



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ruim tien jaar ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen: wat weten we en hoe nu verder?

Elbers, J.M.

Citation

Elbers, J. M. (2025). Ruim tien jaar ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen: wat weten we en hoe nu verder? *Proces: Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 104(2), 89-107.
doi:10.5553/PROCES/016500762025104002003

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4283424>

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

Ruim tien jaar ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen

Wat weten we en hoe nu verder?*

Jan Maarten Elbers**

1. Inleiding

In 2014 is het systeem van promoveren en degraderen in alle Nederlandse gevangenissen ingevoerd. Door gewenst gedrag te vertonen kunnen gedetineerde personen in dit beloningssysteem bepaalde interne en externe vrijheden verdienen. Dit systeem kan gezien worden als toonbeeld van *responsabilisering* in de strafrechtspiegeling.¹ Mede door dit systeem worden gedetineerde personen geheel zelf verantwoordelijk gehouden voor het verloop van hun detentie en resocialisatie.² Deze beleidskeuzes kunnen begrepen worden tegen een politieke achtergrond van (neo) liberaal georiënteerde kabinetten (Rutte I en II, 2010-2017), die een zelfredzaam en autonoom beeld hanteerden van gedetineerde burgers, diens eigen verantwoordelijkheid voor gedragsverandering benadrukten en vergelding hoog in het vaandel hadden.³ Intussen werd ook fors en herhaaldelijk bezuinigd op het gevangeniswezen.⁴

Het beloningssysteem is door de jaren heen aangepast en aangevuld, al zijn de hoofddoelen onveranderd gebleven. Inmiddels heeft het een zeer bepalende plaats in het detentie- en re-integratietraject van gedetineerde personen, mede omdat bepaalde re-integratieactiviteiten, re-integratieverlof en voorwaardelijke invrijheidstelling verdiend moeten worden. Desondanks was het systeem lange tijd nauwelijks geëvalueerd.⁵ Inmiddels is een proefschrift verschenen dat zich specifiek richt op de evaluatie van de beleidstheorie, toepassing en effectiviteit van dit sys-

* Deze publicatie maakt deel uit van het project 'The Social Ecology of Violence in Prisons' (met projectnummer VI.vidi.211.003) van het onderzoeksprogramma NWO Talentprogramma Vidi dat is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Dank aan dr. Esther van Ginneken en prof. mr. dr. Miranda Boone voor hun commentaar op een eerdere versie.

** Dr. Jan Maarten Elbers is universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden.

1 F. de Jong, 'Responsabilisering in het Nederlandse straf-, sanctie- en detentierecht', *Ars Aequi* 2017, 7-8, p. 640-652.

2 R. Krabbendam & P. Nelissen, 'Het gevangeniswezen op de schop: de ambities van het programma Modernisering Gevangeniswezen', *Sancties* 2012, 225, p. 225-241.

3 Krabbendam & Nelissen 2012; R. Peeters & G. Drosterij, 'Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat', *Beleid en Maatschappij* 2011, 2, p. 179-198.

4 Ter illustratie: in 2013 bedroegen de voorgenomen bezuinigingen op het gevangeniswezen 340 miljoen euro (Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018).

5 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019.

teem.⁶ Ook een aantal andere recente Nederlandse empirische studies en onderzoeksrapporten geven inzicht in het functioneren van het systeem. In deze bijdrage worden daarom de belangrijkste conclusies uit dat onderzoek op een rij gezet, aangevuld met een analyse van de ervaringen van (plaatsvervangend) directeuren. Eerst volgt een overzicht van de pijlers van het systeem van promoveren en degraderen en de belangrijkste aanpassingen die zijn doorgevoerd tussen 2014 en 2025. Daarna worden de gehanteerde onderzoeksmethoden beschreven, evenals zes geïdentificeerde knelpunten met betrekking tot de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het systeem. De slotsom van deze bijdrage is een verkenning van de toekomst van het systeem: aanpassen of afschaffen?

2. Het systeem van promoveren en degraderen op papier

2.1 *Het oude systeem (2014)*

Het idee om gedetineerde personen te belonen voor gewenst gedrag kent een lange beleidsmatige voorgeschiedenis. Al in de jaren tachtig en negentig werd over die politieke wens geschreven in beleidsnota's.⁷ Sindsdien zijn interne en externe vrijheden in toenemende mate afhankelijk gemaakt van het vertonen van gewenst gedrag tijdens detentie. Dit is uiteindelijk uitgemond in het systeem van promoveren en degraderen.⁸ Uit een literatuuronderzoek en consultatie van inrichtingspersoneel en wetenschappers uit verschillende disciplines volgde het advies om te starten met kleinschalige pilots, omdat overtuigend empirisch bewijs voor de effectiviteit van een beloningssysteem in detentie nog beperkt was.⁹ Toch is het systeem in 2014 – vooruitlopend op de resultaten van twee pilots die op meerdere punten niet overeenkwamen met het uiteindelijke systeem – op grote schaal ingevoerd. Daar waar in het advies de nadruk lag op het belonen van gewenst gedrag, werd het bestraffen van ongewenst gedrag door beloningen weg te nemen een belangrijke focus van het systeem.

In de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Rspog) is geregeld wanneer en waarmee beloond kan worden, op welke gronden en door wie.¹⁰ Door minimaal zes weken 'gewenst'¹¹ gedrag te vertonen kunnen gedetineerde personen een promotie naar een Plusprogramma verdienen. In een Plusprogramma worden meer interne vrijheden aangeboden dan in het sobere Basisprogramma, waarin alleen activiteiten worden aangeboden die volgens de Penitentiaire begin-

6 J.M. Elbers, *Reward systems in prison*, Alblaserdam: Ridderprint 2024.

7 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1981/82, 17539, nr. 1-2, p. 21 (nota Taak en Toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen 1982); *Kamerstukken II* 1993/94, 22999, nr. 10-11, p. 14 en 19 (nota Werkzame Detentie 1994).

8 *Kamerstukken II* 2010/11, 29270, nr. 52, p. 1-2 (brief van 4 juni 2011); *Kamerstukken II* 2010/11, 29270, nr. 61 (brief van 8 november 2011); *Kamerstukken II* 2011/12, 24587, nr. 464, p. 3 (brief van 16 april 2012).

9 J. Plaisier & J. van Ditzhuijzen, *Stimuleren en ontmoedigen van gedetineerden*, Amsterdam: Impact 2009.

10 *Staatscourant* 2014, 4617.

11 In beleidsstukken en wettelijke regelingen worden de labels 'goed' en 'fout', 'groen' en 'rood' en 'gewenst' en 'ongewenst' door elkaar gebruikt, wat de morele dimensie ervan goed weergeeft.

Ruim tien jaar ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen

selenwet (PBW) verplicht zijn.¹² Die vrijheden (ook wel: beloningen) omvatten onder meer een avond- en weekendprogramma, meer vrijheid bij de arbeid en deelname aan specifieke onderwijs-, gedrags- en re-integratieactiviteiten.¹³ Tezamen resulteren deze beloningen erin dat gedetineerde personen elf uur langer buiten hun cel kunnen verblijven. ‘Ongewenst’ gedrag kan daarentegen worden bestraft met degradatie naar het Basisprogramma.¹⁴ Zie tabel 1 voor een overzicht van de gedragscategorieën.

Tabel 1 Het toetsingskader van het systeem van promoveren en degraderen (ontleend aan de Rspog, 2021)

Gewenst gedrag in het kader van re-integratie/resocialisatie	Ongewenst gedrag in het kader van re-integratie/resocialisatie	Ontoelaatbaar gedrag dat leidt tot directe degradatie
– Een gedetineerde doorloopt de benodigde screening/ diagnostiek en intake. – Een gedetineerde werkt actief mee aan het opstellen van het eigen D&R-plan, met inbegrip van een plan van aanpak op de basisvoorwaarden. – Een gedetineerde voert het D&R-plan uit.	– Een gedetineerde doorloopt niet de benodigde screening/diagnostiek en intake. – Een gedetineerde werkt niet mee aan het opstellen van het eigen D&R-plan, met inbegrip van een plan van aanpak op de basisvoorwaarden. – Een gedetineerde voert het D&R-plan niet uit.	– Een gedetineerde keert verwijtbaar te laat of niet terug van verlof. – Een gedetineerde brengt in de inrichting verboden goederen binnen, handelt daarin of heeft deze in bezit. – Een gedetineerde gedraagt zich fysiek agressief of bedreigt personeel of een medege-deteneerde ernstig.
Gewenst gedrag in het kader van verblijven leefbaarheid	Ongewenst gedrag in het kader van verblijven leefbaarheid	– Een gedetineerde ontvlucht de inrichting, dan wel onderneemt een poging daartoe. – Een gedetineerde wordt vervolgd voor het in detentie plegen dan wel medeplegen van een misdrijf. – Een gedetineerde gebruikt alcohol drugs, of weigert een drugstest af te nemen of fraudeert bij het afnemen van de test.
– Een gedetineerde werkt mee aan het dagprogramma. – Een gedetineerde werkt mee aan arbeid. – Een gedetineerde houdt zich aan (huis)regels. – Een gedetineerde houdt zich aan afspraken. – Een gedetineerde laat zich aanspreken op gedrag. – Een gedetineerde gebruikt geen alcohol of drugs en werkt mee aan drugstesten (urinecontroles).	– Een gedetineerde werkt niet mee aan het dagprogramma. – Een gedetineerde werkt niet mee aan arbeid. – Een gedetineerde houdt zich niet aan (huis)regels. – Een gedetineerde houdt zich niet aan afspraken. – Een gedetineerde laat zich niet aanspreken op gedrag.	

In het oorspronkelijke toetsingskader voor gedrag was sprake van een tussenliggende gedragscategorie, de ‘dit kan beter’-gedragscategorie. Gedetineerde personen die wegens psychische problematiek of verstandelijke beperkingen niet aan alle gedragsnormen konden voldoen, maar wel de motivatie daarvoor toonden, konden alsnog gepromoveerd worden voor zover dat de veiligheid niet in gevaar bracht.¹⁵ Of van goed of fout gedrag sprake is, wordt (nu nog steeds) bepaald op grond van gedragsrapportages van medewerkers die in verschillende rollen contact

12 Art. 49 PBW.
13 DJI, *Informatieblad promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2014; DJI, *Informatieblad promoveren en degraderen*, Den Haag: DJI 2020.
14 *Staatscourant* 2020, 49131.
15 *Staatscourant* 2014, 4617.

hebben met gedetineerde personen.¹⁶ Samen vormen zij het multidisciplinair overlegorgaan (MDO) en brengen een advies uit aan de directeur. De directeur beslist vervolgens over promotie, degradatie of handhaving.¹⁷

De doelgroep van het systeem beslaat alle volwassenen die in reguliere gevangenis verblijven. Personen die op bijzondere afdelingen verblijven, zoals de extra-zorgvoorziening of de terroristenafdeling, komen niet in aanmerking. Alleen personen die zichzelf melden bij de inrichting om hun straf te ondergaan (zelfmelders), starten in het Plusprogramma zodra zij doorstromen van het huis van bewaring naar een reguliere gevangenis.^{18,19} Niet-zelfmelders, die minder dan zes weken in detentie verblijven, komen waarschijnlijk niet vaak in het Plusprogramma, aangezien hun gedrag doorgaans pas na zes weken beoordeeld wordt.²⁰

2.2 *Het nieuwe systeem (2020)*

In oktober 2020 is de oorspronkelijke Rspog herzien om consistentere en meer eenduidige gedragsbeoordelingen, rechtsgelijkheid en eenvoudige toepasbaarheid te bevorderen.²¹ Hoewel werd geconstateerd dat de uitvoering goed verliep, werden aanpassingen ook noodzakelijk geacht.²² Vier relevante wijzigingen worden hierna beschreven.

Ten eerste zijn de definities van (on)gewenst gedrag veralgemeniseerd. In het oude systeem waren die definities specifiek en feitelijk (bijvoorbeeld 'het maken van huiswerk wanneer dit wordt gevraagd'). Tegenwoordig zijn zij algemeen en abstract (bijvoorbeeld 'een gedetineerde houdt zich aan afspraken'). Volgens beleidsmakers bieden deze algemene normen voldoende houvast en ook voldoende ruimte voor maatwerk. Wanneer gedetineerde personen deels gewenst en deels ongewenst gedrag vertonen, zal naar het totaalbeeld en de ontwikkeling van het gedrag over de hele tijd in detentie worden gekeken om te kunnen beoordelen of belonen of straffen gerechtvaardigd is.²³

Ten tweede is de 'dit kan beter'-gedragscategorie afgeschaft, om onduidelijke redenen. Onder de nieuwe regeling zou afdoende ruimte bestaan om rekening te houden met het denk- en doenvermogen van gedetineerde personen, tenminste voor wat betreft het opstellen van re-integratie- en gedragsdoelen in hun persoonlijke detentie- en re-integratieplan (D&R-plan). Ook zou een gedetineerd persoon des-

16 Zoals medewerkers van de leefafdeling, arbeid, sport (*Staatscourant* 2014, 4617), onderwijs, trainers, een mentor en een casemanager (*Staatscourant* 2020, 49131, Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 september 2020, nr. 3001925, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met een wijziging inzake het systeem van promoveren en degraderen 2020).

17 Art. 1d lid 1 *Staatscourant* 2020, 49131.

18 Art. 1d lid 7 Rspog.

19 Sinds 1 januari 2025 wordt niet meer standaard gerapporteerd over gedrag van gedetineerde personen in het huis van bewaring, alleen in de laatste zes weken voorafgaand aan daadwerkelijke overplaatsing naar een reguliere gevangenis en bij bijzonderheden. Zie art. 1e lid 2 Rspog.

20 Art. 1d lid 3 Rspog.

21 *Staatscourant* 2020, 49131.

22 *Kamerstukken II* 2015/16, 33844, nr. 535, p. 10.

23 *Staatscourant* 2020, 49131, toelichting.

gewenst meer gerichte begeleiding en ondersteuning kunnen aanvragen en ontvangen bij het ontwikkelen van gewenst gedrag.²⁴

Ten derde is een categorie 'ontoelaatbaar' gedrag toegevoegd. Op ontoelaatbaar gedrag moet altijd een (onmiddellijk) besluit tot degradatie volgen. Deze wijziging betekende een relatieve inperking van de discretionaire ruimte van directeuren en een breuk met de jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). In die jurisprudentie werd ervan uitgegaan dat niet alle ongewenste gedragingen automatisch zouden moeten leiden tot degradatie, en zeker niet een incidentele misstap.²⁵ Deze wijziging impliceert een nadruk op bestraffing.

Ten vierde is de periode waarin gewenst gedrag moet worden vertoond om vrijheden te kunnen verdienen verruimd van *maximaal* naar *minimaal* zes weken; voor (levens)langgestraften is de termijn drie maanden. Dat betekent dat een gedetineerd persoon na zes weken gewenst gedrag te hebben vertoond, niet automatisch in aanmerking komt voor promotie naar een Plusprogramma. De grond voor deze wijziging is niet duidelijk.²⁶ Ook kunnen gedetineerde personen worden bestraft met een ontzegging van het Plusprogramma van langer dan zes weken, al dient dat besluit gemotiveerd te worden en is het op advies van de RSJ niet langer mogelijk om personen definitief uit te sluiten van het Plusprogramma.²⁷

2.3 Het verlengstuk van het systeem (2021)

In juli 2021 is de Wet straffen en beschermen in werking getreden.²⁸ Vanuit het perspectief van gedetineerde personen kan die wet gezien worden als een verlengstuk van het huidige beloningssysteem. Met deze wet is vastgelegd dat slachtofferbelangen, het recidiverisico en het gedrag van gedetineerde personen tijdens detentie gezamenlijk bepalen of *externe* vrijheden toegekend worden, zoals re-integratieverlof, plaatsing in een Penitentiair Programma (PP) of op een beperkt beveiligde afdeling (BBA), en voorwaardelijke invrijheidstelling. Gedrag tijdens detentie telde voorheen ook informeel mee in dergelijke beslissingen,²⁹ maar sinds 2021 is dat gedrag zwaarder en formeel gaan meewegen. Aanvankelijk moesten gedetineerde personen grofweg 50-80% van hun gehele detentietijd gepromoveerd zijn om in aanmerking te komen voor externe vrijheden.³⁰ Vanaf november 2024 wordt gewerkt met richtlijnen in plaats van normen. De richtlijnen bestaan uit vijf vragen over de ontwikkeling van gedrag tijdens de gehele detentie, de verhouding van dat gedrag tot het doel van het aangevraagde re-integratieverlof, de impact van eventuele opgelegde disciplinaire straffen op gedragsontwikkeling, de mate waarin ongewenst gedrag verklaard kan worden door beperkt doenvermogen en/of versla-

24 Idem.

25 De Groot & Jacobs 2019.

26 RSJ 2019.

27 *Staatscourant* 2020, 49131.

28 Enkele uitvoeringsbesluiten en regelingen die gelden als uitvoering van deze wet werden later pas van kracht.

29 Beckmann 2017.

30 *Staatscourant* 2021, 49131, Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie.

ving, en – bij afwijzing van externe vrijheden – wat nodig is om in de toekomst tot een positief oordeel te komen.³¹

Resumerend is de toegang tot zowel interne als externe vrijheden in grote mate afhankelijk van het gedrag dat gedetineerde personen gedurende hun gehele detentie vertonen. Die responsabilisering heeft vergaande consequenties voor de levens van gedetineerde personen en roept de vraag op in welke mate een systeem van belonen en straffen effectief en uitvoerbaar is.

3. Methodische verantwoording

Voordat wordt ingegaan op bewijs over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het systeem, moet duidelijk zijn waar dit bewijs uit blijkt. De eerste bron is sociaalwetenschappelijk en empirisch-juridisch onderzoek dat inzicht geeft in het functioneren van het systeem van promoveren en degraderen.³² Ook relevante en op empirische data gebaseerde rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en commerciële onderzoeksbureaus worden meegenomen.³³ Om Nederlandse bevindingen te contextualiseren wordt soms ook gerefereerd aan onderzoek naar vergelijkbare beloningssystemen in buitenlandse gevangenissen, evenals theorie over gedragsverandering van gedetineerde personen.

De tweede bron betreft nieuwe data, afkomstig uit interviews met (plaatsvervangend) directeuren van alle penitentiaire inrichtingen in Nederland.³⁴ Deze data zijn verzameld door dr. Esther van Ginneken in het kader van haar meerjarige onder-

- 31 *Staatscourant* 2024, 31769, Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie (herziene versie).
- 32 C. Barendregt & E. Wits, *De Leefstijltraining in woord en daad. Programmaintegriteit van de uitvoering van de Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen*, Rotterdam: IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2014; B.J. de Jong, P.J.H. Willems & A.E. van Burik, *Evaluatie pilots zelfredzaamheid gedetineerden*, Woerden: Van Montfoort 2015; C. Farahi & J. van de Rijt, 'Normalisatie en zelfredzaamheid binnen het gevangeniswezen', *PROCES* 2016, 2, p. 75-85; M.M. Beckmann, 'Walk the Line: Assessing Prison Conduct for Parole in the Netherlands', in: I. Durnescu & R. Armstrong (red.), *Parole and Beyond: International Experiences of Life After Prison*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017, p. 77-105; T. de Groot & P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019 de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties* 2019, 74, p. 333-344; V. Ljubic, G. Homburg & I. Zoetelief, *Evidence-based interventies tijdens detentie*, Amsterdam: Regioplan 2021; T. Molleman & M. Schrauwen, 'Penitentiair personeel anno nu: Sleutelen, begeleiden, observeren en beoordelen, kan dat allemaal tegelijk?', *Sancties* 2023, 63, p. 246-258; Elbers 2024; J. Doekhie, R. Koenraadt & A. den Besten, *Van Bajes Naar Buiten*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum 2024; E.F.J.C. van Ginneken, 'Veiligheid in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Aanleiding voor geweld en dilemma's in het werk van directeuren', *Tijdschrift voor Criminologie* 2024, 66, p. 1-22.
- 33 Inspectierapport Risico's Masterplan DJI 2013-2016; Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV), *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018; RSJ 2019; Andersson Elffers Felix (AEF), *Dialoogsessie invoeringstoets Wet Straffen en Beschermen*, Utrecht: AEF 2023.
- 34 In deze bijdrage verwijst ik naar respondenten als 'directeuren'.

zoeksproject naar veiligheid in detentie.³⁵ In 26 van de 46 door haar afgenomen semigestructureerde interviews met directeuren werd gesproken over het systeem van promoveren en degraderen; deze interviews zijn geanalyseerd voor deze bijdrage. De interviews, die gemiddeld 70 minuten duurden, zijn afgenomen in de periode februari tot december 2023. De respondenten hadden een gemiddelde leeftijd van 54 jaar. In sommige interviews werd het systeem van promoveren en degraderen door respondenten spontaan in verband gebracht met het hoofdonderwerp van de interviews, namelijk veiligheid in detentie. In andere interviews werd specifiek gevraagd naar ervaringen met het systeem. De interviews zijn verbatim uitgeschreven, en de onderdelen die promoveren en degraderen betroffen zijn gecodeerd met behulp van Atlas.ti en thematisch geanalyseerd. Uit deze combinatie van bronnen zijn zes knelpunten afgeleid ten aanzien van de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het systeem.

4. Knelpunten

Drie knelpunten zien op de *effectiviteit* van het systeem, specifiek de mate waarin beloningen motiveren, de exclusie van minder zelfredzame gedetineerde personen en de beperkte invulling en uitwerking van resocialisatie. De daaropvolgende drie knelpunten zien op de *uitvoerbaarheid* van het systeem, specifiek de mate waarin verplichte degradatie gedragsverandering verstoort, de complexiteit van gedragsobservatie en -interpretatie en een onduidelijk onderscheid tussen het Basis- en het Plusprogramma in de praktijk. Het bespreken van 'knelpunten' wil overigens niet zeggen dat het systeem van promoveren en degraderen geen enkel positief aspect heeft. Wel werden in de bestudeerde bronnen vooral knelpunten gesignaleerd en onderzocht.

Knelpunt 1: Beloningen motiveren niet

Beleidsmakers veronderstellen dat de beloningen van het Plusprogramma gedetineerde personen motiveren om de gedragsnormen na te leven.³⁶ Uit recent groot-schalig surveyonderzoek blijkt daarentegen dat in Nederland gedetineerde personen aangeven zich vooral uit *intrinsieke* motieven aan de gedragsnormen te houden. Bijvoorbeeld omdat zij vinden dat dit gedrag bij hen past.³⁷ Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat het nastreven van beloningen (een *extrinsiek* motief), zoals het in aanmerking willen komen voor re-integratieverlof, niet significant bijdraagt aan het vertonen van gewenst gedrag. Daar kunnen verschillende, complementaire verklaringen voor zijn.

Allereerst lijken het ontwerp en de uitvoering van het systeem op dit punt niet goed aan te sluiten bij de wetenschappelijke kennis. Theorie over en onderzoek naar beloningssystemen in detentie laten onder andere zien dat het effect van beloningen op gedrag het sterkste is wanneer de beloning aantrekkelijk is en snel en

35 Zie ook Van Ginneken 2024.

36 Van Gent 2013.

37 Elbers 2024.

zeker wordt toegekend.³⁸ Aan al deze drie voorwaarden voldoet het systeem van promoveren en degraderen onvoldoende. Dat beloningen na zes of meer weken worden toegekend, kwalificeert niet als ‘snel’ genoeg voor gedetineerde personen om de cognitieve connectie te maken tussen het gewenste gedrag en de beloningen. Hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van die beloning af en wordt de gepercipieerde meerwaarde van normnaleving beperkt.³⁹ Beloningen worden ook niet altijd verstrekt wanneer gewenst gedrag vertoond wordt, wat het moeilijker maakt om op beloningen te anticiperen. Tot slot zijn de beloningen in beginsel voor iedereen gelijk. Er is weinig ruimte voor individuele keuze bij het verkrijgen en invullen van beloningen. Uit onderzoek blijkt echter dat de mate waarin een beloning als stimulerend wordt ervaren, per individu verschilt en daarmee ook het effect op normnaleving.⁴⁰ In de Nederlandse context wordt dit beaamd door methodisch begeleiders.⁴¹ Het bleek bovendien een terugkerende constatering in de interviews met directeuren:

‘Voor sommige mensen heeft het [aanbieden van beloningen] geen effect, daar hoef je het niet voor te doen. Maar voor sommige, ja, die vinden het wel fijn om die 17 uur buiten cel te kunnen zijn.’
(Respondent 11)

Een andere verklaring voor het gebrek aan universele werking van formele beloningen op normnaleving is dat ook *informele* beloningen mee kunnen wegen in een afweging van gedragskeuzes, zoals conformiteit met de gevangencultuur,⁴² vertrouwd worden door afdelingspersoneel⁴³ en de mate waarin het beloningsproces en het inrichtingspersoneel als legitiem wordt ervaren (*procedurele rechtvaardigheid*).⁴⁴ Daarnaast kunnen (gevangenis)specifieke vrijheden een rol spelen in gedragskeuzes, zoals toegang tot een vadervleugel, het gebruik van de familiekamer en het aanvragen van een referentie.

Resumerend botst het ontwerp van het systeem van promoveren en degraderen op meerdere punten met inzichten uit sociaalwetenschappelijk onderzoek naar en

38 E.S. Murphy & G.J. Lupfer, ‘Basic principles of operant conditioning’, in: F.K. McSweeney & E.S. Murphy (red.), *The Wiley Blackwell handbook of operant and classical conditioning*, Malden: John Wiley and Sons 2014, p. 165-194; P. Gendreau e.a., ‘Making prisoners accountable: are contingency management programs the answer?’, *Criminal Justice and Behavior* 2014, 9, p. 1079-1102; Elbers e.a. 2021.

39 Elbers e.a. 2021.

40 N. Booth, ‘Disconnected: Exploring provisions for mother–child telephone contact in female prisons serving England and Wales’, *Criminology & Criminal Justice* 2022, 2, p. 150-168; Z. Khan, ‘A typology of prisoner compliance with the Incentives and Earned Privileges scheme: Theorising the neoliberal self and staff-prisoner relationships’, *Criminology & criminal justice* 2022, 1, p. 97-114.

41 Molleman & Schrauwen 2023.

42 M. Bosworth & A. Liebling, *Incentives in Prison Regimes: A Review of the Literature*, Cambridge: Cambridge Institute of Criminology 1995.

43 Farahi & Van de Rijt 2016.

44 A. Liebling e.a., *Incentives and Earned Privileges for Prisoners: An Evaluation*, Home Office Groot-Brittannië, Research, Development and Statistics Directorate 1997; B. Crewe, ‘Soft power in prison: Implications for staff-prisoner relationships, liberty and legitimacy’, *European Journal of Criminology* 2011, 6, p. 455-468.

theorie over gedragsverandering in detentie. Dat ondergraaft mogelijk de effectiviteit van het systeem.

Knelpunt 2: Minder zelfredzame gedetineerde personen buitenspel

Er bestaat een discrepantie tussen de vaardigheden die het systeem bij gedetineerde personen veronderstelt en de vaardigheden die een deel van hen daadwerkelijk bezit. Het versterken van zelfredzaamheid is een belangrijk doel van het systeem van promoveren en degraderen.⁴⁵ Zelfredzaamheid kan worden vertaald met denken en doenvermogen.⁴⁶ Onder zelfredzaamheid wordt in de Nederlandse detentiecontext verstaan: het zelf kunnen voorzien in levensbehoeften en het uitvoeren van dagelijkse levensverrichtingen, een zo klein mogelijk beroep doen op inrichtingspersoneel en het zelf organiseren van hulp.⁴⁷ Zogezegd is zelfredzaamheid een doel. Tegelijkertijd is zelfredzaamheid een middel: het is nodig om aan de gestelde gedragsnormen te voldoen. Die gedragsnormen vragen namelijk om zelf bewust doelen te stellen, vooruit te denken en te plannen, stapsgewijs activiteiten te organiseren die nodig zijn om gestelde doelen te behalen, voordelige en nadelige gevolgen van gedragsopties vooraf af te wegen, zelfmotivatie, reflectie op eigen vaardigheden en geloven in zichzelf om gedrag daadwerkelijk te veranderen (*self-efficacy*). De meeste gedragstheorieën stellen dat de beschikking over een basaal niveau van deze vaardigheden noodzakelijk is om gedragsverandering te initiëren en te onderhouden.⁴⁸

Toch is de zelfredzaamheid van een groot deel van de detentiepopulatie beperkt. Bijvoorbeeld door een licht verstandelijke beperking, drugsverslaving en/of psychiatrische stoornis.⁴⁹ De vraag dringt zich daarom op in hoeverre het gevraagde gedrag past bij de beoogde doelgroep. Volgens onderzoek wordt de mate waarin gedetineerde personen zelfstandig kunnen voldoen aan de gestelde gedragsnormen begrensd door hun zelfredzaamheid. Personen die lager scoren op zelfgerapporteerde zelfredzaamheid, voldoen minder vaak aan de gedragsnormen.⁵⁰ Een van de redenen die daarvoor herhaaldelijk genoemd worden door zowel gedetineerde personen als inrichtingspersoneel is dat deze doelgroep het lastig vindt om zelfstandig gedrags- en re-integratiedoelen te stellen.⁵¹ Daarom is ondersteuning door het re-integratiecentrum en casemanagers gewenst, zo vinden ook beleidsmakers. Toch wordt verminderde zelfredzaamheid vaak niet opgemerkt door inrichtings-

45 *Kamerstukken II* 2012/13, 24587, nr. 535.

46 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

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

48 Elbers 2024.

49 J. Appelman, A. Dirkzwager & P. van der Laan, *Kenmerken van justitiabelen, een systematisch literatuuronderzoek*, Amsterdam: NSCR 2011.

50 Elbers 2024.

51 AEF 2023.

personeel.⁵² Mede om die reden schiet de beoogde ondersteuning bij het formuleren en toepassen van voornoemde doelen vaak tekort; dat geldt ook en vooral bij gedetineerde personen waarbij een licht verstandelijke beperking wordt vermoed.⁵³ Daarmee wordt de ruimte voor maatwerk – die de algemene gedragsnormen volgens beleidsmakers bieden – voor deze doelgroep zeer beperkt ingevuld.

Wanneer minder zelfredzame gedetineerde personen buitenspel gezet worden, heeft dat meerdere ingrijpende gevolgen. Zij ontvangen minder vaak beloningen, wat betekent dat zij meer op cel zitten, aan minder gedrags- en re-integratietrainingen kunnen deelnemen en geen detentiefasering kennen.⁵⁴ De facto krijgen zij daardoor minder kansen om te werken aan gedragsdoelen en randvoorwaarden voor duurzame gedragsverandering. Juridische repercussies hiervan zijn dat beperkt recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van resocialisatie, individualisering en het recht op gelijke behandeling (in *materiële* zin: ongelijke gevallen ongelijk behandelen, naar mate van hun ongelijkheid).⁵⁵ Evenzo verhoudt het verdienen van vrijheden door gedetineerde personen zich niet goed tot het beginsel van minimale beperkingen. Dat beginsel dicteert dat de invulling van detentie zo veel mogelijk moet lijken op het leven buiten detentie, tenzij *de veiligheid* in gevaar komt. Gegeven het mogelijke verband tussen beperkt denk- en doenvermogen en een hoger recidiverisico⁵⁶ is ook het maatschappelijk belang niet gediend met het buitenspel zetten van deze doelgroep. Juist doelgroepen met een hoog recidiverisico zijn gebaat bij een intensieve en geïndividualiseerde begeleiding bij gedragsverandering.⁵⁷

Resumerend lijkt het ontwerp van het systeem de effectiviteit ervan deels te frustreren door de lat voor minder zelfredzame gedetineerde personen hoger te leggen dan hun vaardigheden toelaten. Zowel het ontwerp als de uitvoering van het systeem is daarmee beperkt responsief ten aanzien van dit grote deel van de detentiepopulatie.

Knelpunt 3: Beperkte resocialisatie

Het huidige systeem lijkt beperkt bij te dragen aan resocialisatie, een belangrijk strafdoel. Resocialisatie is een multidimensionaal concept. Het omvat duurzame

52 H.L. Kaal & B.J. de Jong, 'Het signaleren en registreren van LVB in het justitiële domein: stof tot nadenken', *Justitiële verkenningen* 2017, 6, p. 63-73. Uit de veldnotities van mijn promotieonderzoek blijkt dat inrichtingspersoneel op hun eigen afdeling veel LVB'ers vermoeden, maar desgevraagd slechts een enkele persoon konden aanwijzen.

53 Molleman & Schrauwen 2023.

54 AEF 2023.

55 Art. 1 Grondwet; M. Boone & W. van Hattum, 'Promoveren en degraderen van gedetineerden: Het wetsvoorstel elektronische detentie en de dreigende afschaffing van de detentiefasering', *Nederlands Juristenblad NJB*, 2014, 31, p. 2179-2184.

56 Bijvoorbeeld M. Teeuwen e.a., *Levenslange obstakels: Een levensloopstudie naar licht verstandelijk beperkten in het strafrecht en in de zorg*, Amsterdam: NSCR 2020.

57 J. Bonta & D.A. Andrews, 'Viewing offender assessment and rehabilitation through the lens of the risk-need-responsivity model', in: F. McNeill, P. Raynor & C. Trotter (red.), *Offender Supervision: New Directions in Theory, Research and Practice*, Willan 2010, p. 19-40; T. Ward & M. Brown, 'The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation', *Psychology, crime & law* 2004, 3, p. 243-257.

gedragsverandering, naast juridische, morele en sociale re-integratie.⁵⁸ Bovenal beoogt het huidige systeem bij te dragen aan vergelding en de veiligheid in de inrichtingen.⁵⁹ Tegelijkertijd beoogt het huidige systeem duurzame gedragsverandering te stimuleren.⁶⁰ Het stimuleren van gedragsverandering krijgt nu vooral gestalte in het belonen van het werken aan basisvoorwaarden (ID-bewijs, huisvesting en dergelijke) – onderdeel van elk D&R-plan. Maar van de ontwikkeling van intrinsieke motivatie voor gedragsverandering, een belangrijke stap in het proces van *duurzame* gedragsverandering,⁶¹ lijkt maar beperkt sprake.

Etnografische studies in Nederlandse en Engelse gevangenen illustreren dat een instrumentele benadering van gedragsverandering regelmatig oppervlakkige gedragsaanpassing oproept (*formal compliance, gameplaying*), terwijl duurzame gedragsverandering uitblijft (*substantive compliance*).⁶² Meerdere directeurs refereerden in de interviews ook aan instrumentele, calculerende reacties door gedetineerde personen.⁶³ Herhaaldelijk constateerden Nederlandse onderzoeken een negatief bijkomend gevolg, namelijk dat gedetineerde personen tijdens gedragsinterventies niet over hun antisociale gedrag en cognities durfden te vertellen, uit angst om daarvoor bestraft te worden met degradatie.⁶⁴ Een enkele directeur gaf aan dat ook gewenst gedrag, voortkomend uit welke bron dan ook, kan bijdragen aan het doel om de veiligheid in de inrichting te bewaren. Tegelijkertijd betreurden andere directeurs dat die motieven vaak niet bijdragen aan de ontwikkeling van intrinsieke motivatie voor gedragsverandering:

‘Dat promoveren wil niks zeggen over de intrinsieke motivatie van gedetineerden, want het is ook heel vaak aangepast gedrag wat je ziet.’

(Respondent 31)

Dit citaat illustreert dat van intrinsieke motivatie lang niet altijd sprake is, ook al worden de gestelde normen wel nageleefd. Dat kan de veiligheid wel ten goede komen, maar heeft slechts beperkt effect op psychologische verandering. Zoals her-

58 S. Meijer & E.F.J.C. van Ginneken, ‘Visie op resocialisatie?’, *Strafblad: het nieuwe tijdschrift voor strafrecht* 2018, 5, p. 35-41.

59 Bijvoorbeeld *Staatscourant* 2021, 28357.

60 Van Gent 2013, p. 10: ‘Op organisatie- en politiek niveau is het doel van promoveren en degraderen om schaarse middelen gericht in te zetten voor die gedetineerden, die het verdienen. Het promoveren en degraderen is niet direct gericht op gedragsverandering op langere termijn (zoals uiteindelijk vermindering van recidive).’

61 Bonta & Andrews 2010; Ward & Brown 2004; J.O. Prochaska & D.A. Levesque, ‘Enhancing motivation of offenders at each stage of change and phase of therapy’, in: M. McMurren (red.), *Motivating offenders to change: A guide to enhancing engagement in therapy*, New Jersey: John Wiley & Sons 2002, p. 57-73.

62 Crewe 2011; Beckmann 2017; B. Crewe & A. Ievins, ‘“Tightness”, recognition and penal power’, *Punishment & Society* 2020, 1, p. 47-68; Inspectierapport Risico’s Masterplan DJI 2013-2016.

63 Zie ook IJV 2018.

64 Barendregt & Wits 2014; Ljubic e.a. 2021.

haaldelijk geconstateerd in criminologisch onderzoek, laat die verandering zich vaak niet goed afdwingen.⁶⁵

Een laatste potentieel ongewenst effect, dat uit met name buitenlandse studies blijkt, is dat normnaleving waarschijnlijk ophoudt na vrijlating (*extinction*). Dat komt waarschijnlijk doordat de beloningen – waarvan het gewenste gedrag afhankelijk is (gemaakt) – dan niet meer bestaan.⁶⁶

Resumerend lijkt de primaire focus op vergelding en veiligheid, uitgewerkt in een systeem gebouwd op extrinsieke motieven voor gedragsverandering, niet goed aan te sluiten bij het overkoepelende doel van resocialisatie.

Knelpunt 4: Verplichte degradatie verstoort gedragsverandering

Ten aanzien van de *uitvoerbaarheid* van het systeem zijn ook drie knelpunten geïdentificeerd, waaronder de wettelijk verplichte degradatie bij ontoelaatbaar gedrag.⁶⁷ Gegeven die verplichting is het geen verrassing dat uit grootschalig surveyonderzoek blijkt dat normovertreding en verblijf op een Basisprogramma vaak hand in hand gaan.⁶⁸ In de praktijk leeft echter veel frustratie bij inrichtingspersoneel en directeuren over die verplichting; het is een van de meest frequent genoemde thema's wanneer directeuren spreken over promoveren en degraderen. Meerdere van hen vinden het frustrerend dat er in reacties op normovertredingen geen rekening gehouden kan worden met oorzaken van gedrag. Bijvoorbeeld ten aanzien van incidenteel of structureel drugsgebruik:

'Het is heel zwart/wit (...) als je [drugs] gebruikt, kun je niet behandeld worden. En daarmee sluit je een heel grote groep uit.'
(Respondent 21)

'Nu is het zo, dat ik iemand die dus verslaafd is en hier intern drugs gebruikt moet straffen op z'n ziekte. En enerzijds, straffen doe ik altijd, disciplinaire straf, als het gaat om opsluiting op eigen cel zonder televisie, maar ik moet ook iemand gelijk degraderen. En dan denk ik: nou, dat is dan toch iemand die eigenlijk een ziekte heeft, (...) die je eigenlijk alweer bijna dubbel aan het straffen bent.'
(Respondent 4)

Volgens de beroepscommissie van de RSJ ligt de grondslag voor disciplinaire straffen in de verstoring van de veiligheid,⁶⁹ terwijl degradatie gebaseerd is op het niet nemen van verantwoordelijkheid voor re-integratie.⁷⁰ Daarom is er formeel geen

65 L. Burke, S. Collett & F. McNeill, *Reimagining Rehabilitation: Beyond the Individual*, Abingdon: Routledge 2018, hfdst. 3.

66 J.M. Elbers e.a., 'The effects of reward systems in prison: A systematic review', *International Journal of Law, Crime and Justice* 2022, 71, 100556.

67 Art. 1d lid 5 *Staatscourant* 2020, 49131.

68 Elbers 2024.

69 Zie ook art. 51 PBW.

70 RSJ, *Promoveren en degraderen in detentie. Advies over een voorgenomen wijziging van regelgeving*, Den Haag: RSJ 2020.

sprake van dubbele bestraffing (*ne bis in idem*). Toch ervaren directeuren het combineren van degradatie en disciplinaire straffen vaak als dubbele bestraffing, wat ook door gedetineerde personen zo kan worden ervaren. Als dat het geval is, kan dit hun gevoel van procedurele rechtvaardigheid ondermijnen en hen demotiveren (zie ook knelpunt 1).

Daarnaast blijkt uit de citaten dat meerdere directeuren uitzonderingen willen kunnen maken voor incidentele misstappen om het fragiele herstel- en revalidatieproces van gedetineerde personen niet te verstoren. Regelmatig leidt degradatie volgens directeuren tot verzet en demotivatie voor normnaleving. Het bestraffen van drugsgebruik tijdens een verslaving wordt door sommige directeuren als opmerkelijk exclusiemechanisme gezien, omdat sociaalwetenschappelijke literatuur aangeeft dat herstel van verslaving doorgaans gepaard gaat met terugvallen.⁷¹ Verslavingen beperken zo tijdelijk zelfredzaamheid. Toch worden aan deze doelgroep dezelfde eisen gesteld als aan meer zelfredzame gedetineerde personen (zie knelpunt 2). Bovendien kan degradatie bij drugsgebruik openheid over verslaving, herstel en revalidatie op langere termijn bemoeilijken. Aangezien degradatie voor gedetineerde personen kan voelen alsof zij niets meer te verliezen hebben, kan dit ook de veiligheid in de inrichting bedreigen.⁷²

De door directeuren gewenste uitzonderingen op de verplichtende regel lijken in de praktijk regelmatig te worden gemaakt:

‘Ik durf zelfs wel te zeggen dat het systeem in de hand werkt dat piw’ers [penitentiair inrichtingswerkers] er op hun eigen manier invulling aan geven om het systeem te laten werken zoals zij vinden dat het zou moeten werken. (...) Ons toetsingskader zegt heel simpel, bij constateren van ongewenst of ontoelaatbaar gedrag moet gewoon een rapport volgen. (...) Ik weet zeker dat zij dat in sommige gevallen doen en ook in heel veel gevallen niet doen.’

(Respondent 24)

Dit citaat impliceert ook dat de wens om af te wijken van verplichte degradatie niet alleen leeft bij directeuren, maar ook bij inrichtingspersoneel, dat ook naar die wens handelt.

Tegelijkertijd geven meerdere directeuren ook aan dat de striktheid waarmee het toetsingskader wordt gehandhaafd per afdeling en per personeelslid verschilt. Op de ene afdeling wordt meer toegestaan en worden minder rapporten uitgedeeld, terwijl op een andere afdeling minder toegestaan wordt en meer rapporten worden uitgedeeld. Naast de vraag of verplichte degradatie proportioneel is ten opzichte van het gedrag, kan dergelijke differentiatie ook botsen met het gelijkheidsbeginsel. Inconsistent en als oneerlijk ervaren gedragsbeoordeling en toekenning van vrijheden kan bovendien de relationele veiligheid verder onder druk zetten.⁷³

71 Zie bijvoorbeeld I. Elsenaar e.a., ‘Terugvalmanagement bij verslaving’, *Verslaving* 2007, 3, p. 59-64.

72 Zie ook RSJ, *Brief aan de staatssecretaris van justitie aangaande advies over Beleidskader Dagprogramma, Behandeling en Toezicht op Maat*, Den Haag: RSJ 2012.

73 Van Ginneken 2024.

Knelpunt 5: Gedragsobservatie en -interpretatie is complex

Inrichtingspersoneel observeert maar een fractie van het gedrag van gedetineerde personen en heeft moeite met de interpretatie van dat gedrag. De schaars beschikbare tijd en aandacht van inrichtingspersoneel gaat uit veiligheidsoverwegingen vooral uit naar incidenten.⁷⁴ Dit kan betekenen dat in dit beloningssysteem toch de nadruk op bestraffing ligt. Het kan ook betekenen dat gedetineerde personen die de normen wel naleven, niet gepromoveerd worden omdat hun normnaleving niet wordt opgemerkt. Recent onderzoek toonde aan dat dit probleem bestaat in het Engelse beloningssysteem (*invisible compliance*).⁷⁵ In hoeverre dit ook in het Nederlandse systeem voorkomt, is onduidelijk, al is het wel plausibel gegeven meerdere systeem-overstijgende problemen (besproken in de laatste alinea van dit knelpunt).

Gelieerde problemen raken aan de interpretatie en beoordeling van het geobserveerde gedrag. Herhaaldelijk blijkt dat inrichtingspersoneel het ingewikkeld vindt om gedrag van gedetineerde personen – op een consistente en gelijke manier – te interpreteren, in het bijzonder als die personen een licht verstandelijke beperking en/of multiproblematiek hebben.⁷⁶ Onderlinge afstemming in het MDO zou aan die consistentie en gelijkheid deels tegemoet moeten komen. Helaas zijn relevante disciplines (zoals een psycholoog of mentor) daarin vaak afwezig en blijkt dat de toelichting van gedragsbeoordelingen vaak te weinig inhoudelijk en te kort is.⁷⁷ Bovendien is angst voor represailles van gedetineerde personen ook een herhaaldelijk door inrichtingspersoneel genoemde reden om gedrag positiever te beoordelen dan zij eigenlijk kunnen onderbouwen⁷⁸ of zelfs aan te sturen op voorkoming van degradatie.⁷⁹

Uit een groot aantal van de interviews met directeurs kwam eveneens naar voren dat inrichtingspersoneel het lastig vindt om gedrag feitelijk, objectief en concreet te omschrijven in gedragsrapportages en die omschrijving als argumentatie te gebruiken voor besluiten:

‘Die belasting van het observeren en rapporteren, dat om kunnen zetten in iets objectieverbaars, in een besluit met een argumentatie. Dat is verdraaid lastig.’
(Respondent 43)

‘Dus je moet a) goed kunnen observeren, maar dan moet je [b)] het ook nog eens kunnen vertalen in hele feitelijke gedragingen. Nou, dat vinden mensen ongelooflijk ingewikkeld. (...). Dat wordt wel beter, in de loop der tijd, maar anders dan vervalt men echt in uitspraken van, “ja, hij gedraagt zich-, hij gedroeg zich voorbeeldig”, maar wat is het dan hè?’
(Respondent 6)

74 IJV 2018; RSJ 2019.

75 Kahn 2020.

76 IJV 2018; RSJ 2019.

77 IJV 2018; AEF 2023; Molleman & Schrauwen 2023.

78 AEF 2023; Molleman & Schrauwen 2023.

79 RSJ 2019.

De worsteling van inrichtingspersoneel blijkt onder meer uit de observatie van meerdere directeurs dat personeelsleden de beschikkingen over degradatiebesluiten niet altijd (tijdig) communiceren naar gedetineerde personen.⁸⁰ Soms wordt een beschikking bij een moment van insluiting meegegeven om een gesprek daarover te voorkomen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen worden methodisch begeleiders ingezet om personeel te coachen in en te ondersteunen bij gedragsrapportage en het voeren van multidisciplinair overleg. Toch vindt inrichtingspersoneel het in de praktijk lastig om de duale taak van controleren en ondersteunen goed te combineren.⁸¹

Dit knelpunt lijkt overigens sterk te worden beïnvloed door systeem-overstijgende problemen, zoals een gebrek aan beschikbaar afdelingspersoneel, een hoge werkdruk en -druk, onvoldoende taakgerelateerde opleiding en vaardigheden van afdelingspersoneel, en een toename van beklag- en beroepszaken, die de beschikbare tijd om kerntaken uit te voeren onder druk zetten en de verstandhoudingen tussen gedetineerde personen en inrichtingspersoneel formaliseert.⁸²

Knelpunt 6: Onduidelijk onderscheid Basis- en Plusprogramma

Een ander knelpunt is dat het onderscheid tussen het Basisprogramma en Plusprogramma voor zowel inrichtingspersoneel als gedetineerde personen niet altijd duidelijk is. Gedetineerde personen in beide programma's rapporteren opvallend weinig verschillen wat betreft de formele beloningen die zij ervaren. Alleen het hebben van een avondprogramma, specialistische arbeid en het vrij kunnen bewegen op de afdeling tussen activiteiten door worden significant vaker gerapporteerd door personen in het Plusprogramma.⁸³ In hetzelfde onderzoek geven sommige personen in een Plusprogramma aan veel beloningen niet te ontvangen, terwijl personen in een Basisprogramma soms beloningen rapporteren waar zij formeel geen recht op hebben. Ook voor deze bevindingen zijn meerdere complementaire verklaringen. Deels kunnen er verschillen tussen inrichtingen bestaan. Zo is niet overal een vakopleiding beschikbaar en zijn daar beperkte plekken beschikbaar (bijvoorbeeld de koffiebranderij in JC Zaanstad). Andere verschillen in beloningen kunnen minder goed verklaard worden door verschillen tussen PI's of zelfs afdelingen. Deze bevindingen zouden daarom ook kunnen wijzen op doelbewust maatwerk in de toekenning van beloningen door inrichtingspersoneel. Toch ervaart inrichtingspersoneel regelmatig niet de discretionaire ruimte om te differentiëren bij de toekenning van beloningen.⁸⁴ Het is bovendien in de Rspog onduidelijk of daar formeel ook een grond voor bestaat. Duidelijk is dat de ruimte voor maatwerk primair ziet op het personaliseren van algemene gedragsnormen. Een andere verklaring is dat – door gebrek aan adequate informatievoorziening – gedetineerde personen niet goed weten in welk programma zij verblijven, zich er niet van bewust zijn dat bepaalde vrijheden 'beloningen' zijn en/of dat bepaalde vrijheden (nog) niet toegekend zijn.

80 Molleman & Schrauwen 2023.

81 Idem.

82 AEF 2023; IJV 2018; RSJ 2019; T. Molleman, "Toen en nu: heeft het gevangeniswezen de middelen om zijn doelen te bereiken?", *Justitiële Verkenningen* 2021, 2, p. 24-39; Molleman & Schrauwen 2023.

83 Elbers 2024.

84 AEF 2023.

Nog een alternatieve verklaring is dat inrichtingspersoneel obstakels ervaart in de uitvoering van het systeem. Zo wordt bijvoorbeeld door twee directeuren genoemd dat inrichtingspersoneel het lastig vindt om in toewijzing van beloningen een strikt onderscheid te maken tussen celgenoten wanneer één persoon in het Basisprogramma en één persoon in het Plusprogramma verblijft. Zoals een directeur vertelde, kan het resultaat dan zijn dat beide gedetineerde personen deze beloning ontvangen:

“Jij moet binnen blijven, maar je maatje mag er wel uit.” Eigenlijk moet die deur dicht, maar soms laat je die deur wel even open staan, dus die [persoon in het Basisprogramma] gaat er ook weer uit.’

(Respondent 16)

Het open laten staan van deuren kan meerdere redenen hebben, zoals het willen voorkomen van discussies, een tekort aan tijd om te ‘sleutelen’ wanneer een gedetineerd persoon meermaals in en uit de cel wil, of onduidelijkheid over het programma waarin personen verblijven. Ook kunnen organisatorische factoren het onderscheid tussen Basis- en Plusprogramma vertroebelen, zoals bij het vorige knelpunt genoemd:

‘We zouden eigenlijk twee avondrecreaties (...) hebben, [daar heb je recht op] als je groen bent. Als je rood bent, zit je achter de deur (...) Maar we moeten helaas – door personeelstekorten – één avond [structureel] intrekken.’

(Respondent 12)

Het citaat illustreert dat personen in een Plusprogramma soms minder vrijheden hebben dan volgens beleid zijn toegestaan, bijvoorbeeld doordat avondprogramma’s niet aangeboden worden wegens personeelstekorten. Een mogelijk gevolg van een beperkt onderscheid tussen het Basis- en een Plusprogramma kan zijn dat personen in een Basisprogramma zich niet langer (extrinsiek) gestimuleerd voelen om zich aan de gedragsnormen te houden, voor zover daarvan al sprake was (zie knelpunt 1). De beoogde (rechts)zekerheid en (-)gelijkheid dat gewenst gedrag leidt tot het ontvangen van beloningen, lijkt in de praktijk regelmatig onder druk te staan. Gewenst gedrag blijkt immers niet altijd vereist voor het ontvangen van sommige beloningen, terwijl andere beloningen niet altijd worden toegekend, ook al wordt er wel gewenst gedrag vertoond.

5. Discussie: aanpassen of afschaffen?

Dat het systeem van promoveren en degraderen recent tien jaar bestond, was de aanleiding voor deze bijdrage, waarin de volgende vraag is beantwoord: Ruim tien jaar ervaringen met promoveren en degraderen: Wat weten we en hoe nu verder? Een synthese van het beschikbare onderzoek toont aan dat er nog veel obstakels zijn. De effectiviteit kan empirisch moeilijk vastgesteld worden, is in theorie be-

perkt en de uitvoerbaarheid van het huidige systeem knelt op meerdere punten. Ook schuurt het huidige systeem met grondrechten en rechtsbeginselen. Hoe nu verder?

Een eerste reflex is om de knelpunten te repareren en op het ingeslagen beleidspad door te gaan. Elders heb ik daarvoor uitgebreid een aantal suggesties aangedragen.⁸⁵ Voorbeelden zijn zeker, snel en voorspelbaar belonen, het beter identificeren van problemen met zelfredzaamheid, gedrags- en re-integratiedoelen daarop aanpassen, en passende ondersteuning bieden. Maar dergelijke reparaties zullen niet alle knelpunten oplossen. Hoogstens wordt gedragsaanpassing op korte termijn gestimuleerd, maar duurzame gedragsverandering (*substantive compliance*) waarschijnlijk niet. Intrinsieke motivatie en bejegening die daarop is gericht, blijven onderbenut, en een instrumentele benadering en reactie van gedetineerde personen voeren de boventoon. Tot slot blijft de frictie met grondrechten en beginselen van proportionaliteit, minimale beperkingen en gelijkheid bestaan zolang vrijheden verdiend moeten worden. Gegeven deze beperkingen en de constatering dat het huidige systeem ingrijpende, onomkeerbare gevolgen heeft voor de levens van gedetineerde personen, is het opportuun om terughoudendheid te betrachten in de toepassing van het huidige systeem en een alternatief scenario te verkennen.

Een alternatief kan zijn om een ander beleidspad in te slaan, bijvoorbeeld door het huidige systeem van promoveren en degraderen af te schaffen. De kaders van dit scenario worden gevormd door veiligheid in de inrichtingen, evenals grondrechten en rechtsbeginselen – passend bij de Nederlandse rechtsstaat. Dat kan door de toekenning van interne vrijheden te begrenzen met het beginsel van minimale beperkingen. Gedetineerde personen zullen tot alle interne vrijheden toegang krijgen, ongeacht hun niveau van zelfredzaamheid, psychische problematiek en drugsverslaving, voor zover de veiligheid gewaarborgd kan worden. De bestaande systematiek van disciplinaire straffen kan worden ingezet bij gedragingen die de veiligheid bedreigen, maar ander (ongewenst) gedrag wordt niet bestraft. Door resocialisatie niet langer te hoeven verdienen, worden knelpunten ten aanzien van rechtszekerheid en (materiële) rechtsgelijkheid sterk gereduceerd. Met het wegvallen van continue gedragsobservatie, -interpretatie en -beoordeling zal van het zoeken naar een balans tussen controleren en ondersteunen, evenals de ervaring dubbel gestraft te worden, vermoedelijk ook veel minder sprake zijn.

Belangrijk is dat het aanleren van het nemen van verantwoordelijkheid voor gedrag in dit alternatieve scenario op een geheel andere manier benaderd wordt. Door verantwoordelijkheid en zelfdwang van bovenaf op te leggen gaat het huidige systeem uit van wantrouwen en controle. Dat kan de (ervaren) autonomie en zo het aanleren van verantwoordelijkheid frustreren.⁸⁶ Autonomie is volgens sociaalwetenschappelijke literatuur over gedragsverandering een cruciaal ingrediënt van

85 Elbers 2024.

86 Crewe 2011; Beckmann 2017; Crewe & Ievins 2020.

duurzame gedragsverandering.⁸⁷ Autonomie kan bevorderd worden door het geven van vertrouwen en keuzevrijheid, hetgeen vervolgens de ontwikkeling van intrinsieke motivatie en het nemen van verantwoordelijkheid voor (duurzame) gedragsverandering kan stimuleren.⁸⁸ Deze benadering biedt inrichtingspersoneel meer ruimte voor relatiemanagement en dus revitalisering van relationele veiligheid. Immers, er zijn aanwijzingen uit onderzoek dat een bejegeningstijl gebaseerd op vertrouwen, die intrinsieke motivatie en autonomie stimuleert en zo bijdraagt aan procedureel rechtvaardige ervaringen van gedetineerde personen, positiever uitwerkt op normnaleving dan een controlerende, wantrouwende bejegeningstijl.⁸⁹ Deze aanwijzingen vragen wel om vervolgonderzoek in Nederlandse context, zoals de empirische en de beleidscyclus voorschrijven.

Inherent aan deze bejegeningstijl is individualisering, waardoor ook duidelijker kan worden wie minder zelfredzaam is en hoe ondersteuning vormgegeven kan worden. Meer ondersteuning en minder controle passen beter bij de huidige detentiepopulatie die gekenmerkt wordt door allerlei problematiek. Bovendien zou deze benadering de instrumentele steun bij resocialisatie kunnen complementeren met sociale en emotionele steun, die momenteel veelal wordt gemist.⁹⁰

Ter afsluiting, deze bijdrage beoogde het debat over het systeem van promoveren en degraderen en het overkoepelende detentiebeleid te voeden door ervaringen met het huidige systeem op een rij te zetten. De gesignaleerde knelpunten geven bovenal de noodzaak van dat debat aan. De verkenning van een alternatief toekomstscenario geeft aanleiding om in dat debat ten minste twee punten nader te analyseren. Ten eerste de verhouding tussen organisatie- en strafdoelen, zoals veiligheid, vergelding en resocialisatie. Ten tweede de complexe verhouding tussen verantwoordelijkheid, autonomie en zelfredzaamheid. Het volgende citaat van de Amerikaanse onderzoeker John McKendry geeft daar een zinvolle aanzet toe. Al reflecterend op zijn uitgebreide interviewtranscripten met gedetineerde mannen kwam hij tot de volgende conclusie:

‘Coming to responsibility cannot be coerced (p. 498) (...) What is left of the notion of responsibility when agency has been extracted? By hollowing out the subjective, volitional component, he leaves only the bare shell of meaning –

87 Dit geldt zowel voor zogeheten *deficit based* perspectieven op gedragsverandering, zoals het *Risk-Needs-Responsivity* model (Bonta & Andrews 2010), als voor *strength based* perspectieven, zoals de het Good Lives Model (GLM) en aanpalende theorieën zoals de Zelfdeterminatietheorie (R.M. Ryan e.a., ‘Building a science of motivated persons: Self-determination theory’s empirical approach to human experience and the regulation of behavior’, *Motivation Science* 2021, 2, p. 97-110; Ward & Brown 2004).

88 Passend bij de uitgangspunten van de RSJ (RSJ, *Goed bejegenen. Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan*, Den Haag: RSJ 2012).

89 J. van der Kaap-Deeder e.a., ‘The internalization of and defiance against rules within prison: The role of correctional officers’ autonomy-supportive and controlling communication style as perceived by prisoners’, *Motivation and Emotion* 2009, 43, p. 771-785; Farahi & Van de Rijt 2016.

90 Doekhie e.a. 2024.

Ruim tien jaar ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen

namely the experience of being treated as a fitting object of punishment' (p. 489).⁹¹

91 J.P. McKendy, "I'm very careful about that": Narrative and agency of men in prison', *Discourse & Society* 2006, 4, p. 473-502.