

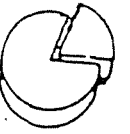
HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SUBSIDIES DELINQUENTENZORG EN JEUGDINRICHTINGEN

APRIL 1992

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1993
DEELRAPPORT NR. 2





HEROVERWEGINGSONDERZOEK

SUBSIDIES DELINQUENTENZORG EN JEUGDINRICHTINGEN

APRIL 1992

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1993
DEELRAPPORT NR. 2



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

"Subsidies Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen"

april 1992

INHOUDSOPGAVE

	pag.
Samenvatting	
Hoofdstuk 1 <u>Inleiding</u>	1
Taakopdracht	1
Hoofdstuk 2 <u>Beschrijving en analyse</u>	
2.1 Strafklimaat	3
A Algemeen	3
B Alternatieve Sancties	3
C Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen	4
2.2 Karakter en effectiviteit	
A Terbeschikkingstelling	5
B Justitiële Jeugdinstellingen	8
C Gevangeniswezen	11
2.3 Kosten en financiering	
A Justitiële tbs-instellingen	14
B Justitiële jeugdinstellingen	16
C Gevangeniswezen	17
Hoofdstuk 3 <u>Capaciteit</u>	
3.1 Capaciteit ultimo 1991	
A Justitiële tbs-instellingen	19
B Justitiële Jeugdinstellingen	19
C Gevangeniswezen	19
3.2 Toetsing prognose	
Terbeschikkingstelling	21
Justitiële Jeugdinstellingen	21
Gevangeniswezen	22

Hoofdstuk 4 Beleidsvarianten

4.1 *Terbeschikkingstelling*

A	Gelijktijdige tenuitvoerlegging straf en tbs	23
B	Beperking artikel 120 GM plaatsingen	23

4.2 *Justitiële Jeugdinstellingen*

A	Versnelling door- en uitstroom	25
B	Bijstelling capaciteitsprognose	26
C	Ouderbijdrage strafrechtelijke sanctie	27

4.3 *Gevangeniswezen*

A	Dienstverlening	28
B	Electronisch huisarrest	30
C	Selectiecriteria HOI	31
D	Extramurale executie	31
E	Verruiming alternatieve sancties	32
F	Samenvattend overzicht besparingsvarianten	33

4.4 *Overige varianten*

Terbeschikkingstelling

	Verbetering doorstroom	34
	Alternatieve sanctie en tbs	36
	Vreemdeling en tbs	36
	Wijziging TBS zonder bevel tot verpleging	37
	TBS-tussenvorm	37

Justitiële Jeugdinstellingen

	Instroombeperking	38
	Toepassing Alternatieve Sancties	39
	Concentratie specifieke deskundigheid	40
	Detentiefasering	40
	Normharmonisatie	40

Bijlagen:

- 1: Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep
 - 2: Karakter van de maatregel tbs
 - 3: Effectiviteit van de tbs
 - 4: Karakter van de justitiële jeugdinstellingen
 - 5: Effectiviteit van de sancties in het jeugdstrafrecht
 - 6: Karakter van het gevangeniswezen
 - 7: Effectiviteit van vrijheidsstraffen
 - 8: Capaciteit
 - 9: Ouderbijdrage en strafrechtelijke sanctie
- Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Taakopdracht

In het verband van het zgn. tweede spoor van het geïntegreerd subsidiebeleid had de heroverwegingswerkgroep Subsidies D&J tot taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van de subsidies aan de particuliere justitiële jeugdinstellingen en aan de particuliere instellingen voor ter beschikking gestelden.

Het onderzoek zou zich in het bijzonder dienen te richten op de effectiviteit en doelmatigheid van deze instellingen versus die van (extramurale) alternatieve vormen van strafexecutie (Miljoenennota 1992, blz. 239).

De werkgroep heeft in eerste aanleg de effectiviteit in relatie tot de kosten geëvalueerd. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het mogelijk is het kostenniveau te verlagen, onder meer door verruimde toepassing van alternatieve sancties. In tweede aanleg heeft de werkgroep ook de rijksinstellingen bij deze evaluatie betrokken, zulks omdat tussen particuliere- en rijksinstellingen ter zake geen goede onderscheiding kan worden gegeven.

De werkgroep kwam tot de conclusie dat er geen reële mogelijkheden tot substitutie van ter beschikking stelling (een maatregel met een maatschappijbeveiligend karakter) door alternatieve straffen zijn. Daarnaast kwam de werkgroep tot de conclusie dat een verdere verruiming van alternatieve sancties voor jeugdigen slechts in beperkte mate zal kunnen leiden tot een verdere terugdringing van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor minderjarigen.

In derde aanleg heeft de werkgroep het onderzoek nog verder verruimd door ook het gevangeniswezen bij het onderzoek te betrekken.

Analyse

De werkgroep heeft een beschrijving en analyse gegeven van de alternatieve sancties, de ter beschikking stelling, de justitiële instellingen voor jeugdbescherming en de penitentiaire instellingen. Aangegeven is wat de effectiviteit is van de verschillende straffen en maatregelen, zulks met onderscheiding van de verschillende beoogde doelen. Daarbij is de werkgroep tot een aantal conclusies gekomen. Zo is onder meer geconcludeerd dat het mogelijk moet zijn het effect van ter beschikking stelling, gericht op het voorkomen van recidive, te verbeteren.

Geconstateerd is, dat jeugdigen die een vrijheidsbenemende straf hebben ondergaan, gemiddeld een hoger recidivepercentage kennen, dan jeugdigen ten aanzien van wie een alternatieve sanctie is toegepast. Wat betreft de gevangenisstraf is geconcludeerd, dat de doeleinden "voorkomen van strafbare feiten tijdens de detentie" en "vergelding" worden gerealiseerd. Wat betreft de doeleinden van speciale en generale preventie kan niet tot een eenduidige conclusie worden gekomen.

Capaciteit

In het verband van het bestuderen van varianten heeft de werkgroep onder meer de eerder opgestelde capaciteitsprognoses voor respectievelijk de inrichtingen voor ter beschikking stelling, de jeugdinrichtingen en de penitentiaire inrichtingen nader bestudeerd en geactualiseerd. Dit leverde de navolgende conclusies op.

De eerder berekende capaciteitsbehoefte voor inrichtingen van ter beschikking stelling - en daarmee het eerder berekende tekort aan plaatsruimte - is nagenoeg onveranderd gebleven en is becijferd op 116 plaatsen. Voorzien is in een capaciteitsuitbreiding van slechts 80 plaatsen.

Voor de opvanginrichtingen van jeugdbescherming was de behoefte aan plaatsen eerder gesteld op 349 plaatsen; deze behoefte aan extra plaatsruimte moet nader worden vastgesteld op 447 plaatsen. Voor de behandelinrichtingen van jeugdbescherming was de behoefte eerder gesteld op 523 plaatsen, maar is nu nader vastgesteld op 572 plaatsen. Tengevolge van meer capaciteit in de justitiële behandelinrichtingen leidt dit echter niet tot bijstelling van de prognose van de behoefte aan behandelcapaciteit. Per saldo is er zonder plaatsbehoefteverminderende maatregelen behoefte aan 98 plaatsen extra in de jeugdinrichtingen van justitie.

Een afdoende betrouwbare berekening voor de te prognosticeren plaatsbehoefte in het gevangeniswezen kon nog niet worden gegeven. Duidelijk is wel dat de druk op de capaciteit weer is toegenomen en dat het aantal zgn. heenzzendingen wegens gebrek aan plaats in een huis van bewaring weer toeneemt. Geconstateerd moet worden dat de eerder geraamde maximale capaciteitsbehoefte met tenminste enkele honderden plaatsen opwaarts moet worden bijgesteld. Overigens is in dit tekort niet verdisconteerd, dat er, om redenen van handhaving van de openbare orde steeds vaker behoefte is aan het met onmiddellijke ingang voorhanden hebben van een significant aantal zgn. lege cellen bij het gevangeniswezen.

Varianten

De werkgroep heeft een groot aantal varianten onder ogen gezien die mogelijkerwijs zouden kunnen leiden tot bevordering van de doelmatigheid en effectiviteit van de financiële middelen die besteed worden ten behoeve van de rijks- en particuliere inrichtingen die tot het beleidsterrein van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen behoren.

Een aantal varianten is globaal bestudeerd, maar om verschillende redenen is besloten deze niet verder uit te werken. Het gaat daarbij om de volgende varianten:

Terbeschikkingstelling

A. Verbeterde doorstroom van ter beschikking gestelden naar instellingen van algemene of geestelijke gezondheidszorg. De werkgroep is van mening dat deze variant in beginsel tot besparingen kan leiden. Gezien de gecompliceerdheid van het onderwerp kon deze variant echter niet ten volle worden uitgewerkt. Wel stelt de werkgroep voor deze variant te gelegener tijd nader te bezien.

- B. De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat alternatieve sancties geen alternatief voor ter beschikking stelling kunnen zijn.
- C. De werkgroep was niet in staat besparende alternatieven te formuleren voor ter beschikking gestelde vreemdelingen.
- D. Bezien is of verruiming van de ter beschikking stelling zonder bevel tot verpleging van overheidswege tot besparingen zou kunnen leiden. Omdat dit onderwerp reeds in studie is genomen door de commissie Herijking Sanctietoepassing, heeft de werkgroep deze variant niet uitgewerkt.
- E. De werkgroep heeft bezien of de tenuitvoerlegging van de ter beschikking stelling in een penitentiaire inrichting tot besparingen zou kunnen leiden. Geconcludeerd werd dat deze variant geen wezenlijke besparingen met zich zal brengen.

Justitiële Jeugdinrichtingen

- A. Verdere beperkingen van de instroom in de jeugdinrichtingen lijken niet aanwezig.
- B. Mede gezien de huidige grote spanning tussen plaatsbehoefte en beschikbare plaatsen in de jeugdinrichtingen heeft de werkgroep geconcludeerd, dat initiatieven ter verdere verruiming van het aantal alternatieve sancties voor jeugdigen niet tot besparingen zal leiden.
- C. Ideeën voor vormen van detentiefasering in/tussen de jeugdinrichtingen bieden onvoldoende basis voor besparingen.
- D. Bezien zou kunnen worden of voor de jeugdinrichtingen een vorm van normharmonisatie zou kunnen worden ingevoerd. Verondersteld moet worden dat de effecten hiervan per saldo budgettair neutraal uitwerken.

Een aantal andere varianten waarvan de werkgroep meent, dat deze na invoering tot besparingen kunnen leiden, is nader uitgewerkt. Het betreft de navolgende voorstellen:

Terbeschikkingstelling

Bijstelling capaciteitsprognoses ter beschikking stelling

De werkgroep stelt voor de eerder gehanteerde vooronderstellingen met betrekking tot plaatsbehoefte voor gelijktijdige tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf en de maatregel van ter beschikking stelling neerwaarts bij te stellen.

Tevens stelt de werkgroep voor het eerder geraamde aantal benodigde plaatsen in inrichtingen voor ter beschikking stelling voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf met toepassing van artikel 120 Gevangenismaatregel neerwaarts bij te stellen. Per saldo resulteert dit tot een neerwaarts effect op het capaciteitstekort in de TBS-inrichtingen van 35 plaatsen (waarvoor uiteraard wel extra plaatsbehoefte bij het gevangeniswezen ontstaat). Uiteindelijk kan een en ander leiden tot een structurele niveauperlaging van de subsidieverstrekking van f 5,5 mln.

Justitiële jeugdinrichtingen

Versnelling door- en uitstroom jeugdinrichtingen

Beperking van de toestemming tot opneming in een behandelinrichting voor jeugdigen in het kader van voortgezette hulpverlening na meerderjarigheid kan leiden tot een afname van de plaatsbehoefte van omstreeks zeven plaatsen. In een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte zou dit leiden tot een structurele besparing op de exploitatiekosten van f 0,8 mln.

Bijstelling capaciteitsprognose inrichtingen

De werkgroep meent dat de eerdere prognose aan plaatsbehoefte in de justitiële jeugdinrichtingen om verschillende redenen neerwaarts kan worden bijgesteld (zulks uiteraard los van actuele ontwikkelingen die tot een opwaartse bijstelling aanleiding geven). In een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte zou dit leiden tot een structurele kostenreductie van f 4,7 mln.

Ouderbijdrage bij strafrechtelijke OTS

De werkgroep heeft gezien of het vaststellen (en innen) van ouderbijdragen ook bij plaatsing in een justitiële jeugdinrichting op grond van een strafbaar feit zou kunnen worden gerealiseerd. Uiteindelijk kwam de werkgroep tot de conclusie dat dit alleen in het geval van een zgn. strafrechtelijke ondertoezichtstelling kan worden overwogen. Deze maatregel kan leiden tot een geringe groei van de middelen.

Gevangeniswezen

Dienstverlening voor zgn. zelfmelders

De werkgroep stelt zich voor, dat voor een aantal van de zgn. zelfmelders kan worden overgegaan tot het opleggen van een dienstverlening in plaats van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in een half-open inrichting. In een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte kan dit leiden tot een structurele besparing op de exploitatiekosten van f 1,6 mln.

Electronisch huisarrest in plaats van vreemdelingenbewaring

De werkgroep stelt voor om voor vreemdelingen die ter fine van uitzetting in een huis van bewaring worden geplaatst, de maatregel van electronisch huisarrest toe te passen. In een situatie van evenwicht tussen behoefte en plaatsruimte in huizen van bewaring kan hiermee een structurele besparing van 332 plaatsen, respectievelijk f 20,1 mln + p.m. op de exploitatiekosten worden gerealiseerd.

Indien met deze maatregel goede ervaringen worden opgedaan, ware te bezien - zo stelt de werkgroep voor - of electronisch huisarrest ook voor andere categorieën gedetineerden kan worden ingevoerd, hetgeen uiteraard tot aanvullende besparingen zal leiden.

Wijziging selectiecriteria HOI

De werkgroep stelt voor de selectiecriteria voor half-open gevangenis- sen te verruimen. In een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte levert dit een structurele besparing op de exploitatiekosten van f 1,2 mln op.

Extramurale executie

De werkgroep stelt voor op ruime(re) schaal vormen van extramurale detentie toe te passen. In een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte leidt dit tot een structurele besparing op de exploitatiekosten van f 1 mln.

Verruiming toepassing alternatieve sancties

De werkgroep stelt voor om op basis van het OCAS-rapport "Alternatieve sancties; sancties met het oog op de toekomst" over te gaan tot een sterk verbrede toepassing van alternatieve sancties. Naar raming levert dit in een situatie van evenwicht tussen behoefte en beschikbaarheid van plaatsruimte per saldo een structurele besparing op de exploitatiekosten van f 2,6 mln. + p.m.

tieve sancties tot zinvolle, meer substantiële (besparings-) voorstellen te komen, lag naar het oordeel van de werkgroep de overstap naar het gevangeniswezen voor de hand.

Tot slot is in de werkgroep aan de orde geweest of zij een fundamentele discussie over de bestaansgronden van de maatregel van terbeschikkingstelling diende aan te gaan. Uiteindelijk heeft de werkgroep geoordeeld dat zij, gelet op haar samenstelling, niet het juiste gremium voor een dergelijke discussie is.

1. INLEIDING

Het "tweede spoor" van het geïntegreerd subsidiebeleid voorziet in toetsing van subsidies aan criteria van actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid. De heroverweging van subsidieregelingen vormt een essentieel onderdeel van deze aanpak. In dit kader heeft het kabinet besloten onder meer een onderzoek te wijden aan de subsidies van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen van het ministerie van Justitie.

Taakopdracht

De taakopdracht van de werkgroep luidde: "onderzoek naar doelmatigheid en effectiviteit van de subsidies aan particuliere justitiële jeugdinstellingen en aan de particuliere instellingen voor ter beschikking gestelden. Het onderzoek zou zich in het bijzonder moeten richten op de effectiviteit en doelmatigheid van deze instellingen versus die van (extramurale) alternatieve vormen van strafexecutie."

Ter uitvoering van de taakopdracht heeft de werkgroep gekozen voor een benadering waarbij in eerste instantie de effectiviteit in relatie tot de kosten van beide subsidie-instrumenten is geëvalueerd. Tevens is nagegaan in hoeverre het mogelijk is het kostenniveau te verlagen door onder meer toepassing van alternatieve sancties.

In tweede aanleg heeft de werkgroep in deze evaluatie ook de rijksinstellingen op het beleidsterrein betrokken, aangezien qua kosten de rijks- en particuliere instellingen weinig van elkaar verschillen en er op het terrein van de executie ook op inhoudelijke gronden geen goede splitsing is aan te brengen tussen instellingen die via subsidies gefinancierd worden en instellingen waarvan de exploitatie rechtstreeks ten laste komt van de Justitiebegroting.

In derde aanleg heeft de werkgroep onderzocht of ook voor het overige deel van het beleidsterrein van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen i.c. het gevangeniswezen naast bestaande vormen van alternatief sanctioneren nieuwe kostenbesparende modaliteiten ontwikkeld kunnen worden.

Met de keus van de werkgroep om in derde aanleg varianten te ontwikkelen op het terrein van het gevangeniswezen is zij verder gegaan dan haar eigenlijke taakopdracht. De werkgroep baseert zich daarbij op de volgende overweging. De mogelijkheden tot substitutie door alternatieve vormen van straffen zijn bij de terbeschikkingstelling nihil. Alternatieve straffen hebben geen maatschappij-beveiligend karakter en zijn bedoeld ter vervanging van (korte) onvoorwaardelijke straffen. De tbs beoogt nu juist de samenleving te beveiligen tegen onaanvaardbaar geachte risico's voor herhaling van ernstige misdrijven. Bovendien is de tbs een maatregel en heeft uit dien hoofde een ander karakter dan een straf (zie hierover paragraaf 4.2). Voor de justitiële jeugdinstellingen geldt, dat er voor minderjarigen reeds een breed scala aan alternatieve sancties ontwikkeld is. Een verdere verruiming van deze alternatieven zal slechts in beperkte mate kunnen leiden tot een verder terugdringen van vrijheidsbenemende straffen en -maatregelen voor minderjarigen. Gelet op het zojuist genoemde doel van de alternatieve sanctie en de taakopdracht van de werkgroep om ter zake van alterna-

2. BESCHRIJVING EN ANALYSE

2.1 Strafklimaat

A. *Algemeen*

Worden de ontwikkelingen over de afgelopen jaren in ogenschouw genomen, dan kan worden vastgesteld dat in de samenleving verschuivingen zijn opgetreden in het denken over vrijheidsbeneming en de plaats van de criminele mens. De samenleving individualiseert steeds sterker wat onder meer tot gevolg heeft dat de sociale controle afneemt. Deze ontwikkeling heeft onder meer tot gevolg dat er een grotere druk is komen te staan op het strafrecht als uiterste redmiddel (ultimum remedium). Het strafrecht verenigt twee onlosmakelijke functies in zich. Aan de ene kant wordt strafbevoegdheid aan de Staat toegekend, aan de andere kant kan aan het strafrecht een instrumentele functie worden toegekend. Het stuurt de samenleving. De rol van de strafrechtelijke handhaving bij de handhaving van normen die verband houden met de interveniërende sociale staat dient echter een beperkte te blijven, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1988.¹ De mate waarin het strafrecht wordt toegepast en de gestaag toenemende stroom nieuwe strafbepalingen laten ruimte voor gerede twijfel aan het karakter van het strafrecht als uiterste redmiddel.

B. *Alternatieve Sancties*

Het denken over vrijheidsbeneming is in beweging en verliest zijn geijkte, aan de traditionele gevangenisstraf gekoppelde, betekenis. Hoewel, zoals gezegd, het strafrecht nauwelijks nog als ultimum remedium kan worden beschouwd, kan wel worden gesteld dat binnen het gamma aan straffen en maatregelen de gedachte langzaam terrein wint dat de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wél het uiterste redmiddel is.

De reeds genoemde individualisering geeft niet alleen een nieuwe impuls aan deze ontwikkeling maar zal er misschien ook een nieuw perspectief aan weten te bieden. Zo is de afgelopen jaren het aantal executievarianten toegenomen en zien we de opkomst van de vrijheidsbeperkende sancties naast en in plaats van de traditionele gevangenisstraf. Al met al een ontwikkeling naar een steeds grotere verscheidenheid in strafrechtelijke vrijheidsbenemingen die de toepassing van alternatieve vormen van vrijheidsbeneming in betekenis zullen doen toenemen.

Ontwikkelingen in het buitenland

In landen als de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië en Duitsland hebben alternatieve sancties in diverse vormen een grote ontwikkeling doorgemaakt. Die ontwikkeling is meestal eerder aangevangen en vaak ook groter geweest dan in ons land. De reden daarvoor ligt voor de hand. In die landen was al veel eerder sprake van een grote druk op het gevangeniswezen. De noodzaak tot het ontwikkelen van alternatieven werd eerder en dringender gevoeld.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. "Rechtshandhaving". Rapport aan de regering nr. 75, Den Haag, 1988, pag. 109/110.

Onderzoek in die landen heeft zich van oudsher gericht op enerzijds de mate waarin alternatieve sancties worden toegepast bij hen die voorheen niet strafrechtelijk zouden worden vervolgd ("aanzuigende werking", zie hierover ook paragraaf 2.2.B) en anderzijds effectiviteit in termen van recidive, waarbij nadrukkelijk wordt vergeleken met vrijheidsbenemende sancties. Ondanks de eerdere en grotere ontwikkeling van alternatieven, is het gebruik van de vrijheidsstraf in landen als Groot-Brittanië en Duitsland twee- tot vijfmaal zo groot als in Nederland.

C. *Directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen*

Het beleidsterrein van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen omvat de zorg voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die de rechter op grond van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking staan. In de reeks opsporing (politie), vervolging (officier van justitie) en berechting (rechter) vormt het beleidsterrein met de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken het sluitstuk van de justitiële keten.

2.2 Karakterbeschrijving en effectiviteit

A. *Terbeschikkingstelling*

Karakter

De tbs is een rechterlijke maatregel² die de strafrechter kan opleggen aan diegenen die een ernstig delict hebben gepleegd en bij wie ten tijde van het plegen van het misdrijf sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens.

Het doel van de tbs met dwangverpleging is de beveiliging van de samenleving tegen ernstige recidive. Direkt, door de gedwongen verpleging in een tbs-inrichting, indirect door gerichtheid op het verminderen van het toekomstig gevaar door middel van een op structurele gedragsverandering gerichte behandeling. De tbs met verpleging van overheidswege is een ingrijpend dwangmiddel uit ons strafrecht. Dit hangt samen met de onbepaalde duur ervan en de diepe ingreep die het vormt in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De maatregel komt, gegeven het eerder genoemde ingrijpende karakter, veelal pas als reactie in aanmerking nadat minder ingrijpende reacties niet succesvol zijn gebleken. De maatregel tbs bestaat uit een tot behandeling motiverende verpleging waaraan de verpleegde zich niet of nauwelijks kan onttrekken. Perspectief op bewegingsvrijheid en beëindiging van de maatregel is in de regel afhankelijk van de voortgang in de behandeling en de hierdoor gerealiseerde gedragsverandering.

De aard van de tbs-bevolking is de afgelopen tientallen jaren zwaarder geworden, zowel naar de aard van de psychische stoornissen als de ernst van de misdrijven. Het aandeel terbeschikkingstellingen waarbij sprake is van een ernstig geweldsmisdrijf is sedert de zestiger jaren gestegen van 15% tot meer dan 90%. Maakten in 1970 seksuele delicten 5% van de tbs-populatie uit, inmiddels is 34% van de huidige tbs-populatie ter beschikking gesteld (mede) naar aanleiding van een seksueel delict. Bij meer dan de helft is sprake van ernstige affectieve en pedagogische verwaarlozing. Twee derde van de ter beschikking gestelden had voor de oplegging van de tbs eerder contact met instellingen uit de algemene geestelijke gezondheidszorg. De gemiddelde duur van de vrijheidsontneming, gerekend van de onherroepelijke veroordeling, bedraagt bijna 6 jaar. Wordt het proefverlof buiten beschouwing gelaten dan komt de verblijfsduur gemiddeld uit op 5 jaar. De gemiddelde duur van het intramuraal verblijf in een tbs-inrichting bedraagt ruim 4 jaar. Een uitgebreidere beschrijving van het karakter van de maatregel en de (aard van de) tbs-populatie is opgenomen in bijlage 2.

Effectiviteit

Door zijn aard wordt de tbs, meer dan andere straffen of maatregelen gekenmerkt door een verscheidenheid van functies en doelstellingen. Een consequentie daarvan is dat de beoordeling van de effectiviteit van deze maatregel niet alleen berust op de mate van realisering van het voorkomen van (ernstige) recidive, de primaire doelstelling, maar

² Zie voor beschrijving van het onderscheid tussen straf en maatregel hoofdstuk 4.2

dat ook enkele andere criteria van belang zijn. Een probleem hierbij is dat deze criteria soms kwalitatief en principieel van aard zijn en daarom moeilijk van streefcijfers en prijskaartjes kunnen worden voorzien.

Voorkomen dat de betrokken delinquent opnieuw een ernstig (gewelds-) delict pleegt staat bij de tbs-maatregel centraal. De urgentie van deze doelstelling wordt bepaald door twee belangrijke kenmerken van de tbs-populatie. Ten eerste door het feit dat deze groep delinquenten per definitie, op grond van hun persoonlijkheidsstructuur, als sterk recidive-gevaarlijk wordt aangemerkt. Ten tweede door het feit dat het in toenemende mate gaat om plegers van ernstige geweldsdelicten. Het is zowel logisch als praktisch uitgesloten om de voor de tbs cruciale vraag naar het voorkomen van recidive rechtstreeks te kunnen beantwoorden. Net zoals bij andere vormen van (medische) interventie bestaat de principiële onmogelijkheid om te weten welke delicten wel zouden zijn gepleegd indien er geen tbs-maatregel ten uitvoer was gelegd. De wezenlijke vraag naar het voorkomen van recidive kan op zijn best door middel van schattingen en afleidingen worden benaderd. Wel is het mogelijk om ex post de mate waarin het preventie-oogmerk is gerealiseerd vast te stellen.

Anderssoortige effectiviteit

De tbs-populatie is, behalve op basis van de door hen gepleegde ernstige strafbare feiten, tevens geselecteerd op het criterium "gebrekige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens". De opdracht aan de tbs-inrichtingen luidt minimaal verpleging en zo mogelijk behandeling van de ter beschikking gestelde. Naast het hierboven genoemde recidive-gevaar gelden er dus kennelijk ook andere psychosociale (volks-)gezondheidscriteria voor de effectiviteit van de tbs-maatregel. Met andere woorden, de effectiviteit van de tbs wordt mede bepaald door het therapeutische succes als zodanig. Daaronder is ook te verstaan het tegengaan van verslechtering van de psychische gesteldheid.

Naast de vermindering van de recidive-kansen en het therapeutisch succes bestaat een derde, min of meer zelfstandige, categorie van effectiviteits-criteria. Deze heeft betrekking op principes van de Nederlandse strafrechtspleging en op de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van detentie. Met andere woorden wanneer met de tbs niet de gewenste verbetering zou worden bereikt dan hoeft dit nog niet te betekenen dat de maatregel zonder betekenis is. Het accent komt dan te liggen op de verzorgende/isolerende aspecten van de maatregel.

De zin van de realisering van kwaliteitsnormen door middel van de tbs-maatregel kan echter ook worden beschouwd vanuit de detentie zelf. Het strafrecht kan nu juist met mate worden toegepast (geen lange vrijheidsstraffen) zolang de beveiliging van de samenleving door de tbs tot op zekere hoogte kan worden gegarandeerd. In deze zin bestaat de effectiviteit van de tbs dus eenvoudig uit een bijdrage aan de uitvoerbaarheid van de detentie in penitentiaire inrichtingen.

Evaluatie op basis van effectiviteits-criteria

In het bestek van de heroverwegingen is het maar beperkt mogelijk in te gaan op de hierboven genoemde "anderssoortige effectiviteit". Deze criteria zijn voor een deel moeilijk kwantificeerbaar en voor een ander deel staan ze buiten een justitiële context, zoals bij de therapeutische succes-criteria. Het bestaan en het belang ervan dient in elk geval te worden onderkend en onderstreept. Gegeven de aard van de

bemoeienis gedurende de tenuitvoerlegging, geven recidive-gegevens een onvolledig beeld van de effectiviteit van de verpleging en behandeling. De verschillende follow-up onderzoeken die ter zake zijn verricht geven in dit verband relevante aanvullende informatie. Omdat deze anderssoortige effectiviteits-criteria moeilijk kwantificeerbaar zijn, beperkt de werkgroep zich tot het vanuit de justitiële optiek meest tastbare en meest prominente recidive-criterium.

Recidive tijdens tenuitvoerlegging

Uit onderzoek is naar voren gekomen dat bij 16% tijdens de tenuitvoerlegging een misdrijf bekend is geworden van een meer of minder ernstig karakter. Bij 24% van de ter beschikking gestelden die een proefverlof hebben gehad is tijdens het verlof ten minste een delict bekend geworden en bij 8% ten minste een delict met geweldpleging.

Driekwart van de delicten die tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel gepleegd zijn, vond plaats tijdens de intramurale fase. Omdat recidive voor deze fase is gedefinieerd als het opnieuw bekend worden van een misdrijf, d.w.z. een op het parket ingeschreven procesverbaal ter zake van een misdrijf, brengt deze maatstaf met zich mee dat de ernst van de delicten sterk uiteen kan lopen. Deze fase, waarin via het geleidelijk verruimen van de bewegingsvrijheid (begeleid verlof, onbegeleid verlof, meerdaags onbegeleid verlof) kan worden getoetst wat de voortgang in de behandeling is, vormt ook de grootste periode van de tbs-termijn (circa 4 jaar van de totaal gemiddeld 5 à 6 jaar). Tijdens het proefverlof worden 1,2 à 2 maal zoveel delicten per tijdseenheid gepleegd als tijdens de intramurale fase, doch dat is verklaarbaar vanuit het gegeven dat de ter beschikking gestelde tijdens proefverlof een grote mate van vrijheid heeft, een vrijheid die noodzakelijk wordt geacht om het ook daadwerkelijk een proeffase te doen zijn. Wordt niet naar het percentage gekeken, maar naar het totaal aantal door recidivisten gepleegde delicten, dan komt dat, gerelateerd aan de totale duur van de vrijheidsbeneming, neer op 14 (ernstigere geweldsdelicten) per jaar.

Recidive van ex-ter beschikking gestelden

Uit onderzoek is gebleken dat gedurende een periode van tien jaar precies de helft van de ex-tbs populatie opnieuw voor een delict werd veroordeeld. Al met al kan uit het beschikbare onderzoeksmateriaal worden geconcludeerd dat het na afloop van de tbs-behandeling in een kleine 20% van de gevallen mis gaat, in die zin dat er opnieuw een (seksueel) geweldsdelict wordt gepleegd.

Recidive tbs-gestelde versus langgestrafte

Geregeld wordt de vraag gesteld hoe de recidive van ter beschikking gestelden zich verhoudt tot die van langgestraften. Voor langgestraften bleken globaal overeenkomstige recidive-percentages te gelden als voor ter beschikking gestelden. Methodisch zijn dit soort vergelijkingen echter kwetsbaar. Strikt genomen is een dergelijke vergelijking alleen zuiver indien beide in de vergelijking betrokken categorieën ook in andere relevante opzichten vergelijkbaar zijn. Het Nederlandse strafstelsel gaat er nu juist van uit dat deze beide categorieën wat betreft mate van stoornis en gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens niet vergelijkbaar zijn (meer informatie hierover is opgenomen in bijlage 3, paragraaf 1.3.2).

Betekenis effekt-evaluatie

De praktische betekenis van effekt-evaluatie op basis van recidive ligt ook in de vraag op welke punten de tenuitvoerlegging van de tbs zodanig valt te verbeteren dat er een vermindering van recidive optreedt. Het thans beschikbare onderzoek geeft hiervoor enkele aanknopingspunten die ook in de Nota TBS zijn gesignaleerd en door de commissie "TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Gedetineerden" verder zullen worden verkend. Twee punten lijken in het bijzonder van belang. Ten eerste blijkt er een beperkte, maar wel consistent hogere recidive bij degenen bij wie de tbs door de rechter - tegen het advies van de behandelingsinrichting in - niet is verlengd (contraire niet-verlenging). Deze contraire niet-verlengingen blijken vooral ook voor te komen indien de ter beschikking gestelde al met proefverlof is. Deze praktijk draagt bij aan een terughoudend beleid van behandelingsinrichtingen bij de toekenning van proefverlof. Indien het aantal contraire niet-verlengingen kan worden teruggebracht, mag verwacht worden dat inrichtingen eerder tot proefverlof zullen overgaan. Hierdoor ontstaat een grotere doorstroom en kunnen ter beschikking gestelden eerder op minder dure plaatsen terecht komen. In de tweede plaats is gebleken dat circa 60% van de recidive in de eerste twee jaar na beëindiging van de maatregel optreedt. Zowel door - ten koste van de intramurale behandeling - eerder tot proefverlof over te gaan en dit langer te laten duren als, indien dit geïndiceerd is, de doorplaatsing naar algemene zorgvoorzieningen te verbeteren, kan winst in de zin van minder recidive worden bereikt.

In bijlage 3 is nadere informatie te vinden over recidivestudies en follow-up onderzoeken bij (ex-) ter beschikking gestelden.

B. *Justitiële jeugdinrichtingen*

Karakter

De basis voor de justitiële kindbescherming is te vinden in het jeugdrecht. De maatregelen van kindbescherming stammen uit de Kinderwetten die in 1905 werden ingevoerd. In het jeugd(straf)recht staat het belang van de jeugdige centraal. Omdat hij zijn groei naar volwassenheid en naar volwassen verantwoordelijkheid nog niet heeft voltooid, wordt hij in het jeugdstrafrecht benaderd op een wijze die toegesneden is op zijn persoon. Een reeks strafrechtelijke interventies, met vooral een pedagogische invalshoek, staat de kinderrechter hiervoor ter beschikking teneinde de jeugdige te behoeden voor zedelijke en lichamelijke ondergang. Maatregelen en straffen zijn in het jeugdrecht van hetzelfde kaliber, twee modaliteiten van een sanctie, het enige richtsnoer van de rechter bij zijn keuze is het belang van de minderjarige. In het kader van het jeugdstrafrecht heeft hij de keuze uit de volgende straffen:

- arrest, een korte vrijheidsstraf van minimaal 4 uur en maximaal 14 dagen,
- tuchtschoolstraf, met een duur van 1 tot 6 maanden.

Beide kunnen worden opgelegd ter zake van misdrijven en de arreststraf tevens ter zake van overtredingen waarover de rechtbank in eerste aanleg vonnist. Ingeval van misdrijf kunnen beide vrijheidsstraffen gecombineerd worden met een ondertoezichtstelling.

Daarnaast staan de kinderrechter, in het kader van het jeugdstrafrecht, de volgende maatregelen ter beschikking:

- plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling
Deze maatregel kan uitsluitend worden opgelegd ingeval van een misdrijf. Hij is bedoeld voor psychisch en/of verstandelijk gestoorde minderjarigen, wie het ten laste gelegde strafbare feit niet (geheel) kan worden toegerekend (als zodanig is de maatregel vergelijkbaar met de tbs voor volwassenen). De maatregel kan te allen tijde van regeringswege worden beëindigd maar eindigt in elk geval van rechtswege wanneer de veroordeelde de leeftijd van 21 jaar bereikt.

- ter beschikking stelling van de regering (jeugd-tbr).

Ook deze maatregel kan uitsluitend worden opgelegd ingeval van een misdrijf. De maatregel is bedoeld voor psychisch normale minderjarigen die dusdanige opvoedingstekorten vertonen dat een meer of minder langdurige (her)opvoeding, gepaard gaande met uithuisplaatsing, nodig is. De maatregel kan te allen tijde van regeringswege worden beëindigd en eindigt in elk geval van rechtswege als de veroordeelde de leeftijd van 18 jaar bereikt.

- strafrechtelijke ondertoezichtstelling (ots).

De ots kan worden opgelegd naar aanleiding van elk strafbaar feit. Doel en wijze van uitvoering zijn identiek aan de civielrechtelijke ots maar levert voor de jeugdige geen strafblad op en werkt dus minder stigmatiserend.

De justitiële jeugdinrichtingen zijn onderverdeeld in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen.

De opvanginrichtingen zijn voornamelijk bestemd voor voorlopig gehechten en voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf.

De capaciteit van de opvanginrichtingen per 1 januari 1992 bedraagt 340 plaatsen, verdeeld over 9 inrichtingen.

Ruim twee derde deel daarvan (231 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinrichtingen. Iets minder dan één derde deel (109 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere inrichtingen. Hoewel opvanginrichtingen en tuchtscholen theoretisch verschillen, laat de praktijk zien dat deze functies gebouwendelijk altijd gecombineerd zijn.

De behandelinrichtingen zijn bestemd voor opvoeding en behandeling in vrijheidsbenemend of -beperkend kader van veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel en van civielrechtelijk ondertoezichtgestelde minderjarigen vanaf 12 jaar.

De capaciteit van de behandelinrichtingen bedraagt 460 plaatsen. Een kwart daarvan (116 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinrichtingen. Driekwart (344 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere inrichtingen.

Behalve jongeren met een strafrechtelijke maatregel kunnen in justitiële behandelinrichtingen worden opgenomen:

- civielrechtelijk ondertoezichtgestelde jongeren vanaf 12 jaar

De civielrechtelijke ots vereist geen strafrechtelijke aanleiding. De ots kan worden uitgesproken wanneer het kind zodanig opgroeit dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd. De maatregel beperkt het gezag van de ouders of voogd. Plaatsing in een justitiële behandelinrichting is slechts mogelijk vanaf 12 jaar en geschiedt slechts ingeval van indicatie van vrijheidsbeneming of als andere, lichtere, vormen van hulp niet meer mogelijk zijn.

Van de justitiële behandelcapaciteit wordt meer dan 80% bezet door civielrechtelijk ondertoezichtgestelden. De laatste jaren zijn veel inspanningen geïnvesteerd in versterking van andere dan residentiële vormen van jeugdhulpverlening, met gelijktijdige vermindering van de totale residentiële capaciteit (bij WVC). Dit heeft ertoe geleid dat nog sterker dan vroeger de inrichtingspopulatie gekenmerkt wordt door

de meest ernstige problematiek, waarvoor andere mogelijkheden dan residentiële behandeling niet (meer) in aanmerking komen. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de rechtstoepassing vergt dat voor deze categorie ondertoezichtgestelden, die urgent hulp nodig heeft die niet meer in ander kader geboden kan worden, voldoende capaciteit beschikbaar is.

Het merendeel van de jeugdigen die in de justitiële jeugdinrichtingen zijn opgenomen heeft vermogensdelicten gepleegd (exacte cijfers zijn niet voorhanden). Het aandeel delicten waarin een geweldcomponent aanwezig is, neemt toe. In 1990 vormden de allochtone jongeren 57% van de populatie van de rijksopvanginrichtingen. Bij de particuliere inrichtingen lag dit percentage op 46%. Voor de opvanginrichtingen als totaal komt het percentage allochtonen op 53%.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de aard van de populatie en de jeugdstraffen en -maatregelen is opgenomen in bijlage 4.

Effectiviteit

In 1990 is uitvoerig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van alternatieve sancties en traditionele sancties in het jeugdstrafrecht. Om die reden zal in deze paragraaf zowel de effectiviteit van de sancties uit het jeugdstrafrecht worden behandeld als die van de alternatieve sancties voor jeugdigen.

Effectiviteit werd gemeten in termen van geregistreeerde recidive (nieuwe justitiecontacten op het niveau van het openbaar ministerie). Gezien het bijzondere karakter van alternatieve sanctie voor jeugdigen (toepasbaar ter vervanging van elke traditionele sanctie, dus ook niet-vrijheidsbenemende sancties), is de volgende vergelijking gemaakt: "lichte" alternatieve sancties met geldboetes, "middelzware" alternatieve sancties met voorwaardelijke vrijheidsstraffen (waarvan een deel opgelegd in combinatie met een geldboete) en "zware" alternatieve sancties met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Ruim 86% van de jeugdigen die tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werden veroordeeld had nadien nieuwe justitiecontacten. Van de jeugdigen die tot een "zware" alternatieve sanctie waren veroordeeld kwam 81% nadien opnieuw met justitie in aanraking.

Bij jeugdigen die tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf waren veroordeeld lag dit percentage op ruim 76. Van de jeugdigen die tot een "middelzware" alternatieve sanctie veroordeeld waren had circa 63% opnieuw contact met justitie.

Van de jeugdigen die tot een geldboete waren veroordeeld lag dit percentage op 63 en bij jeugdigen die tot een "lichte" alternatieve sanctie waren veroordeeld op 66.

Conclusie

In het algemeen boeken de alternatieve sancties betere resultaten dan traditionele sancties.

Dat geldt in het bijzonder voor de vergelijking met voorwaardelijke vrijheidsstraffen en in iets mindere mate ook voor de vergelijking met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In vergelijking met de geldboete doet de ("lichte") alternatieve sanctie het minder goed, zonder dat overigens sprake is van een statistisch significant verschil.

Vanuit de optiek van de alternatieve sancties pleit dit alles voor een ruimere toepassing van alternatieve sancties ten koste van traditionele sancties. De resultaten van de alternatieve sancties zijn immers in ieder geval niet slechter en in een aantal opzichten zelfs beter.

Een en ander neemt overigens niet weg dat de algemene recidive-uitkomsten voor zowel de traditionele als de alternatieve sancties geen reden tot optimisme geven.

Anderssoortige effectiviteit

Alternatieve sancties kunnen ook nog op een anderssoortige effectiviteit beoordeeld worden, namelijk op de mate waarin zij er in slagen de toepassing van traditionele sancties, meer in het bijzonder de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, terug te dringen. Dat blijkt ten aanzien van jeugdigen slechts in geringe mate het geval te zijn. Ongeveer een derde van alle zaken die met een alternatieve sanctie zijn afgedaan, is vergelijkbaar met zaken waarbij een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd. Daarbij dient te worden gerealiseerd dat van de groep onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ook vrijheidsstraffen van slechts enkele dagen deel uit maken.

Alternatieve sancties komen vooral in de plaats van voorwaardelijke vrijheidsstraffen. In de loop der jaren is het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen vrijwel gelijk gebleven. De toepassing van alternatieve sancties bij jeugdigen lijkt geen (terugdringende) invloed te hebben op toepassing van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Zeker de laatste jaren moet aan de alternatieve sanctie een aanzuigende werking worden toegeschreven. Onder aanzuigende werking ("net widening") wordt de toepassing verstaan van een alternatieve sanctie in zaken waarin de officier van justitie voorheen niet tot vervolging zou zijn overgegaan. Ook het feit dat het alternatief afdoen geen mitigerende invloed heeft op de uiteindelijke afdoening in die zin dat er toch een vrijheidsstraf wordt opgelegd is een aspect van de aanzuigende werking. Gedetailleerde informatie over effectiviteit van jeugdsancties en alternatieve sancties voor minderjarigen is opgenomen in bijlage 5.

In welke mate de alternatieve sancties er in slagen de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vervangen en de toepassing ervan terug te dringen is voor wat betreft de volwassenensector niet bekend, maar gevreesd moet worden dat, als zoiets al heeft plaatsgevonden, de effecten vooralsnog beperkt zijn geweest.

C. Gevangeniswezen

Karakter

Basisopdracht voor het gevangeniswezen is de zorg voor de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde vrijheidsontnemende straffen en maatregelen. In het ongestoorde verloop van de tenuitvoerlegging ligt de bescherming van de samenleving besloten. In de loop der jaren is deze opdracht geëvolueerd tot doel en randvoorwaarde. Met de ongestoorde tenuitvoerlegging wordt thans in het bijzonder het beginpunt van de taak van het gevangeniswezen gemarkeerd, niet het eindpunt. De basis voor de vervulling van de taken van het gevangeniswezen ligt in de Beginselenwet gevangeniswezen. Het essentiële nieuwe element van deze wet was de introductie van het gemeenschapsregiem als uitgangspunt. Dit werd, in algehele of beperkte vorm, de standaardregiemvoering.

Het was vooral vanuit overwegingen van beheersbaarheid, dat het wet-
telijk differentiatiestelsel werd vormgegeven. Van cruciale betekenis
daarbij was de nota "Taak en toekomst van het Nederlandse gevangenis-
wezen" uit 1982. Tot die tijd had een bepaalde invulling van de
resocialisatie-opdracht van het gevangeniswezen centraal gestaan. In
de nota Taak en toekomst werd, op grond van praktijkervaring en weten-
schappelijk onderzoek, geconstateerd dat resocialisatie in deze zin
een niet erg realistische doelstelling was gebleken. De sociale en
maatschappelijke omgeving waarin de gedetineerde na zijn gevangenis-
straf terugkeerde was meer bepalend voor diens gedrag dan het regiem
(van algehele of beperkte gemeenschap) in de inrichting.

De (bejegenings)doelstellingen van het gevangeniswezen werden op
grond van deze inzichten geherformuleerd met een "minder ambitieuze"
inhoud. Twee ervan dragen het karakter van wat men zou kunnen noemen
"standard minimum rules": de humanisering van de detentie en de beper-
king van de detentieschade. Effectuering van deze twee doelstellingen
legt de basis voor de derde doelstelling, die in het verlengde daarvan
ligt. Die doelstelling betreft de voorbereiding op de terugkeer van de
gedetineerde in de samenleving. Deze derde doelstelling verwoordt een
opdracht aan het gevangeniswezen om die gedetineerden hulp en steun te
bieden voor (psychosociale) problemen die daaraan uitdrukkelijk be-
hoefte hebben.

In de afgelopen jaren gaf de gedetineerdenpopulatie in kwantitatieve
zowel als in kwalitatieve zin grote veranderingen te zien. De sterk
toenemende capaciteitsbehoefte leidde, door onvoldoende beschikbare
capaciteit, tot een verzwaring van de gedetineerden-populatie. Mede
als gevolg van de kwalitatieve veranderingen is in de laatste jaren
een groot aantal bijzondere opvangmodaliteiten gerealiseerd, waar aan
onderscheiden groepen van gedetineerden met een bepaalde problematiek
of bejegeningsbehoefte een specifiek programma wordt geboden. Ook
neemt de detentiefasering een belangrijker plaats in bij de voorbe-
reiding op de terugkeer in de samenleving, door middel van geleide-
lijke reïntegratie langs lijnen van afnemende graden van vrijheidsbe-
perking. De ontwikkeling van een uitgebreid verlofstelsel past hierin.
De meest vergaande vorm van voorbereiding op de terugkeer is de extra-
murale executie, die momenteel gestalte krijgt in het experiment dag-
detentie. Een uitgebreidere beschrijving van het karakter van het ge-
vangeniswezen is opgenomen in bijlage 6.

Effectiviteit

Onder effectiviteit van sancties wordt verstaan de mate waarin het
opleggen van een sanctie het doel bereikt dat ermee wordt beoogd. On-
der sanctie worden in dit hoofdstuk de onvoorwaardelijke vrijheids-
straffen verstaan. Verschillende doelstellingen worden onderscheiden.

Ten eerste: een sanctie kan worden opgelegd met de bedoeling af te
schrikken. Hieraan kunnen twee aspecten worden onderscheiden. In het
eerste geval gaat het erom te voorkomen dat de veroordeelde zelf op-
nieuw een delict pleegt en in het tweede geval wordt gehoopt dat de
gevangenisstraf anderen weerhoudt van het plegen van strafbare feiten.

Ten tweede: resocialisatie kan een meer of minder expliciet doel
vormen. De gedetineerde wordt geacht als beter mens uit de gevangenis
te komen dan zoals hij er in ging.

Ten derde: over gevangenisstraf kan ook gedacht worden in termen van
uitschakeling. De gedachtengang is eenvoudig: zolang veroordeelden
opgesloten zitten, kunnen ze geen misdrijven plegen.

Ten vierde: een doelstelling waarbij het niet gaat om het voorkomen van criminaliteit, betreft de vergelding. Mensen die gezondigd hebben tegen maatschappelijke regels, moeten daarvoor boeten. In de actuele praktijk worden mengvormen van doelstellingen gevonden, waarbij nu eens de nadruk op het een en dan weer op het ander wordt gelegd.

Voor elke afzonderlijke doelstelling gelden andere effectiviteitscriteria, zij het dat vrijwel altijd de mate van recidive een prominente rol speelt. Twee doelstellingen behoeven nauwelijks toelichting omdat de effectiviteit erin besloten ligt. Het gaat om vrijheidsstraf als instrument ter uitschakeling en als vergelding.

Over het algemeen geldt dat iemand die opgesloten zit geen delicten kan plegen. Weliswaar vinden sommige delicten binnen de gevangenis plaats of tijdens verlof, ook kunnen gedetineerden ontsnappen, maar voor de overgrote meerderheid gaat de stelling op dat vrijheidsstraf een sterk speciaal-preventief effect heeft voor de duur van de straf. Gezien het hoge recidivepercentage is het echter waarschijnlijk dat een meerderheid van de gedetineerden opnieuw delicten zal plegen. Tegelijkertijd kan men zich daarbij afvragen of het geconstateerde hoge recidivecijfer niet (mede) een gevolg is van de gevangenisstraf. Ten aanzien van de resocialisatie als doelstelling kan worden vastgesteld dat de resocialisatiegedachte minder prominent is geworden. De reden hiervoor ligt in het feit dat talloze evaluatiestudies - zowel in Nederland als daarbuiten - hebben uitgewezen dat resocialisatieprogramma's hoegenaamd geen effect hebben op de mate van recidive. Een uitzondering hierop vormen de relatief lichte misdrijven.

Met het hanteren van vergelding als doelstelling wordt de effectiviteit als het ware "automatisch" gegenereerd. Indien de maatschappelijke consensus bestaat dat vrijheidsstraf een adequate vergelding is voor bepaald sociaal ongewenst gedrag, dan is met het opleggen ervan per definitie voldaan aan de doelstelling. In beide gevallen - uitschakeling en vergelding - blijft de effectiviteitsvraag beperkt tot de duur van de straf; de periode na de gevangenisstraf wordt nadrukkelijk buiten beschouwing gelaten.

Samenvattend zijn van de diverse doeleinden die men met de vrijheidsstraf kan nastreven, er twee die ondubbelzinnig gehaald worden en daarmee effectief zijn: onschadelijkmaking (zij het voor de duur van de straf) en vergelding, één - de speciale afschrikking - lijkt weinig effectief in de preventie van recidive, over één - de algemene afschrikking - lopen de meningen sterk uiteen hoewel er enige ondersteuning is voor de relatieve effectiviteit ervan. Resocialisering heeft een veel minder prominente rol toebedeeld gekregen nadat gebleken is dat het niet aan de verwachtingen voldeed en de vrijheidsstraf als genoegdoening aan het slachtoffer heeft als expliciet doel weinig ingang gevonden. Hiermee is natuurlijk niet alles gezegd over de effectiviteit van straffen. Allerlei condities waaronder straf wellicht enige zin heeft zijn niet aan de orde geweest. Een zeer moeilijk meetbaar mogelijk effect van straffen ligt niet zozeer in de remmende waarneembare vermindering van recidive als wel in de remmende werking ervan op (nog) meer criminaliteit van delinquenten.

2.3 Kosten en financiering

De uitgaven van het te heroverwegen onderwerp zijn samengebracht onder artikel 05.03 van de Justitie-begroting en belopen meerjarig 116.5 miljoen (1996). Het betreft subsidiëring van de particuliere inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden (61 miljoen), van de particuliere jeugdinstellingen (54.5 miljoen) en van de sociaal-culturele activiteiten door particuliere inrichtingen ten behoeve van penitentiaire inrichtingen (1 miljoen).

A. *Justitiële tbs-inrichtingen*

De kosten van verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden komen op grond van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 1986, 587, artikel 37e) ten laste van de Staat. Dit is verder uitgewerkt in het Reglement tenuitvoerlegging terbeschikkingstelling (Stb. 1988, 282, artikel 46). De subsidieregeling behelst een algehele vergoeding van de exploitatiekosten.

Ten aanzien van tbs-gestelden die verpleegd worden in inrichtingen behorend tot de algemene geestelijke gezondheidszorg vindt de financiële afwikkeling buiten het ministerie van Justitie plaats. In de contracten die met de justitiële tbs-inrichtingen zijn gesloten, zijn de belangrijkste financiële bepalingen opgenomen. Deze bepalingen zijn verder uitgewerkt in de budgetteringsregeling die in 1988 is ingevoerd. Het voornemen bestaat deze regeling in de loop van 1992 te wijzigen. De belangrijkste wijziging zal zijn dat de financiering in het vervolg zal geschieden op basis van COTG-FPK tarieven. Hiermee wordt beoogd de budgetten op een objectieve wijze te kunnen vaststellen. Tevens wordt verwacht dat, gelet op de gebruikelijke wijze van financieren in de volksgezondheid, hiermee een acceptabel stelsel is ontstaan voor de Ziekenfondsraad als beheerder van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De verpleegkosten van ter beschikking gestelden en overige ten laste van Justitie komende verpleegden kunnen voor een belangrijk deel (circa 80%) uit hoofde van de AWBZ worden gedeclareerd bij het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). Deze terugontvangsten (ontvangstenartikel 05.02) zijn in de begroting 1992 meerjarig geraamd op 87 miljoen en hebben eveneens betrekking op de rijksinstellingen. Hiervan vloeit via de begroting van WVC 25 miljoen gulden terug in de kas van het AFBZ. De ter beschikking gestelde die langer dan een jaar in een justitiële TBS-inrichting verblijft is in het kader van de eigen bijdrageregeling AWBZ een bijdrage verschuldigd die thans maximaal 1350 gulden per maand bedraagt. Deze bijdragen vloeien terug naar het AFBZ.

De particuliere justitiële tbs- en jeugdinstellingen zijn bij het ministerie van Justitie samen ondergebracht in het beleidsterrein Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen. Dit omvat tevens het gevangeniswezen, de rijksinstellingen voor jeugdigen en ter beschikking gestelden alsmede de districtopsychiatrische diensten. In totaal is met deze overige instellingen en diensten conform de ontwerpbegroting 1992 meerjarig 747 miljoen gulden gemoeid 537 miljoen personeel, 210 miljoen materieel). Daarnaast is er op het punt van ontwikkeling van uitvoering van strafrechtelijke maatregelen en straffen en alternatieve straffen een belangrijk raakvlak met de reclassering. De uitgaven op dat beleidsterrein bedragen jaarlijks circa 114 miljoen in de vorm van

subsidies aan reclasseringsstichtingen - die alleen gericht zijn op meerderjarigen - en daaraan contractueel verbonden andere instellingen die reclasseringswerk verrichten en de raden voor de kinderbescherming. De raden verzorgen ook de alternatieve sancties voor minderjarigen. In een aantal gevallen schakelen zij daar ook andere instellingen voor in.

Tabel 1

Begroting 1992 en meerjarencijfers justitiële tbs-inrichtingen³

Uitgaven x f 1.000,-	Ontwerp- Begroting		Meerjarenraming		
	1992	1993	1994	1995	1996
Rijksinrichtingen	56 326	60 527	80 615	77 614	77 614
Particuliere inrichtingen	60 040	60 210	60 430	60 430	60 430
Totaal	116 366	120 737	141 045	138 044	138 044

In de ontwerp-begroting 1992 is uitgegaan van een capaciteit in de drie rijksinrichtingen van 220 en in de drie particuliere inrichtingen van 234 plaatsen.⁴ Op grond van deze begroting komt de dagverpleegprijs uit op f. 647,-

De in de ontwerp-begroting vermelde dagverpleegprijs voor particuliere inrichtingen is weliswaar hoger dan die van de rijksinrichtingen maar dat heeft te maken met het feit dat in laatstbedoeld bedrag de kosten van groot onderhoud en rente en afschrijving niet zijn begrepen. Bij de particuliere inrichtingen zijn de kapitaalslasten meestal wel in de exploitatielasten opgenomen.

³ Conform de stand van de ontwerp-begroting 1992, waarbij rekening is gehouden met de (bruto-) financiering van de uitbreiding van de tbs-capaciteit in de rijkssfeer. Op het besluit om de uitbreiding te realiseren in de particuliere sector is het overzicht nog niet aangepast. Deze aanpassing wordt gezien in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1993. Bron: CDFEZ, Ministerie van Justitie.

⁴ Een overzicht van de actuele capaciteit ultimo 1991 is opgenomen in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.

Tabel 2

Begroting 1992 en meerjarencijfers districtopsychiatrische diensten³

Uitgaven x f 1.000,-	Ontwerp- Begroting	Meerjarenraming			
	1992	1993	1994	1995	1996
Distr. Psych. diensten	4 165	4 165	4 565	4 565	4 565
Totaal	4 165	4 165	4 565	4 565	4 565

B. *Justitiële jeugdinrichtingen*

De formele grondslag voor de subsidiëring van de particuliere jeugd-
inrichtingen wordt gevormd door de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb.:
1989, 360, artikelen 61, lid 4, j^o 37, lid 2) en behelst een algehele
vergoeding van de exploitatiekosten. In het Besluit houdende regels
omtrent het verlenen van subsidie aan voogdij- en gezinsvoogdij-
instellingen en inrichtingen voor justitiële kindbescherming (Stb.
1990, 307, het zgn. bekostigingsbesluit) is deze subsidiëring nader
uitgewerkt. Bij vrijwillige opname als gevolg van een civielrechte-
lijke maatregel in (jeugd-)inrichtingen kan door de rechter een ouder-
bijdrage worden opgelegd.⁵

⁵ Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig om tot één
forfaitair systeem van ouderbijdragen te komen.

Tabel 3

Begroting 1992 en meerjarencijfers justitiële jeugd-inrichtingen³

	Ontwerp- Begroting	Meerjarenramingen			
	1992	1993	1994	1995	1996
Uitgaven x f 1.000,-					
Rijksinrichtingen	50 152	58 924	61 735	61 740	61 740
Particuliere inrichtingen	53 962	54 922	55 032	55 032	55 032
Totaal	104 114	113 864	116 767	116 772	116 772

In de ontwerp-begroting 1992 is uitgegaan van een capaciteit in de acht rijksinrichtingen van 389 plaatsen en in de negen particuliere inrichtingen van 477.⁴ Op basis van deze gegevens komen over 1992 de gemiddelde kosten per plaats uit op circa f. 120.000 per jaar. Daarbij moet worden aangetekend dat in dit gemiddelde de kosten van plaatsen in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen zijn samengenomen.

C. Gevangeniswezen

Tabel 4

Begroting 1992 en meerjarencijfers gevangeniswezen³

	Ontwerp- Begroting	Meerjarenramingen			
	1992	1993	1994	1995	1996
Uitgaven x f 1.000,-					
Penitentiaire inrichtingen	635 884	642 443	654 987	657 951	657 851
Subsidies Pen. Inr.	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Totaal	636 884	643 443	655 987	658 951	658 851

In de ontwerp-begroting 1992 is uitgegaan van een totale capaciteit in de 58 penitentiaire inrichtingen van 7.571 plaatsen.⁴ Op basis van deze gegevens komen over 1992 de gemiddelde kosten per plaats uit op

circa f. 84.000 per jaar. In dit gemiddelde zijn de kosten van plaatsen in huizen van bewaring en (gesloten/half-open/open) gevangenissen samengenomen.

3. CAPACITEIT

3.1 Capaciteit ultimo 1991

A. *Terbeschikkingstelling*

Het merendeel van de ter beschikking gestelden wordt verpleegd in zes justitiële tbs-inrichtingen waarvan drie een rijks- en drie een particuliere status bezitten.

De gezamenlijke capaciteit van de 6 justitiële tbs-inrichtingen bedroeg 423 plaatsen, waarvan 213 in particuliere inrichtingen. Met twee inrichtingen uit de algemene geestelijke gezondheidszorg heeft het ministerie van Justitie plaatsingsovereenkomsten gesloten. Op grond daarvan zijn structureel 83 extra plaatsen beschikbaar voor tenuitvoerlegging van de maatregel tbs.

B. *Justitiële Jeugdinstellingen*

Van de 17 justitiële jeugdinstellingen hebben 8 de status van rijksinstelling. De gezamenlijke capaciteit bedroeg 800 plaatsen. Deze capaciteit kan worden onderscheiden in plaatsen in opvanginstellingen en in behandelinstellingen.

De opvanginstellingen zijn voornamelijk bestemd voor voorlopig gehechten en veroordeelden tot een vrijheidsstraf. De capaciteit van de opvanginstellingen bedroeg 340 plaatsen, verdeeld over 9 instellingen. Iets minder dan één derde deel (109 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere instellingen.

De behandelinstellingen zijn bestemd voor opvoeding en behandeling in vrijheidsbenemend of -beperkend kader van veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel en van civielrechtelijk ondertoezichtgestelde minderjarigen vanaf 12 jaar. De capaciteit van de behandelinstellingen bedraagt 460 plaatsen. Driekwart (344 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere instellingen.

C. *Gevangeniswezen*

De gezamenlijke capaciteit van het gevangeniswezen bedroeg 7586 plaatsen. Deze capaciteit kan grofweg worden verdeeld in plaatsen in gevangnissen en in huizen van bewaring. De 35 huizen van bewaring hebben een totale capaciteit van 4811 plaatsen, de 23 gevangnissen omvatten samen 2435 plaatsen. Voor vrouwen zijn 340 plaatsen (huizen van bewaring en gevangnissen) beschikbaar.

In het rapport Voorzieningsbeleid Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen: 1990-1994 (verschenen in 1989, verder te noemen het rapport Voorzieningsbeleid) zijn prognoses opgenomen over ontwikkeling in de behoefte aan capaciteit tot en met 1994 in penitentiaire instellingen, de tbs-inrichtingen en de justitiële jeugdinstellingen. Deze prognoses waren gebaseerd op:

de actuele, feitelijk vastgestelde behoefte zoals die in 1988 was gebleken,

vermeerderd met de toeneming bepaald op grond van de trendmatige ontwikkeling zoals deze was af te leiden uit gegevens met betrekking tot het totaal aantal ter beschikking gestelde personen, het aantal opgelegde jeugdstraffen en -maatregelen en het aantal en de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.

Deze capaciteitsprognoses, daterend uit 1989, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Jaar	tbs	justitiële jeugd opvang- inrichtingen	justitiële jeugd behandel- inrichtingen	gevangenis- wezen
1988	548	344	483	6720
1989	564	342	491	7030
1990	580	340	489	7350
1991	596	342	495	7610
1992	612	344	504	7845
1993	628	347	514	8095
1994	644	349	523	8355

Bij deze berekening werd verondersteld dat dan

- ook gedetineerden opgenomen zouden zijn die thans op grond van plaatsgebrek moesten worden heengezonden;
- verdachten niet langer op het politiebureau zouden verblijven dan wettelijk toelaatbaar;
- wachttijden gelijk zouden blijven en voor de justitiële tbs- en jeugdinstellingen zouden worden teruggebracht;
- bezettingsgraden zouden kunnen worden bereikt die op grond van interne en externe differentiatie noodzakelijk zijn.
- jongeren ten behoeve van crisisopvang in opvanginstellingen zouden kunnen worden opgenomen en gedetineerden in het gevangeniswezen met ernstige psychische problematiek op indicatie opgenomen zouden kunnen worden in tbs-inrichtingen.

Voorts is ervan uit gegaan dat circa 30 langgestrafte psychisch gestoorde gedetineerden zullen kunnen worden overgebracht van het gevangeniswezen naar de tbs-sector. Tot op het moment dat dit gerealiseerd wordt zal de feitelijke behoefte in het gevangeniswezen 30 plaatsen hoger uitkomen. Tevens is aangenomen dat de 83 plaatsen⁶ die in 1988 in instellingen van de algemene geestelijke gezondheidszorg werden gebruikt voor de verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden ook in de toekomst gebruikt kunnen worden. De nog te ontwikkelen capaciteit in forensisch-psychiatrische klinieken zijn niet in de prognoses verdisconteerd. Nadere informatie over capaciteit en de vooronderstellingen die bij de prognoses zijn gehanteerd, is opgenomen

⁶ Dit zijn 55 behandelingsplaatsen in de forensisch psychiatrische kliniek van het algemeen psychiatrisch ziekenhuis De Grote Beek te Eindhoven en 28 behandelingsplaatsen in de zwakzinnigeninstelling Hoeve Boschoord te Vledder.

in bijlage 8.

3.2 Toetsing prognoses

Het rapport Voorzieningenbeleid dateert uit 1989. Teneinde een inzicht te krijgen in de huidige capaciteitsbehoefte zijn de in het rapport opgenomen prognoses geactualiseerd. Dit leverde de volgende gegevens op.

Terbeschikkingstelling

In het rapport Voorzieningenbeleid zijn de prognoses van de behoefte aan tbs-capaciteit gebaseerd op een statistische trendextrapolatie waarbij werd uitgegaan van het maandelijks totaal aantal tbs-gestelden (personen bij wie de tbs ten uitvoer werd gelegd en bij wie de tbs nog ten uitvoer moest worden gelegd).

De prognoses zijn getoetst op basis van gegevens met peildatum eind 1991: de actuele behoefte kwam uit op 593. De in het rapport geraamde behoefte kwam op 596. In deze ramingen werd aangenomen dat begin 1992 528 plaatsen beschikbaar zouden zijn. Dit bleken er slechts 506. Het actuele tekort komt hiermee op 87 plaatsen.

Voor 1994 kwam het rapport Voorzieningenbeleid uit op een behoefte van 644 plaatsen. Op basis van geactualiseerde gegevens komt deze schatting op 641.

De voorziene ontwikkeling van het feitelijk opnamevermogen binnen de bestaande inrichtingen in het TBS-veld komt voor 1994 echter uit op 557 plaatsen, wat een tekort oplevert van 84 plaatsen.

De ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte, afgezet tegen die van het feitelijk opnamevermogen, laten in het ijkjaar 1996 een tekort zien van $673-557 = 116$ plaatsen. In de planning JR-120 is voorzien in de bouw van een nieuwe tbs-inrichting met een capaciteit van 80 plaatsen. Deze extra capaciteit zal niet toereikend zijn om de gehele behoefte te dekken (zie ook bijlage 8).

Justitiële jeugdinrichtingen

In het rapport Voorzieningenbeleid zijn in de prognoses de CBS-cijfers verwerkt tot en met 1987. De prognoses zijn getoetst op basis van gegevens die merendeels betrekking hebben op 1991. In een aantal gevallen moest worden volstaan met cijfers uit 1990.

Voor *opvanginrichtingen* kwam de oorspronkelijke behoefteraming voor 1991 uit op 342 plaatsen. De feitelijk gebleken behoefte over 1991 kwam op 436 plaatsen. Dit betekent een extra groei van 94 plaatsen. Voor 1994 kwam de oorspronkelijke raming op 349. Op grond van de actuele ontwikkelingen komt de raming voor 1994 thans op 447 opvangplaatsen.

Ten aanzien van de justitiële *behandelinrichtingen* raamde het rapport Voorzieningenbeleid voor 1991 een behoefte aan 495 plaatsen. Daarin was de overgang van het jongenshuis "Harreveld" van WVC naar Justitie, op 1 januari 1991, niet verdisconteerd. Dit betekent dat vanaf genoemde datum een deel van de jongeren die voorheen in het WVC-circuit werden behandeld, nu door justitiële jeugdinrichtingen moesten worden opgevangen. In concreto betekende dit dat zowel de beschikbare capaciteit als de behoefte aan justitiële behandelplaatsen op 1 januari 1991 met 44 plaatsen is toegenomen. Bij de actualisering van de

ramingen is uitgegaan van de nieuwe situatie. Vooral als gevolg hiervan kwam de nieuwe raming voor 1991 uit op 538 behandelplaatsen, 43 meer dan de oorspronkelijke raming. Voor 1994 was de behoefte aan justitiële behandelplaatsen oorspronkelijk geraamd op 523. De genoemde overgang van Harreveld naar het justitiële circuit heeft ook hier geleid tot een gewijzigde prognose van de behoefte aan justitiële behandelplaatsen: 572.

Gevangeniswezen

De prognoses van de benodigde penitentiaire capaciteit zijn gebaseerd op de ontwikkeling van de straftoemeting (het jaarlijks aantal opgelegde detentiejaren). In het rapport Voorzieningenbeleid zijn de CBS-cijfers verwerkt tot en met 1987. Een jaarlijks accres van 250 à 300 plaatsen werd voorspeld. In 1988 bleek een toename van 500 detentiejaren.⁷ De CBS-cijfers over 1989 bleken geen accres te hebben opgeleverd. Voor beide jaren was een groei voorspeld van circa 600 detentiejaren.

Omdat nog geen CBS-cijfers over 1990 beschikbaar zijn is op andere wijze getoetst of de prognoses stand houden, namelijk op basis van de hierboven beschreven feitelijke ontwikkelingen. In de eerste helft van 1991 bleek een capaciteitsbehoefte te bestaan van ruim 7800 plaatsen. De oorspronkelijke prognose voorzag slechts in een behoefte van 7600. Er zijn thans ook ruim 7600 plaatsen beschikbaar. Dat het niet voldoende is kan worden afgeleid uit het aantal heenzendingen dat, na een aantal jaren te zijn gedaald, weer aan het stijgen is.⁸ Het ziet er dus naar uit dat de druk in de praktijk groter is dan werd aangenomen op grond van de prognoses. Het ontbreken van recente CBS-cijfers maakt het thans niet mogelijk aan te geven of de extra groei ook gevolgen zal hebben voor de in 1996 geprognosticeerde penitentiaire capaciteit.

Verscherping van het strafklimaat heeft geleid tot investeringen in alle schakels van de justitiële keten die hun vruchten zullen gaan afwerpen in de vorm van hogere ophelderingspercentages, minder septs en kortere doorlooptijden van strafzaken. Voorts zijn in de politiek ontwikkelingen waarneembaar (verscherpt toezicht (illegale) vreemdelingen, intensivering van criminaliteitsbestrijding in grote steden) die zullen resulteren in een toenemende vraag naar capaciteit voor tenuitvoerlegging van bevelen tot voorlopige hechtenis. De te hanteren criteria zijn echter nog onvoldoende duidelijk om daarop enige betrouwbare prognose te baseren.

⁷ "Cijfers en ontwikkelingen gevangenisstraf en voorlopige hechtenis in de jaren '80", Beleidsinformatie, oktober 1990.

⁸ Heenzendingen wegens plaatsgebrek 1987 - 1991:
1987: 2.187; 1988: 1.643; 1989: 1.549; 1990: 857; 1991: 1.204
Een andere indicatie voor het verloop van de behoefte aan capaciteit is te vinden in het aantal in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van 9 maanden en meer.

4. BELEIDSVARIANTEN

4.1 Terbeschikkingstelling

A. *Gelijktijdige tenuitvoerlegging straf-tbs*

Indien de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft gecombineerd met de maatregel tbs, is het beleid dat eerst de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd en daarna de maatregel.

In het rapport Voorzieningenbeleid 1989 heeft men bij de berekening van de tbs-capaciteit aangenomen dat 70% van hen, na aftrek van de preventieve hechtenis, een strafrestant heeft van enkele maanden en direkt voor plaatsing in een tbs-inrichting in aanmerking komt. In het rapport Voorzieningenbeleid wordt de omvang van deze groep geschat op 38. Recente peilingen brengen de schatting op 43. Dit komt neer op een capaciteitsbeslag van $(0.70 \cdot 43) = 30$ plaatsen. Door voor deze categorie in de planning 30 plaatsen extra op te nemen werd er kennelijk van uit gegaan dat de gehele groep direkt in een behandelinrichting opgenomen kon worden. De werkgroep is echter van mening dat de gehanteerde vooronderstelling zich voor bijstelling leent. Vanwege de innerlijke samenhang met variant 4.1.B heeft de werkgroep de beschrijving van haar voorstel bij laatstgenoemde variant opgenomen

Bij deze variant wil de werkgroep het volgende opmerken. Bij de gelijktijdige tenuitvoerlegging van de combinatie straf en TBS-met verpleging van overheidswege, doen zich in de praktijk problemen voor indien de maatregel is gecombineerd met een lange gevangenisstraf. Het beleid is eerst de straf en daarna de tbs ten uitvoer te leggen. Van deze regel wordt afgeweken indien de psychische conditie van de betrokkene zodanig verslechtert dat opnemng in een behandelinrichting niet langer kan worden uitgesteld. Indien in een relatief vroeg stadium van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf de betrokkene in een TBS-inrichting is geplaatst manifesteren de bezwaren zich vooral in de laatste fase van de behandeling. De behandeling kan dan zo voor spoedig verlopen dat de inrichting het verantwoord en gewenst acht tot proefverlof over te kunnen gaan. Dit stuit af op het feit dat de betrokkene nog een aanzienlijk strafrestant heeft te ondergaan. Vanuit de behandeling gezien is dit een ongewenste situatie. Op pagina 141 en volgende van de bij de Nota TBS behorende referentienota is uitvoeriger op dit onderwerp ingegaan. Op 13 februari 1992 heeft de staatssecretaris van Justitie een commissie ingesteld die onder meer over genoemd knelpunt advies moet uitbrengen. Tegen deze achtergrond acht de werkgroep het niet raadzaam zich in deze discussie te mengen.

B. *Beperking art. 120 GM plaatsingen*

Op grond van artikel 120 van de Gevangenismaatregel kan een gedetineerde bij wie sprake is van psychische problemen en die ongeschikt wordt geacht voor verder verblijf in een gevangenis, voor de verdere tenuitvoerlegging van zijn gevangenisstraf worden overgeplaatst naar een tbs-inrichting. In het rapport Voorzieningenbeleid wordt de groep geestelijk gestoorde gedetineerden met louter een (lange) gevangenisstraf geschat op 40 personen en werden in de raming 40 plaatsen extra opgenomen. Evenals bij de hierboven beschreven groep is aangenomen dat deze categorie direkt kon worden opgenomen. Worden beide categorieën

samengenomen, dan brengt de genoemde vooronderstelling met zich mee dat 70 personen direkt in behandelingsrichtingen opgenomen zouden kunnen worden. De werkgroep is echter van opvatting dat bedoeld uitgangspunt vrij theoretisch van aard is. Zij acht het niet waarschijnlijk dat een dergelijke prestatie, onder gelijkblijvende (formatieve) omvang van de instanties die met de selectie en plaatsing belast zijn, tot de mogelijkheden behoort. Door efficiency-verbetering in de plaatsingsprocedure zouden weliswaar meer personen geplaatst kunnen worden dan thans het geval is doch dit aantal ligt naar het oordeel van de werkgroep eerder op 35 dan op 70. Daarom stelt de werkgroep voor in de berekening van de tbs-capaciteitsbehoefte de raming voor de categorieën 4.1.A en 4.1.B ten opzichte van het rapport Voorzieningenbeleid te halveren en op respectievelijk 15 en 20 te stellen.

De werkgroep wil bij deze variant de volgende kanttekening maken. Het feit dat een gedetineerde met (ernstige) psychische problemen, na indicatie van een daartoe bevoegde deskundige (bijvoorbeeld een districtopsychiater), niet naar een tbs-inrichting overgebracht kan worden, brengt naar het oordeel van de werkgroep verlies van kwaliteit van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf met zich mee. Het feit dat deze mensen gedetineerd zijn wil immers niet zeggen dat ze geen recht meer hebben op adequate psychiatrische en/of psychologische behandeling. Om toch enigszins aan de nood van deze groep tegemoet te komen zou intensieve begeleiding mogelijkheden kunnen bieden. Deze extra begeleiding zou wellicht verzorgd kunnen worden door de eerste en tweede lijns gezondheidszorg in penitentiaire inrichtingen (in sommige penitentiaire inrichtingen worden deze functies gebundeld in zogenoemde Psychosociale Teams). Een extra vraag naar hulp door een RIAGG kan hiervan het gevolg zijn. Om daar goed inzicht in te krijgen zou onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijkheden en het gebruik van medisch-psychiatrische hulp in de penitentiaire inrichtingen (inclusief de FOBA). Binnen de tijd die de werkgroep is toegemeten bleek het niet mogelijk dit onderzoek op te zetten. Door het ontbreken van relevante gegevens is de werkgroep niet in staat een betrouwbare schatting te geven van de kosten van bovenbeschreven extra intensieve begeleiding.

Samenvatting

De varianten 4.1.A en 4.1.B brengen een neerwaartse bijstelling met zich mee van de prognose aan capaciteit in tbs-inrichtingen met 35 plaatsen. Een plaats in een tbs-inrichting kost gemiddeld per jaar f. 236.000. Genoemde 35 plaatsen vertegenwoordigen een totaal van $35 * 236.000 = f. \underline{8,3 \text{ mln.}}$

De voorgestelde bijstellingen komen echter overeen met een overeenkomstige stijging van de capaciteitsbehoefte voor de sector Gevangeniswezen. Gelet op de beschreven categorieën gaat het in casu om plaatsen in huizen van bewaring. Een plaats in een huis van bewaring kost gemiddeld per jaar f. 80.000. Ophoging van de capaciteitsbehoefte in huizen van bewaring met 35 kost $35 * f. 80.000 = f. \underline{2,8 \text{ mln.}}$. Het netto kostenreducerend effect van beide varianten komt hiermee op f. 5,5 mln.

4.2 Justitiële jeugdinstellingen

A. *Versnelling door- en uitstroom*

Justitiële instellingen zijn bestemd voor justitie-pupillen. Plaatsing geschiedt op last en ter uitvoering van een rechterlijke beslissing.

De verblijfsduur in de opvanginstellingen is (behoudens bij wachtenden op een plaats in het vervolgtraject, veelal een behandelingsinstelling) niet te beïnvloeden. Deze is bepaald in het bevel of vonnis van de rechter en gebonden aan wettelijke termijnen.

De situatie bij behandelingsinstellingen is een andere. Bij opname is altijd sprake van een justitiële maatregel die uiterlijk tot 18 jaar loopt en daarna van rechtswege vervalt. De enige uitzondering hierop vormt de maatregel van plaatsing in een instelling voor buitengewone behandeling die tot 21 jaar loopt. Wettelijk is voorzien in de mogelijkheid van tijdelijk voortgezette hulp aan ex-ots pupillen (bij wie door het bereiken van de meerderjarigheid de maatregel van rechtswege is geëindigd). Voor deze hulp, die vrijwillig van aard is, moet de minister van Justitie toestemming verlenen. In 1991 werden ten behoeve van deze vrijwillige vorm van hulpverlening 20 à 25 plaatsen van de totale behandelcapaciteit (6 à 7% van de bezette capaciteit) benut.

Indien het vigerende beleid wordt gewijzigd in de zin dat

- bedoelde toestemming niet meer wordt gegeven (behoudens extreme noodsituaties)

- behandelingsinstellingen worden verplicht het behandelplan zo in te richten dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de doelstelling van de behandeling van onder toezicht gestelden bereikt kan worden op het tijdstip dat zij meerderjarig worden.

In 1991 werden ten behoeve van deze vrijwillige vorm van hulpverlening 20 à 25 plaatsen van de totale behandelcapaciteit (6 à 7% van de bezette capaciteit) bezet. Het vigerende beleid zou als volgt kunnen worden gewijzigd dat bedoelde toestemming niet meer wordt gegeven (behoudens extreme noodsituaties).

De praktijk heeft uitgewezen dat drie kwart van de vrijwillig opgenomen jeugdigen onder de kwalificatie noodsituatie valt.

Hiermee komt de maximaal haalbaar geachte besparing op 7 plaatsen uit. Een plaats in een justitiële behandelingsinstelling kost gemiddeld f. 120.000.

De besparing komt daarmee uit op $7 * f. 120.000 = f. \underline{0,8 \text{ mln.}}$

Bij deze variant wil de werkgroep de volgende twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste gaat de beschreven variant in tegen het ter zake gevoerde beleid van de staatssecretaris van Justitie. Dat beleid is erop gericht dat ook de zwaardere groep "oudere" jeugdigen (16,5-18 jarigen) in een behandelingsinstellingen worden opgenomen. De hierboven onder het tweede gedachtenstreepje neergelegde verplichting zou het (onbedoelde) effect kunnen hebben dat de zojuist genoemde groep toch niet wordt opgenomen.

Ten tweede zal de bedoelde groep jeugdigen toch op enige vorm van hulp moeten kunnen rekenen. Dit zal met zich meebrengen dat de kosten van bedoelde hulpverlenende instanties tengevolge van de variant zullen stijgen. Tot een betrouwbare schatting daarvan acht de werkgroep zich echter niet in staat.

De derde kanttekening ligt in het verlengde van de eerste. Thans is bij de Tweede Kamer een op haar eigen verzoek ontworpen wetsvoorstel aanhangig dat beoogt voortzetting en hervatting van de ambulante en semi-residentiële hulp mogelijk te maken voor jeugdigen na het bereiken van het achttiende jaar.⁹

B. Bijstelling capaciteitsprognose

Bij het bepalen van de capaciteitsbehoefte in justitiële jeugdinrichtingen zoals te lezen in het rapport Voorzieningenbeleid, zijn diverse vooronderstellingen gehanteerd. Met het oog op mogelijke bezuinigen heeft de werkgroep deze vooronderstellingen aan een nader onderzoek onderworpen. Dit heeft tot het onderstaande voorstel geleid.

Bij de raming van de behoefte aan opvangcapaciteit is onder meer gewerkt met de veronderstelling dat jongeren waarvan de voorlopige hechtenis wegens plaatsgebrek geschorst werd, bij voldoende capaciteit even lang gehecht zouden zijn als zij ten aanzien van wie de voorlopige hechtenis niet werd geschorst.

De werkgroep deelt dit uitgangspunt niet. Ondanks het feit dat het soms om ernstige delicten gaat, acht de werkgroep het waarschijnlijker dat bij voldoende capaciteit de voorlopige hechtenis eerder zou worden geschorst of in een vroeg stadium van het verblijf in een inrichting zou zijn beëindigd. Daarom stelt de werkgroep voor bij deze categorie uit te gaan van een verblijfsduur die gelijk is aan de helft van het huidige gemiddelde.

Ook de gehanteerde vooronderstellingen bij de categorie jongeren waarvan het verzoek om bemiddeling bij plaatsing in het kader van voorlopige hechtenis is ingetrokken leent zich naar het oordeel van de werkgroep voor aanpassing. In voornoemd rapport is aangenomen dat de verblijfsduur van deze jongeren bij inwilliging van het plaatsingsverzoek gelijk zou zijn geweest aan wel opgenomen jongeren. De veronderstelling dat bij voldoende capaciteit de verblijfsduur gelijk zou zijn geweest aan de helft van de wel gedetineerde jongeren komt de werkgroep waarschijnlijker voor.

Voor de bovenstaande twee categorieën zou de oorspronkelijke behoefte over 1991 zijn uitgekomen op respectievelijk 50 en 20 plaatsen. Bijstelling in de door de werkgroep voorgestelde zin brengt de behoefte over 1991 van beide categorieën op respectievelijk 25 en 10.

In het rapport Voorzieningenbeleid kwam de raming van de plaatsbehoefte in justitiële opvanginrichtingen voor 1991 uit op 342 plaatsen. Voor 1994 werd deze behoefte op 349 plaatsen gesteld. Een recente peiling bracht aan het licht dat de behoefte aan opvangcapaciteit aanzienlijk hoger uitvalt dan geraamd. Hantering van de oorspronkelijke vooronderstellingen zou de totale behoefte aan capaciteit in opvanginrichtingen over 1991 op 436 plaatsen hebben gebracht. Voor 1994 zou de behoefte op 447 plaatsen zijn uitgekomen. Dit brengt het tekort in 1994 op $(447 - 349) = 98$ plaatsen.

⁹ Dit wetsvoorstel van 15 april 1991, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, nr 22 073, zal binnenkort op de agenda van de Tweede Kamer worden geplaatst.

Gebruik makend van de voorgestelde bijstellingen komt de werkgroep op een raming van de totale behoefte aan opvangcapaciteit in 1994 van 408 plaatsen. De extra groei wordt hiermee naar beneden bijgesteld met 447 - 408 = 39 plaatsen.

Dit brengt een reductie van de kostenraming met zich mee van 39 * f. 120.000 = f. 4,7 mln.

C. Ouderbijdrage en strafrechtelijke sanctie

In het kader van mogelijke ontvangsten/inkomsten bij de justitiële jeugdinrichtingen is in de werkgroep de vraag gerezen of voor jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen ouderbijdragen worden betaald.

Jeugdigen kunnen op een civielrechtelijke en op een strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. Onder maatregelen van justitiële kindbescherming wordt enerzijds verstaan de ontneming of beperking van het gezag van een ouder of voogd over een jeugdige en anderzijds de straffen en maatregelen, zoals bedoeld in het Wetboek van Strafrecht.

In de *civielrechtelijke* jeugdhulpverlening zijn ouders bijdrageplichtig. Deze verplichting vindt zijn basis in het Burgerlijk Wetboek, waarin is bepaald dat (stief-)ouders verplicht zijn naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding. Op grond van deze onderhoudsplicht is het redelijk dat aan deze ouders en stiefouders een bijdrage door de rechter wordt opgelegd bij de justitiële hulpverlening en wordt "gevraagd" bij de vrijwillige hulpverlening, wanneer de kosten voor verblijf en verzorging voor rekening van het Rijk komen.

In de *strafrechtelijke* sfeer spelen (ook) andere gegevens een rol, zoals de bescherming van de samenleving etc. In het volwassenenstrafrecht komen de kosten van de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen ten laste van de Staat. De overheid straft in het algemeen belang. De kosten daarvan dienen dan ook door de Staat te worden gedragen.

De werkgroep is van oordeel dat er geen overtuigende argumenten zijn aan te voeren om voor het jeugdstrafrecht een andere regeling te laten gelden dan in het volwassenenstrafrecht als het gaat om het dragen van de kosten van de tenuitvoerlegging. Ook het gelijkheidsbeginsel mag in dit kader niet uit het oog worden verloren. In dit kader verdient nog vermelding dat recentelijk de bijdrageregeling voor de strafrechtelijke maatregelen in het jeugdstrafrecht (tbr, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling) heroverwogen is in die zin dat de kosten van deze maatregelen ten laste van de Staat zijn gebracht. Een deel van de kosten van een strafrechtelijke ondertoezichtstelling kunnen wel ten laste van de (stief-)ouders worden gebracht. De werkgroep acht dit redelijk omdat er in de uitvoering van een civielrechtelijke ots en een strafrechtelijke ots geen verschil bestaat. In bijlage 9 in nadere achtergrondinformatie over deze variant opgenomen.

Bij de Tweede Kamer is thans een wetsvoorstel aanhangig waarin het opleggen van een ouderbijdrage door de kinderrechter in het kader van de jeugdhulpverlening en de civiele jeugdbescherming wordt vervangen

door een forfaitaire vaststelling van deze bijdrage. Bij of krachtens een aan dit wetsvoorstel gekoppelde amvb worden hieromtrent nadere regels gesteld.

De werkgroep stelt voor om, hangende nadere besluitvorming in de Tweede Kamer over genoemd wetsvoorstel, (stief-)ouders structureel een bijdrage te vragen in de kosten van een strafrechtelijke ots. De hoogte van de ouderbijdrage die de kinderrechter oplegt is afhankelijk van de financiële draagkracht van de (stief-)ouders. Op centraal niveau is geen inzicht in de (gemiddelde) hoogte ervan.

Bij de bepaling van de hoogte van de ouderbijdrage bij een strafrechtelijke ots zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het (ontwerp-)Besluit Bijdragen Jeugdhulpverlening dat onderdeel vormt van voornoemd wetsvoorstel. Het Besluit hanteert een beneden - en een bovengrens. Zo is bij een inkomen op het niveau van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande, geen ouderbijdrage verschuldigd. De bovengrens is op f. 218,- per maand gesteld. In 1991 werd de strafrechtelijke ots 67 keer opgelegd. Op grond hiervan zou de maximale opbrengst uitkomen op f. 175.000.

De werkgroep wil hierbij twee kanttekeningen maken. Ten eerste: de opleggingen van een strafrechtelijke ots geeft een sterk dalende tendens te zien. Ten tweede: in de meerderheid van de gevallen hebben de ouders van de bedoelde groep jongeren een inkomen op bijstandsniveau. Tegen deze achtergrond acht de werkgroep het niet waarschijnlijk dat de variant veel zal opbrengen.

4.3 Gevangeniswezen

A. *Dienstverlening*

Personen die tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zijn veroordeeld maar tijdens hun veroordeling op vrije voeten waren, moeten zich voor de (verdere) tenuitvoerlegging van hun straf melden in zgn. zelfmeldinrichtingen. Deze inrichtingen hebben een half-open karakter. De werkgroep heeft zich afgevraagd of (een deel van de) veroordeelden uit deze categorie alsnog voor een alternatieve sanctie in aanmerking kunnen worden gebracht. Tegen de achtergrond van deze vraagstelling stelt de werkgroep de volgende variant voor.

Uit de groep zelfmelders zijn de personen geselecteerd die tot maximaal drie maanden gevangenisstraf veroordeeld zijn. Vervolgens is nagegaan hoeveel personen uit deze groep op grond van een bij verstek gewezen vonnis zijn veroordeeld.

De reden voor deze keus is de volgende:

In het kader van het tegengaan van korte gevangenisstraffen hanteert het openbaar ministerie als richtlijn dat ingeval de officier van justitie geen hogere eis overweegt dan drie maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, de verdachte eerst in de gelegenheid wordt gesteld een dienstverleningsaanbod te doen. Is de verdachte niet ter terechtzitting verschenen en bij verstek veroordeeld dan is dienstverlening niet aan de orde geweest omdat dit slechts kan worden opgelegd na een aanbod van de verdachte.

Met betrekking tot de bij verstek veroordeelden zou de rechter, in de vorm van een gratieverzoek, gevraagd kunnen worden de gevangenisstraf alsnog om te zetten in dienstverlening. De ontwikkeling in de voorraad lopende vonnissen in 1991 voor de respectievelijke categorieën mannen jonger/gelijk 24 jaar, mannen ouder dan 24 en vrouwen geeft het volgende beeld te zien (de voorraad van 31 januari is vergeleken met die van 31 december 1991):

	man <= 24j	man > 24	vrouw
t/m 34 dgn	13	2	-1
35-90 dgn	20	23	1
totaal	33	25	0

Indien ervan wordt uitgegaan dat de vonnissen van 1990, die in 1991 niet terecht worden meegeteld, in detentiejaren overeenkomen met de vonnissen van 1991, die in 1992 zouden moeten worden meegeteld, dan zouden boven het aantal plaatsen dat voor de categorie tot 90 dagen beschikbaar is, in totaal $58 * 2/3 = 39$ plaatsen extra nodig zijn.¹⁰ De factor $2/3$ is ontleend aan de praktijk en betekent dat van alle lopende vonnissen zich een derde deel nietmeldt. In 1991 waren voor bedoelde categorie totaal 277 plaatsen beschikbaar.

Het totaal aantal plaatsen komt hiermee op $277+39 = 316$.

Daarvan wordt aangenomen dat 10 % bij verstek is veroordeeld en voor dienstverlening in aanmerking zal kunnen worden gebracht. Deze 10% komt overeen met 32 detentiejaren (= plaatsen). Voorts wordt ervan uitgegaan dat 10% van de dienstverleningen mislukt (zie variant 4.1.10) en dat alsnog tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt overgegaan. De hiervoor benodigde celcapaciteit van 3 plaatsen dient op de te verwachten besparing in mindering te worden gebracht zodat een netto besparing van 29 plaatsen kan worden bereikt.

De kosten ervan worden geraamd op $29 * f. 65.000 = f. 1,9$ mln. Er wordt van uitgegaan dat de 29 detentiejaren worden vervangen door 120 dienstverleningen. De kosten van één dienstverlening worden geraamd op f. 2158,- zodat de totale kosten komen op $120 * f. 2158 = f. 260.000$. De netto besparing komt hiermee op $1,9 - 0,3 = f. 1,6$ mln.

De werkgroep merkt tenslotte nog op dat de voorgestelde procedure om een verstekvonnis via een gratieverzoek te laten omzetten in een dienstverlening op de volgende wijze zou kunnen worden verbeterd. Indien artikel 47 van de Beginselenwet gevangeniswezen (BGW) in aangepaste vorm opgenomen is in de Penitentiaire beginselenwet, is omzetting door de minister van Justitie onder bepaalde voorwaarden in beginsel mogelijk. Thans worden in de projecten RETour en ERA alle organisatorische en procedurele knelpunten onderzocht en opgelost.

¹⁰ Dit cijfer geeft het aantal detentiejaren aan. Een detentiejaar is het produkt van het aantal veroordeelden en de gemiddelde strafduur.

Experimenten met zelfmelders zouden gespiegeld kunnen worden aan deze experimenten. De werkgroep acht het niet onwaarschijnlijk dat van de omzettingsprocedure via het aangepaste artikel 47 BGW additionele kostenbesparende effecten zijn te verwachten.

B. *Electronisch huisarrest*

Naast preventief gehechten omvat het huis van bewaring ook gedetineerden met andere juridische titels zoals gegijzelden, subsidiair gehechten en personen in vreemdelingenbewaring. De werkgroep is nagegaan welke mogelijkheden er zijn om over (een deel van) de drie laatstgenoemde groepen op een goedkopere manier toezicht te houden. Een van de wijzen waarop dat gerealiseerd zou kunnen worden is invoering van electronisch huisarrest. Hoewel electronisch huisarrest niet onomstreden is, kan het een alternatief betekenen voor de lichtere categorie van de hierboven genoemde groepen. Door het karakter van de gijzeling en de subsidiaire hechtenis, namelijk dwangmiddel om een verplichting na te komen, is de werkgroep van oordeel dat deze titels niet geschikt zijn voor toepassing van electronisch huisarrest. Naar het oordeel van de werkgroep ligt dit anders bij vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring heeft het karakter van een maatregel van openbare orde en de werkgroep is van mening dat electronisch huisarrest voor deze groep kan worden toegepast. Bezien we de bezetting van de huizen van bewaring over 1991 dan blijkt dat gemiddeld 349 plaatsen voor vreemdelingenbewaring werden gebruikt.

Als deze groep gehechten niet langer in een huis van bewaring wordt opgenomen maar in aanmerking wordt gebracht voor toepassing van electronisch huisarrest dan zou dit naar het oordeel van de werkgroep een besparing kunnen opleveren van 350 plaatsen in een huis van bewaring. Een plaats in een huis van bewaring kost per jaar gemiddeld f. 80.000. Totale kosten komen uit op $350 * f. 80.000 = f. 28 \text{ mln.}$

Over de kosten van electronisch huisarrest kan alleen in globale zin iets worden gezegd. Veel hangt af van de manier waarop dit arrest technisch en organisatorisch wordt vormgegeven. Omdat de werkgroep niet beschikte over recente kostengegevens van electronisch huisarrest, is uitgegaan van de gegevens uit het rapport van de Commissie Electronisch Toezicht Delinquenten.¹¹

In dit rapport werd ervan uitgegaan dat een dag electronisch huisarrest ongeveer f. 50,- kost. In dit bedrag zijn de kosten van investering, personeel, materieel en onderhoud begrepen. Tevens werd in het rapport uitgegaan van een systeem waar per 20 delinquenten, vier personeelsleden verbonden waren voor het 24-uurs toezicht.

Een (detentie)jaar electronisch huisarrest komt op $365 * f. 50 = f. 18.250$. De totale besparing werd gesteld op 350 detentiejaren zodat de totale kosten uitkomen op $350 * 18.250 = f. 6,4 \text{ mln.}$ Rekening houdend met onttrekking aan het arrest diende bij genoemd bedrag een extra kostenpost te worden opgevoerd. Op grond van ervaringen uit de Verenigde Staten werd aangehouden dat voor 5% van de onder

¹¹ Electronisch huisarrest: een boeiend alternatief?. Rapport van de commissie Electronisch Toezicht Delinquenten, 's-Gravenhage, ministerie van Justitie, december 1988.

electronisch huisarrest geplaatsten plaatsruimte in een penitentiaire inrichting diende te worden gereserveerd. Dit komt overeen met 18 plaatsen in een huis van bewaring zodat bedoelde extra kostenpost komt hiermee op $18 * f. 80.000 = f. 1,5 \text{ mln.}$ De totale kosten electronisch huisarrest komen hiermee op $f. 6,4 + f. 1,5 = f. 7,9 \text{ mln.}$

Een schatting van de netto besparing komt daarmee op $f. 28 - f. 7,9 = f. \underline{20,1 \text{ mln.}}$

Gegeven de onbekendheid in Nederland met de onderhavige sanctievorm kan de toepassing van de variant worden gezien als de start van een experimentele fase. Indien de resultaten positief blijken - en dat zou na 1 à 2 jaar kunnen worden vastgesteld - dan kan worden overwogen in eerste aanleg electronisch huisarrest ook toe te passen op de categorie kortgestraften. De werkgroep heeft er vanaf gezien met betrekking tot de toepassing van electronisch huisarrest op laatstgenoemde doelgroep tot raming van de mogelijke kostenvoordelen te komen, omdat enerzijds sprake kan zijn van overlap qua doelgroep met de toepassing van andere ontwikkelde varianten met betrekking tot alternatieve sancties en anderzijds onvoldoende inzicht is in ondermeer de schaalvoordelen in de kostensfeer die kunnen optreden bij ruimere toepassing van electronisch huisarrest. Derhalve volstaat de werkgroep met het signaleren van de mogelijkheden en het aanduiden van het budgettaire effect van de variant electronisch huisarrest als f. 20,1 mln. + p.m.

C. *Selectiecriteria HOI*

Door gedetineerden sneller te laten doorstromen naar minder dure plaatsen, bijvoorbeeld naar een half-open inrichting (HOI), treedt kostenbesparing op. De werkgroep stelt voor het maximum strafrestant voor plaatsing in een HOI op 2 jaren te stellen in plaats van het huidige maximum van een jaar.

Wijziging van de selectiecriteria voor de half-open inrichtingen naar 2 jaar strafrestant zal een besparing opleveren van 80 plaatsen in een gesloten inrichting.

Totale besparing aan gesloten capaciteit bedraagt per saldo = 80 plaatsen. Kosten per plaats in een gesloten inrichtingen bedragen f. 80.000. De kosten van een plaats in een HOI komen op f. 65.000. De netto besparing van deze variant komt hiermee op $80 * (f. 80.000 - f. 65.000) = f. \underline{1,2 \text{ mln.}}$

D. *Extramurale executie*

Projecten als Dagdetentie en RETour (Helmond) zouden, indien op ruimere schaal toegepast, ertoe kunnen leiden dat de behoefte aan intramurale celcapaciteit afneemt.

De behoefte aan plaatsen voor dagdetentie kon voor 1990 landelijk worden vastgesteld op 80 plaatsen. De behoefte aan plaatsen in open inrichtingen bedroeg in 1991 140 plaatsen. Voor het RET-project is de behoefte nog niet vast te stellen. De objectieve criteria zoals strafduur zijn nog niet vastgelegd. Hoewel de doelgroep een andere is als die van dagdetentie, zal toch geput worden uit dezelfde voorraad langgestraften die in de laatste fase van hun detentie zijn. Die kan de maximaal optredende behoefte aan dagdetentie nooit te boven gaan. Naar de laatste stand van zaken is voorzien in circa 60 plaatsen. De mogelijke besparing van beide maatregelen komt derhalve op 20 plaatsen.

Totale besparing 20 gesloten plaatsen. De kosten van een plaats in een gesloten inrichting bedragen f. 80.000 per jaar. Het RETour project is nog niet van start gegaan zodat uitgegaan is van de kosten voor dagdetentie. De kosten per plaats daarvan bedragen f. 30.000.

Per saldo levert deze variant een verlaging van het kostenniveau op van 20 * (f. 80.000 - f. 30.000) = f. 1 mln.

E. *Verruiming toepassing alternatieve sancties*

Op dit moment bestaat als alternatieve sanctie voor volwassenen wettelijk gezien alleen de dienstverlening. De werkgroep heeft gezien of ook andere alternatieve sancties dan dienstverlening voor volwassenen kunnen worden ingevoerd. Bij de ontwikkeling van haar variant heeft de werkgroep aansluiting gezocht bij de voorstellen die zijn neergelegd in het OCAS-rapport "Alternatieve sancties; sancties met het oog op de toekomst". In maart 1992 is over dit rapport een regeringsstandpunt vastgesteld.

De werkgroep is van mening dat alternatieve sancties op ruimere schaal kunnen worden toegepast dan thans het geval is. Zij denkt daarbij niet zozeer aan een grotere toegankelijkheid van de dienstverleningen, maar aan andere vormen van alternatief sanctioneren. De gedachten van de werkgroep gaan daarbij vooral uit naar ruimere toepassing van alternatieve sancties als arbeidstrainingsprojecten, intensief reclasseringstoezicht en leerprojecten. De werkgroep is nagegaan hoeveel personen daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen uit de doelgroep van kortgestraften. Bij deze raming is gebruik gemaakt van een overzicht van de Nederlandse Federatie van Reclasseringinstellingen. Voorshands komt de werkgroep tot de conclusie dat circa 1100 personen hiervoor wellicht in aanmerking komen. De werkgroep heeft daarbij tevens ingeschat in hoeverre voorshands invoering maatschappelijk en politiek, alsmede vanuit organisatorisch oogpunt gezien, haalbaar is.

Voor een inschatting van de termijn die nodig is om projecten van genoemde omvang in praktijk te brengen zijn contacten gelegd met ter zake deskundigen uit het veld van de reclassering. Naar hun oordeel is circa drie jaar voorbereiding nodig om de voorstellen in de praktijk te kunnen brengen. De werkgroep gaat er daarom van uit dat haar voorstellen pas in 1995 ingevoerd kunnen worden.

De toepassing van de genoemde nieuwe alternatieven in 1995 levert, wat betreft het kostenbeslag, het volgende beeld op.

- f. 3.625.000 voor 290 arbeidstrainingsprojecten. Kosten per klant zijn f. 12.500,- en het vervangt 4 maanden detentie per geval wat neerkomt op circa 95 cellen.
- f. 2.100.000 voor 300 gevallen van intensief reclasseringstoezicht. Kosten per klant f. 7000,- en het vervangt ongeveer 25 cellen.
- f. 750.000 voor 500 korte leerprojecten die onderdeel kunnen uitmaken van een zogenaamde programmasanctie. Kosten per per klant f. 1.500,- en het vervangt een halve maand detentie per geval wat neerkomt op circa 20 cellen.

f. 6.475.000 totaal kosten van toepassing van bovengenoemde nieuwe alternatieve sanctieprojecten.

Samenvattend brengt deze variant met zich mee dat circa 1100 personen voor een alternatieve sanctie in aanmerking worden gebracht die anders tot een gewone vrijheidsstraf veroordeeld zouden zijn.

Toepassing van nieuwe alternatieve sancties op de hiervoor omschreven wijze betekent een vermindering van de bestaande capaciteit in (half-)open inrichtingen met 140 plaatsen. Dit komt neer op 140 * f. 65.000 = f. 9,1 mln.

Indien bedoelde alternatieven op voldoende maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen, is volgens de werkgroep de conclusie gewettigd dat een belangrijke uitbreiding van het aantal alternatieven tot de mogelijkheden behoort en verdere besparingen gerealiseerd kunnen worden. Dit levert een besparing op van f. 9,1 - f. 6,5 = f. 2,6 mln. + p.m.

F. Samenvattend overzicht besparingsvarianten

Bij de besparingen op tbs-gebied dient in het oog te worden gehouden dat de tbs-inrichtingen in het kader van de AWBZ zijn aangewezen als psychiatrisch ziekenhuis. Dit brengt met zich mee dat 80% van de kosten ten laste komen van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Bij verlaging van de begroting van het tbs-veld zal de middelenbegroting met 80% van dat bedrag moeten worden verlaagd.

Onderwerp	Effecten in mln. gld			
	1993	1994	1995	1996
1. Gelijkzijdige tenuitvoerlegging straf-tbs/Beperk. art.120 GM	1	2,5	5,5	5,5
2. Uitstroom Just. Beh. inr. jeugdigen	-	0,8	0,8	0,8
3. Bijstell. prog. opvangcap.	4,0	4,7	4,7	4,7
4. Dienstverl. Zelfmelders	-	0,8	1,6	1,6
5. Electronisch Huisarrest ¹²	-	-	10	20,1 + p.m.
6. Selectiecriteria HOI	-	1,2	1,2	1,2
7. Extramurale Executie	-	1	1	1
8. Ruimere toep. Alt. Sancties	-	1	2,6	2,6 + p.m.
Totaal				37,5

¹² Voor deze variant is een lange aanlooperperiode nodig in verband met juridische, bestuurlijke en organisatorische uitwerkingsvraagstukken.

ad 1. Gelijktijdige tenuitvoerlegging straf-tbs/beperking art. 120 plaatsingen.

De actualisatie van de prognose kwam voor het ijkjaar 1996 uit op een totaal tekort van 116 plaatsen in tbs-inrichtingen. Dit betekent ten opzichte van eerdere prognoses waarin werd voorzien in een tekort van 80 plaatsen, een verwacht extra tekort van 36 plaatsen. Deze 36 extra plaatsen zijn echter niet in de huidige meerjarenramingen opgenomen. In die zin betekent variant 1. geen reële besparing maar een bijstelling op van de verwachte extra groei.

ad 3. Capaciteitsprognose justitiële jeugdinrichtingen.

De geactualiseerde prognose van de behoefte aan plaatsen in opvanginrichtingen laten ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen een extra stijging zien van 98 plaatsen. De hierboven bedoelde beleidsvariant betekent een bijstelling van de behoefte met 39 plaatsen tot een tekort van 59 plaatsen in 1994 (cijfers over de situatie in 1996 waren niet beschikbaar). Dit tekort van 59 plaatsen is echter niet in de meerjarenramingen opgenomen zodat variant 3 eveneens geen reële besparing vormt maar een bijstelling van de verwachte extra groei.

4.4 Overige varianten

Naast varianten die tot een besparingsvoorstel hebben geleid, heeft de werkgroep een aantal andere varianten de revue laten passeren. In het hieronder opgenomen overzicht geeft de werkgroep een korte beschrijving van deze varianten en de door ter zake getrokken conclusies.

Terbeschikkingstelling

Verbeterde doorstroming

Zoals te lezen is in de Nota "TBS, een bijzondere maatregel" vormt de doorstroming van ter beschikking gestelden naar instellingen van algemene of geestelijke gezondheidszorg een belangrijk knelpunt. Voor veel ter beschikking gestelden geldt de prognose dat zij na ontslag langdurig in het zorg-circuit zullen blijven. Een relatief gering aantal van hen zal zich na beëindiging van de TBS zelfstandig in de samenleving kunnen handhaven. Deze prognose legt een zware hypotheek op de inspanningen om patiënten door te plaatsen. Sneller doorplaatsen maakt het mogelijk de maatregel van tbs eerder te beëindigen. Hoe eerder deze doorplaatsing kan geschieden, hoe eerder overwogen kan worden de maatregel van TBS te beëindigen. Gelet op het ingrijpende karakter van de maatregel dient deze zo kort mogelijk te duren en zal elke mogelijkheid om de maatregel op verantwoorde wijze te laten eindigen aangegrepen moeten worden.

Doch de instellingen in het veld van de algemene gezondheidszorg waar deze tbs-gestelden geplaatst zouden behoren te worden, zijn doorgaans niet erg bereid ze op te nemen. De instellingen die (ex-)tbs-gestelden wél willen opnemen kunnen het aanbod nauwelijks aan en moeten werken met lange wachtlijsten. Daarbij moet gedacht worden aan beschermende woonvormen, vervolgvoorzieningen van een algemeen psychiatrisch ziekenhuis of de reclassering.

De kosten van een verpleegdag in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis bedroegen in 1990 gemiddeld f. 304,- per dag. Voor de kosten van een dag in een Beschermende woonvorm stammen de jongste cijfers uit 1989. Op grond van die gegevens komen de kosten van verblijf op f. 107,- per dag.¹³

Worden deze prijzen vergeleken met de gemiddelde dagverpleegprijs van een particuliere justitiële tbs-inrichting van f. 647,- per dag en wordt aangenomen dat een grotere toegankelijk van GGZ-voorzieningen met zich mee zal brengen dat aanzienlijk meer ter beschikking gestelden dan het huidige maandelijks gemiddelde van 28 ter beschikking gestelden in bedoelde voorzieningen opgenomen zijn, dan moge duidelijk zijn dat de werkgroep van oordeel is dat met een verbeterde doorstroming in beginsel belangrijke besparingen kunnen worden bereikt.

De werkgroep wil hierbij echter het volgende aantekenen. Verpleging in justitiële tbs-inrichtingen is voor 80% procent declarabel bij het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. De besparing die met verbeterde doorstroom wordt bereikt, bedraagt voor het ministerie van Justitie dus slechts een vijfde van genoemde dagverpleegprijs. Plaatsing in een GGZ-voorziening met een AWBZ-erkenning betekent echter wel dat de dagverpleegprijs voor 100% ten laste van het AFBZ wordt gebracht. De werkgroep is echter van mening dat de lagere verpleeg-/verblijfskosten per saldo tot een verlichting van de druk op het AFBZ zal leiden.

Succes van bovengenoemde inspanningen betekent echter wel dat de druk op de capaciteit van genoemde GGZ-voorzieningen zal toenemen. In de capaciteitsplanning van bedoelde voorzieningen zou tijdig met een vergrote doorstroom vanuit het tbs-circuit rekening gehouden moeten worden om te vermijden dat lange wachtlijsten ontstaan.

Tot slot hecht de werkgroep eraan op te merken dat door het (sneller) plaatsen van ter beschikking gestelden in vervolgvorzieningen zij over het algemeen in een omgeving komen die beter op hun noden is toegesneden wat vanuit de persoon van de ter beschikking gestelde bekeken een verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening met zich mee zal brengen.

Het omschreven vraagstuk vormt een gecompliceerd terrein dat zich naar het oordeel van de werkgroep niet leent voor het ontwikkelen van realistische oplossingen binnen het haar toegemeten tijdsbestek. Mede gelet op de door de staatsecretaris van Justitie ingestelde projectgroep die op korte termijn met voorstellen moet komen om bedoelde doorstroom te verbeteren, stelt de werkgroep voor dit onderwerp thans niet verder uit te werken maar dat tot een nader te bepalen tijdstip uit te stellen.

¹³ Kosten algemene psychiatrische ziekenhuizen in 1990:
f. 2.398.000.000, bedden: 22.736, verpleegdagen: 7.883.700.
Kosten Beschermende woonvormen 1989: f. 125.000.000, gem. aantal
patiënten: 3.207, aanwezigheidsdagen: 1.170.555.
Bron: Tabel 3.2 en 3.15 van het Financieel Overzicht Zorg 1992,
Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 311.

Alternatieve sanctie en tbs

Het beleidsterrein van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen omvat de zorg voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die de rechter op grond van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking staan. Omdat maatregelen als de terbeschikkingstelling (voor volwassenen) en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, de terbeschikkingstelling van de regering en de ondertoezichtstelling (alle drie voor minderjarigen) een andere dogmatische grondslag kennen dan de (vrijheids-)straffen, is het voor de ontwikkeling van alternatieven van belang kort bij de verschillen in grondslag stil te staan.

In ons strafrecht kan gesproken worden van een dominerende invloed van het schuldbegrip. De straf vervult daarbij het schuldvergeldend karakter waarbij, om met Pompe te spreken, tot uitdrukking wordt gebracht de afkeuring van het delict en de verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid omvat nu "een van de centrale waarden, die - boven het strafrecht uitstijgend - gelden voor het hele recht" (Pompe). Omdat de dader schuld heeft wordt hij gestraft en verantwoordelijk gesteld voor zijn daden. In de straf komt de eerbied voor de individuele verantwoordelijkheid tot uitdrukking. Is er geen plaats voor een dergelijke verantwoordelijkheid, dan ontvalt de grond voor strafoplegging. Dan is er plaats voor een maatregel. De tbs staat namelijk los van de subjectieve schuld, van vergelding, of van persoonlijk verantwoordelijk stellen. *Anders dan bij de vrijheidsstraffen spelen vergelding en generale preventie bij de tbs niet of nauwelijks een rol.*

De grondslag van de tbs moet dan ook gezocht worden in het gevaar dat de dader, op grond van zijn gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens, vormt voor de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. Daarmee heeft de maatregel een maatschappij-beveiligend en speciaal-preventief doel. Bij de tbs is deze doelstelling exclusief en imperatief, terwijl bij de straf bovendien andere doelen kunnen worden nagestreefd. Samenvattend kan worden vastgesteld dat het schuldvergeldend karakter, specifiek voor de straf, de maatregel vreemd is. Wordt met de straf de dader persoonlijk verantwoordelijk gesteld voor zijn daden, bij de maatregel is dit niet het geval. Bij de maatregel domineert het speciaal preventieve effect.

De toepassing van de alternatieve straf dient ter vervanging van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De afwezigheid van vergelding en generale preventie impliceert dat het slecht denkbaar is dat de tbs kan worden vervangen door alternatieven die voor de normale vrijheidsstraf zijn ontwikkeld.

Vreemdeling en tbs

Circa 8% van de ter beschikking gestelden heeft een buitenlandse nationaliteit. Gemiddeld 40 ter beschikking gestelden hebben een niet-Nederlandse nationaliteit. De werkgroep is nagegaan in hoeverre het, mede gelet op de kosten van tenuitvoerlegging van de maatregel tbs, mogelijk en verantwoord is naar het land van herkomst over te brengen voor (verdere) tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak.

Gelet op de rechtsgelijkheid tussen vreemdeling en niet-vreemdeling en op grond van de feitelijk zeer beperkte mogelijkheden om een andere Staat de rechterlijke uitspraak ten uitvoer te laten leggen, ziet de werkgroep in casu geen mogelijkheden voor het ontwikkelen van alternatieven.

Wijziging van de TBS zonder bevel tot verpleging van overheidswege

De verwachting bestaat dat de geringe toepassing van deze tbs-vorm voor een belangrijk deel toe te schrijven is aan de afwezigheid van een effectieve sanctie op niet-naleving van de aanwijzingen die de rechter aan deze tbs-variant kan verbinden.

Gelet op de verschillen in doelgroep (zwaarte van de psychische stoornissen en delicten) tussen de tbs met verpleging van overheidswege en de hierbedoelde "ambulante" tbs is het volgens de huidige inzichten niet waarschijnlijk dat een verruimde toepassing van de ambulante tbs, die wellicht het gevolg van bedoelde aanpassing zal zijn, een reducerend effect zal hebben op de capaciteitsbehoefte voor tbs met verpleging van overheidswege.

In de taaktelling van de in paragraaf 2.2.A genoemde commissie "TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Gedetineerden" is ook een nader onderzoek naar de "ambulante" tbs opgenomen. Op deze gronden is de werkgroep van oordeel dat verdere uitwerking van dit idee achterwege kan blijven.

TBS-tussenvorm

De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag of van tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling in een penitentiaire inrichting in plaats van een op sociotherapeutische grondslag gebaseerde tbs-inrichting kostenreducerende effecten kunnen worden verwacht (zie voor de kosten van de verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden hoofdstuk "Kosten en financiering").

Uitgangspunt bij de beschouwingen van de werkgroep ter zake vormen de kwaliteits- en humaniteitsnormen die in het Nederlandse strafrecht gelden. Deze normen brengen met zich mee dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van tbs op een psycho-medisch verantwoorde wijze geschiedt. Burgers uit de Nederlandse samenleving houden recht op adequate psychiatrische en/of psychologische behandeling, ook als ze gedetineerd zijn.

Wordt de aard van de huidige tbs-populatie in ogenschouw genomen dan blijkt dat het om patiënten gaat die niet geschikt zijn voor verblijf in het standaard-regime van een penitentiaire inrichting. De wijze waarop zij psychische stoornissen uiten en psychische conflicten afwezen, zal in penitentiaire inrichtingen voor complexe beheersproblemen in de begeleiding zorgen. Zij vereisen een verpleging die aanmerkelijk intensiever is dan de bejegening die een gemiddelde penitentiaire inrichting k tbs-inrichtingen behandelingsmogelijkheden ontwikkeld waarvoor het hanteren van het sociotherapeutisch milieu de grondslag vormen. Daar komt bij dat de maatregel van tbs tot doel heeft een zodanige verandering bij de tbs-gestelden te bewerkstelligen dat deze kan terugkeren in de samenleving zonder dat deze onaanvaardbare risico's loopt voor herhaling van ernstige misdrijven.

Dit brengt onder meer met zich mee dat voor hen een andere staf-patiënt verhouding geldt. Wil een penitentiaire inrichting de bedoelde verplegingstaak taak op een kwalitatief verantwoord niveau kunnen vervullen dan zal het regime en de personele invulling moeten worden aangepast. De penitentiaire inrichting zal dan een taak moeten vervullen die bijvoorbeeld vergelijkbaar is met de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling (FOBA) van het huis van bewaring "Het Veer" te Amsterdam of de forensisch psychiatrische kliniek (FPK) van De Grote Beek te Eindhoven.

Dat hiervan geen substantiële kostenbesparingen te verwachten zijn moge blijken uit de hoogte van de dagverpleegprijs in deze inrichtingen. Voor de FOBA en de FPK van De Grote Beek komt deze uit op respectievelijk f. 523,- en f. 685,-.

De dagverpleegprijs van de FOBA is weliswaar lager dan die van een tbs-inrichting, maar de FOBA fungeert hoofdzakelijk als instituut voor crisisinterventie en er vindt geen (structurele) behandeling plaats. Ook ervaringen met voor psychotici bestemde afdelingen c.q. inrichtingen leert, dat weliswaar het sociotherapeutisch milieu daar in veel mindere mate aanwezig is dan in een tbs-inrichting, maar dat de aard van dit type stoornis met zich meebrengt dat eenzelfde intensiteit van personele begeleiding vereist is.

Op grond van bovenstaande concludeert de werkgroep dat niet aannemelijk is dat deze variant tot (substantiële) kostenbesparingen zal leiden, reden waarom de werkgroep niet verder op dit onderwerp is ingegaan.

Justitiële jeugdinstellingen

Instroombeperking

Van ruimere toepassing van alternatieve sancties is voor de opvanginstellingen weinig winst meer te behalen. Mede gedwongen door het tekort aan executiecapaciteit in achterliggende jaren zijn in het jeugdrecht alternatieve sancties (dienstverlening en leerprojecten) al op ruime schaal tot ontwikkeling gekomen en niet alleen toegepast in geval van lichtere vergrijpen. Het percentage alternatieve sancties in het jeugdstrafrecht bedraagt thans ruim 14% van het aantal strafzaken (tegenover 5% bij meerderjarigen). Ruimere toepassing van alternatieve sancties lijkt geen (terugdringende) invloed te hebben op toepassing van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Zeker de laatste jaren moet aan de alternatieve sanctie een aanzuigende werking worden toegeschreven in de zin dat zaken die voorheen door de officier van justitie zouden zijn geseponneerd, thans met een alternatieve sanctie worden afgedaan.

Ten gevolge van een samenstel van factoren is er in de achterliggende jaren sprake geweest van een steeds strengere selectie van jeugdigen door justitiële behandelinstellingen. Alleen jeugdigen met een straf- of civielrechtelijke maatregel met de ernstigste gedragsproblemen die geplaatst moeten worden maar elders niet (meer) terecht kunnen ("ultimum remedium") worden nog slechts opgenomen. In de praktijk komt het niet voor dat jeugdigen voor opname in een justitiële inrichting worden geïndiceerd zonder dat er een daartoe concluderend diagnostisch onderzoek werd verricht. Deze aanscherping heeft er echter niet toe geleid dat de wachtlijsten voor opname zijn afgenomen. Samen met de schaarste aan capaciteit heeft deze situatie tot gevolg dat de plaatsen in de behandelinstelling "gereserveerd" blijven voor de jeugdigen

die zowel naar problematiek als naar delict tot de zwaarste categorie gerekend kunnen worden. Mogelijkheden voor (verdere) reductie van de instroom acht de werkgroep niet aanwezig.

Toepassing alternatieve sancties

Op grond van het karaktersverschil tussen straf en maatregel¹⁴ zal de werkgroep in de hiernavolgende beschouwing over de toepassing van alternatieve sancties zich uitsluitend richten op straffen en de voor tenuitvoerlegging ervan benodigde capaciteit in opvanginrichtingen.

De toepassing van alternatieve sancties als dienstverlening en leerprojecten heeft in het afgelopen decennium een aanzienlijke stijging te zien gegeven, zowel absoluut als in relatie tot vrijheidsbeneming. In 1989 is in ruim 14% van de door het openbaar ministerie of rechter afgedane zaken (mede) een alternatieve sanctie opgelegd. Debet aan die ontwikkeling is de eigen overtuiging van het openbaar ministerie en de kinderrechter, die mede gevoed worden door politieke en maatschappelijke opvattingen en ervaringen die met de toepassing van alternatieve sancties zijn opgedaan. Het is duidelijk dat de populariteit van de alternatieve sanctie als substituut voor vrijheidsbeneming een stimulans heeft gekend in het structurele tekort aan capaciteit voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en vrijheidsstraffen. Getuige hiervan is het groot aantal heenzendingen en schorsingen van de voorlopige hechtenis en het voortbestaan van een (altijd nog) grote voorraad te executeren vonnissen.

Het is echter de vraag of rederlijkerwijs te verwachten is dat de rechterlijke macht zich door dit tekort aan capaciteit nog terughoudender zal opstellen in haar straftoemtingsbeleid dan thans al het geval is. Los daarvan zou het principiële onjuist zijn een beleid te voeren dat leidt tot verdere vergroting van de discrepantie tussen vraag en aanbod. Het zal de onafhankelijke rechter nadrukkelijker afhankelijk maken van de administratie. De overheid is verantwoordelijk voor en gehouden tot het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit om de rechterlijke uitspraken ten uitvoer te leggen. Indien de overheid - in toenemende mate - met haar aanbod aan capaciteit zou achterblijven bij de vraag van de rechterlijke macht dan zou dit een ernstige bedreiging betekenen van de onafhankelijkheid van de rechter en daarmee indruisen tegen een van de grondbeginselen van de Nederlandse rechtstaat. De ruime toepassing van alternatieve sancties in het jeugdrecht heeft echter een aanzuigend effect gehad. Hierdoor is de spanning tussen de behoefte aan capaciteit en de beschikbaarheid ervan niet minder geworden. Een inspanning die erop gericht is het percentage alternatieve sancties bij jeugdigen te vergroten, zou bedoeld aanzuigend effect slechts versterken en daardoor een kostenopdrijvend effect met zich meebrengen. Tegen deze achtergrond heeft de werkgroep afgezien varianten te onderzoeken die het percentage alternatieve sancties bij jeugdigen zou kunnen doen stijgen.

¹⁴ Zie hoofdstuk 4 'Voorstellen', paragraaf 4.2.A over de karaktersverschillen tussen straf en maatregel.

Concentratie specifieke deskundigheid

Alle opvanginrichtingen hebben mede de bestemming t.a.v. voorlopig gehechten en ots-ers op verzoek van de kinderrechter persoonlijkheids-onderzoeken uit te voeren, o.a. met het oog op een door hem te nemen beslissing over toekomstige bestemming. Voorgesteld wordt de "zwaarste" persoonlijkheidsonderzoeken, die psychiatrische inzet vergen, te laten uitvoeren in één daartoe aangewezen opvanginrichting. Dit kan leiden tot geconcentreerde inzet van schaarse psychiatrische deskundigheid, expertiseontwikkeling in die ene inrichting, en een grotere capaciteit voor persoonlijkheidsonderzoeken en grotere doorstroomsnelheid in de andere inrichtingen.

Voor een inschatting van het financieel effect van dit voorstel dient nader te worden onderzocht op welke wijze en door wie de selectie voor die "centrale" PO-inrichting zal plaatsvinden. Binnen het tijdsbestek van de rapportage bleek het niet mogelijk dit nader onderzoek te starten.

Detentiefasering

De huidige opvanginrichtingen zijn, als gevolg van de korte verblijfsduur van de opgenomen jeugdigen, intern nauwelijks gedifferentieerd. Voorgenomen is de invoering van een nieuwe straf van detentie die voor 16 en 17 jarigen max. 1 jaar kan duren. Deze duur biedt voor deze categorie mogelijkheden voor invoering van fasering van de detentieduur, verlenen van toenemende vrijheden in de loop van de detentie en toenemende gebruikmaking van extramurale voorzieningen. Te denken is aan vormen die ontwikkeld zijn in het gevangeniswezen. De mogelijkheden (bv. ontwikkeling van nieuwe detentievormen bij alle inrichtingen, of concentreren bij één of enkele inrichtingen) zullen afhangen van de omvang van de groep die voor deze langere straf in aanmerking wordt gebracht. Bij uitwerking van dit voorstel bleek dat er geen zicht kon worden verkregen op de effecten van de invoering van het vernieuwde jeugdstrafrecht. Eventueel gehanteerde veronderstellingen droegen een sterk speculatieve karakter. De werkgroep is van opvatting dat dit onvoldoende basis biedt voor verdere uitwerking van dit alternatief.

Normharmonisatie

Voor de particuliere jeugdinstellingen gelden thans budgetten gebaseerd op historische prijs. Bij de rijksinstellingen zijn de personele en materiële kosten reeds genormeerd, zij het dat de normen thans opnieuw worden getoetst aan de wettelijk te vervullen taken van deze instellingen. Verdergaande differentiatie binnen en tussen instellingen maakt objectiever normering op grond van uitgeoefende functies wenselijk. Referentiekader voor de particuliere justitiële jeugdinstellingen kan de normharmonisatie zijn zoals die door WVC is ontwikkeld. De prijs van de particuliere justitiële instellingen kan dan bepaald worden aan de hand van de WVC-behandelinrichtingen met één of meerdere opslagen zullen gelden (bv. toeslag in verband met geslotenheid, zwaardere stoornis of beveiliging van personeel). De opbrengst van deze operatie zal bestaan uit een objectievere prijsvaststelling bij toekomstige wijziging van functies.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Samenstelling van de werkgroep

mr. M.A.G. Rutten (voorzitter)	Directie Jeugdbescherming en Reclassering Ministerie van Justitie
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
mr. C.E.C. Droogendijk (adjunct-secretaris)	Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen Ministerie van Justitie
drs. T.M.C. Bartels- van Gurp	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. R.P. Bruijn	Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen Ministerie van Justitie
mr. M.E. van Rijn- van der Tas	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
mr. drs. R.K. Visser	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken

BIJLAGE 2

Karakter van de maatregel tbs

De tbs is een rechterlijke maatregel (geen straf) die kan worden opgelegd aan personen die tijdens het begaan van het strafbaar feit gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond. Voorts moet het strafbaar feit een misdrijf opleveren waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld dan wel behoort tot de groep misdrijven die in artikel 37a, eerste lid (WvSr) is opgenomen. Sedert de nieuwe regelingen omtrent de maatregel van tbs in 1988 in werking zijn getreden, kent zij de volgende vormen, te weten:

a) De terbeschikkingstelling zonder bevel tot verpleging van overheidswege;

Aan deze maatregel verbindt de rechter aanwijzingen die het gedrag van de ter beschikking gestelde betreffen en geeft hij aan een instelling - meestal een reclasseringsinstelling - de opdracht de ter beschikking gestelde bij de naleving van de aanwijzing hulp en steun te verlenen. Bij deze tbs-vorm ligt het zwaartepunt op de beveiliging op langere termijn. Behalve het eerder genoemde reclasseringscontact kunnen de aanwijzingen de ter beschikking gestelde bijvoorbeeld verplichten een bepaalde behandeling te ondergaan. Niet-nakoming van de aanwijzing(en) leidt niet zonder meer tot omzetting in een tbs met verpleging van overheidswege. Daarvoor dient aan een aantal in de wet neergelegde inhoudelijke en procedurele voorschriften te zijn voldaan.

b) De terbeschikkingstelling met het bevel tot verpleging van overheidswege;

De tbs met dwangverpleging kent twee varianten:

1. een tbs met onbepaalde duur indien zij is toegepast ter zake van een geweldsmisdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor een of meer personen.

De eerste termijn duurt twee jaar en kan telkens met een of twee jaar worden verlengd zolang de rechter dat nodig acht wegens het verwachte gevaar voor ernstige recidive;

2. een tbs met een maximumduur van vier jaren.

Ook deze tbs-variant kent een vaste eerste termijn van twee jaar, maar kan slechts eenmaal worden verlengd met een of twee jaar.

De tbs met verpleging van overheidswege is een ingrijpend dwangmiddel uit ons strafrecht. Dit hangt samen met de onbepaalde duur ervan en de diepe ingreep die het vormt in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De maatregel komt, gegeven het eerder genoemde ingrijpende karakter, veelal pas als reactie in aanmerking nadat minder ingrijpende reacties niet succesvol zijn gebleken. De maatregel tbs bestaat uit een tot behandeling motiverende verpleging waaraan de verpleegde zich niet of nauwelijks kan onttrekken. Perspectief op bewegingsvrijheid en beëindiging van de maatregel is in de regel afhankelijk van de voortgang in de behandeling en de hierdoor gerealiseerde gedragsverandering.

1.2 Doelstelling en instrumenten

Het doel van de maatregel is de beveiliging van de samenleving tegen ernstige recidive. Direkt, door de gedwongen verpleging in een tbs-inrichting, indirect door gerichtheid op het verminderen van het toekomstig gevaar door middel van een op structurele gedragsverandering gerichte behandeling.

De gedwongen verpleging in een tbs-inrichting en de daar aanwezige behandelingsmogelijkheden zijn de instrumenten waarmee genoemde doelstellingen worden nagestreefd.

Het merendeel van de huidige ter beschikking gestelden wordt verpleegd in zes justitiële tbs-inrichtingen. Drie rijks- en drie particuliere klinieken. Daarnaast beschikt het ministerie van Justitie structureel over plaatsen in twee inrichtingen uit het veld van de algemene geestelijke gezondheidszorg. Alle tbs-inrichtingen zijn in het kader van de AWBZ aangewezen als psychiatrisch ziekenhuis, met uitzondering van Hoeve Boschoord dat een erkenning als zwakzinnigeninrichting heeft.

In 1990 werden gemiddeld 578 personen van overheidswege verpleegd en lag de gemiddelde bezettingsgraad op 95%.¹

De gemiddelde duur van de vrijheidsontneming, gerekend van de onherroepelijke veroordeling bedraagt bijna 6 jaar. Wordt het proefverlof buiten beschouwing gelaten dan komt de verblijfsduur gemiddeld uit op 5 jaar. De gemiddelde duur van het intramurale verblijf in een tbs-inrichting bedraagt ruim 4 jaar.

De capaciteit van de 6 justitiële tbs-inrichtingen bedroeg ultimo 1991 423 plaatsen, waarvan 213 in de particuliere inrichtingen.

1.3 Aard tbs-populatie

In de memorie van toelichting op de Justitiebegroting voor 1974 werden de eerste signalen zichtbaar van een aanscherping van de voorwaarden voor oplegging van de maatregel door de rechterlijke macht. De rechterlijke macht constateerde een verschuiving in de aard van het delictverleden van vermogensrechtelijke sfeer naar delicten met een gewelddadig karakter.² In het deelrapport 38 Heroverweging Strafrecht-toepassing uit 1982³ is te lezen in welke mate de doelgroep van ter beschikking gestelden in de periode van begin jaren 60 tot eind jaren 70 was veranderd:

- * vermogensdelicten van plm. 55% tot plm. 10%
- * gewelddadige delicten van plm. 15% tot plm. 85% en
- * seksuele delicten van plm. 30 naar plm. 5%

In de Nota "TBS, een bijzondere maatregel" valt onder meer te lezen in welk opzicht de tbs-populatie sedert 1970 verder veranderd is. Het aandeel terbeschikkingstellingen waarbij sprake is van een ernstig geweldsmisdrijf is gestegen tot ongeveer 90%. Maakt in 1970 seksuele delicten 5% van de tbs-populatie uit, inmiddels is 34% van de huidige

¹ Jaarcijfers TBS 1990, Directie Delinquentenzorg en Jeugd-inrichtingen, ministerie van Justitie.

² Hofstee, E.J., TBR en TBS, Arnhem, Gouda Quint, 19897, p. 393

³ Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 47

tbs-populatie ter beschikking gesteld (mede) naar aanleiding van een seksueel delict. Het percentage ter beschikking gestelden met vermogensdelicten steeg van 10 naar 27. Ongeveer een vijfde van de tbs-gestelden zijn first offenders. Van de huidige tbs populatie heeft 8% een buitenlandse nationaliteit en 24% een allochtone achtergrond. De tbs-populatie kent een zeer laag percentage vrouwen: slechts 1 à 2%. De gemiddelde leeftijd op peildatum 1 juni 1990 bedroeg 32 jaar met als extremen: 18 en 74 jaar. Bij de oplegging van de tbs bedroeg de gemiddelde leeftijd 28 jaar.

Bij 58% van de ter beschikking gestelden is sprake van ernstige affectieve en pedagogische verwaarlozing en is 55% afkomstig uit ernstig problematische gezinssituaties.

Vóór de oplegging van de tbs had 66% eerder contact met instellingen uit de algemene geestelijke gezondheidszorg. Bij 14% reeds voor het 12e jaar. Meer dan de helft (53%) heeft in het kader van een civiele- of strafrechtelijke maatregel reeds een opname gekend.

BIJLAGE 3

Effectiviteit van de terbeschikkingstelling (tbs)

Door zijn aard wordt de tbs, meer dan andere sancties gekenmerkt door een verscheidenheid van functies en doelstellingen. Een consequentie daarvan is dat de beoordeling van de effectiviteit van deze maatregel niet alleen dient te berusten op de mate van realisering van de primaire doelstelling, namelijk het voorkomen van (ernstige) recidive. Ook enkele andere criteria zijn van belang. Een probleem hierbij is dat deze criteria soms kwalitatief en principieel van aard zijn en daarom moeilijk van streefcijfers en prijskaartjes kunnen worden voorzien. De volgende typen van effectiviteits-criteria met betrekking tot de tbs-maatregel kunnen worden onderscheiden.

1.1 Speciale preventie

Voorkomen dat de betrokken delinquent opnieuw een ernstig (gewelds-) delict pleegt staat bij de tbs-maatregel centraal. De urgentie van deze doelstelling wordt bepaald door twee belangrijke kenmerken van de tbs-populatie. Ten eerste door het feit dat deze groep delinquenten per definitie, op grond van hun persoonlijkheidsstructuur, als sterk recidive-gevaarlijk wordt aangemerkt. Ten tweede door het feit dat het (versterkt door betrekkelijk recent veranderde criteria voor de tbs-oplegging) in toenemende mate gaat om plegers van ernstige geweldsdelicten. Recidive betekent dus een ernstige bedreiging van de (fysieke) veiligheid in de samenleving.

Beveiliging tegen recidive wordt middels de tbs-maatregel nagestreefd door:

- a. detentie met na verloop van tijd gecontroleerde vrijheden (intramurale fase) en uiteindelijk supervisie tijdens het proefverlof
- b. vermindering van het recidivegevaar van de ter beschikking gestelde door een op de daarmee samenhangende stoornis gerichte behandeling

Idealiter kan de tbs-maatregel dan ook worden gezien als een poging de controle (locus of control) te verleggen van fysieke barrières naar de eigen sociale omgeving en de persoon van de ter beschikking gestelde zelf.

Het is zowel logisch als praktisch uitgesloten om de voor de tbs cruciale vraag naar het voorkomen van recidive rechtstreeks te kunnen beantwoorden. Net zoals bij andere vormen van (medische) interventie bestaat de principiële onmogelijkheid om te weten welke delicten wel zouden zijn gepleegd indien er geen tbs-maatregel ten uitvoer was gelegd. Deze vraag zou alleen met behulp van een experimenteel onderzoek-ontwerp kunnen worden beantwoord. De wezenlijke vraag naar het voorkomen van recidive kan op zijn best door middel van schattingen en afleidingen worden benaderd.

Wel is het mogelijk om ex post de mate waarin het preventie-oogmerk is gerealiseerd vast te stellen.

1.2 Anderssoortige effectiviteit

De tbs-populatie is, behalve op basis van de door hen gepleegde ernstige strafbare feiten, tevens geselecteerd op het criterium "gebrekige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens". Vanuit de psychiatrie, de klinische psychologie en de orthopedagogie wordt bijgedragen aan de tenuitvoerlegging van de tbs. De opdracht aan de tbs-inrichtingen luidt minimaal verpleging en zo mogelijk behandeling van de ter beschikking gestelde. Naast het hierboven genoemde recidive-gevaar gelden er dus kennelijk ook andere psycho-sociale (volks-)gezondheidscriteria voor de effectiviteit van de tbs-maatregel. Met andere woorden de effectiviteit van de tbs wordt ook bepaald door het therapeutische succes (verbetering van het psychische en sociale functioneren van de delinquent) als zodanig. Daaronder is ook te verstaan het tegengaan van verslechtering van de psychische gesteldheid.

Naast de vermindering van de recidive-kansen en het therapeutisch succes bestaat een derde, min of meer zelfstandige categorie van effectiviteits-criteria. Deze heeft betrekking op principes van de Nederlandse strafrechtspleging en op de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van detentie. Met andere woorden wanneer met de tbs niet de gewenste verbetering zou worden bereikt dan hoeft dit nog niet te betekenen dat de maatregel zonder betekenis is. Het accent komt dan te liggen op de verzorgende/isolerende aspecten van de maatregel. Allereerst gaat het om de strafwaardigheid van het delinquente gedrag. Hiervan is geen sprake indien de veroordeelde (ten tijde van het plegen van het delict) als "niet-toerekeningsvatbaar" wordt beoordeeld. De tbs voorziet dus in de mogelijkheid om verwijdering uit de maatschappij te realiseren zonder hieraan een (formeel) vergeldingskarakter te geven. Dat de tenuitvoerlegging op een psycho-medisch verantwoorde wijze geschiedt lijkt een "vanzelfsprekendheid" gezien de kwaliteits- en humaniteitsnormen die gelden in het Nederlandse strafrecht. Meer in het algemeen geldt dat burgers uit de Nederlandse samenleving recht hebben op adequate behandeling, ook als ze gedetineerd zijn.

De zin van de realisering van kwaliteitsnormen door middel van de tbs-maatregel kan echter ook worden beschouwd vanuit het detentie-systeem zelf. Het strafrecht kan nu juist met mate worden toegepast (geen lange vrijheidsstraffen) zolang de beveiliging van de samenleving door de tbs tot op zekere hoogte kan worden gegarandeerd. In die gevallen dat de rechter overweegt een tbs op te leggen maar daar op formele gronden niet toe kan besluiten¹ is het waarschijnlijk dat hij zijn toevlucht zal nemen tot zeer lange gevangenisstraffen. Dit heeft een kostenver-

¹ Indien de rechter de maatregel van tbs met verpleging van overheidswege wil opleggen kan hij hiertoe slechts overgaan indien hij beschikt over een met redenen omkleed advies van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende discipline, waaronder een psychiater. Indien de verdachte weigert aan het voor het advies noodzakelijke onderzoek mee te werken kan het zijn dat de gedragsdeskundigen concluderen dat ze geen advies kunnen uitbrengen. Omdat de rechter niet over dit wettelijk vereiste advies beschikt, kan hij geen tbs opleggen.

hogende werking ook als we ervan uitgaan dat de tbs per dag 2 of 3 maal zo duur is als een gevangenis.² Door het bestaan van de tbs blijven de penitentiare instellingen dus gevrijwaard van een categorie gedetineerden die voor dat regiem niet geschikt is en moeilijk hanterbaar is binnen het normale detentie-regiem. In deze zin bestaat de effectiviteit van de tbs dus eenvoudig uit een bijdrage aan de uitvoerbaarheid van de detentie in penitentiare inrichtingen. Deze functie van de tbs is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling van de penitentiare inrichtingen Over-Amstel te Amsterdam of van plaatsing in de forensisch psychiatrische kliniek van De Grote Beek op grond van artikel 47 van de Gevangenismaatregel.

1.3 Evaluatie op basis van de effectiviteits-criteria

In het bestek van de heroverwegingen is het maar beperkt mogelijk in te gaan op de in paragraaf 1.2 genoemde criteria. Het bestaan en het belang ervan dient in elk geval te worden onderkend en onderstreept.

Zoals gezegd zijn deze criteria voor een deel moeilijk kwantificeerbaar en voor een ander deel staan ze buiten een justitiële context, zoals bij de therapeutische succes-criteria. Gegeven de aard van de bemoeienis gedurende de tenuitvoerlegging, geven recidive-gegevens een onvolledig beeld van de effectiviteit van de verpleging en behandeling. Zowel het in 1982 verschenen follow-up onderzoek bij de Van der Hoevenkliniek als het in 1990 uitgebrachte follow-up onderzoek bij Hoeve Boschoord geven in dit verband relevante informatie. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn bemoedigend.³

Omdat, zoals gezegd, de in 1.2 genoemde criteria moeilijk kwantificeerbaar zijn, zullen we ons beperken tot het vanuit de justitiële optiek meest tastbare en meest prominente recidive-criterium. De te operationaliseren vraag hierbij is in welke omvang en mate van ernst er sprake is van recidive in de populatie van (ex-) ter beschikking gestelden.

1.3.1 Recidive ter beschikking gestelde tijdens tenuitvoerlegging

Gegevens omtrent recidive in deze populatie kunnen worden ontleend aan WODC-onderzoek uit 1989.⁴ Uit dit onderzoek komt naar voren dat bij 16% tijdens de tenuitvoerlegging een misdrijf bekend is geworden van een meer of minder ernstig karakter. Uitgesplitst naar intramurale en extramurale (= proefverlof) fase, zijn deze percentages respectievelijk 16 en 6. Wordt een correctie toegepast op dit laatste cijfer omdat niet alle betrokken personen proefverlof hebben gehad, dan komt naar voren dat bij 24% van de ter beschikking gestelden die een proef-

² Beyaert, F.H.L., Goed geld naar kwaad geld, Delikt en Delinquent, nr. 19 (1989), afl. 3.

³ Van Emmerik, J.L., Terbeschikkinggesteld, Verslag van een follow-up onderzoek bij ex-patiënten van de Dr. H. van der Hoevenkliniek, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1982 en A.C. ten Wolde, Follow-up 1990 Hoeve Boschoord, Evaluatieonderzoek onder bewoners die in de periode 1980 tot en met 1985 met ontslag gingen, Boschoord 1990.

⁴ Van Emmerik, J.L., TBS en Recidive. WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 95 Gouda Quint, Arnhem, 1989.

verlof hebben gehad tijdens het verlof ten minste een delict bekend is geworden en bij 8% ten minste een delict met geweldpleging. Driekwart van de delicten die tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel gepleegd zijn, vond plaats tijdens de intramurale fase. Deze fase beslaat het grootste deel van de termijn van tenuitvoerlegging. Wel wordt er tijdens het proefverlof 1,2 à 2 maal zoveel delicten per tijdseenheid gepleegd als tijdens de intramurale fase. Op zich is dit niet verwonderlijk, immers voor de proefverlof-fase is kenmerkend dat de ter beschikking gestelde een grote mate van bewegingsvrijheid heeft, een vrijheid die noodzakelijk is om dit inderdaad een proeffase te doen zijn. Wordt niet naar het percentage recidivisten, maar naar het totaal aantal door hen gepleegde delicten gekeken, dan komt dat, gerelateerd aan de totale duur van de vrijheidsbeneming neer op 14 (ernstigere geweldsdelicten) per jaar. De voorhanden gegevens wettigen de conclusie dat de effectiviteit van de tbs gedurende de tenuitvoerlegging op een alleszins aanvaardbaar niveau ligt.

1.3.2 Recidive van ex- ter beschikking gestelde, enkele kerncijfers

Gegevens omtrent recidive in deze populatie kunnen worden ontleend aan WODC-onderzoek uit 1985 en 1989. Het betreft gegevens uit de justitiële documentatie over ex-tbs-gestelden van wie de maatregel is beëindigd in de jaren 1974 tot en met 1983.

In de periode 1974 tot en met 1983 is van ruim duizend personen de tbs-maatregel beëindigd. De termijn waarover kan worden gerecidiveerd varieert van minimaal drie jaar tot maximaal acht jaar. Gedurende deze periode van tien jaar wordt precies de helft van de ex-tbs populatie opnieuw voor een delict veroordeeld. Circa 20% wordt veroordeeld tot een relatief zware sanctie van minimaal een half jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf (of nieuwe tbs-maatregel).⁵ De maatregel van tbs wordt in toenemende mate gereserveerd voor ernstige (seksuele) geweldsdelinquenten. Recidive van dit type criminaliteit kan daarom worden beschouwd als relevant effectiviteits-criterium. Gedurende de eerste onderzoeksperiode recidiveerde 13% van de populatie met een nieuw (seksueel) geweldsdelict, gedurende de tweede onderzoeksperiode gold dit voor 18% van de populatie. Gezien de aard van het onderzoeksmateriaal zijn er maar in beperkte zin gegevens beschikbaar over de preciese aard, toedracht en ernst van de recidive.⁶ Het ligt in de bedoeling dat nieuw tbs-recidive onderzoek van het WODC over de periode 1984-1988 zich ook op deze aspecten zal richten. Al met al kan dus worden geconcludeerd dat het na afloop van de tbs-behandeling in een kleine 20% van de gevallen mis gaat, in die zin dat er opnieuw een (seksueel) geweldsdelict wordt gepleegd. Recidive met ernstiger delicten is dus beperkt van omvang. In die zin valt de beoordeling van de tbs niet ongunstig uit.

⁵ Drost is echter van mening dat Van Emmerik te strenge recidive-criteria hanteert.

⁶ Informatie die ontleend kan worden aan het uittreksel uit het Justitiële documentatieregister is beperkt tot de formele delictomschrijving. Indien gelijksoortige delicten op verschillende wijze zijn afgedaan, geeft dit onvoldoende inzicht in de verschillen in ernst. Daarvoor zou het proces-verbaal moeten worden geraadpleegd.

Geregeld wordt de vraag gesteld hoe de recidive van ter beschikking gestelden zich verhoudt tot die van langgestraften.⁷ In zijn in 1985 gepubliceerde recidivestudie heeft Van Emmerik dit nagegaan.⁸

De praktische betekenis van effect-evaluatie op basis van recidive ligt ook in de vraag op welke punten de tenuitvoerlegging van de tbs zodanig valt te verbeteren dat er een vermindering van recidive optreedt. Het thans beschikbare onderzoek geeft hiervoor enkele aanknopingspunten die ook in de Nota TBS zijn gesignaleerd en door de commissie Herijking Sanctietoepassing verder zullen worden verkend. Twee punten lijken in het bijzonder van belang. Ten eerste blijkt er een beperkte, maar wel consistent hogere recidive bij degenen bij wie de tbs door de rechter - tegen het advies van de behandelinrichting in - niet is verlengd (contraire niet-verlenging). Deze contraire niet-verlengingen blijken vooral ook voor te komen indien de ter beschikking gestelde al met proefverlof is. Deze praktijk draagt bij aan een terughoudend beleid van behandelinrichtingen bij de toekenning van proefverlof. Indien het aantal contraire niet-verlengingen kan worden teruggebracht, mag verwacht worden dat inrichtingen eerder tot proefverlof zullen overgaan. Hierdoor ontstaat een grotere doorstroom en kunnen ter beschikking gestelden eerder op minder dure plaatsen terecht komen.

In de tweede plaats is gebleken dat circa 60% van de recidive in de eerste twee jaar na beëindiging van de maatregel optreedt. Zowel door een langer proefverlof als, indien geïndiceerd, verbetering in de doorplaatsing naar algemene zorgvoorzieningen, kan winst in de zin van minder recidive opleveren.

⁷ Voor Langgestraften bleken globaal overeenkomstige recidivepercentages te gelden als voor ter beschikking gestelden. Methodisch zijn dit soort vergelijkingen echter kwetsbaar, zoals Van Emmerik in zijn recidivestudie van 1985 uitvoerig heeft aangetoond. Een vergelijking van beide categorieën, langgestraften en ter beschikking gestelden, is namelijk strikt genomen alleen zuiver indien men ervan uit mag gaan dat beide in de vergelijking betrokken categorieën ook in andere relevante opzichten vergelijkbaar zijn. Ons stelsel gaat er nu juist van uit dat beide categorieën wat betreft mate van gestoordheid en gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens niet vergelijkbaar zijn!

⁸ Van Emmerik, J.L., TBR en Recidive. Een beschrijving van ter beschikking gestelden van wie de maatregel is beëindigd in de periode van 1974-1979. WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 61 Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

BIJLAGE 4

Karakter van de justitiële jeugdinrichtingen

De basis voor de justitiële kinderbescherming is te vinden in het jeugdrecht. De maatregelen van kinderbescherming stammen uit de Kinderwetten die in 1905 werden ingevoerd. Op grond van deze Kinderwetten was het mogelijk ouders uit de ouderlijke macht te ontheffen of te ontzetten om het kind te beschermen. In 1922 werd de ondertoezichtstelling ingevoerd met als (wettelijk vastgelegd) doel het gezin te begeleiden. Deze maatregel werd ingevoerd als tussenvorm voor ernstige, maar nog niet hopeloze situaties.

Door invoering van de Kinderwetten groeide de behoefte aan een liaison tussen de rechter en het particulier initiatief. Dit werd de Voogdijraad die in 1956 werd omgevormd tot Raad voor de Kinderbescherming. Kerntaken van de Raad: meldingen in ontvangst nemen van (mogelijk) bedreigde kinderen en, na onderzoek, zo nodig een maatregel van kinderbescherming vragen aan de rechter.

Evenals het strafrecht voor volwassenen kent het strafrecht voor jeugdigen zowel straffen als maatregelen. De belangrijkste vrijheidsstraffen ingevolge het jeugdstrafrecht zijn:

- arrest, een korte vrijheidsstraf van minimaal 4 uur en maximaal 14 dagen,
- tuchtschoolstraf, met een duur van 1 tot 6 maanden.

Beide kunnen worden opgelegd terzake van misdrijven en de arreststraf tevens ter zake van overtredingen waarover de rechtbank in eerste aanleg vonnist. Ingeval van misdrijf kunnen beide vrijheidsstraffen gecombineerd worden met een ondertoezichtstelling, als de rechter daartoe aanleiding vindt in de ernst van het gepleegde feit, de persoonlijkheid van de dader en indien hij van mening is dat de jeugdige zodanig opgroeit dat hij met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd.

Voorts kent het jeugdstrafrecht de volgende drie maatregelen:

- plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling

Deze maatregel kan uitsluitend worden opgelegd ingeval van een misdrijf. Hij is bedoeld voor psychisch en/of verstandelijk gestoorde minderjarigen, wie het ten laste gelegde strafbare feit niet (geheel) kan worden toegerekend (als zodanig is de maatregel vergelijkbaar met de volwassen tbs). De tijdsduur is niet bepaald in het vonnis. De rechter die de maatregel oplegde onderzoekt iedere 2 jaar of de plaatsing door het belang van de veroordeelde nog wordt gevorderd. Hij kan te allen tijde van regeringswege worden beëindigd. De maatregel eindigt, behoudens eerdere beëindiging, automatisch wanneer de veroordeelde de leeftijd van 21 jaar bereikt.

- ter beschikking stelling van de regering (jeugd-tbr).

Ook deze maatregel kan uitsluitend worden opgelegd ingeval van een misdrijf. De maatregel is bedoeld voor psychisch normale minderjarigen die dusdanige opvoedingstekorten vertonen dat een meer of minder langdurige (her)opvoeding, gepaard gaande met uithuisplaatsing, nodig is. Net als bij eerder genoemde maatregel is de tijdsduur niet bepaald in het vonnis, onderzoekt de rechter die de maatregel oplegde iedere 2 jaar of de plaatsing door het belang van de veroordeelde nog wordt gevorderd, en kan de maatregel te allen tijde van regeringswege worden

beëindigd. Anders dan eerdergenoemde maatregel eindigt de jeugd-tbr, behoudens eerdere beëindiging, automatisch wanneer de veroordeelde de leeftijd van 18 jaar bereikt.

- strafrechtelijke ondertoezichtstelling (ots).

De ots kan worden opgelegd naar aanleiding van elk strafbaar feit. Meestal wordt gekozen voor een civielrechtelijke ots, die wat betreft doel en wijze van uitvoering identiek is, maar voor de jeugdige geen strafblad "oplevert" en dus minder stigmatiserend werkt.

Behalve jongeren met een strafrechtelijke maatregel kunnen in justitiële behandelinrichtingen worden opgenomen *civielrechtelijk ondertoezichtgestelde jongeren vanaf 12 jaar*. De civielrechtelijke ots vereist geen strafrechtelijke aanleiding. De ots kan worden uitgesproken wanneer het kind zodanig opgroeit dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd. De maatregel beperkt het gezag van de ouders of voogd. Voor de uitvoering benoemt de kinderrechtter een gezinsvoogd. De ots kan op verschillende wijzen worden uitgevoerd: ambulante (door begeleiding van de jeugdige in het gezin zelf of met dagbehandeling), door plaatsing in een pleeggezin of in residentiële kader. De kinderrechtter neemt hierbij het uitgangspunt van de Wet op de jeugdhulpverlening in acht, dat de hulp geboden wordt "dichtbij het eigen milieu, zo kort mogelijk en in zo licht mogelijke vorm". Plaatsing voor opvoeding en behandeling in een justitiële behandelinrichting is slechts mogelijk voor jongeren vanaf 12 jaar. Plaatsing geschiedt slechts ingeval van indicatie van vrijheidsbeneming of als andere, lichtere, vormen van hulp niet meer mogelijk zijn. Op grond van die nadere voorwaarden zijn de justitiële behandelinrichtingen subsidiair ten opzichte van de overige voorzieningen van jeugdhulpverlening.

Van de justitiële behandelcapaciteit wordt meer dan 80% bezet door civielrechtelijk ondertoezichtgestelden. De laatste jaren zijn veel inspanningen geïnvesteerd in versterking van andere dan residentiële vormen van jeugdhulpverlening, met gelijktijdige vermindering van de totale residentiële capaciteit (bij WVC). Dit heeft ertoe geleid dat nog sterker dan vroeger de inrichtingspopulatie gekenmerkt wordt door de meest ernstige problematiek, waarvoor andere mogelijkheden dan residentiële behandeling niet (meer) in aanmerking komen. De verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de rechtstoepassing vergt dat voor deze categorie ondertoezichtgestelden, die urgent hulp nodig heeft die niet meer in een ander kader geboden kan worden, voldoende capaciteit beschikbaar is.

Doelstellingen en instrumenten

In het jeugd(straf)recht staat het belang van de jeugdige centraal. Omdat hij zijn groei naar volwassenheid en naar volwassen verantwoordelijkheid nog niet heeft voltooid, wordt hij in het jeugdstrafrecht op een, op zijn persoon toegesneden, wijze benaderd. Een reeks strafrechtelijke interventies, met vooral een pedagogische invalshoek, staat de kinderrechtter hiervoor ter beschikking teneinde de jeugdige te behoeden voor zedelijke en lichamelijke ondergang. Maatregelen en straffen zijn in het jeugdrecht van hetzelfde kaliber, twee modaliteiten van een sanctie, het enige richtsnoer van de rechtter bij zijn keuze is het belang van de minderjarige.

De justitiële jeugdinrichtingen laten zich onderverdelen in opvanginrichtingen en behandelinrichtingen.

De opvanginrichtingen zijn voornamelijk bestemd voor voorlopig gehechten en voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf.

De capaciteit van de opvanginrichtingen per 1 januari 1992 bedraagt 340 plaatsen, verdeeld over 9 inrichtingen.

Ruim twee derde deel daarvan (231 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinrichtingen. Iets minder dan één derde deel (109 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere inrichtingen.

Hoewel een opvanginrichting en tuchtschool theoretisch verschillen, laat de praktijk zien dat deze functies gebouwendelijk altijd gecombineerd zijn. De gemiddelde bezetting van de belangrijkste verblijfstitels in 1990 zag er als volgt uit:

	<u>Rijk</u>	<u>Part.</u>
* 70% preventief gehechten	81%	50%
* 18% ots	5%	41%
* 9% tuchtschool	11%	5%
* 1% buitengewone behand.	2%	1%

De behandelinrichtingen zijn bestemd voor opvoeding en behandeling in vrijheidsbenemend of -beperkend kader van veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel (W.v.Sr) en van civielrechtelijk ondertoezichtgestelde minderjarigen vanaf 12 jaar (B.W.).

De capaciteit van de behandelinrichtingen bedraagt 460 plaatsen. Een kwart daarvan (116 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinrichtingen. Driekwart (344 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere inrichtingen.

De gemiddelde bezetting van de belangrijkste verblijfstitels in 1990 zag er als volgt uit:

	<u>Rijk</u>	<u>Part.</u>
* 11% buitengewone beh.	24%	6%
* 79% ots	74%	81%
* 7% voogdijpupillen	1%	9%

Aard populatie

Het merendeel van de jeugdigen hebben vermogensdelicten gepleegd (exacte cijfers zijn niet voorhanden). Het aandeel delicten waarin een geweldcomponent aanwezig is, neemt toe. In 1990 vormden de allochtone jongeren 57% van de populatie van de rijksopvanginrichtingen. Bij de particuliere inrichtingen lag dit percentage op 46. Voor de opvanginrichtingen als totaal komt het percentage allochtonen op 53.

Bij veel allochtone jeugdigen is sprake van een grote taalachterstand, en weinig aanhechting aan de maatschappij. Zij wonen veelal in de lagere sociale buurten. De gemiddelde leeftijd in de rijksinrichtingen bedraagt plm. 16.5 jaar en in particuliere inrichtingen 15.5 jaar.

Bij veel van de jeugdigen uit de justitiële jeugdinrichtingen geldt dat zij tot de kanslozen behoren. Op het terrein van de hulpverlening is al veel met hen geprobeerd. Pogingen in de alternatieve sfeer zijn niet (duurzaam) succesrijk gebleken. Bij een groot deel van de jeugdigen is sprake van een afgebroken scholing. Een aantal leidt een zwervend bestaan, is verslaafd en komt door prostitutie aan een inkomen.

Gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen bedroeg in 1990 55 dagen (52.1 in de rijks- en 61.3 in de particuliere opvanginrichtingen). Gemiddelde verblijfsduur in de behandelinrichtingen bedroeg 20 maanden.

BIJLAGE 5

Effectiviteit van de sancties in het jeugdstrafrecht

In 1990 is uitvoerig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van alternatieve sancties en traditionele sancties in het jeugdstrafrecht (Van der Laan 1991). Effectiviteit werd gemeten in termen van nieuwe justitiecontacten op het niveau van het openbaar ministerie (geregistreerde recidive).

Het onderzoek had betrekking op 1032 alternatieve sancties en 1140 traditionele sancties die in 1984 en 1985 werden toegepast. Recidive werd bekeken over een periode die varieerde van drie en een half tot vijf en een half jaar.

Bij de bestudering van recidive is onderscheid gemaakt naar algemene recidive (wel of geen nieuwe justitiecontacten), recidivesnelheid (periode tussen uitgangsdelict en eerstvolgend justitiecontact), recidivefrequentie (aantal justitiecontacten na uitgangsdelict) en recidiveernst (vergelijking type/ernst uitgangsdelict en delict bij eerstvolgend justitiecontact).

Gezien het bijzondere karakter van alternatieve sanctie voor jeugdigen (toepasbaar ter vervanging van elke traditionele sanctie, dus ook niet-vrijheidsbenemende sancties), is bij alternatieve sancties een onderverdeling gemaakt naar "licht", "middelzwaar", en "zwaar", gebaseerd op de ernst van de zaak (type delict, aantal delicten, justitieel verleden, voorlopige hechtenis). Door deze indeling kon de volgende vergelijking worden gemaakt: "lichte" alternatieve sancties met geldboetes, "middelzware" alternatieve sancties met voorwaardelijke vrijheidsstraffen (waarvan een deel opgelegd in combinatie met een geldboete) en "zware" alternatieve sancties met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Uitkomsten

Recidive algemeen

afdoening	recidive in %	versch. stat. sign.
ov. vrijheidsstraf	86.5	nee
alt. sanctie "zwaar"	80.7	
vv. vrijheidsstraf	76.5	ja
alt. sanctie "middelzwaar"	62.6	
geldboete	62.6	nee
alt. sanctie "licht"	65.5	

Recidive-frequentie

afdoening	aantal just. contacten na uitgangsdelict	versch. stat. sign.
ov. vrijheidsstraf	8.74	ja
alt. sanctie "zwaar"	6.64	
vv. vrijheidsstraf	5.83	ja
alt. sanctie "middelzwaar"	4.19	
geldboete	3.65	nee
alt. sanctie "licht"	3.84	

Recidivesnelheid

afdoening	periode per contact in dagen na uitgangsdelict	versch. stat. sign.
ov. vrijheidsstraf	461	ja
alt. sanctie "zwaar"	554	
vv. vrijheidsstraf	604	ja
alt. sanctie "middelzwaar"	793	
geldboete	841	nee
alt. sanctie "licht"	787	

Voor een verdere uitwerking, waarbij ook rekening is gehouden met factoren als leeftijd, geslacht, etnische achtergrond, aard van de gepleegde delicten en justitieel verleden, wordt verwezen naar Van der Laan (1991).

Ontwikkeling van Alternatieve Sancties

Alternatieve sancties maken een enorme groei door. Naast de inmiddels goed ingeburgerde dienstverlening (werkprojecten) is er sprake van een toenemende belangstelling, ook bij de volwassenen, voor leerprojecten. Bij deze projecten ligt het accent niet op het uitvoeren van werkzaamheden, maar op het deelnemen aan (arbeids-)trainingen of sociale vaardigheidstrainingen. In welke mate de alternatieve sancties erin slagen de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vervangen en de toepassing ervan terug te dringen is voor wat betreft de volwassenensector niet bekend, maar gevreesd moet worden dat als zoiets al heeft plaatsgevonden, de effecten vooralsnog beperkt zijn geweest.

Ontwikkelingen in het buitenland

In landen als de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië en Duitsland hebben alternatieve sancties in diverse vormen¹ een grote ontwikkeling doorgemaakt. Die ontwikkeling is meestal eerder aangevangen en vaak ook groter geweest dan in ons land. De reden daarvoor ligt voor de hand. In die landen was al veel eerder sprake van een grote druk op het gevangeniswezen. De noodzaak tot het ontwikkelen van alternatieven werd eerder en dringender gevoeld.

Onderzoek in die landen heeft zich van oudsher gericht op enerzijds de mate waarin alternatieve sancties worden toegepast bij hen die voorheen niet strafrechtelijk zouden worden vervolgd ("aanzuigende werking") en anderzijds effectiviteit in termen van recidive, waarbij nadrukkelijk wordt vergeleken met vrijheidsbenemende sancties.

Alhoewel de beoordeling van alternatieven in de meeste gevallen positief is waar het gaat om het verloop (weinig voortijdig afgebroken projecten), zijn de uitkomsten op het punt "aanzuigende werking" minder rooskleurig. Veel onderzoek wijst in de richting van een andere (lichtere) categorie zaken/daders, die voor alternatieve afdoeningen vooral in de plaats van de niet-vrijheidsbenemende sancties in de plaats lijken te komen. Is er wel sprake van een vergelijkbare categorie zaken/daders, dan moet regelmatig worden vastgesteld dat de alternatieve afdoening geen mitigerende invloed heeft op de uiteindelijke afdoening; er wordt toch een vrijheidsstraf opgelegd. In zulke gevallen komt de alternatieve afdoening er als het ware bovenop. Beide typen uitkomsten wijzen in de richting van "aanzuigende werking".

Recidive-onderzoek wijst niet zelden in de richting van gelijke resultaten bij alternatieve afdoeningen en vrijheidsstraffen. Het feit dat de alternatieven het niet slechter doen wordt als positief resultaat aangemerkt (de veiligheid van de samenleving is niet (meer) in geding dan bij vrijheidsbeneming). Het feit echter dat het bij de alternatieve afdoeningen niet altijd om een vergelijkbare maar om lichtere groepen zaken/daders gaat, zet dergelijke uitkomsten in een ander licht. Sommige onderzoeken wijzen in de richting van duidelijk betere resultaten bij zaken/daders die op alternatieve wijze zijn afgedaan, maar moeten vaak constateren dat de zaken/daders waarmee vergeleken is niet met een vrijheidsstraf zijn afgedaan.

¹ Te denken valt aan uiteenlopende varianten als community service, intermediate treatment, mediation of victim offender reconciliation, intensive probation supervision, electronic monitoring, tracking en restitution.

BIJLAGE 6

Karakter van het gevangeniswezen

De in dit hoofdstuk neergelegde schets van het gevangeniswezen is ontleend aan het in oktober 1991 uitgebracht rapport van de stuurgroep Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen.

Basisopdracht voor het gevangeniswezen is de zorg voor de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde vrijheidsontnemende straffen en maatregelen. In het ongestoord verloop van de tenuitvoerlegging ligt de bescherming van de samenleving besloten. In de loop der jaren is deze opdracht geëvolueerd tot doel en randvoorwaarde. Met de ongestoorde tenuitvoerlegging wordt thans in het bijzonder het beginpunt van de taak van het gevangeniswezen gemarkeerd, niet het eindpunt. De basis voor de vervulling van de taken van het gevangeniswezen ligt in de Beginselenwet gevangeniswezen. Het essentiële nieuwe element van deze wet was de introductie van het gemeenschapsregiem als uitgangspunt. Dit werd, in algehele of beperkte vorm, de standaard-regiemsvoering.

Vanwege de ommekeer die dit betekende binnen het gevangeniswezen, dat tot dan toe een in beginsel cellulair regiem had gekend, dienden er waarborgen te worden gecreëerd om het functioneren van de gemeenschapsregiems mogelijk te maken. Het was vooral vanuit overwegingen van beheersbaarheid, dat het wettelijk differentiatiestelsel werd vormgegeven.¹ Aan het eind van de jaren zeventig kwam een ontwikkeling op gang die daarin bestond dat regiems werden opgezet waarin meer dan tot dusver rekening werd gehouden met persoons- en persoonlijkheidskenmerken. Deze ontwikkeling zette in de jaren tachtig sterk door. Van cruciale betekenis daarbij was de Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen uit 1982.² Tot die tijd had een bepaalde invulling van de resocialisatie-opdracht van het gevangeniswezen centraal gestaan. In de Nota Taak en toekomst werd, op grond van praktijkervaring en wetenschappelijk onderzoek³, geconstateerd dat resocialisatie in deze zin een niet erg realistische doelstelling was gebleken.⁴ De sociale en maatschappelijke omgeving waarin de gedetineerde na zijn gevangenisstraf terugkeerde was meer bepalend voor diens gedrag dan het regiem (van algehele of beperkte gemeenschap) in de inrichting.

De (bejegenings)doelstellingen van het gevangeniswezen werden op grond van deze inzichten geherformuleerd met een "minder ambitieuze" inhoud. Twee ervan dragen het karakter van wat men zou kunnen noemen

¹ Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij titel III van het wetsontwerp: differentiatie der gevangenen (TK 1948-1949, 1189, nr. 3).

² TK 1981-1982, 17 539, nrs. 1-2.

³ Zie bijv. B. van der Linden, "Middellanggestraften - een vergelijking van twee gevangenisregiems", WODC-rapport nr. 27, 1981.

⁴ Reeds in de nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen (TK 1976-1977, 14 102, nrs. 1-2) werd scepisis geuit over de haalbaarheid van deze doelstelling.

"standard minimum rules": de humanisering van de detentie en de beperking van de detentieschade. Effectuering van deze twee doelstellingen legt de basis voor de derde doelstelling, die in het verlengde daarvan ligt. Die doelstelling betreft de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Deze derde doelstelling verwoordt een opdracht aan het gevangeniswezen om die gedetineerden hulp en steun te bieden voor (psychosociale) problemen die daaraan uitdrukkelijk behoefte hebben.

Deze doelstellingen zijn in de afgelopen jaren op vele terreinen en op vele manieren nagestreefd. Zo werden in de gevangenissen regieën geïntroduceerd met halve dagen arbeid en halve dagen activiteiten. Het aanbod aan dergelijke activiteiten is over de gehele linie zeer groot: onderwijs, (vak)opleidingen, sociale vaardigheden, handvaardigheden, gespreksgroepen etc. In deze periode gaf de gedetineerdenpopulatie in kwantitatieve zowel als in kwalitatieve zin grote veranderingen te zien.⁵ De sterk toenemende capaciteitsbehoefte leidde, door onvoldoende beschikbare capaciteit, tot een verzwaring van de gedetineerden-populatie.⁶ De differentiëring in gesloten-, halfopen- en open inrichtingen en de doorstroming werden hierdoor zwaar op de proef gesteld. Het bestaande differentiëringstelsel is hiermee onder druk komen te staan.

Mede als gevolg van de kwalitatieve veranderingen is in de laatste jaren een groot aantal bijzondere opvangmodaliteiten gerealiseerd, waar aan onderscheiden groepen van gedetineerden met een bepaalde problematiek of bejegeningbehoefte een specifiek programma wordt geboden. Voorbeelden zijn het alcoholverkeersprogramma te Grave, de bijzondere opvang voor vluchtgevaarlijke gedetineerden, de drugsvrije afdelingen (DVA) en de individuele begeleidingsafdelingen (IBA) - zowel in de gevangenissen als in de huizen van bewaring - als ook de therapie-afdeling van het penitentiair selectiecentrum (PSC) te Den Haag en de forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA) in het huis van bewaring Het Veer te Amsterdam. Ook neemt de detentiefasering een belangrijkere plaats in bij de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving, door middel van geleidelijke reïntegratie langs lijnen van afnemende graden van vrijheidsbeperking. De ontwikkeling van een uitgebreid verlofstelsel past hierin. De meest vergaande vorm van voorbereiding op de terugkeer is de extramurale executie, die momenteel gestalte krijgt in het experiment dagdetentie.

⁵ In het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie wordt een uitgebreid beeld geschetst van het huidige stelsel als resultante van historische ontwikkelingen.

⁶ Daarbij werden in de jaren zeventig de gronden voor preventieve hechtenis in het Wetboek van Strafvordering aanzienlijk ingeperkt.

BIJLAGE 7

Effectiviteit van vrijheidsstraffen

Bij een beschouwing over de effectiviteit van sancties is het nodig om eerst na te gaan wat daaronder wordt verstaan. Het ligt voor de hand dit te omschrijven als de mate waarin het opleggen van een sanctie het doel bereikt dat ermee beoogd wordt. Effectiviteit wordt dus direct gerelateerd aan de doelstelling. Daarmee wordt het noodzakelijk nader te bepalen welke doelen zoal met een sanctie worden gediend. Onder sanctie wordt in dit hoofdstuk de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen verstaan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het volgende model waarin verschillende doelstellingen worden onderscheiden.¹

Ten eerste: een sanctie kan worden opgelegd met de bedoeling af te schrikken. Binnen deze context kunnen nog de *speciale* en de *algemene* afschrikking genoemd worden. In het eerste geval gaat het erom te voorkomen dat de veroordeelde zelf opnieuw een delict pleegt en in het tweede geval wordt gehoopt dat de gevangenisstraf anderen weerhoudt van het plegen van strafbare feiten.

Ten tweede: resocialisatie kan een meer of minder expliciet doel vormen. De gedetineerde wordt geacht als beter mens uit de gevangenis te komen dan hij erin ging. Dit zou per saldo hetzelfde effect moeten hebben als de speciale afschrikking die hiervoor genoemd werd. De wegen waarlangs zijn echter fundamenteel verschillend.

Ten derde: over gevangenisstraf kan ook gedacht worden in termen van uitschakeling. De gedachtengang is eenvoudig: zolang veroordeelden opgesloten zitten, kunnen ze geen misdrijven plegen. Voortbordurend op dit idee wordt - in het bijzonder in de Verenigde Staten - geopperd dat selectieve uitschakeling weleens een zeer effectieve manier van straffen zou kunnen zijn. De bedoeling is dat de delinquenten, waarvan verwacht wordt dat zij zeer frequent criminaliteit zullen gaan plegen, gedurende lange tijd opgesloten worden.² Mensen worden hier dus veroordeeld voor misdrijven die zij nog niet begaan hebben.

Ten vierde: een doelstelling waarbij het niet gaat om het voorkomen van criminaliteit, betreft de vergelding. Mensen die gezondigd hebben tegen maatschappelijke regels, moeten daarvoor boeten. Hierin vindt men de pur sang straf terug. Problematisch hierbij lijkt te zijn wat dan rechtvaardige vergelding is. Dit komt tot uitdrukking in de lengte van de vrijheidsbeneming en die varieert van land tot land.

Tenslotte wordt er wel op gewezen dat strafoplegging (mede) de bedoeling heeft genoegdoening te geven aan het slachtoffer. Sancties in termen van conflictoplossing. Bij feitelijke afwezigheid van een slachtoffer - bij moord of milieudelict bijvoorbeeld - neemt de maatschappij, in casu het openbaar ministerie, die rol op zich.

¹ Brand-Koolen, Het justice-model: recht doen en billijke straf, Justitiële Verkenningen 1/86.

² Wilson, 1975; Blumstein e.a., 1986; Van de Bunt, 1988.

In de actuele praktijk worden mengvormen van doelstellingen gevonden, waarbij nu eens de nadruk op het een en dan weer op het ander wordt gelegd. Sommige van de doelstellingen zijn moeilijk verenigbaar. Zo staat de opvatting van een selectieve uitschakeling op gespannen voet met de wens tot resocialisatie van delinquenten te komen.

Voor elke afzonderlijke doelstelling gelden andere effectiviteitscriteria, zij het dat vrijwel altijd de mate van recidive een prominente rol speelt. Zonder te pretenderen volledig te zijn, zullen we proberen divers onderzoek naast elkaar te zetten met de bedoeling te bezien of, en zo ja, in hoeverre, de onderscheiden doelstellingen verwezenlijkt (kunnen) worden. Over twee doelstellingen kunnen we tamelijk kort zijn, omdat de effectiviteit erin besloten ligt. Het gaat om vrijheidsstraf als instrument ter uitschakeling en als vergelding.

Over het algemeen geldt dat iemand die opgesloten zit geen delicten kan plegen. Weliswaar vinden sommige delicten binnen de gevangenis plaats of tijdens verlof, ook kunnen gedetineerden ontsnappen, maar voor de overgrote meerderheid gaat de stelling op dat vrijheidsstraf een sterk speciaal-preventief effect heeft voor de duur van de straf; dit effect wordt groter naarmate de strafduur toeneemt. Een tegenwerping is dat je nooit zeker kunt weten of iemand die een vrijheidsstraf ondergaat delicten zou hebben gepleegd als hij op vrije voeten zou zijn geweest. Gezien het hoge recidivepercentage is het echter waarschijnlijk dat een meerderheid van de gedetineerden opnieuw delicten zal plegen. Tegelijkertijd kan men zich daarbij afvragen of het geconstateerde hoge recidivecijfer niet (mede) een gevolg is van de gevangenisstraf. Niettemin is het principe van de selectieve uitschakeling gebaseerd op deze waarschijnlijkheid. Er is weinig ervaring met deze vorm van strafoplegging. Afgezien van de verwachte effectiviteit van deze optie in termen van speciale preventie, spelen hierbij niet alleen praktische overwegingen een rol (hoe zijn de kandidaten die voor "selective incapacitation" in aanmerking komen adequaat te identificeren) maar zijn die van morele aard eveneens van groot belang. Mag, met andere woorden, een overheid straf opleggen voor delicten die (nog?) niet gepleegd zijn. Het voert te ver om daar binnen het bestek van dit rapport op in te gaan.

Met de hantering van vergelding als doelstelling wordt de effectiviteit als het ware "automatisch" gegenereerd. Men kan zich zelfs afvragen of vergelding zich wel in effectiviteitstermen laat meten. Waar de redelijke verwachting bestaat dat uitschakeling resulteert in een lager aantal delicten, is vergelding een abstract begrip dat veeleer een mentale connotatie heeft dan een tastbare. Indien de maatschappelijke consensus bestaat dat vrijheidsstraf een adequate vergelding is voor bepaald sociaal ongewenst gedrag, dan is met het opleggen ervan per definitie voldaan aan de doelstelling. De praktische vraag die overblijft is welke strafduur op welk delict toepasbaar is. Wat het effectieve verschil is tussen 18 of 20 jaar zitten is moeilijk aan te tonen.

In beide gevallen - uitschakeling en vergelding - blijft de effectiviteitsvraag beperkt tot de duur van de straf; de periode na de gevangenisstraf wordt nadrukkelijk buiten beschouwing gelaten. Hoewel de vrijheidsstraf zelden gezien wordt als conflictoplossing, geldt hiervoor hetzelfde. Aan de dader wordt zelfs goeddeels voorbijgegaan, het slachtoffer komt op de eerste plaats. In hoeverre slachtoffers van misdrijven de opgelegde straf als voldoende genoegdoening zien voor

hetgeen hen is aangedaan - met andere woorden in hoeverre de rechtspraak in dezen effectief is - valt moeilijk vast te stellen. Voor zover is kunnen nagaan is hier weinig of geen onderzoek naar gedaan.

Over de wenselijkheid van toepassing van de gevangenisstraf lopen de meningen uiteen. Aan de ene kant zien we dat binnen een weliswaar nog kleine kring de zin van het opleggen van een gevangenisstraf stevig ter discussie wordt gesteld en dat het met de afschrikwekkende werking van de straf, gemeten aan de hand van recidive-cijfers, niet best gesteld is. De vraag naar de doelmatigheid van de vrijheidsstraf is echter empirisch niet of nauwelijks te beantwoorden. Aan de andere kant zien we dat, onder aandrang van de maatschappelijke druk, de straffen omhoog zijn gegaan en dat de rechter in toenemende mate overgaat tot het opleggen van lange gevangenisstraffen.

Afgaande echter op geluiden uit de samenleving, lijkt het erop dat een groot deel van de populatie de vrijheidsstraf te laag vindt. Een extreme manier om deze vorm van effectiviteit te verhogen zou kunnen bestaan uit het participeren van het slachtoffer in het vaststellen van de strafmaat. Het is evident waarom deze mogelijkheid in de beleidspraktijk nooit serieus overwogen is.

In de penitentiaire beleidspraktijk gelden als overheersende doelstellingen afschrikking en resocialisatie; zo niet expliciet dan toch impliciet. Prioriteit wordt echter gegeven aan de ongestoorde tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Ofschoon de resocialisatie-doelstelling over zijn hoogtepunt heen lijkt te zijn, vinden we hier nog wel elementen van terug in bijvoorbeeld de Nota Taak en toekomst. Hierin wordt gezegd dat de gevangenisstraf tevens moet dienen ter voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Zonder dat expliciet melding wordt gemaakt van preventie van recidive, moet ervan uit gegaan worden dat dit op zijn minst mede bedoeld wordt. De reden voor het minder prominent worden van de resocialisatie-gedachte ligt in het feit dat talloze evaluatiestudies - zowel in Nederland als daarbuiten - hebben uitgewezen dat resocialisatieprogramma's hoegenaamd geen effect hebben op de mate van recidive.³ Hier moet een uitzondering gemaakt worden voor de relatief lichte misdrijven. Met name rijden onder invloed lijkt met enig succes teruggedrongen te kunnen worden middels speciaal ontworpen "cursussen". Niettemin moet in het oog worden gehouden dat dit beleidsuitgangspunt wel andere (wellicht onbedoelde) effecten heeft gehad. De regiemsvoering in de penitentiaire inrichtingen is in positieve zin bijvoorbeeld grondig veranderd.

De resultaten van onderzoek naar de effecten van speciale en algemene afschrikking laten een verre van consistent beeld zien. Nu eens wordt gesteld dat geen van beide werkt, dan weer dat in ieder geval een van beide wel werkt. Met name het speciaal preventieve effect van straffen is twijfelachtig.⁴ Positiever - zij het niet over de gehele

³ Zie voor een overzicht Lipton e.a. 1975; Berghuis, 1981; Van der Linden 1981.

⁴ Rutenfrans, C.H., De zin van straffen. Groniek, Historisch tijdschrift. Jaargang 24, no. 114, oktober 1991. C. van der Werff, Recidive 1977. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, WODC nr. 67.

linie - wordt er gedacht over de algemene afschrikking. Nentjes⁵ bijvoorbeeld komt op basis van een gecombineerde economisch/sociologische benadering tot de conclusie "... dat het remmend effect van juridische sancties op de omvang van de criminaliteit sterk werd en wordt onderschat [...]. De remwerking is niet zozeer het gevolg van de uitschakeling [...] ze werkt vooral via het preventieve- of afschrikkingseffect van pakkans, veroordeling en straf". Ook Fiselier⁶ komt tot de voorzichtige slotsom dat er aanzijzingen zijn voor het bestaan van generaal-preventieve effecten. Naast deze relatief positieve geluiden vinden we echter ook andere. Jongman en Timmerman⁷ stellen dat gevangenisstraf in generaal-preventief opzicht weinig extra's oplevert en tevens: "Al met al lijken de nadelen van de gevangenisstraf groter dan de voordelen [...]. Doelmatig lijkt ze in geen enkel opzicht [...]". De slotsom van deze auteurs is dat alleen het argument van vergelding stand houdt ter rechtvaardiging van gevangenisstraf, terwijl men zich kan afvragen of dit niet op een andere manier te bereiken is: "Het blijft zaak met kracht te zoeken naar alternatieven".

Samenvattend, van de diverse doeleinden die men met de vrijheidsstraf kan nastreven, zijn er twee die ondubbelzinnig gehaald worden en daarmee effectief zijn: onschadelijkmaking (zij het voor de duur van de straf) en vergelding, één - de speciale afschrikking - lijkt weinig effectief in de preventie van recidive, over één - de algemene afschrikking - lopen de meningen sterk uiteen hoewel er enige ondersteuning is voor de relatieve effectiviteit ervan, resocialisering heeft een veel minder prominente rol toebedeeld gekregen nadat gebleken is dat het niet aan de verwachtingen voldeed en de vrijheidsstraf als genoegdoening aan het slachtoffer heeft als expliciet doel weinig ingang gevonden. Hiermee is natuurlijk niet alles gezegd over de effectiviteit van straffen. Allerlei condities waaronder straf wellicht enig zin heeft zijn niet aan de orde geweest. Er kan bijvoorbeeld onderscheiden worden naar een veelheid van achtergrond-variabelen zoals sekse, sociaal-economische status, leeftijd, delict, strafduur, etcetera. Een zeer moeilijk meetbaar mogelijk effect van straffen ligt niet zozeer in de remmende waarneembare vermindering van recidive als wel in de remmende werking ervan op (nog) meer criminaliteit van delinquenten. Indien dit aantoonbaar zou zijn, krijgt het begrip effectiviteit van sancties op zijn minst een extra dimensie en wellicht zelfs een andere inhoud.

⁵ Nentjes, A. Rechtshandhaving: een economische visie. Beleid & Maatschappij, 1987/6.

⁶ Fiselier, J.P.S., Effectiviteit van straffen, Nijmegen, 1984.

⁷ Jongman, R.W. en H. Timmerman. Over de marginale macht van de gevangenisstraf. Groniek, Historisch Tijdschrift. Jaargang 24, oktober 1991.

BIJLAGE 8

Capaciteit

1 Beschikbare plaatsen

1.1 Terbeschikkingstelling

De gedwongen verpleging in een tbs-inrichting en de daar aanwezige behandelmogelijkheden zijn de instrumenten waarmee genoemde doelstellingen worden nagestreefd. Het merendeel van de ter beschikking gestelden wordt verpleegd in zes justitiële tbs-inrichtingen waarvan drie een rijks- en drie een particuliere status bezitten. Met twee inrichtingen uit de algemene geestelijke gezondheidszorg heeft het ministerie van Justitie plaatsingsovereenkomsten gesloten op grond waarvan structureel 83 extra plaatsen beschikbaar zijn voor tenuitvoerlegging van de maatregel tbs.

In 1990 werden gemiddeld 578 personen van overheidswege verpleegd en lag de gemiddelde bezettingsgraad op 95%.¹ De gemiddelde duur van de vrijheidsontneming, gerekend van de onherroepelijke veroordeling, bedraagt bijna 6 jaar. Wordt het proefverlof buiten beschouwing gelaten dan komt de verblijfsduur gemiddeld uit op 5 jaar. De gemiddelde duur van het intramurale verblijf in een tbs-inrichting bedraagt ruim 4 jaar. Ultimo 1991 bedroeg de capaciteit van de 6 justitiële tbs-inrichtingen 423 plaatsen, waarvan 213 in de particuliere inrichtingen.

1.2 Justitiële jeugdinstellingen

De justitiële jeugdinstellingen laten zich onderverdelen in opvanginstellingen en behandelinstellingen. De opvanginstellingen zijn voornamelijk bestemd voor voorlopig gehechten en voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf. De capaciteit van de opvanginstellingen per 1 januari 1992 bedraagt 340 plaatsen, verdeeld over 9 instellingen. Ruim twee derde daarvan (231 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinstellingen. Iets minder dan één derde deel (109 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere instellingen. Hoewel opvanginstellingen en tuchtscholen theoretisch verschillen, laat de praktijk zien dat deze functies gebouwendelijk altijd gecombineerd zijn. De behandelinstellingen zijn bestemd voor opvoeding en behandeling in vrijheidsbenemend of -beperkend kader van veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel (WvSr) en van civielrechtelijk ondertoezichtgestelde minderjarigen vanaf 12 jaar (BW). De capaciteit van de behandelinstellingen bedraagt 460 plaatsen. Een kwart daarvan (116 plaatsen) betreft plaatsen in rijksinstellingen. Driekwart (344 plaatsen) betreft plaatsen in particuliere instellingen.

¹ Jaarcijfers TBS 1990, Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen, ministerie van Justitie.

1.3 Gevangeniswezen

De gezamenlijke penitentiaire capaciteit bedroeg ultimo 1991 7586 plaatsen. Deze capaciteit kan grofweg worden verdeeld in plaatsen in gevangenis en in huizen van bewaring. De 35 huizen van bewaring hebben een totale capaciteit van 4811 plaatsen, de 23 gevangenis omvatten samen 2435 plaatsen. Voor vrouwen zijn 340 aparte plaatsen beschikbaar (in huizen van bewaring en gevangenis).

2. Oorspronkelijke prognose

In het rapport Voorzieningenbeleid Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen: 1990-1994 (verschenen in 1989, verder te noemen het rapport Voorzieningenbeleid) zijn prognoses opgenomen over ontwikkeling in de behoefte aan capaciteit tot en met 1994 in penitentiaire inrichtingen, de tbs-inrichtingen en de justitiële jeugdinstellingen. Deze prognoses waren gebaseerd op:

de actuele, feitelijk vastgestelde behoefte zoals die in 1988 was gebleken,

vermeerderd met de toeneming bepaald op grond van de trendmatige ontwikkeling zoals deze was af te leiden uit gegevens met betrekking tot het totaal aantal ter beschikking gestelde personen, aantal opgelegde jeugdstraffen en -maatregelen en aantal en duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.

Deze capaciteitsprognoses, daterend uit 1989, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Jaar	tbs	justitiële jeugd opvang- inrichtingen	justitiële jeugd behandel- inrichtingen	gevangenis- wezen
1988	548	344	483	6720
1989	564	342	491	7030
1990	580	340	489	7350
1991	596	342	495	7610
1992	612	344	504	7845
1993	628	347	514	8095
1994	644	349	523	8355

Bij deze berekening werd verondersteld dat dan:

- ook gedetineerden opgenomen zouden zijn die thans op grond van plaatsgebrek moesten worden heengezonden;

- verdachten niet langer op het politiebureau zouden verblijven dan wettelijk toelaatbaar;

- wachttijden gelijk zouden blijven en voor de justitiële tbs- en jeugdinstellingen zouden worden teruggebracht;

- bezettingsgraden zouden kunnen worden bereikt die op grond van interne en externe differentiatie noodzakelijk zijn.

- jongeren ten behoeve van crisisopvang in opvanginstellingen zouden kunnen worden opgenomen en gedetineerden in het gevangeniswezen met ernstige psychische problematiek op indicatie opgenomen zouden kunnen worden in tbs-inrichtingen.

Voorts is ervan uit gegaan dat circa 30 langgestrafte psychisch gestoorde gedetineerden zullen kunnen worden overgebracht van het gevangeniswezen naar de tbs-sector. Tot op het moment dat dit gerealiseerd wordt zal de feitelijke behoefte in het gevangeniswezen 30 plaatsen hoger uitkomen.

Tevens is aangenomen dat de 83 plaatsen² die in 1988 in inrichtingen van de algemene geestelijke gezondheidszorg werden gebruikt voor de verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden ook in de toekomst gebruikt kunnen worden. De nog te ontwikkelen capaciteit in forensisch-psychiatrische klinieken zijn niet in de prognoses verdisconteerd.

2.1 Vooronderstellingen prognose

Bij de berekeningen in het rapport Voorzieningenbeleid zijn de volgende vooronderstellingen gehanteerd.

Verblijf politiebureau

Vanaf het tijdstip dat de verdachte voorlopig wordt gehecht (met ingang van de inbewaringstelling) dient hij overgebracht te worden van een politiecel naar een huis van bewaring of opvanginrichting (jeugdigen). In verband met plaatsgebrek in huizen van bewaring/opvanginrichtingen is het onwettige verblijf van voorlopig gehechten op het politiebureau lange tijd gedoogd of wordt de voorlopige hechtenis geschorst. In de berekening wordt het aantal voorlopig gehechten op het politiebureau eenvoudig geteld. In de berekeningen worden zij geacht deel uit te maken van de bevolking van een huis van bewaring of opvanginrichting.

Niet te realiseren crisisopvang

Er bestaat behoefte aan plaatsen in opvanginrichtingen ten behoeve van crisisopvang. Hoewel geen centrale registratie bestaat van verzoeken tot plaatsing in het kader van een crisis en/of observatie dan wel correctie zijn bij de Centrale Registratie wel gegevens bekend die een indicatie geven van de hierbedoelde behoefte. Met betrekking tot de berekeningen geldt hetzelfde als bij hierna te beschrijven lopende vonnissen.

Lopende vonnissen

Uitgangspunt is dat de achterstand aan vonnissen die nog niet (geheel) tenuitvoer zijn gelegd (lopende vonnissen) op zo kort mogelijke termijn tenuitvoer worden gelegd. Eventuele voorraden mogen niet groeien en idealiter worden teruggebracht tot het niveau dat operationeel noodzakelijk c.q. onvermijdelijk is (de met de oproepen belaste instantie heeft een aantal weken nodig voor het administratieve werk en er ligt een zekere tijd tussen de oproep en de meldingsdatum). Voorkomen moet worden dat executieproblemen ertoe leiden dat deze voorraden worden "geschoond".

² Dit zijn 55 behandelplaatsen in de forensisch psychiatrische kliniek van het algemeen psychiatrisch ziekenhuis De Grote Beek te Eindhoven en 28 behandelplaatsen in de zwakzinnigeninrichting Hoeve Boschoord te Vledder.

Praktijk heeft aangetoond dat 15 extra plaatsen in opvanginrichtingen nodig zijn om de hierbedoelde executieproblemen structureel het hoofd te bieden. Om bedoelde voorraad weg te werken is eenmalig, gedurende een jaar, 20 extra plaatsen nodig. Het hiergenoemde aantal wordt geacht deel uit te maken van de populatie van opvanginrichtingen. Dit brengt met zich mee dat eventuele werkvoorraden niet mogen groeien. Ten behoeve van de berekeningen voor penitentiare capaciteit wordt de voorraad nog op te roepen vonnissen omgerekend in detentiejaren. Zoals al aangegeven is uitgangspunt dat het aantal niet mag stijgen. Waar geen groei plaatsvond kan dat zowel wijzen op overcapaciteit in de executie als op "onder"productie van de zijde van de rechterlijke macht. Waar wel groei van de voorraad plaatsvond kan dit behalve aan een achterblijvende executie ook liggen aan een "over"productie van de rechterlijke macht. Daarom wordt ook die productie in beeld gebracht.

Heenzendingen

Heenzendingen zijn onder meer het gevolg van het feit dat de politiebureaus niet langer de bufferfunctie kunnen/mogen vervullen. Er moet - na de inverzekeringstelling - direkt plaats zijn in het huis van bewaring/opvanginrichting, anders is de kans groot dat de verdachte wordt heengezonden. Uitgangspunt is dat te allen tijde vermeden dient te worden dat verdachten wegens plaatsgebrek worden heengezonden (plaatsgebrek kan tevens tot gevolg hebben dat een verzoek tot plaatsing van een jeugdige wordt ingetrokken; deze categorie wordt ook onder de heenzendingen gerekend).

In de berekeningen wordt deze vooronderstelling als volgt uitgewerkt. Het aantal wegens plaatsgebrek heengezonden verdachten wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de betrokkenen in hechtenis zouden zijn gebleven tot het moment van schorsing dan wel het moment van veroordeling. De uitkomst wordt gedeeld door 365 dagen. Het aantal dagen waarmee wordt vermenigvuldigd is ontleend aan onderzoek van het WODC, waarin per categorie (A, B of C) zowel bij direkt heengezonden als bij de in een latere fase heengezonden werd vastgesteld met hoeveel detentiedagen diende te worden gerekend.

Voor wat betreft de ingetrokken bemiddelingsverzoeken bij jeugdigen werd ervan uitgegaan dat in de helft van de gevallen het tekort aan plaatsen verantwoordelijk was voor intrekking van het verzoek.

Wachtlijst

Gedetineerden behoren hun in een inrichting te verblijven die past bij hun juridische status (onveroordeeld vs veroordeeld; straf vs maatregel), leeftijd (jonger dan 23 jaar vs 24 en ouder), geslacht en strafrestant/duur. Bovendien nemen de in aansluiting op voorlopig gehechten veroordeelden in een huis van bewaring plaatsen in die primair bestemd zijn voor preventief gehechten. Indien jongeren in opvanginrichtingen verblijven in afwachting van overplaatsing naar een behandelinrichting, worden zij niet meegeteld bij de behoeftebepaling van de opvanginrichtingen. Zij worden betrokken bij de bepaling van de behoefte aan capaciteit in behandelinrichtingen en geacht daar deel van uit te maken. In een penitentiare inrichting verblijvende ter beschikking gestelden, waarvan de tbs-termijn loopt en die intramuraal verpleegd dienen te worden, moeten vaak lang wachten voordat zij in een tbs-inrichting kunnen worden opgenomen. In het rapport Voorzieningenbeleid was uitgangspunt dat de wachttijd voor deze groep maximaal 12 weken mag bedragen.

In de berekeningen worden op overplaatsing wachtenden gedefinieerd als geselecteerden ten aanzien van wie nog geen datum van overplaatsing bepaald is. Deze personen worden geteld en op een wachtlijst geplaatst. Bij de bepaling van de capaciteitsbehoefte van de verschillende soorten inrichting zijn zij vervolgens meegeteld als maakten zij (reeds) deel uit van de inrichtingsbevolking.

Ook in een penitentiaire inrichting verblijvende personen waarvan personen aan wie naast een tbs tevens een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd en die zich nog in een penitentiaire inrichting bevinden in verband met de tenuitvoerlegging van hun gevangenisstraf maken deel uit van de wachtlijst. Gebleken is dat circa 75% van hen, na aftrek van hun voorlopige hechtenis, een strafrestant van enkele maanden heeft. Dit deel (75%) wordt beschouwd van invloed te zijn op de actuele capaciteitsbehoefte in tbs-inrichtingen.

Tot slot zijn er geestelijk gestoorden gedetineerden die zich in een huis van bewaring bevinden en die alleen tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zijn veroordeeld. Een relatief groot deel van hen die kampen met ernstige psychische problemen komt voor plaatsing in een justitiële tbs-inrichting in aanmerking. Vooral gedetineerden met ernstige persoonlijkheidsstoornissen horen tot deze groep. Uit een aantal enquêtes die onder districtpsychiaters is gehouden kwam naar voren dat behoefte bestond aan extra plaatsen ten behoeve van geestelijk gestoorde gedetineerden voor wie een intramurale behandeling buiten het gevangeniswezen was geïndiceerd. Van hen hadden er circa 30 een gevangenisstraf van 2 jaar of meer. De capaciteitsbehoefte in de tbs-inrichtingen werd hiermee opgehoogd onder gelijktijdige vermindering van de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen.

Bezettingsgraad

In verband met de volgende factoren kunnen justitiële inrichtingen niet voor 100% bezet zijn.

1. Het aanbod is niet gelijkelijk verdeeld, maar komt met golfbewegingen.

2. Voor onderhoud en reparatie van cellen moet enige ruimte zijn.

In de berekeningen wordt periodiek het aantal feitelijk aanwezige gedetineerden geteld en gedeeld door het feitelijk voor huisvesting beschikbaar aantal cellen.

Het gevangeniswezen dient - op wettelijke basis - de inrichtingen te differentiëren: differentiatie kost plaatsen.

2.2 Toetsing prognose

A Terbeschikkingstelling

In het rapport Voorzieningenbeleid zijn de prognoses van de behoefte aan tbs-capaciteit gebaseerd op een statistische trendextrapolatie³ waarbij werd uitgegaan van het maandelijks aantal personen bij wie de tbs tenuitvoer werd gelegd en bij wie de tbs nog tenuitvoer moest worden gelegd. De prognoses zijn getoetst op basis van gegevens met peildatum eind '91. De actuele behoefte kwam uit op 593. De door het rapport geraamde behoefte kwam op 596. In deze ramingen werd ervan

³ Een soortgelijke methode wordt door het Sociaal Cultureel Planbureau gehanteerd.

uitgegaan dat ultimo 1991 528 plaatsen beschikbaar zouden zijn. Dit bleken er slechts 506. Het actuele tekort komt hiermee op 87 plaatsen. De huidige schattingen van de tbs-capaciteitsbehoefte op langere termijn in verhouding tot de ontwikkeling in de feitelijk beschikbare capaciteit zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Schattingen tbs-capaciteitsbehoefte over de periode 1992 - 1998

	cap. behoefte	feit. besch. cap	verschil
	-----	-----	-----
eind 1991	593	506	-87
ultimo 1992	609	551	-58
ultimo 1993	625	554	-71
ultimo 1994	641	557	-84
ultimo 1995*	657	557(587)	-100(-70)
ultimo 1996	673	557(602)	-116(-71)
ultimo 1997	689	557(617)	-132(-72)
ultimo 1998	705	557(637)	-148(-68)

* Volgens JR-120 komt vanaf 1995 de capaciteit van de nieuw gebouwde tbs-inrichting gefaseerd ter beschikking (cijfers tussen haakjes).

B Justitiële Jeugdinrichtingen

In het rapport Voorzieningenbeleid zijn in de prognoses de CBS-cijfers verwerkt tot en met 1987. De prognoses zijn getoetst op basis van gegevens die merendeels betrekking hebben op 1991. In een aantal gevallen moest worden volstaan met cijfers uit 1990.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt kwamen de oorspronkelijke berekeningen uit op een capaciteitsbehoefte in opvanginrichtingen van 342 plaatsen. De actuele feitelijk gebleken behoefte over 1991 komt uit op 436, wat een extra groei betekent van 94 plaatsen.

De prognose van de capaciteit van behandelinrichtingen kwam uit op 495 plaatsen. De gebleken actuele behoefte aan dit type plaatsen is gekomen op 538, dus een extra stijging van 43 plaatsen.

Voor 1994 zien de prognoses er als volgt uit:

Opvanginrichtingen: oorspronkelijk 349, bijgestelde raming 408 plaatsen.

Behandelinrichtingen: oorspronkelijk 523, bijgestelde raming 572 plaatsen.

C Gevangeniswezen

De prognoses van de benodigde penitentiaire capaciteit zijn gebaseerd op de ontwikkeling van de straftoemeting (het jaarlijks aantal opgelegde detentiejaren). In het rapport Voorzieningenbeleid zijn de CBS-cijfers verwerkt tot en met 1987. Een jaarlijks accres van 250 à 300 plaatsen werd voorspeld. In 1988 bleek een toeneming van 500 de-

tentiejaren.⁴ De CBS-cijfers over 1989 bleken geen accres te hebben opgeleverd. Voor beide jaren was een groei voorspeld van circa 600 detentiejaren.

Omdat nog geen CBS-cijfers over 1990 beschikbaar zijn is op andere wijze getoetst of de prognoses standhouden, namelijk op basis van de hierboven beschreven feitelijke ontwikkelingen. In de eerste helft van 1991 bleek een capaciteitsbehoefte te bestaan van 7821 plaatsen. De oorspronkelijke prognose voorzag slechts in een behoefte van 7600. Er zijn thans ook ruim 7600 plaatsen beschikbaar. Uit de gestegen heenzendingen kan worden afgeleid dat zulks niet voldoende is.⁵ De voor 1991 geprognosticeerde behoefte bedroeg 7610. De feitelijk gebleken behoefte bedraagt 7821, wat neerkomt op een extra groei van 211 plaatsen.⁶

⁴ "Cijfers en ontwikkelingen gevangenisstraf en voorlopige hechtenis in de jaren '80", Beleidsinformatie, oktober 1990.

⁵ Heenzendingen wegens plaatsgebrek 1987 - 1991: 1987: 2.187/
1988: 1.643/ 1989: 1.549/ 1990: 857/ 1991: 1.204

⁶ Actuele penitentiaire capaciteitsbehoefte, de behoefte aan capaciteit in de eerste helft van 1991, november 1991, Directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen, afdeling Beleidsinformatie, 's-Gravenhage. Een actuele indicatie voor het verloop van de behoefte aan capaciteit is te vinden in het aantal in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van 9 maanden en meer.

BIJLAGE 9

Ouderbijdrage en strafrechtelijke sanctie

1.1 Inleiding

Jeugdigen kunnen op een civielrechtelijke en op een strafrechtelijke titel worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. Onder maatregelen van justitiële kindbescherming wordt enerzijds verstaan de ontneming of beperking van het gezag van een ouder of voogd over een jeugdige en anderzijds de straffen en maatregelen, zoals bedoeld in artikel 77g en 77h van het Wetboek van Strafrecht.

Om een goed beeld in de materie te krijgen zal eerst worden ingegaan op de plaatsing op grond van een civielrechtelijke titel. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de plaatsing op grond van een strafrechtelijke titel.

1.2 Plaatsing op grond van een civielrechtelijke titel

Bij civielrechtelijke hulpverlening aan jeugdigen kan het onderscheid gemaakt worden tussen de justitiële en de vrijwillige hulpverlening. Bij justitiële hulpverlening wordt door de kinderrechter ingegrepen tegen de wil van de ouders.

Ouders hebben een wettelijke onderhoudsplicht. Het Burgerlijk Wetboek geeft aan in welke gevallen ouders onderhoudsplichtig zijn. De onderhoudsplicht vindt zijn basis in art. 404 BW dat bepaalt dat ouders verplicht zijn naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige. Als een ouder of stiefouder¹ die niet het gezag uitoefent zijn verplichting tot voorziening in de kosten van opvoeding niet behoorlijk nakomt, dan kan zowel de Raad voor de Kinderbescherming als degene die het gezag uitoefent over het kind, de rechtbank verzoeken het bedrag te bepalen dat deze ouder of stiefouder ten behoeve van het kind zal moeten uittrekken (art. 406, lid 1, BW). Op verzoek van belanghebbenden of van de Raad voor de Kinderbescherming kan de rechtbank dit bedrag reeds bepalen gelijktijdig met een door haar te geven uitspraak betreffende het over de kinderen uit te oefenen gezag (art. 406, lid 2, BW).

Bij hulpverlening aan jeugdigen ten aanzien van wie een civielrechtelijke maatregel van justitiële kindbescherming is toegepast kan een *ouderbijdrage* worden opgelegd door de kinderrechter (zie hierover o.m. artikelen 264, 273, 326, lid 3, 333, lid 1, BW). Deze maatregel kenmerkt zich hierin dat het gezag van een ouder of voogd over een jeugdige wordt ontnomen of beperkt (ontzetting of ontheffing uit de ouderlijke macht respectievelijk ondertoezichtstelling). Op het moment dat er een maatregel van justitiële kindbescherming wordt genomen is er geen sprake meer van vrijwillige hulpverlening. Artikel 927 WvBRv bepaalt bij welke beschikkingen betreffende minderjarigen de

¹ De stiefouder is verplicht levensonderhoud te verstrekken aan tot zijn gezin behorende wettige en natuurlijke kinderen van zijn echtgenoot (zie art. 404 juncto art. 395 BW).

rechter tevens vaststelt, hoeveel de ouders of - dezen onvermogen dan wel overleden zijnde - hoeveel de minderjarigen ter bestrijding van de kosten van de in art. 927 genoemde maatregelen, aan de Raad voor de Kinderbescherming moeten uitkeren. Artikel 928 WvBRv bepaalt vervolgens dat de beslissing omtrent de kosten van de rechter uitvoerbaar bij voorraad is. Tegen die beslissing staat hoger beroep open en wel voor de Raad voor de Kinderbescherming, als ook voor de tot uitkering verplichte ouder of - indien de kosten ten laste van de minderjarige zijn gebracht - voor diens wettelijke vertegenwoordiger.

In de Wet op de Jeugdhulpverlening is aangegeven dat in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen de ouders of stiefouders van jeugdigen aan het Rijk een bijdrage verschuldigd zijn in de kosten van hulpverlening. In die maatregel kan worden bepaald dat naast of in plaats van de ouders of stiefouders de jeugdigen een bijdrage verschuldigd zijn (art. 41 WJH). Dit artikel beoogt een grondslag te scheppen voor het opleggen van bijdragen *in geval van vrijwillige hulpverlening*, d.w.z. die hulp die wordt verleend, terwijl er niet sprake is van een maatregel van justitiële kinderscherming. Overigens betaalt de jeugdige slechts wanneer hij over eigen inkomsten beschikt. Het vermogen valt daar niet onder, wel de inkomsten daaruit. Voor de voogd bestaat geen bijdrageplicht, omdat hij anders dan de ouders en stiefouders niet bijdrageplichtig is.² De in artikel 41 van de Wet op de Jeugdhulpverlening genoemde algemene maatregel van bestuur is het Besluit Bijdragen Jeugdhulpverlening (Stb. 1990, 167). De in dit besluit neergelegde bijdrageregeling heeft slechts betrekking op de vrijwillige hulpverlening. Dit blijkt reeds uit de in artikel 2 van dit Besluit geformuleerde hoofdregel, die aangeeft dat indien een jeugdige in een voorziening van residentiele of semi-residentiële hulpverlening of in een voorziening van pleegzorg is geplaatst, de onderhoudsplichtige ouders en stiefouder die het kind voorafgaande aan de jeugdhulpverlening hebben verzorgd en opgevoed, een bijdrage verschuldigd zijn in de kosten van verblijf en verzorging aldaar, tenzij er sprake is van een maatregel van justitiële kinderscherming die tot zodanige hulpverlening strekt of haar noodzakelijk maakt.

Samenvattend kan gezegd worden dat de heffing van een bijdrage in het kader van de civielrechtelijke justitiële hulpverlening wordt bepaald in en door het Burgerlijke Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en dat in het Besluit Bijdragen Jeugdhulpverlening een bijdragenregeling is neergelegd voor die gevallen dat er sprake is van vrijwillige hulpverlening.

1.3 Plaatsing op grond van een strafrechtelijke titel

Artikel 41 van de Wet Jeugdhulpverlening verschaft duidelijkheid over de niet verschuldigde ouderbijdrage bij plaatsing op grond van een strafrechtelijke maatregel. In dit artikel wordt namelijk bepaald dat "een bijdrage in de kosten van hulpverlening in ieder geval niet

² Zie hiervoor de Memorie van Antwoord (behorend bij het Voorstel van de Wet op de Jeugdhulpverlening), Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 399, nr. 174b, p.8.

verschuldigd is, indien het betreft straffen of maatregelen als bedoeld in de artikelen 77g en 77h van het Wetboek van Strafrecht, ondertoezichtstelling daaronder niet begrepen (lid 3)". Bij vierde Nota van Wijziging werd deze passage toegevoegd. Over deze toevoeging werd opgemerkt dat "thans is vastgelegd - conform de huidige regeling - dat geen bijdrage is verschuldigd als het gaat om de hierboven genoemde straffen en maatregelen".³ De (destijds) "huidige regeling" waarover wordt gesproken is de Beginselenwet voor de Kinderbescherming. In die wet werd in artikel 31 een en ander geregeld over de kosten van de tenuitvoerlegging. Aanvankelijk luidde de tekst van dit artikel als volgt:

Artikel 31 1) De kosten van de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool komen ten laste van de Staat.

2) De kosten van de ingevolge het Wetboek van Strafrecht opgelegde maatregelen komen ten laste van de ouders of - voor zover dezen onvermogen of overleden zijn - ten laste van minderjarige; voor zover ook de minderjarige onvermogen is, komen zij ten laste van de Staat met inachtneming van de regelen, bij algemene maatregel van bestuur te stellenetc."

De kosten van de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool kwamen en komen ten laste van de Staat. De Bie merkte hierover op dat het rationeel is dat de kosten van straffen en van haar uitvoering, die de overheid oplegt, ten laste van de overheid blijven. De overheid straft in het algemeen belang; de gemeenschap draagt dan ook de kosten. Dit geldt ook voor het strafrecht van volwassenen (art. 35 WvSr).⁴ Artikel 35 WvSr bepaalt dat de kosten van gevangenisstraf, hechtenis en plaatsing in een rijkswerkinrichting ten laste van de Staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald.

De tekst van het hiervoor vermelde tweede lid van artikel 31 van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming luidde zo tot 1 januari 1988. Deze regeling verschilde van die betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen op grond van het volwassenenstrafrecht. De regeling stelde op de gedachte dat hier opvoeding en behandeling voorop stonden, taken die de overheid voor de ouders waarneemt, maar waarvoor de ouders financiële verantwoordelijkheid, naar draagkracht, dienden te blijven dragen. Er werden vraagtekens gezet bij de juistheid van deze regeling, wat de tbr en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling aangaat. Het gaat immers om voorzieningen met een evident strafrechtelijk karakter, genomen door de strafrechter. Bovendien gold deze regeling niet, als ten aanzien van de 16- en 17-jarigen de tbs uit het volwassenenstrafrecht werd toegepast.⁵

³ Vierde Nota van Wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 399, nr. 18, pp 2-3.

⁴ Mr. H. de Bie, Kinderrecht, Strafrechtelijk deel, derde druk bewerkt door mr. G. Delfos en mr. J.E. Doek, Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, p. 425.

⁵ Doek, J.E., en H.M.A. Drewes, Jeugdrecht en jeugdbescherming in Nederland, Van Loghum Slaterus, Deventer, tweede druk, 1988, pp. 354-355.

Door Rood-de Boer c.s. werd hierover opgemerkt dat bij deze regeling terecht kritische kanttekeningen gezet konden worden en wel omdat het niet aangaat om de kosten van een duidelijk strafrechtelijke veroordeling af te wentelen op de (gezinsleden van de) betrokkene.⁶ Bij Wet van 1 juli 1987 (Stb. 334) werd deze regeling gewijzigd en kwamen de kosten van deze maatregelen ten laste van de Staat en wel in de volgende zin:

Artikel 31 De kosten van de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool alsmede van de maatregelen van terbeschikkingstelling van de regering en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders bepaald, ten laste van de Staat.

In het aanvankelijke Ontwerp van Wet "Wijziging van het WvSr, WvSv en de Beginselenwet voor de Kinderbescherming i.v.m. verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de meerderjarigheid wordt bereikt tot achttien jaren" kwam deze bepaling niet voor.⁷ Bij Nota van Wijziging werd deze wijziging aangebracht in de Beginselenwet voor de kindbescherming.⁸ In de Memorie van Antwoord werd hierover opgemerkt dat "van de gelegenheid gebruik is gemaakt om artikel 31 van de Beginselenwet - conform het voorstel van de commissie-Wiarda in haar rapport Jeugdbeschermingsrecht (p. 202) - te wijzigen. Deze wijziging komt erop neer dat de kosten van alle intramurale straffen en maatregelen ten laste komen van de Staat, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald".⁹

In dit kader is het van belang aandacht te besteden aan het voornoemde rapport Wiarda uit 1971. De commissie Wiarda geeft in dit rapport aan dat de financiële gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling haars inziens ten laste van de Staat behoren te komen. In het strafrecht van volwassenen is dat algemeen het geval. In het kindstrafrecht gold ten tijde van het opstellen van het rapport dat dat alleen het geval was voor de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool. De commissie wilde de regeling van de kosten van strafrechtelijk optreden tegen volwassenen zoveel mogelijk doen gelden voor het kindstrafrecht. Voor het bestaande onderscheid waren te weinig argumenten aan te voeren, aldus de commissie.

De commissie stelde dan ook voor dat de kosten, verbonden aan de maatregelen van terbeschikkingstelling van de regering en van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling uit het kindstrafrecht niet meer ten laste van de ouders of de minderjarige zelf te brengen, doch deze kosten geheel te brengen ten laste van de Staat.

De commissie verwees in dit kader nog naar de artikelen 35 en artikel 37c, tweede lid WvSr (oud, thans geregeld in artikel 37e WvSr) van het volwassenenstrafrecht. Het huidige artikel 37e WvSr bepaalt dat "de kosten van de verpleging en behandeling van ter beschikking gestelden ten laste van de Staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige

⁶ Rood-de Boer, M., E.A.M. Scheij, P. Vlaardingerbroek, Jeugdsanctierecht, 1989, Uitgeverij Lemma B.V., Culemborg, pp. 150-151.

⁷ Ontwerp van Wet, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 416, nr. 2.

⁸ Nota van Wijziging, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 15 416, nr. 6, p.5.

⁹ Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 15 416, nr. 5, p.13.

wet anders is bepaald. Bij a.m.v.b. worden regels gesteld omtrent de vergoeding van kosten van verpleging en behandeling buiten rijksinrichtingen".

Een uitzondering werd door de commissie gemaakt voor de maatregel van strafrechtelijke ondertoezichtstelling. Weliswaar is dit ook een strafrechtelijke maatregel van kindbescherming, maar door het toepasselijk verklaren van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de civielrechtelijke ondertoezichtstelling op de strafrechtelijke ondertoezichtstelling is er in uitvoering geen enkel verschil. De commissie meende dat het niet consequent zou zijn in het ene geval niet en in het andere geval wel de onderhoudsplicht van de ouders te handhaven. Gezien het voorstel van de commissie de onderhoudsplicht van de ouders bij de civielrechtelijke maatregelen te handhaven, dienen ook de kosten van een strafrechtelijke ondertoezichtstelling in beginsel ten laste van de ouders c.q. van de minderjarige te worden gebracht, aldus de commissie.¹⁰

Thans is ook in het WvSr m.b.t. het arrest en de plaatsing in een tuchtschool aangegeven dat de kosten van de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald, ten laste van de Staat komen (art. 77g bis WvSr). In art. 77h bis WvSr is bepaald dat de kosten van ter beschikking stelling en van de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald, ten laste van de Staat komen.¹¹

Voor wat betreft de strafrechtelijke ondertoezichtstelling, uitgezonderd in het hierboven vermelde derde lid van artikel 41 van de WJH, is het in artikel 77v van het Wetboek van Strafrecht bepaalde van belang. Dit artikel bepaalt dat "indien de rechter de minderjarige onder toezicht stelt, het openbaar ministerie zo spoedig mogelijk nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden daarvan mededeling doet aan de kinderrechter van de woonplaats of - bij gebreke van een woonplaats hier te lande - van de verblijfplaats van de minderjarige. De kinderrechter benoemt alsdan, zo mogelijk na overleg met degenen die het gezag over het kind uitoefenen, onverwijld een gezinsvoogd als bedoeld in artikel 255 van het Burgerlijk Wetboek." Vervolgens verklaart dit artikel een aantal artikelen uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing, te weten de artikelen 255, lid 2 en lid 3, 256, 258-265 en 326, en aantal artikelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, te weten de artikelen 941, lid 3 en 942-946. De artikelen 264 en 326 zijn de artikelen die aangeven dat de kosten van bepaalde maatregelen in het kader van de ondertoezichtstelling ten laste van de ouders komen, of - voor zover deze onvermogen zijn - ten laste van het kind. Voor zover ook het kind onvermogen is, blijven die kosten ten laste van de Staat.

¹⁰ Jeugdbeschermingsrecht, Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht ("Rapport Wiarda"), 's-Gravenhage 1971. Staatsuitgeverij, pp. 202-203.

¹¹ Zie art. 90 van de Wet op de Jeugdhulpverlening. In dit artikel is aangegeven dat o.m. de artikelen 77g bis en 77h bis WvSr zijn ingevoegd in het WvSr.

De rechtsgrond van de ondertoezichtstelling is "de bedreiging met zedelijke of lichamelijke ondergang". Een jeugdige kan dus zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk onder toezicht worden gesteld. Qua uitvoering van deze maatregel bestaan geen verschillen. Verschil bestaat er alleen in de wijze waarop de ots wordt opgelegd en in de rechtsmiddelen.¹² Overigens wordt de strafrechtelijke ots steeds minder toegepast.

1.4 Conclusies

De ouderbijdrage in de *civielrechtelijke jeugdhulpverlening* vindt zijn basis in het Burgerlijk Wetboek, waarin is bepaald dat (stief)ouders verplicht zijn naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding. Op grond van deze onderhoudsplicht is het redelijk dat deze ouders en stiefouders een bijdrage door de rechter wordt opgelegd bij de justitiële hulpverlening en wordt "gevraagd" bij de vrijwillige hulpverlening, wanneer de kosten voor verblijf en verzorging voor rekening van het Rijk komen.¹³

In de *strafrechtelijke* sfeer spelen (ook) andere gegevens een rol, zoals de bescherming van de samenleving etc.¹⁴ In het volwassenenstrafrecht komen de kosten van de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen ten laste van de Staat. De overheid straft in het algemeen belang. De kosten daarvan dienen dan ook door de Staat te worden gedragen.

Er zijn geen overtuigende argumenten aan te voeren om voor het jeugdstrafrecht een andere regeling te doen laten gelden dan in het volwassenenstrafrecht voor het dragen van de kosten van de tenuitvoerlegging. Het gelijkheidsbeginsel mag in dit kader ook niet uit het oog worden verloren. In dit kader verdient nog vermelding dat recentelijk de bijdrageregeling voor de strafrechtelijke maatregelen in het jeugdstrafrecht (tbr, pibb) heroverwogen is in die zin dat de kosten van deze maatregelen bij Wet van 1 juli 1987 (Stb. 334) ten laste van de Staat zijn gebracht.¹⁵

De kosten van een strafrechtelijke ondertoezichtstelling kunnen wel ten laste van de (stief)ouders worden gebracht. Dit is redelijk te achten, omdat er in de uitvoering van een civielrechtelijke ots en een strafrechtelijke ots geen verschil bestaat.

¹² Rood-de Boer c.s., a.w., p. 154.

¹³ Zie in dit kader ook de opmerkingen van de minister hierover, Verslag van een mondeling overleg (over het voorstel van de Wet op de Jeugdhulpverlening), Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 19 399, nr. 62, pp. 11-12.

¹⁴ Zie hierover ook de Memorie van Antwoord bij het Voorstel van de Wet op de Jeugdhulpverlening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 399, nr. 11, p. 18.

¹⁵ Zie voor de argumenten voor deze wetswijziging in de Beginselenwet voor de Kinderbescherming pagina 5 van deze bijlage.

Onderzoeksmateriaal

Nota **Recht in Beweging**: algemeen beleidskader Justitie. Uitgebracht: september 1990. Status: Kabinetsstandpunt. Nota met de Tweede Kamer besproken.

Nota **Justitiële Jeugdbescherming**: werkt voor de jeugdsector onder meer enkele beginselen van "Recht in Beweging" uit. Uitgebracht: 1990. Status: kabinetsstandpunt. Nota is met de Tweede Kamer besproken. Met enkele kleine afwijkingen vormt de nota het staand beleid op dit terrein.

Nota **TBS, een bijzondere maatregel**: werkt voor de maatregel van TBS onder meer enkele beginselen uit van "Recht in Beweging". Uitgebracht: oktober 1991. Status: kabinetsstandpunt. Op 7 april 1992 met de Tweede Kamer besproken.

In het kader van het in de nota TBS neergelegd voornemen tot bouw van een nieuwe TBS-inrichting zijn aan de orde geweest:

* rapport van de projectgroep structuurplan justitiële inrichtingen "**voorzieningenbeleid Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen: 1990-1994**" (rapport Greven). Bevat resultaten van de analyse van het te verwachten aanbod voor respectievelijk het gevangeniswezen, de tbs en de justitiële jeugdinrichtingen, uitgedrukt in ramingen van de benodigde capaciteit. Uitgebracht: augustus 1989. Status: besproken met de Tweede Kamer.

* Nota **Huisvesting Justitiële Diensten**, met als bijlage de **Planning JR 120**. Bevat programmering huisvesting justitiële diensten waaronder inrichtingscapaciteit Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen. De basis van dit rapport wordt gevormd door het rapport Greven. Uitgebracht: oktober 1990. Status: kabinetsstandpunt. Besproken met de Tweede Kamer.

Voorts komen de drie tot nu toe uitgebrachte adviezen van de Overleg- en adviescommissie alternatieve sanctie (OCAS) aan de orde.

* Advies **Electronisch Toezicht**. Uitgebracht: oktober 1990. Status: SvJ heeft voorlopig standpunt ingenomen.

* Advies **Alternatieve sancties, sancties met het oog op de toekomst**. Uitgebracht: februari 1991. Status: op 28 februari 1992 heeft de Regering haar standpunt over het advies bepaald.

* Advies **Dienstverlening meerderjarigen**. Uitgebracht: juli 1991. Status: is advies over gevraagd. Nog geen adviezen ontvangen.

Lijst van gebruikte afkortingen

AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COTG	Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg
FOBA	Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling van het huis van bewaring "Het Veer" te Amsterdam
FPK	Forensisch Psychiatrische Kliniek
OTS	Ondertoezichtstelling
PSC	Penitentiair Selectie Centrum
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
Stb	Staatsblad
TBS	maatregel van terbeschikkingstelling
WJH	Wet op de Jeugdhulpverlening
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie
WvBRv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering