



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het financieel tekort van de Dienst Justitiële Inrichtingen als kans voor werkzaamere gevangenisstraffen

Ginneken, E.F.J.C. van

Citation

Ginneken, E. F. J. C. van. (2022). Het financieel tekort van de Dienst Justitiële Inrichtingen als kans voor werkzaamere gevangenisstraffen. *Sancties*, 2022(6), 365-369. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3502358>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3502358>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Sancties 2022/91

Het financieel tekort van de Dienst Justitiële Inrichtingen als kans voor werkzaamere gevangenisstraffen

E.F.J.C. van Ginneken, datum 02-12-2022

Datum	02-12-2022
Auteur	E.F.J.C. van Ginneken ^[1]
JCDI	JCDI:ADS676875:1
Vakgebied(en)	Penitentiair recht (V) Materieel strafrecht / Sancties Penitentiair recht / Algemeen Penitentiair recht / Gevangeniswezen

1. Inleiding

In een recent rapport van PricewaterhouseCoopers (PwC) is vastgesteld dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een structureel middelentekort heeft, dat bij ongewijzigd beleid zou leiden tot een financieel tekort van €398 miljoen in 2032.^[2] De financiële problemen zijn dusdanig dat er in het PwC rapport zeer radicale bezuinigingsmaatregelen worden geopperd om de financiële gezondheid van DJI te herstellen. Deze voorgestelde maatregelen, waaronder het schrappen van de forensische zorg en versobering van het dagprogramma, werden al snel door minister Weerwind (Rechtsbescherming, D66) afgewezen. Het uiteindelijke pakket van maatregelen dat hij aan de Tweede Kamer heeft voorgesteld bestaat uit een combinatie van structurele financiële investeringen en aanvullende maatregelen.^[3] In onderstaande laat ik, aan de hand van literatuur over detentiebeleving en de werkzaamheid van straffen, zien dat deze maatregelen voor DJI een kans bieden.

De grootste financiële verlichting moet komen van bevrozing van de gevangenis capaciteit op 11.100 plaatsen. Indien de instroom deze capaciteit overstijgt, kan een palet aan zogenaamde beheersmaatregelen worden toegepast. Op basis van wat bekend is over detentiebeleving en de werkzaamheid van straffen, verdient een aantal van deze maatregelen een volwaardiger plek in het sanctiestelsel en de uitvoeringspraktijk.

2. Ruimere inzet van de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

Een van de belangrijkste maatregelen in het pakket van de minister is de ruimere inzet van Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA's). Deze afdelingen hebben met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen de (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen vervangen. In beginsel is plaatsing op deze afdelingen aan strengere voorwaarden verbonden dan voor de voormalige (Z)BBI's het geval was, daar gedetineerden verplicht een (vaak extramurale) baan of dagbesteding moeten hebben om hiervoor in aanmerking te komen. Gedetineerden op BBA's kunnen gedurende de dag de inrichting verlaten om aan arbeid deel te nemen. Deze BBA's zijn bedoeld als laatste detentiefase voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling voor een beperkte groep gedetineerden.

Omdat deze plaatsen goedkoper zijn dan die op reguliere afdelingen, kan uitbreiding van de inzet bijdragen

aan het oplossen van het financieringstekort. Het voorstel van de minister is om de plaatsingsvoorwaarden te verruimen. Concreet betekent dit dat zelfmelders, dat wil zeggen mensen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf en hun oproep tot detentie thuis mogen afwachten, in een BBA kunnen worden geplaatst. Dit heeft niet alleen een financieel voordeel; doordat ze overdag buiten de gevangenis kunnen werken, is het risico van baanverlies kleiner dan bij detentie op een reguliere afdeling. Door deze maatregel blijft detentieschade voor mensen met een baan en een laag risico voor de samenleving zoveel mogelijk beperkt.

Juist het behoud van een baan kan cruciaal zijn in het voorkomen van recidive. Recent Noors onderzoek laat zien dat een gevangenisstraf verschillende effecten heeft voor mensen met en zonder baan voorafgaand aan detentie.^[4] Mensen met een baan voorafgaand aan detentie ervaren negatieve effecten op hun arbeidsverloop na detentie, terwijl mensen zonder baan juist positieve effecten op hun arbeidsverloop en inkomen ervaren, wat verband houdt met minder criminaliteit. Dit kan verklaard worden door deelname aan opleiding en training in detentie. De resultaten moeten dan ook begrepen worden in het licht van het Noorse gevangenisstelsel, dat sterk inzet op het aanbieden van resocialisatieactiviteiten zoals leerwerkplekken tijdens detentie. Het strekt tot de aanbeveling dat dergelijke trajecten ook in Nederland maximaal worden ingezet om mensen te begeleiden naar een baan na detentie; het lijkt hierbij vooral belangrijk om het (scholings)aanbod voor specialistisch werk uit te breiden.^[5] Dit sluit aan bij de onderzoeksbevinding dat stabiel werk en hoger geschoolde arbeid gerelateerd zijn aan een lager recidiverisico.^[6]

3. Inzet elektronische detentie

De minister stelt voor om eventuele capaciteitsproblemen als gevolg van deze verruimde inzet van BBA's op te vangen met ruimer verloop in combinatie met een enkelband. Dit zou betekenen dat gedetineerden voorafgaand aan hun voorwaardelijke invrijheidstelling een deel van hun straf thuis mogen doorbrengen, waarbij een enkelband wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat ze voldoen aan de voorwaarden. Een enkelband kan de vrijheid streng beperken, doordat men alleen met toestemming en op vastgelegde tijden het huis mag verlaten, bijvoorbeeld voor opleiding, baan of medische afspraken.

Elektronische detentie wordt doorgaans gezien als een effectief en efficiënt alternatief voor gevangenisstraffen. Het kan zowel aan de 'voorkant' worden ingezet, namelijk als vervanging van een gevangenisstraf, als aan de 'achterkant', als verkorting van de gevangenisstraf. Het is goedkoper en heeft geen verhoogde kans op recidive ten opzichte van een gevangenisstraf.^[7] Een belangrijke reden hiervoor is dat een enkelband - in tegenstelling tot een gevangenisstraf - personen in staat stelt om hun baan te behouden. Toch wordt het wel degelijk als straf ervaren en heeft het een sterk vrijheidsbeperkend karakter, juist omdat het veel zelfcontrole vergt van personen die zich aan de strikte voorwaarden moeten houden.^[8]

Elektronische detentie kent een bewogen geschiedenis in Nederland en is niet uitgegroeid tot volwaardige sanctie, mede door politieke weerstand tegen het (onterecht) veronderstelde milde karakter.^[9] In plaats daarvan is het - in de vorm van elektronisch toezicht - tot dusver vooral ingezet als technologisch hulpmiddel om toezicht te houden op de voorwaarden van Reclusteringstoezicht. De inzet van elektronische detentie als volwaardige straf in plaats van enkel als toezichtsmiddel zou daarom kunnen bijdragen aan het terugdringen van het aantal (korte) detenties, mits onderstaande aandachtspunten in acht worden genomen.^[10]

Ondanks de positieve aspecten van de inzet van enkelbanden, zijn er namelijk ook potentiële problemen. De inzet van elektronische detentie kan een onvoorzien en pervers effect hebben op de straftoemeting, waarbij rechters zwaarder gaan straffen omdat ze elektronische detentie als alternatief zien voor *lichtere* straffen zoals taakstraffen en voorwaardelijke vrijheidsstraffen, in plaats van voor *zwaardere* onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Een dergelijk '*net widening* effect' werd in Noorwegen gevonden toen elektronische detentie geleidelijk werd geïntroduceerd als alternatief voor gevangenisstraffen korter dan vier maanden.^[11] Ook in België heeft de introductie van elektronische detentie niet tot een eenduidige afname van de detentiepopulatie geleid.^[12] Daarnaast kan het schenden van de voorwaarden van elektronische detentie alsnog tot vervangende hechtenis leiden. Als elektronische detentie kan worden ingezet voor delicten die oorspronkelijk

niet in aanmerking zouden komen voor een gevangenisstraf, kan dit uiteindelijk juist leiden tot een groeiende instroom in detentie. Voorts moeten ook de rechten van derden (zoals inwonende familie en slachtoffers) en het aanbod van activiteiten, begeleiding en behandeling mee in overweging genomen worden bij de implementatie van elektronische detentie.^[13]

4. Ruimere toepassing taakstraffen

Tot slot kondigt de minister aan dat hij de mogelijkheden zal verkennen om aanpassingen te doen in het sanctiestelsel met als uitgangspunt het terugdringen van de instroom in detentie van kortgestraften. Dit kan behalve door de inzet van elektronische detentie (hiervoor reeds besproken) mogelijk bereikt worden door de invoering van een vervangende taakstraf bij het niet betalen van geldboetes en door verruiming van de taakstrafmogelijkheden.^[14]

De introductie van vervangende taakstraffen bij het niet betalen van geldboetes lijkt - althans voor een deel van deze doelgroep - een veelbelovend idee, omdat de veelal zeer korte detenties hoge kosten met zich meebrengen en niet bijdragen aan het bereiken van het strafdoel resocialisatie.^[15] Dit heeft er onder meer mee te maken dat opsluiting op zeer sobere arrestantenafdelingen niet bijdraagt aan een betekenisvolle invulling van detentie. Dit geldt ook voor de groep die vervangende hechtenis krijgt opgelegd voor onttrekking aan een taakstraf. Voor deze groep is betere begeleiding noodzakelijk en als ze uiteindelijk toch in detentie geraken, is het de moeite waard om te zoeken naar een invulling van detentie die wel zinvol is. Daarmee zou ook een korte straf - mogelijk in een laag beveiligd regime - een kans kunnen bieden problemen te inventariseren en naar oplossingen te zoeken. Dit past binnen de kaders van de Wet straffen en beschermen, die stelt dat voor iedere gedetineerde een passend detentie- en re-integratieplan moet worden opgesteld. Uiteindelijk kan goede resocialisatiebegeleiding ook bijdragen aan het terugdringen van instroom in detentie.

De minister wil tevens de mogelijkheden onderzoeken om taakstraffen uit te breiden met meer uren en om leerstraffen (opnieuw) in te voeren. Dit lijkt te duiden op een trendbreuk ten opzichte van het in 2012 ingevoerde taakstrafverbod dat moest voorkomen dat rechters taakstraffen voor zware misdrijven zouden opleggen en het wetsvoorstel dat erop ziet dit taakstrafverbod uit te breiden.^[16] De minister lijkt nu juist de mogelijkheid te willen verkennen om zwaardere taakstraffen op te leggen in plaats van een gevangenisstraf, om hiermee het aantal korte detenties te beperken. Met oog op de onderzochte effectiviteit van taakstraffen ten opzichte van gevangenisstraffen is dit een voor de hand liggende maatregel.^[17] Hierbij moet de taak- of leerstraf niet als een mild alternatief voor een gevangenisstraf worden gepresenteerd, omdat deze wel degelijk als straf wordt ervaren.^[18] Tegelijkertijd is het belangrijk dat een uitbreiding van taakstraffen en de introductie van leerstraffen niet leidt tot een verzwaring van lichtere straffen ('*net widening*'), zoals hierboven besproken met betrekking tot elektronische detentie. Enerzijds is het een risico dat uitbreiding van het strafarsenaal kan leiden tot vervanging van lichtere door zwaardere straffen, in plaats van vervanging van korte detenties door deze nieuwe of uitgebreide strafmodaliteiten. Anderzijds bestaat ook de kans dat veroordeelden het uitzitten van een straf in detentie verkiezen boven een veeleisende taakstraf, waardoor het onttrekken aan een taakstraf alsnog tot detentie leidt.

5. Conclusie

DJI speelt een cruciale rol in de uitvoering van straffen en levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid van de maatschappij. Het is daarom belangrijk dat zorgvuldig wordt gekeken naar de toepassing en invulling van vrijheidsbenemende straffen. In dit stuk is besproken dat de maatregelen die kunnen worden ingezet om de instroom te beperken en uitstroom te bevorderen, kansen bieden om de werkzaamheid van straffen te verbeteren. Het strekt daarom tot de aanbeveling de mogelijkheid te verkennen deze een volwaardige plek te geven in de sanctietoepassing. Het zou een gemiste kans zijn om de besproken opties tot 'beheersmaatregelen' te reduceren, die enkel worden toegepast bij een overschrijding van de capaciteit. Het zou een positieve ontwikkeling zijn als de BBA's op grotere schaal worden ingezet (onder andere voor

zelfmelders) om baanverlies te beperken en daarmee kansen op recidive te verminderen. Taakstraffen en elektronische detentie ter vervanging van gevangenisstraffen kunnen ook voorkomen dat mensen hun huis, baan of contact met familie verliezen. Hierbij is het van belang dat ze niet worden gebruikt om lichtere (bijvoorbeeld voorwaardelijke) straffen te vervangen. Uiteraard hebben ketenpartners als de Reclassering een belangrijke rol in het begeleiden van elektronische detentie en taakstraffen om deze succesvol te kunnen laten verlopen. Kortom: de minister kan het financieringstekort van DJI aangrijpen als kans om een betere invulling te geven aan het strafdoel resocialisatie, zonder daarmee afbreuk te doen aan de andere strafdoelen.

Voetnoten

- [1] Dr. E.F.J.C. (Esther) van Ginneken is Universitair Docent Criminologie aan de Universiteit Leiden.
- [2] PricewaterhouseCoopers, *Onderzoek financierbaarheid DJI 2022*, bijlage bij [Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 833](#).
- [3] Brief van 23 december 2022 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, Voorgenomen maatregelen financierbaarheid Dienst Justitiële Inrichtingen. [Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 858](#).
- [4] M. Bhuller e.a., 'Incarceration, Recidivism, and Employment', *Journal of Political Economy* 2019,128(4), p. 1269-1324.
- [5] J. Kuppens, J. Esseveldt & A. van Wijk, *Werken aan werk: Een evaluatie van penitentiaire arbeid*, Den Haag: WODC 2021.
- [6] A. Ramakers e.a., 'Not Just Any Job Will Do: A Study on Employment Characteristics and Recidivism Risks After Release', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 2017, 61(16), p. 1795-1818.
- [7] J. Belur e.a., 'A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders', *Journal of Criminal Justice* 2020,68, 101686; K. Meuer & G. Woessner, 'Does electronic monitoring as a means of release preparation reduce subsequent recidivism? A randomized controlled trial in Germany', *European Journal of Criminology* 2020, 17(5), p. 563-584; S.N. Andersen & K. Telle, 'Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway', *European Journal of Criminology* 2019,19(1), p. 55-76.
- [8] F. McNeill, *Pervasive punishment: Making sense of mass supervision*. Bingley: Emerald Publishing 2019.
- [9] M. Boone, M. van der Kooij & S. Rap, 'The highly reintegrative approach of electronic monitoring in the Netherlands', *European Journal of Probation* 2017, 9(1), p. 46-61.
- [10] Zie ook: M.M. Boone, P. Nieuwbeerta & P.M. Schuyt, 'Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde boete', *Sancties* 2022/73.
- [11] S.N. Andersen, J.M. Hyatt & K. Telle, 'Exploring the unintended consequences of implementing electronic monitoring on sentencing in Norway', *Nordic Journal of Criminology* 2020,21(2), p. 129-151.
- [12] K. Beyens & M. Roosen, 'Electronic monitoring and reintegration in Belgium', *European Journal of Probation* 2017, 9(1), p. 11-27.
- [13] Conform artikel 8 van Recommendation CM/Rec (2014)4 "Electronic monitoring may be used as a stand-alone measure in order to ensure supervision and reduce crime over the specific period of its execution. In order to seek longer term desistance from crime it should be combined with other professional interventions and supportive measures aimed at the social reintegration of offenders." Zie ook: K. Beyens & M. Roosen, 'Electronic monitoring and reintegration in Belgium', *European Journal of Probation* 2017, 9(1), p. 11-27.

[14] Zie ook: Zie ook: M.M. Boone, P. Nieuwbeerta & P.M. Schuyt, 'Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde boete', *Sancties* 2022/73; S. Meijer, 'Over nut en noodzaak van korte detenties', *Sancties* 2022/72 en de overige bijdragen aan het themanummer van dit blad over kortdurende detenties.

[15] M.M. Boone e.a., *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*. Den Haag: WODC 2021; J.A.A.C. Claessen & S. Meijer, 'Het project Changing Justice Gears en de terugdringen van de korte gevangenisstraf', *Sancties* 2022/74.

[16] [Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 2](#). De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel voor de uitbreiding van het taakstrafverbod verworpen (18 oktober 2022).

[17] H. Wermink e.a., 'Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach', *Journal of Experimental Criminology* 2010, 6(3), p. 325-349.

[18] McNeill, 2019; E.F.J.C. van Ginneken & D. Hayes, "'Just" punishment? Offenders' views on the meaning and severity of punishment', *Criminology & Criminal Justice* 2017, 17(1), p. 62-78.