, een (poging tot) ontvluchting kan toch net zo goed het gevolg zijn van bijv. een (incidenteel) gebrekkige impulsbeheersing bij het plotseling zien van een kans? Van nature heeft de mens een vrijheidsdrang. Dat is ook de voornaamste reden dat een (poging tot) ontvluchting op zichzelf niet strafbaar is.²⁶⁶ Een incidenteel falen die drang te onderdrukken zegt mijns inziens daarom niet per definitie iets over de mate waarin iemand verantwoordelijkheid neemt voor zijn resocialisatie. Althans, niet in grotere mate dan ander incidenteel gedrag. Dat desondanks alleen in die gevallen een belangenafweging achterwege bleef leidde derhalve tot een inconsistente toepassing van de belangenafweging en dus tot een inconsistente toepassing van degradaties. Om eerder genoemde redenen ondermijnde dat de werking van het stelsel van promoveren-degraderen.

Daarnaast ligt het uitgangspunt van de RSJ niet in lijn met de genoemde doelstelling van het stelsel, waarbij het miskent dat de grondslag voor degradatie bij ontoelaatbaar gedrag mede is gelegen in de ernstige bedreiging van de veiligheid, rust en orde in de inrichting die dat gedrag vormt.²⁶⁷ Het (on)gewenste gedrag wordt niet voor niets onderverdeeld in een categorie die in het kader staat van re-integratie/resocialisatie én een categorie in het kader van verblijf en leefbaarheid.²⁶⁸ De RSJ treedt hier mijns inziens dan ook buiten de door de wetgever gestelde kaders,²⁶⁹ wat ten koste gaat van de werking van het stelsel van promoveren-degraderen. Niet verwonderlijk is daarom dat de wetgever dit heeft ingedamd door de categorie 'ontoelaatbaar gedrag' te introduceren.

²⁶¹ Zie ook Hessing & Van Koppen 2002, p. 954.

²⁶² Anders: RSJ advies Promoveren en degraderen, p. 5.

²⁶³ RSJ 10 november 2014, 14/1918/GA, par. 3 onder B; RSJ 10 januari 2022, 21/20016/GA.

²⁶⁴ RSJ 12 december 2014, 14/4565/SGA.

²⁶⁵ RSJ 13 november 2014, 14/2591/GA; RSJ 12 december 2014, 14/4565/SGA; Meijer 2020, p. 389; Struijk 2020, p. 273.

²⁶⁶ Meijer e.a. 2019, p. 203.

²⁶⁷ *Stcrt.* 2020, 49131, p. 6 (NvT).

²⁶⁸ RSPOG, bijlage 1.

²⁶⁹ Zie ook De Groot & Jacobs 2019, p. 341-344.

Wel is het onderscheid tussen een degradatie en een disciplinaire straf vervaagd. Immers, grondslag voor beide kan gelegen zijn in het handhaven van de veiligheid, rust en orde in de inrichting.²⁷⁰ Een van de argumenten van de RSJ om degradatie niet als disciplinaire straf aan te merken – dat zij een andere grondslag kennen –²⁷¹ is daarmee kennelijk onjuist. Het enige dat overblijft is dat degradatie niet als disciplinaire straf is opgenomen in artikel 51, eerste lid, Pbw en dat in de Nota van Toelichting staat dat een degradatie ook niet als zodanig kan worden aangemerkt.²⁷² Echter, waarom dat zo is blijft onduidelijk. Ten behoeve van de geloofwaardigheid van het stelsel van promoveren en degraderen en om onrechtvaardigheidsgevoelens (waardoor de sanctie een averechts effect kan hebben)²⁷³ tegen te gaan is toelichting en/of aanpassing op dit punt wenselijk. Temeer omdat een degradatie ook in materiele zin overeen kan komen met een disciplinaire straf doordat het bijv. de verlofmogelijkheden kan beperken. Dat daarnaast aandacht moet blijven voor het proportionaliteitsbeginsel, zeker wanneer er sprake is van een combinatie van sancties, is evident.²⁷⁴

5.5 Negatieve beïnvloeding voorkomen

Deviant gedrag kan ertoe leiden dat anderen (niet alleen gedetineerden) daarmee ‘besmet’ raken. Het waarnemen van normovertredingen kan er namelijk toe leiden dat de drang tot normconform gedrag in het algemeen – dus ook op andere gebieden – minder wordt.²⁷⁵ Het is dan ook aannemelijk dat goed gedrag c.q. het verminderen van ongewenst gedrag bijdraagt aan de orde en veiligheid binnen de inrichting.²⁷⁶ Indien effectief zal het stelsel van promoveren-degraderen daarmee tevens tot minder incidenten leiden, zoals ook werd aangenomen bij de introductie van het systeem.²⁷⁷ Goede orde en veiligheid en minder incidenten betekent voorts minder disciplinaire straffen, minder stress onder gedetineerden en DJI-personeel, etc. Detentieschade wordt daarmee beperkt en dat dit alles bijdraagt aan het algemeen functioneren van de DJI, ook ten aanzien van de resocialisatieopdracht, behoeft geen verder betoog.

Echter, deze potentieel positieve effecten worden waarschijnlijk deels ondergraven door de wijze waarop bestraft en beloond wordt. Immers, gedetineerden die zich niet goed gedragen zullen meer tijd in de inrichting verblijven; re-integratieverlof, het PP, of VI zit er voor hen niet in. De detentiepopulatie problematiseert daardoor nog verder, wat de kans op ‘besmetting’ juist vergroot en de orde en veiligheid doet afnemen. Andere maatregelen uit de Wet SenB versterken dit effect. Zo verblijven er, door de maximering van de VI-termijn en het feit dat VI niet meer gecombineerd kan worden met het PP, verhoudingsgewijs meer gedetineerden die veroordeeld zijn voor zware delicten in de inrichting. Met de maximering van de VI-termijn wordt soms nog wel rekening gehouden bij het bepalen van de strafmaat, maar zeker niet altijd: de rechtspraak gaat hier vooralsnog niet op eenduidige wijze mee om.²⁷⁸ Aannemelijk is dus dat de detentiepopulatie ook verder verhardt.

²⁷⁰ Daarnaast kan de grondslag voor een degradatie gelegen zijn in de mate waarin de gedetineerde zich verantwoordelijk toont voor zijn eigen re-integratie, zoals hiervoor beschreven.

²⁷¹ RSJ 16 maart 2015, 14/3222/GA, punt 3.

²⁷² *Stcrt.* 2020, 49131, p. 6 (NvT).

²⁷³ Zie ook Hessing & Van Koppen 2002, p. 959; Elbers e.a. 2021, p. 278.

²⁷⁴ Zie ook Meijer 2020, p. 390.

²⁷⁵ Tiemeijer 2011, p. 63-65.

²⁷⁶ Zie ook Elbers e.a. 2021, p. 278.

²⁷⁷ Van Gent 2013, p. 10.

²⁷⁸ Struijk 2022.

Enige compensatie wordt wellicht geboden door het feit dat gedetineerden die zich niet goed gedragen meer tijd op cel door brengen. Die incapacitatie voorkomt immers (publiekelijk) deviant gedrag. De kans op een negatieve invloed op andere gedetineerden wordt daarmee minder, wat vanuit zowel historisch²⁷⁹ als internationaal²⁸⁰ oogpunt afscheiding en additionele beperkingen rechtvaardigt. A fortiori geldt dit ten aanzien van de zogenaamde niet-kunners. Immers, vooral zij hebben waarschijnlijk een negatieve invloed op o.a. andere welwillende en wel-kunnende gedetineerden. Dat zij meer tijd op cel doorbrengen dient derhalve het algemeen belang, wat vanuit historisch oogpunt vooropstaat.

5.6 Niet-kunners

Een van de grootste punten van kritiek op het stelsel van promoveren-degraderen is dat het wel kansen schept, maar dat niet iedereen in staat zou zijn daarvan gebruik te maken: de zogenaamde niet-kunners. Zo houdt deviant gedrag bij een deel van de gedetineerden bijv. verband met neurologische afwijkingen en/of al dan niet erfelijke persoonlijkheidsstoornissen,²⁸¹ wat niet echt opgelost kan worden. Daarnaast kan ook een slechte impulscontrole de oorzaak zijn van ongewenst gedrag en ons beheersingsvermogen is op dat vlak naar schatting voor 60% genetisch bepaald en voor de overige 40% door socialisatie opgebouwd tot ongeveer het zevende levensjaar.²⁸² Positieve en negatieve beïnvloeding blijft daarna mogelijk, maar de kaders zijn dan wel gesteld.²⁸³ Ondanks dat rekening gehouden wordt met het (on)vermogen van de gedetineerde, inclusief eventuele (verstandelijke) beperkingen en (verslavings)problemen,²⁸⁴ bestaat hierdoor de kans dat sommige gedetineerden de gestelde gedragsdoelen niet kunnen behalen c.q. zich niet kunnen onthouden van ongewenst/ontoelaatbaar gedrag.

Omdat hun gedrag in mindere mate verwijtbaar is verdienen juist deze gedetineerden vanuit een moreel oogpunt extra hulp en begeleiding. Dat schuurt op zijn zachtst gezegd met het feit dat bepaalde resocialisatieactiviteiten niet, minder vaak, of minder gericht aangeboden worden in het basisprogramma.

Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de gedetineerden het idee krijgen dat zij geen invloed hebben op hun gedrag. Die gedachte maakt mensen doorgaans namelijk minder sociaal en kan leiden tot (meer) ongewenst gedrag, zoals een agressievere, meer egoïstische opstelling en een verminderde hulpvaardigheid.²⁸⁵ Gedetineerden aanmerken als niet-kunners en op grond daarvan uitzonderingen maken is daarom onwenselijk. Bovendien zou dat waarschijnlijk leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid bij de andere gedetineerden voor wie geen uitzondering gemaakt wordt. Degraderen, of niet promoveren, kan in plaats van schaamte dan gekwetste trots tot gevolg hebben,

²⁷⁹ *Kamerstukken II 1948/49*, 1189, nr. 3, p. 6 (MvT); Nota over het Nederlandse gevangeniswezen, p. 29 (*Kamerstukken II 1963/64*, 7709, nr. 2).

²⁸⁰ Regel 93 lid 1 jo. 95 Mandela Rules; Zie ook Council of Europe 2006, p. 113, waar gewezen wordt op de noodzaak van een goede balans tussen resocialisatie en orde en veiligheid in de inrichting.

²⁸¹ Hessing & Van Koppen 2002, p. 955.

²⁸² Tiemeijer 2022; Willems 2020, p. 221.

²⁸³ Tiemeijer 2022.

²⁸⁴ *Kamerstukken II 2018/19*, 35122, nr. 3, p. 1, 6, 26.

²⁸⁵ Tiemeijer 2011, p. 56-57.

wat deviant gedrag juist in de hand kan werken.²⁸⁶ Echter, dat kan reden zijn om niet-kunners in het basisprogramma te plaatsen, maar niet voor uitsluiting van extra (gerichte) resocialisatieactiviteiten.

5.7 Resocialisatie in het basisprogramma

Dat gedetineerden in het basisprogramma geheel niet zouden kunnen werken aan hun resocialisatie, wat in de literatuur wel gesteld wordt,²⁸⁷ is evenwel een misvatting. Immers, ook daar worden resocialisatie-/re-integratie- en herstelgerichte activiteiten aangeboden, vinden (andere) gedragsinterventies plaats, wordt arbeid en onderwijs aangeboden, kan het re-integratiecentrum bezocht worden om te werken aan de basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie en zijn mogelijkheden tot het ontvangen van bezoek, geestelijke verzorging, gebruikmaking van bibliothecaire voorzieningen, etc.²⁸⁸ Kortom, ook in het basisprogramma kan hard gewerkt worden aan resocialisatie.

Wel kan meer tijd op cel – wat beschouwd kan worden als een verarmde omgeving – leiden tot een vermindering van de impulsbeheersing en het concentratievermogen.²⁸⁹ Tegelijkertijd put impulsbeheersing energie uit een niet onuitputbare bron, waar tevens aanspraak op gemaakt wordt door andere handelingen zoals het maken van keuzes, abstraheren en logisch redeneren.²⁹⁰ Bij uitputting van die bron neemt het vermogen tot al deze handelingen af en voor herstel is rust nodig.²⁹¹ Dat het basisprogramma minder intens is dan het plusprogramma en dat er meer rust is ingebouwd door meer tijd in de cel, zou voor gedetineerden die moeite hebben goed gedrag te vertonen daarom toch nog weleens gunstig kunnen uitpakken.

Desalniettemin is het aanbieden van activiteiten en programma's die afgestemd zijn op de persoonlijke behoefte van de gedetineerde, wat ook in het basisprogramma gebeurt,²⁹² volgens de Mandela Rules niet voldoende als er meer passende middelen beschikbaar zijn. Nu kan die persoonlijke behoefte wellicht uit het gedrag van de gedetineerde worden afgeleid, maar niet iedere (incidentele) gedraging biedt daarvoor voldoende basis, terwijl dit soms wel tot onmiddellijke degradatie kan leiden. Bovendien, ook als daaruit wel de persoonlijke behoefte kan worden afgeleid, hoeft dat niet te betekenen dat het basisprogramma daar beter bij aansluit. Zo zou een daad van agressie bijv. kunnen duiden op een behoefte aan emotieregulatie-therapie. Degradatie is daar in beginsel niet voor nodig.

Voor zover het uitgangspunt dat deelname aan het plusprogramma verdiend moet worden wil zeggen dat het plusprogramma in het licht van de Mandela Rules (tijdelijk) niet passend geacht moet worden voor gedetineerden die zich hebben misdragen c.q. onvoldoende goed gedrag hebben laten zien, komt mij dit onjuist voor. Althans, dat de achterliggende doelstelling – beveiliging van de maatschappij en recidivevermindering –²⁹³ bepalend is voor wat passend geacht moet worden lijkt mij logischer. Het niet, of minder (gericht) aanbieden van resocialisatieactiviteiten vanwege onvoldoende goed gedrag

²⁸⁶ Zie ook Hessing & Van Koppen 2002, p. 959; Elbers e.a. 2021, p. 278.

²⁸⁷ Attinger 2022, p. 223-224; Meijer 2020, p. 385.

²⁸⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 35122, nr. 3, p. 14-16.

²⁸⁹ Ligthart e.a. 2018, p. 924.

²⁹⁰ Tiemeijer 2011, p. 42-43.

²⁹¹ Tiemeijer 2011, p. 42.

²⁹² *Kamerstukken II 2018/19*, 35122, nr. 3, p. 15.

²⁹³ Regel 4 lid 1 Mandela Rules.

is daarmee onverenigbaar, als dat niet in lijn ligt met de persoonlijke behoefte van de betreffende gedetineerde.

Een ander argument zou kunnen zijn dat het stelsel op zichzelf, inclusief de daarmee gepaard gaande beperkingen, beschouwd moet worden als passend middel, omdat het stelsel zelf dienst doet als gedragsinterventie.²⁹⁴ Immers, het beoogt gedetineerden te stimuleren tot een gedragsverandering en is mede gericht op het bevorderen van het verantwoordelijkheidsgevoel van de gedetineerden.²⁹⁵ Dat daarbij gebruik gemaakt wordt van een motiverende bejegening maakt het bovendien plausibel dat die doelen behaald worden.²⁹⁶ Aannemelijk is voorts dat het werken aan persoonlijke, realistische (gedrags)doelen, waarbij de gedetineerde gerespecteerd wordt als autonoom persoon met eigen verantwoordelijkheden, het zelfrespect van de gedetineerde bevordert. Zodoende draagt het stelsel bij aan het creëren van de mogelijkheid tot het leiden van een verantwoord leven na de detentie op een wijze die volledig in lijn ligt met regel 91 Mandela Rules. Ook het persoonlijke D&R plan, mede gebaseerd op een vroegtijdige screening, draagt hieraan bij. Immers, een individueel programma dat een aanspraak doet op zelfbeheersing kan bijv. leiden tot algemeen betere impulsbeheersing.²⁹⁷ Het uitwerken van goede voornemens in een concreet uitvoeringsplan helpt bovendien bij het doorbreken van (slechte) gewoontes.²⁹⁸ Al deze zaken dragen bij aan de in de Mandela Rules genoemde doelstelling. Het stelsel zou zodoende inderdaad aangemerkt kunnen worden als passend middel.

Echter, dat resocialisatieactiviteiten minder vaak, of minder gericht worden aangeboden in het basisregime is mijns inziens niet vereist voor het effectief functioneren van het stelsel. Sterker nog, ongemotiveerde gedetineerden zullen dat waarschijnlijk niet als straf ervaren, maar eerder prettig vinden. Het stimulerende effect zal dus vooral zitten in de te verwerven vrijheden. Ook het aanmerken van het stelsel van promoveren-degraderen als passend middel rechtvaardigt daarom niet dat in het basisprogramma bepaalde resocialisatieactiviteiten minder vaak of minder gericht worden aangeboden aan gedetineerden. Dit aspect van het stelsel van promoveren-degraderen levert derhalve een schending op van regel 92, eerste lid, Mandela Rules, waaruit volgt dat alle passende middelen moeten worden ingezet.

5.8 Detentiefasering

Een ander knelpunt is de detentiefasering in het basisprogramma. Immers, gedetineerden komen daarin niet in aanmerking voor re-integratieverlof, het PP of VI. Van een geleidelijke terugkeer in de samenleving kan aldus niet gesproken worden. Vanuit historisch oogpunt is dit moeilijk te beoordelen, omdat detentiefasering wisselend tot uiting is gekomen in het penitentiaire beleid. Echter, vanuit internationaal perspectief levert dit – vooral ten aanzien van langgestraften – duidelijk spanning op met regel 87 Mandela Rules en is dit zelfs in strijd met regel 107.2 EPR. Immers, een geleidelijke terugkeer in de vrije samenleving is geenszins gegarandeerd.

²⁹⁴ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18, 29279*, nr. 439, p. 7; *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 6.

²⁹⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 35122*, nr. 3, p. 6.

²⁹⁶ Elbers e.a. 2021, p. 280.

²⁹⁷ Tiemeijer 2011, p. 42.

²⁹⁸ Tiemeijer 2011, p. 102.

Ten aanzien van VI-verlening stelt Recommendation 03/22 bovendien dat het uitgangspunt behoort te zijn: ja, tenzij de Staat aantoont dat de gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om wetsgetrouwe burger te worden.²⁹⁹ In dat opzicht impliceert regel 4, tweede lid, Mandela Rules, zoals bleek in §2.4, dat gedetineerden bij aanvang van de detentie niet voldoen aan dat vereiste minimumniveau en dus eerst resocialisatie doelstellingen moeten behalen. De voormalige Minister voor Rechtsbescherming lijkt een soortgelijk standpunt in te nemen door te stellen dat een randvoorwaarde voor een veilige en verantwoorde terugkeer in de samenleving is dat gedetineerden hun tijd in detentie goed gebruiken om hun leven op orde te krijgen.³⁰⁰

Echter, niet iedere gedetineerde in het basisprogramma zit daar omdat hij zijn tijd in detentie niet goed gebruikt om zijn leven op orde te krijgen, of vanwege gebrekkige resultaten op resocialisatiegebied. Zo kan een gedetineerde bijv. gepakt worden met een mobieltje in zijn cel, dat hij gebruikte om stiekem contact te onderhouden met zijn geliefde of kinderen. Bezit van een verboden goed leidt tot onmiddellijke degradatie,³⁰¹ terwijl dat mijns inziens niet per se betekent dat die gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om een wetsgetrouwe burger te worden. Alleen de omstandigheid dat iemand zich in het basisprogramma bevindt zou daarom geen grond mogen zijn om VI achterwege te laten. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor re-integratieverlof en het PP, aangezien dit als alternatief voor VI wordt ingezet.³⁰² Althans, niet valt in te zien waarom daar andere criteria voor gehanteerd zouden moeten worden. Het gebrek aan detentiefasering in het basisprogramma is derhalve in strijd met de voornoemde bepalingen en aanbeveling.

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is de wijze waarop de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen vormgeeft, en de (te verwachten) effecten daarvan, getoetst aan het resocialisatiebeginsel vanuit zowel internationaal als nationaal-historisch perspectief. Daarbij kwam allereerst naar voren dat als randvoorwaarde voor een goede werking van het stelsel geldt dat de straffen/beloningen substantieel zijn en consequent worden toegepast. De aanscherping van het beoordelingskader draagt daaraan bij. Het schrappen van de categorie 'dit kan beter-gedrag' leidt bovendien niet tot nadelige effecten op de resocialisatie. De introductie van de categorie ontoelaatbaar gedrag heeft daarnaast een positief effect op het gedragstherapeutisch effect van de degradatie en komt de rechtszekerheid en -gelijkheid ten goede.

Tevens maakt de onmiddellijke degradatie bij ontoelaatbaar gedrag voor die categorie een einde aan de inconsistente toepassing van degradaties als gevolg van het uitsluitend achterwege blijven van een belangenafweging bij een (poging tot) ontvluchting. Uit de aard van die gedraging zou namelijk blijken dat de gedetineerde niet meewerkt aan zijn re-integratie, wat mijns inziens onjuist is. Bovendien is het uitgangspunt van de RSJ – dat de grondslag voor degradatie uitsluitend is gelegen in de mate waarin de gedetineerde zich verantwoordelijk toont voor zijn eigen re-integratie – mijns inziens eveneens onjuist. Immers, de grondslag voor degradatie is bij ontoelaatbaar gedrag mede gelegen in de ernstige

²⁹⁹ Recommendation 03/22, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (24 september 2003), *on conditional release (parole)*, par. 20.

³⁰⁰ *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* (brief van de Minister voor Rechtsbescherming), bijlage 845936 bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, nr. 439, p. 7.

³⁰¹ Art. 1d lid 5 jo. bijlage 1 RSPOG.

³⁰² *Kamerstukken II 2018/19*, 35122, nr. 3, p. 18-21 (MvT).

bedreiging van de veiligheid, rust en orde in de inrichting die dat gedrag vormt. Het onderscheid met een disciplinaire straf is daarmee vervaagd en behoeft toelichting en/of aanpassing.

Dat gedetineerden die zich niet goed gedragen meer tijd op cel doorbrengen voorkomt onderlinge negatieve beïnvloeding, wat (ook) voor de resocialisatie belangrijk is en vanuit zowel historisch al internationaal oogpunt afscheiding en beperkingen rechtvaardigt. Dat geldt a fortiori voor de zogenaamde niet-kunners. Daarbij is het maken van een uitzondering voor niet-kunners om meerdere redenen onwenselijk. Bovendien kan ook in het basisprogramma hard gewerkt worden aan resocialisatie. Echter, gelet op regel 92, eerste lid, Mandela Rules moeten daarvoor alle passende middelen ingezet worden, wat in het basisprogramma niet (altijd) het geval is. Tevens ontbreekt detentiefasering in het basisprogramma. Dat levert spanning op met regel 87 Mandela Rules en het is in strijd met regel 107.2 European Prison Rules en Recommendation 03/22 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

6. Conclusie en aanbevelingen

Gebaseerd op het uitgangspunt 'straf is straf' heeft de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) de regeling van en rondom het stelsel van promoveren-degraderen van gedetineerden aangescherpt. Vanuit (rechts)wetenschappelijke hoek kwam hierop veel kritiek en werd gesteld dat de wijze waarop het stelsel van promoveren-degraderen vorm had gekregen afbreuk deed aan het (inter)nationale resocialisatiebeginsel. Echter, dit onderwerp was in de wetenschappelijke literatuur nog geenszins uitputtend behandeld, waardoor deze conclusies op een onvolledig beeld berustten. Met deze scriptie werd beoogd dat beeld aan te vullen door antwoord te geven op de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre leidt de wijze waarop de Wet straffen en beschermen vormgeeft aan het stelsel van promoveren-degraderen, vanuit nationaal-historisch en internationaal perspectief, tot een inbreuk op het resocialisatiebeginsel?

Hiertoe zijn allereerst de internationale kaders omtrent resocialisatie beschreven in hoofdstuk 2. Daarbij kwam naar voren dat de specifiek op de detentiesituatie toegespitste Mandela Rules en European Prison Rules het meest concreet en veeleisend zijn. Zij maakten derhalve deel uit van het toetsingskader in deze scriptie.

Vervolgens is de historische ontwikkeling van het resocialisatiebeginsel – tegenwoordig gecodificeerd in artikel 2, tweede lid, Penitentiaire Beginselenwet – in het Nederlandse penitentiaire beleid uiteengezet in hoofdstuk 3. Aan de orde kwam dat het beginsel aanvankelijk o.a. een humanitaire functie had die later is overgenomen door internationale rechtsinstrumenten. Daarnaast heb ik betoogd dat het maatschappelijk belang altijd voorop gestaan heeft en dat het beginsel grond kon bieden voor additionele beperkingen. Gaandeweg groeide de scepsis over de mogelijkheid tot resocialisatie en werden gedetineerden hier deels zelf verantwoordelijk voor gemaakt. Sinds de invoering van het stelsel van promoveren-degraderen worden detentiefasering en resocialisatieactiviteiten deels beschouwd als gunst die verdiend moet worden middels goed gedrag. Met dit stelsel wordt primair beoogd de Dienst Justitiële Inrichtingen als geheel beter te laten functioneren door gedetineerden middels straffen en belonen te stimuleren goed gedrag te vertonen.

Hoe de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen heeft vormgegeven kwam aan de orde in hoofdstuk 4. Behandeld werd dat de Wet SenB het toetsingskader daarvan heeft aangescherpt door de categorie 'dit kan beter-gedrag' te laten vervallen en een categorie toe te voegen voor ontoelaatbaar gedrag, wat te allen tijde leidt tot onmiddellijke degradatie. Tevens is re-integratieverlof, het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk gemaakt van gedrag, waardoor alleen gedetineerden in het plusprogramma hiervoor in aanmerking komen.

De wijze waarop de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen heeft vormgegeven, en de daarvan (te verwachten) effecten, werden in hoofdstuk 5 getoetst aan het resocialisatiebeginsel, vanuit zowel internationaal als nationaal-historisch perspectief. Daarbij heb ik betoogd dat het voor de werking van het stelsel van promoveren-degraderen van cruciaal belang is dat de straffen en beloningen omvangrijk genoeg zijn en consequent worden toegepast. De aanscherpingen vanuit de Wet SenB dragen daaraan bij.

Het schrappen van de categorie 'dit kan beter-gedrag' leidt niet tot nadelige gevolgen voor de resocialisatie van gedetineerden en met het aanmerken van gedrag als ontoelaatbaar zal waarschijnlijk terughoudend omgegaan worden. Bovendien kan een degradatie ook bij een incident een gedragstherapeutische betekenis hebben. Daarbij komt het aangescherpte toetsingskader de rechtszekerheid en -gelijkheid ten goede en leidt het tot een sterkere normbevestigende – en daarmee preventieve – werking. Ten slotte maakt de onmiddellijke degradatie bij ontoelaatbaar gedrag, ten aanzien van dat gedrag, een einde aan de inconsistente toepassing van degradaties als gevolg van jurisprudentie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Het uitgangspunt in die jurisprudentie was dat een degradatie alleen gebaseerd kon worden op de (gebrekkige) mate waarin de gedetineerde zich verantwoordelijk toonde voor zijn re-integratie. Dat noopte tot een belangenafweging, tenzij er sprake was van een (poging tot) ontvluchting. Alleen daaruit werd direct afgeleid dat de gedetineerde niet meewerkte aan zijn eigen re-integratie, wat mijns inziens onjuist is. Miskend werd bovendien dat de grondslag voor degradatie, net als bij disciplinaire bestraffing, gelegen kan zijn in de ernstige bedreiging van de veiligheid, rust en orde in de inrichting. Het onderscheid met een disciplinaire straf is daardoor vervaagd, wat kan leiden tot onrechtvaardigheidsgevoelens die tot gevolg kunnen hebben dat de sanctie averechts werkt.

Aannemelijk is voorts dat een goede werking van het stelsel van straffen en beschermen – waar het aangescherpte toetsingskader dus aan bijdraagt – leidt tot minder incidenten in de inrichting, waardoor de resocialisatieopdracht beter kan worden uitgevoerd en er minder kans is op 'besmetting' met deviant gedrag. Wel wordt dit tegengewerkt door de wijze van straffen doordat deze, net als enkele andere maatregelen uit de Wet SenB, de detentiepopulatie verder problematiseert en verhardt. Het groter aantal uren in de cel in het basisprogramma compenseert dit enigszins, wat vanuit zowel historisch als internationaal perspectief afscheiding en additionele beperkingen rechtvaardigt.

Ondanks dat rekening gehouden wordt met de (on)mogelijkheden van gedetineerden bestaat de kans dat sommigen niet kunnen voldoen aan het gedragscriterium voor promotie. Echter, het maken van een uitzondering voor deze gedetineerden kan hun gedrag verder verslechteren, alsmede dat van andere gedetineerden. Bovendien kan ook in het basisprogramma hard gewerkt worden aan resocialisatie. Weliswaar kan meer tijd op cel onderwijl leiden tot een vermindering van de impulsbeheersing en het concentratievermogen, maar ook juist tot herstel van de energiebron waaruit deze zaken putten. Ongeacht het effect dient meer tijd van niet-kunners op cel het algemeen belang en dat is wat vanuit historisch oogpunt vooropstaat.

Echter, dat rechtvaardigt niet dat in het basisprogramma minder (gerichte) resocialisatieactiviteiten worden aangeboden. Sterker nog, ingevolge regel 92, eerste lid, Mandela Rules moeten alle passende middelen worden ingezet, in overeenstemming met de individuele behoefte van iedere gedetineerde. Het stelsel van promoveren-degraderen *an sich* kan wellicht ook als passend middel beschouwd worden, maar voor het functioneren daarvan is niet vereist dat resocialisatieactiviteiten minder (gericht) aangeboden worden. Dat dit toch gebeurt is derhalve in strijd met regel 92, eerste lid, Mandela Rules.

Daarnaast levert het feit dat gedetineerden in het basisprogramma niet in aanmerking komen voor detentiefasering in de vorm van re-integratieverlof, het penitentiair programma of een voorwaardelijke invrijheidstelling spanning op met regel 87 Mandela Rules, waarin het belang van een geleidelijke terugkeer in de maatschappij wordt benadrukt. Tevens is dit in strijd met regel 107.2 European Prison Rules, waarin staat dat er stappen ondernomen dienen te worden om te verzekeren

dat die terugkeer geleidelijk verloopt. Bovendien is dit in strijd met Recommendation 03/22 van het comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin staat dat het uitgangspunt bij de verlening van een voorwaardelijke invrijheidstelling behoort te zijn: ja, tenzij de Staat aantoont dat de gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om wetsgetrouwe burger te worden, wat naar analogie ook geldt re-integratieverlof en het penitentiair programma. Immers, dat een gedetineerde zich in het basisprogramma bevindt betekent op zichzelf niet direct dat hij niet aan dat minimumniveau voldoet.

Kort samengevat luidt mijn antwoord op de centrale onderzoeksvraag als volgt:

De wijze waarop de Wet SenB het stelsel van promoveren-degraderen vormgeeft is primair gericht op het algemeen belang, waarvan individuen nadelen kunnen ondervinden in de vorm van additionele beperkingen. Vanuit nationaal-historisch oogpunt levert dit geen spanning op met het resocialisatiebeginsel, hoewel de werking van het stelsel mijns inziens suboptimaal is door een vervaging van het onderscheid tussen een degradatie en disciplinaire straf. Echter, het gebrek aan detentiefasering in het basisprogramma levert spanning op met regel 87 Mandela Rules en is in strijd met regel 107.2 European Prison Rules en Recommendation 03/22 van het comité van Ministers van de Raad van Europa. Voorts levert het feit dat het basisprogramma minder (gerichte) resocialisatieactiviteiten worden aangeboden strijd op met regel 92, eerste lid, Mandela Rules. Vanuit internationaal perspectief is derhalve sprake van een forse inbreuk op het resocialisatiebeginsel.

Dat brengt mij tot de volgende aanbevelingen:

1. Geef iedere gedetineerde toegang tot het volledige aanbod aan resocialisatieactiviteiten, voor zover passend bij hun individuele behoefte. Dit komt de resocialisatie ten goede, zonder een negatief effect te hebben op de werking van het stelsel.
2. Hanteer een minimum (termijn) aan extramurale executiemodaliteiten ten behoeve van detentiefasering waar gedetineerden te allen tijde voor in aanmerking komen, tenzij de Staat aantoont dat de gedetineerde niet voldoet aan het minimumniveau van waarborgen om een wetsgetrouwe burger te worden en creëer de mogelijkheid om een aanvulling hierop te verdienen middels goed gedrag. Zodoende blijven de beloningen/straffen omvangrijk genoeg om het stelsel goed te laten functioneren, wordt voldaan aan de internationale regelgeving en is een ieder die aan de minimumvoorwaarden voldoet verzekerd van detentiefasering.
3. Kwalificeer een degradatie als disciplinaire straf, of voorzie in een toelichting op waarom dit niet gedaan wordt, teneinde onrechtvaardigheidsgevoelens (waardoor de sanctie een averechts effect kan hebben) te voorkomen.

Aangehaalde literatuur

Attinger 2022

M.F. Attinger, 'Laat de resocialisatiegedachte geen lege huls worden!', in: J. Janssen, & E. Kolthoff (red.), *Cohesie en polarisatie in de stad: De Veilige Stad 4*, Den Haag: Boom Criminologie 2022, p. 207-231.

Uit Beijerse e.a. 2018

J. uit Beijerse e.a., 'De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie', Den Haag: Boom Juridisch 2018.

Bleichrodt & Vegter 2021

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

Boone 2011

M.M. Boone, Judicial Rehabilitation in the Netherlands: Balancing between safety and privacy, *EJP* 2011 (3), afl. 1, p. 63-78.

Van de Bunt e.a. 2013

H.G. van de Bunt e.a., *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Council of Europe 2006

Council of Europe, *European Prison Rules*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2006.

Elbers e.a. 2021

Elbers e.a., 'Straffen en belonen in detentie. Een planevaluatie van het Nederlandse systeem van Promoveren en Degradereen', *TvC* 2021, afl. 3, p. 263-291.

Fokkens 2016

J.W. Fokkens, 'De ontwikkeling van de vrijheidsbenemende sancties de laatste vijftientig jaar', *Sancties* 2016/4, afl. 1, p. 21-29.

Van Gent 2013

L.C. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen 2013.

De Groot & Jacobs 2019

T. de Groot & 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.

Heinrich 1995

J.P. Heinrich, *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint BV 1995.

Hessing & Van Koppen 2002

D.J. Hessing & P.J. van Koppen, 'Straffen', in: P.J. van Koppen e.a. (red.), *Het recht van binnen. Psychologie van het recht*, Deventer: Kluwer 2002.

Homburg e.a. 2021

G. Homburg e.a., *Vorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen* (WODC eindrapportage 3110), Den Haag: Regioplan beleidsonderzoek 2021.

De Jonge 2006

G. de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, afl. 6, p. 340-354.

De Jonge 2007

G. de Jonge, 'De koers van het Nederlandse gevangeniswezen sinds de Tweede Wereldoorlog', *JV* 2007, afl. 4, p. 31-43.

Kaat 2016

F.J. Kaat, *Resocialisatie van gedetineerden. Het Nederlandse sanctiestelsel en de juridische invulling van het resocialisatiebegrip*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2016.

Ligthart e.a. 2018

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

Martinson 1974

R.L. Martinson, 'What Works? Questions and Answers About Prison Reform', *The Public Interest* 1974, afl. 35, p. 22-54.

Meijer 2015

S. Meijer, 'De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip. De betekenis en ontwikkeling van het resocialisatiebeginsel in het Europese en Nederlandse strafrecht', *DD* 2015/65, afl. 9, p. 688-706.

Meijer 2017

S. Meijer, 'Rehabilitation as a Positive Obligation', *EJCL* (25) 2017, p. 145-162.

Meijer e.a. 2019

S. Meijer e.a., *De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie* (WODC eindrapportage 2949), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2019.

Meijer 2020

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

Molleman & Van den Hurk 2012

T. Molleman & A.A. van den Hurk, 'Een kwestie van evenwichtskunst: over de doelen en taken van het gevangeniswezen', *DD* 2012/55, afl. 7, p. 576-590.

Molleman 2021

T. Molleman, 'Toen en nu: heeft het gevangeniswezen de middelen om zijn doelen te bereiken?', *JV* 2021/47, afl. 2, p. 24-39.

Nelissen 2000

P.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* (diss. Maastricht), Maastricht: Datawyse/Universitaire pers 2000.

Nijboer, Van Asten & Marsé 2001

J.F. Nijboer, M.H.M. van Asten & C.E.M. Marsé, *Vervroegde Invrijheidstelling Onder Voorwaarden*, VIOV, Leiden: Universiteit Leiden 2001.

Peirce 2018

J. Peirce, 'Making the Mandela Rules: Evidence, Expertise, and Politics in the Development of Soft Law International Prison Standards', *Queen's Law Journal* (43) 2018, afl. 2, p. 263-296.

Rotman 1986

E. Rotman, 'Do Criminal Offenders have a Constitutional Right to Rehabilitation?', *Journal of Criminal Law and Criminology* (77) 1986, afl. 4, p. 1023-1068.

RSJ advies Promoveren en degraderen

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Promoveren en degraderen. Advies over een voorgenomen wijziging van de regelgeving*, Den Haag: 17 juli 2020.

RSJ advies Wijziging Regeling SPOG 2013

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Wijziging Regeling SPOG in verband met promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: 14 augustus 2013.

Schuyt 2017

P.M. Schuyt, 'De rechter als visionair', *Strafblad* 2017/3, afl. 3, p. 235-240.

Struijk 2020

S. Struijk, 'Duizelingwekkende en zorgwekkende ontwikkelingen in de rechtspositie van gedetineerden', *Strafblad* 2020/5, p. 265-273.

Struijk 2022

S. Struijk, 'De gewijzigde regeling van het penitentiair programma', *Sancties* 2022/3, afl. 1, p. 14-18.

Tiemeijer 2011

W.L. Tiemeijer, *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

Tiemeijer 2022

W.L. Tiemeijer, in: F. Rusman, 'Het vermogen tot zelfbeheersing is minstens zo belangrijk als intelligentie in het leven' (interview met W.L. Tiemeijer, hoogleraar gedragswetenschappen en beleid aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en stafid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)), *NRC* 27 oktober 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/27/het-vermogen-tot-zelfbeheersing-is-minstens-zo-belangrijk-als-intelligentie-in-het-leven-a4146520>.

Verhagen 1999

J.J.L.M. Verhagen, 'Het Nederlandse gevangeniswezen; uitgebreid en ingeschikt', *JV* 1999/25, afl. 1, p. 9-23.

Willems 2020

Y.E. Willems, *Out of Control: Causes of Individual Differences in Self-Control* (diss. Amsterdam VU 2020).

Aangehaalde jurisprudentie

EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, *NJ* 1975/462, m.nt. E.A. Alkema, par. 44 (*Golder tegen Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909, *NJ* 2014/95, m.nt. J.M. Reijntjes, par. 194 (*James, Wells & Lee tegen Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, *NJ* 2016/135, m.nt. N. Keijzer, par. 112, 119-122 (*Vinter e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811, par. 266 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*).

EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, par. 121 (*Khoroshenko tegen Rusland*).

EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, *NJ* 2017/463, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 101-110 (*Murray tegen Nederland*).

Rb. Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.

RSJ 10 november 2014, 14/1918/GA.

RSJ 13 november 2014, 14/2591/GA.

RSJ 12 december 2014, 14/4565/SGA.

RSJ 16 maart 2015, 14/3222/GA.

RSJ 10 januari 2022, 21/20016/GA.