

Verslag van het ingevolge artikel 5, sub d., jo 2 Archiefbesluit 1995, gevoerde driehoeksoverleg tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Nationaal Archief met betrekking tot de selectielijst, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995, van archiefbescheiden van het ministerie van Justitie op het beleidsterrein Gevangeniswezen en Terbeschikkingstelling 1945-

Den Haag, maart 2006

M. van Rijn

drs. G. Beks

drs. P.R. te Slaa

Inleiding

De voorliggende ontwerp-selectielijst is een selectielijst als bedoeld in artikel 2, lid 1 van het Archiefbesluit 1995 (Stb.1995/671). De lijst heeft de vorm van een Basisselectiedocument (BSD). Een BSD bestaat voor het grootste deel uit een lijst van handelingen. In een BSD wordt op grond van een aantal selectiecriteria aan elke handeling een waardering gegeven, die neerkomt op een selectiebeslissing met betrekking tot de bescheiden die de neerslag van de handeling vormen (B = te bewaren; V = te vernietigen).

Het BSD fungeert als nieuw selectie-instrument voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het beleidsterrein Gevangeniswezen en Terbeschikkingstelling voor de periode vanaf 1945.

Er zijn geen bestaande selectielijsten die dienen te worden ingetrokken.

Het Beleidsterrein Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling

Door de ervaringen gedurende de Tweede Wereldoorlog, waarin veel Nederlanders persoonlijk kennis maakten met detentie, gingen er na 1945 steeds meer stemmen op om het penitentiare recht te hervormen. Met name verzetsmensen die tijdens de Duitse bezetting in gevangenschappen hadden gezeten, gaven de aanzet tot gevangenshervormingen. Politici en hervormers typeerden de cellulaire praktijk na de oorlog in grote meerderheid als 'wreed' en 'barbaars'. De oplossing moest worden gezocht in een doelgerichte socialisering van de straf, waarbij van omgang met andere gevangenen juist een resocialiserend effect werd verwacht.

In 1946 stelde de overheid onder voorzitterschap van mr. Fick een commissie in om te adviseren over de hervorming van het gevangenisstelsel. De commissie presenteerde in 1948 een plan voor de gevangenshervorming. Veel van de adviezen van de commissie Fick werden overgenomen in nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596). Deze kaderwet en de nieuwe Gevangensmaatregel (1953, 237), die een gedetailleerde uitwerking van de aangenomen beginselen inhield, traden op 1 juni 1953 in werking.

Eén van de adviezen die de wetgever overnam, was het voorstel om de Colleges van Regenten door commissies van toezicht te vervangen en het beheer van de gevangenschappen volledig in handen van de directeur te leggen. Hierdoor kregen de directeuren de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid in de gevangenschappen. De commissies van toezicht hadden slechts een adviserende taak. De directeur werd tevens voorzitter van de gestichtsraad. Hierin hadden de adjunct-directeur, de hoofden van de dienstsectoren en de aan het gesticht verbonden ambtenaren, die in het bijzonder met de hulpverlening waren belast, zitting. Voortaan was het hun taak om toezicht te houden op alle aangelegenheden betreffende het gesticht, in het bijzonder de behandeling van gedetineerden en de naleving van de voorschriften; het adviseren inzake aangelegenheden betreffende het gesticht en het geven van hun mening en het doen van suggesties aan de directeur. De directeur werd verplicht om jaarlijks een verslag over zijn werkzaamheden aan de Minister uitbrengen.

Krachtens de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) en de nieuwe Gevangenismaatregel (Stb. 1953, 238) kwam een gemengd stelsel van cellulaire en gemeenschappelijke opsluiting tot stand. De Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) maakte onderscheid tussen:

- 1 Huizen van Bewaring, bestemd voor het ondergaan van hechtenis of militaire detentie, voor voorlopige hechtenis en andere vrijheidsberovingen door rechterlijk vonnis of beschikking. Daarnaast konden ook 'passanten' worden ondergebracht.
- 2 Gevangenissen, bestemd voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, in bijzondere gevallen voor hen, die hechtenisstraf of militaire detentie moesten ondergaan. Gevangenissen en Huizen van Bewaring mochten evenwel niet in hetzelfde gebouw gevestigd zijn.
- 3 Rijkswerkinrichtingen, bestemd voor opname van personen die als bijkomende straf tot plaatsing in een rijkswerkinrichting zijn veroordeeld.
- 4 Rijksasielen voor psychopaten, bestemd voor geestelijk gestoorden of ter beschikking van de regering gestelden.

In iedere arrondissementshoofdplaats of in een onmiddellijk aangrenzende gemeente moest tenminste één Huis van Bewaring zijn. Het ministerie van Justitie was verantwoordelijk voor het verdere vestigingsbeleid. Ten aanzien van het gevangeniswezen voerde de overheid een systeem van *differentiatie* (verschillende regimes in de gevangenissen) in. Dit stelsel was gebaseerd op een nieuwe lezing van de art. 11 en 12 van het Wetboek van Strafrecht. (art. 11 luidde nu: 'Gevangenisstraf wordt naar gelang van de persoonlijkheid van de veroordeelde in algehele of in beperkte gemeenschap dan wel in afzondering ondergaan' en art. 12: 'Iedere gevangene wordt zoveel mogelijk geplaatst in een gesticht, welks regime het meest met zijn persoonlijkheid strookt, waarbij zowel op de duur der straf als op de reclasseringsmogelijkheden voor de gevangene wordt gelet'). Iedere gevangenis kreeg dus een eigen regime en populatie.

De voornaamste wijziging in nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) was de afschaffing van de in loop van de tijd al aangetaste celstelsel. 'Het leven in afzondering is onmenselijk', aldus de Memorie van Toelichting op de nieuwe wet. De verwachting was dat de gemeenschappelijke tenuitvoerlegging een heilsame werking zou hebben op de gedetineerden. Door een bepaald klimaat - een bepaald regime in een bepaalde groep - zouden gedetineerden een positieve invloed op elkaar uitoefenen. Tegenwoordig doet deze veronderstelling naïef aan, maar toentertijd paste het geheel in vertrouwen dat men koesterde in de mogelijkheden van de gedragswetenschappen om de gevangenen te verbeteren.

De centrale en enigszins tweeslachtige gedachte achter het nieuwe gevangenisstelsel was verwoord in art. 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596); 'Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt hun tenuitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding der gedetineerden in het maatschappelijk leven.' Het doel van de detentie was zowel de bestraffing als de resocialisatie van de gedetineerde.

Natuurlijke bestond ook het besef dat gemeenschappelijke tenuitvoerlegging het gevaar van 'criminele infectie' met zich meebracht. Dit gevaar trachtte de overheid te bezweren door de gedetineerden middels selectie in zorgvuldig samengestelde groepen onder te brengen. Deze groepsindeling moest niet slechts criminele infectie voorkomen, maar tevens een bijdrage leveren aan de verbetering van de gedetineerden. Het regime zou namelijk afgestemd worden op de persoonlijkheid van de gedetineerde binnen de groep. Dit zou bevorderlijk zijn voor de reïntegratie van de gevangene in het maatschappelijk leven. Sleutelwoorden in het nieuwe gevangenisstelsel waren resocialisatie, differentiatie en selectie.

Verruiming van de resocialisatie-doelstelling

De voornaamste doelstelling van het gevangeniswezen na de Tweede Wereldoorlog was de resocialisatie van de gedetineerden. Hieronder verstond men echter al spoedig veel meer dan

'de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven'. In rapporten en nota's kreeg het begrip resocialisatie eveneens de betekenis van vergroting, of in ieder geval handhaving van zelfrespect, zelfvertrouwen, verantwoordelijkheidsgevoel, eigen initiatief en sociale weerbaarheid. Het gebruik van fysieke dwangmiddelen viel hiermee steeds moeilijker mee te rijmen.

Met de voortdurend ruimer geïnterpreteerde 'resocialisatie-opdracht' als uitgangspunt, werd de liberalisering van het gevangeniswezen tot aan het einde van de jaren zestig voortvarend ter hand genomen. Al spoedig bleek evenwel dat de verwachtingen te hoog gespannen waren. Wetenschappelijke onderzoeken toonden aan dat de resocialiserende behandeling van gevangenen geen gunstige effecten hadden gehad op degene die hetzelfde misdrijf opnieuw beging (recidive). Bovendien noopte de toenemende criminaliteit tot gepaste bescheidenheid ten aanzien van de mogelijkheid van justitiële misdaadbestrijding. Onomstotelijk bleek dat veroordeelden door een gevangenisstraf doorgaans geen betere mensen werden. De straf werkte niet afschrikwekkend, maar werkte de resocialisatie juist tegen. In het begin van de jaren zeventig probeerde men daarom de (korte) vrijheidsstraf terug te dringen, waarmee de sluiting van penitentiaire inrichtingen tot de mogelijkheid ging behoren. Toen een aantal inrichtingen daadwerkelijk werd gesloten ontstond er echter al snel plaatsgebrek. Om deze redenen werden in 1975 alle straffen van veertien dagen en minder kwijtgescholden. Dit besluit veroorzaakte dusdanig veel opschudding dat de toenmalige staatssecretaris van Justitie moest aftreden.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat de resocialisatie-doelstelling in de jaren zeventig en tachtig plaats maakte voor veel bescheidener doelstellingen als humanisering van de detentie en het tegengaan van de schade die door de detentie wordt veroorzaakt. Vanaf het eind jaren zeventig werden regimes opgezet waarin de overheid meer dan tot dusver rekening hielden met persoon en persoonlijkheidskenmerken. Deze ontwikkeling zette in de jaren tachtig sterk door. De departementale nota *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen* uit 1982 was hierbij van 'cruciale betekenis'.

Nieuwe kernbegrippen waren regionalisering en detentiefasering. Met regionalisering wordt bedoeld dat de veroordeelde moet worden gedetineerd in een inrichting nabij zijn woonomgeving. Onder detentiefasering wordt het streven verstaan om gedetineerden in de loop van de detentie steeds meer vrijheden toe te staan. Men hoopt dat hiermee de terugkeer in de maatschappij voor de gedetineerden soepeler verloopt.

Beklag en beroep

Formeel kende de Beginselenwet gevangeniswezen 1951 (Stb. 1951, 596) nauwelijks rechten toe aan gevangenen. Hun beklagmogelijkheden werden enigszins uitgebreid. Daarnaast konden zij beroep aantekenen tegen plaatsing of overplaatsing in het kader van de differentiatie van het gevangeniswezen.

Twee ernstige opstanden in het Huis van Bewaring in Groningen in 1971 en enkele andere acties en opstandjes in andere steden, plaatsten de situatie van gevangenen in het middelpunt van de politieke en publieke belangstelling. Op deze woelige en gedenkwaardige periode binnen het emancipatieproces van gevangenen volgde een fundamentele verbetering van de rechtspositie van de gedetineerden, althans in het licht van de tamelijk rechteloze positie waarin zij eeuwenlang hadden verkeerd. De verbetering kwam niet alleen tot uiting in het beklagrecht voor gedetineerden, maar ook in de daaropvolgende aanpassingen van de Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) en de Gevangenismaatregel (Stb. 1953, 238). Spoedig volgden uitbreidingen van verlof- en bezoekenmogelijkheden.

Sinds 1977 hebben de gedetineerden in de gevangenissen en huizen van bewaring het zogenaamde beklagrecht. Een beklagcommissie (samengesteld uit drie leden van de commissie van toezicht) oefent een rechtsprekende taak uit. De gedetineerden in TBR-inrichtingen kregen in 1988 een soortgelijk klachtrecht. Ook daar schreef de wetgever bij elke inrichting sindsdien

een beklagcommissie voor die werd samengesteld uit leden van de commissie van toezicht (zie § 3.12).

De beklagcommissies kunnen besluiten nemen waaraan de directeur van een inrichting gebonden is. Tegen een besluit van de beklagcommissie staat een beroep open. Het beroep wordt behandeld door (een commissie uit) de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

Introductie alternatieve sancties

In vrijwel alle westerse landen zijn de afgelopen decennia alternatieven ontwikkeld voor vrijheidsstraffen. De Verenigde Staten en Engeland namen daarbij het voortouw. Daar werden de eerste alternatieve sancties opgelegd in het midden van de jaren zestig en de jaren zeventig.

Hier te lande legde in 1971 een politierechter te Arnhem in plaats van een vrijheidsstraf een aantal uren werkzaamheden op. Alhoewel na hoger beroep en cassatie de Hoge Raad geen antwoord gaf op de vraag of een dergelijke sanctie mogelijk was als voorwaardelijke veroordeling, vormde het vonnis in 1974 de aanleiding tot de instelling van de Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties. De commissie adviseerde het ministerie om experimenten te starten met deze nieuwe strafvorm. Intern was de commissie echter verdeeld over de vraag in welke juridische vorm de straf gegoten moest worden. Vanaf 1981 zijn de experimenten met dienstverlening ('alternatieve sancties') voor zowel jeugdigen als volwassenen van start gegaan.

In de jaren tachtig maakten de alternatieve sancties een explosieve groei door. Nadat het succes van het experiment was gebleken, werd de dienstverlening in 1989 wettelijk geregeld in de Wet onbetaalde arbeid ten algemene nutte. De grondslag voor deze wet vormde het eindadvies van de Voorbereidingsgroep Experimenten dienstverlening (commissie Van Buren). In haar rapport adviseerde de commissie om de dienstverlening wettelijk te regelen. Meer concreet adviseerde zij om de dienstverlening uitsluitend als hoofdstraf op te nemen ter vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en alleen op te leggen met instemming van de verdachte. Met de wettelijke regeling kreeg de dienstverlening de vorm van hoofdstraf onder de benaming 'onbetaalde arbeid ten algemene nutte'.

Gelijktijdig met de invoering van de wettelijke regeling, stelde het ministerie de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties (OCAS) in. De opdracht aan de commissie behelsde de evaluatie, advisering en stimulering ter zake van alternatieve sancties. De OCAS gaf met haar adviezen een belangrijke impuls aan de verdere ontwikkeling van de alternatieve sancties. Op advies van de OCAS startte de overheid op experimentele basis met leerprojecten. Daarnaast analyseerde de OCAS de knelpunten in de regelgeving en adviseerde de overheid omtrent de rechtspositie van de alternatief gestrafte.

Herziening TBR

Op 1 september 1988 trad de zogenaamde Wet herziening TBR (Stb. 1986, 587) in werking. Reeds in 1972 was het wetsvoorstel tot stand gekomen. De trage parlementaire behandeling was voornamelijk het gevolg van het voornemen om de TBR te koppelen aan het wetsontwerp Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen (BOZP). Vooral het regelen van de rechtspositie van patiënten bleek een struikelblok. Men besloot van de oorspronkelijke opzet af te zien en de rechtspositie van terbeschikkinggestelden voorlopig tijdelijk te regelen.

Een belangrijk aspect van de nieuwe wetgeving was de gewijzigde terminologie. Men sprak voortaan niet meer van 'TBS van de regering' (TBR) maar van terbeschikkingstelling (TBS). De reden voor deze naamsverandering lag in het feit dat voorwaardelijke en onvoorwaardelijke TBR vervangen werd door respectievelijk TBS met dwangverpleging en TBS zonder dwangverpleging. In het laatste geval kan de verpleging (in een TBS-kliniek) uitsluitend op vrijwillige basis geschieden. Andere terminologische wijzigingen zijn het verdwijnen van de termen psychopatenzorg en krankzinnigengesticht.

De voorwaarden voor het opleggen van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging bleven grotendeels ongewijzigd. Bij de terbeschikkingstelling zonder dwangverpleging kon de rechter aanwijzingen geven. Van voorwaarden was evenwel geen sprake meer. Het niet naleven van de voorwaarden was op zich geen grond voor omzetting van TBS zonder dwangverpleging in TBS met dwangverpleging.

Een belangrijke wijziging betrof de duur van de TBS. Deze was voortaan 'selectief' gelimiteerd. TBS zonder dwangverpleging, die voor twee jaar werd opgelegd, was slechts éénmaal verlengbaar, hetzij met één jaar, hetzij met twee jaren indien de veiligheid van anderen of algemene veiligheid van personen of goederen dat eist.

TBS met dwangverpleging, die eveneens voor twee jaar werd opgelegd, kende twee varianten:

- TBS naar aanleiding van een misdrijf waaraan geen geweldsfactor kleeft, kon twee keer worden verlengd met én jaar of éénmalig met twee jaar;
- TBS wegens een geweldsmisdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor één of meer personen kon onbeperkt met steeds één of twee jaar worden verlengd als de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen na vier jaar verdere verlenging eist.

TBS met dwangverpleging kon door de minister van Justitie voorwaardelijk worden beëindigd. De algemene voorwaarde hierbij was dat de terbeschikkinggestelde zich niet aan enig misdrijf schuldig zou maken. Daarnaast kon de minister bijzondere voorwaarden stellen, bij voorbeeld het inschakelen van de reclassering. Ook definitieve beëindiging van de TBS (zowel TBS met als zonder dwangverpleging) kon te allen tijde door de minister van Justitie geschieden.

De Wet herziening TBR (Stb. 1986, 587) regelde bovendien het proefverlof. Voorheen steunde deze slechts op een circulaire van de minister van Justitie uit 1947. De minister van Justitie verleende machtiging tot het verlenen van proefverlof uitsluitend wanneer de kans op recidive gering was. Zowel de minister als het hoofd van de inrichting kon het proefverlof beëindigen.

Gelijktijdig met de Wet herziening TBR (Stb. 1986, 587), trad ook de Tijdelijke regeling van de rechtspositie van ter beschikking gestelden (Stb. 1987, 55) in werking. In 1983 was onder leiding van de oud-staatssecretaris van Justitie, mr. E.A. Haars, de Commissie Rechtspositie Ter beschikking gestelden geïnstalleerd. In december 1987 had de commissie haar eindrapport in de vorm van een wetsvoorstel gepresenteerd. In afwachting van een definitieve wettelijke regeling, stelde het ministerie voorlopig een tijdelijke regeling op.

Deze tijdelijke regeling gaf voorschriften met betrekking tot een aantal materiële zaken, zoals briefwisseling, bezoek en bewegingsvrijheid. Op een aantal gronden kon het inrichtingshoofd deze rechten beperken. Ten aanzien van de formele rechtspositie van terbeschikkinggestelden werd geregeld dat de meeste inbreuken op materiële rechten vatbaar waren voor beklag en vervolgens voor beroep. Een beklagcommissie, benoemd uit de commissie van toezicht, behandelt de klaagschriften. Tegen een besluit op een klaagschrift kon zowel de ter beschikkinggestelde als het inrichtingshoofd beroep aantekenen bij de sectie TBS van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing.

De ingrijpende wijziging van de TBS-maatregel verbeterde vooral de (rechts-)positie van de veroordeelde sterk. Niet en verminderd toerekeningsvatbare daders kunnen sindsdien nog slechts na het plegen ernstige delicten ter beschikking worden gesteld. Het uitgangspunt van de wet is dat de terbeschikkingstelling niet langer duurt dan vier jaar. Voor verpleegden die veroordeeld zijn voor een geweldsdelict en die een terbeschikkingstelling met dwangverpleging ondergaan, is de maatregel van onbepaalde duur. Overigens is dit meestal (90%) het geval. De rechter kijkt elke twee jaar, en soms zelfs om het jaar, of continuering van de TBS noodzakelijk

is. In geval van verlenging kan de veroordeelde sinds 1988 een beroep instellen bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem.

Ondanks de ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de maatregelen van de terbeschikkingstelling, bleef het primaire doel van de maatregel ongewijzigd: maatschappijbeveiliging. Op korte termijn wordt dit verwezenlijkt door opsluiting en op langere termijn door therapie. Hierbij blijft het uiteindelijk doel dat de veroordeelde op een bepaald moment kan terugkeren in de samenleving. Om de terugkeer voor te bereiden wordt een uitgebreid stelsel van verlopen gehanteerd.

Veranderde visie op de vrijheidsstraf

Bij een brief aan de Tweede Kamer bood de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 1990 de notitie *Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen* aan. In deze notitie stond een andere visie op de vrijheidsstraf centraal. In de loop van de tijd werd de vrijheidsstraf – ook in de ambtelijke stukken – steeds meer gezien als pure vrijheidsontneming. De staatssecretaris stelde in deze notitie (in voetspoor van de Groningse emeritus hoogleraar strafrecht Van Veen) dat de veroordeelde door het opleggen van een vrijheidsstraf onder een regime wordt gesteld. Tot dan toe waren de aspecten straf en resocialisatie bij de tenuitvoerlegging van het vonnis scherp gescheiden. De straf bestond uit de vrijheidsbeneming en de resocialisatie vond plaats via het regime (de wijze waarop aan de detentie inhoud werd gegeven). In de herzieningsvoorstellen verliet de staatssecretaris deze visie op de tenuitvoerlegging. Hij stelde zich op het standpunt dat regime en vrijheidsbeperking niet van elkaar kunnen worden losgekoppeld. Regimes dienen niet uitsluitend de resocialisatie maar hebben wel degelijk een strafaspect. Bij de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving moesten twee beginselen centraal worden gesteld: detentiefasering en regionalisering. Beide beginselen moesten in de wet worden vastgelegd.

Daarnaast was de staatssecretaris van oordeel dat strafinrichtingen in de toekomst verschillende functies, en daarmee ook verschillende regimes, zouden moeten hebben.

Het voornemen om een wettelijke basis te creëren op grond waarvan het een gedetineerde (uiteraard onder bepaalde voorwaarden) kan worden toegestaan buiten de inrichting te verblijven, was eveneens in de voornoemde notitie verwoord. Naar aanleiding van deze notitie werd een ambtelijke projectstructuur opgezet die dit voornemen verder uitwerkte. In overeenstemming met het advies dat de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing hierover uitbracht, bestond de voornoemde projectstructuur uit de stuurgroep *Herziening differentiatiestelsel* en drie daaronder ressorterende werkgroepen. Deze werkgroepen ontwikkelden voorstellen op allerlei deelterreinen (interne en externe differentiatie, detentiefasering, extramurale executiemodaliteiten, regionalisering en vrouwen in detentie).

De stuurgroep *Herziening differentiatiestelsel* formuleerde in oktober 1991 een aantal aanbevelingen ten aanzien van deze nieuwe vorm van tenuitvoerlegging. Eén van haar adviezen behelsde het opnemen van een wettelijke basis voor extramurale executiemodaliteiten in de *Beginnelsenwet Gevangeniswezen* (Stb. 1951, 596). Onder de naam 'penitentiair programma' kreeg deze wettelijke verankering uiteindelijk gestalte in de *Penitentiaire Beginselenwet* (Stb. 1998, 430). In de periode daarvoor vonden de verschillende experimenten met extramurale executie tijdens het laatste deel van de straf plaats op basis van art. 47 van de *Beginnelsenwet Gevangeniswezen* (Stb. 1951, 596). Het handelde hier om het zogeheten verlofartikel.

De departementale nota *Werkzame detentie* uit 1994 kondigde een nieuw detentiebeleid aan. De kern hiervan vormde de invoering van een standaardregime in de gesloten inrichtingen, waarbij arbeid centraal staat. Een sober basisregime is de regel, maar gedetineerden die bereid zijn zich in te zetten voor gedragsverandering krijgen bijzondere voorzieningen aangeboden. Deze voorzieningen zijn specifiek gericht op de bevordering van de maatschappelijke integratie na de detentie. In kader van detentiefasering kunnen gedetineerden, in de eindfase van de detentie, in een inrichting worden geplaatst met een regime dat bepaalde vrijheden biedt.

De nota maakte een onderscheid tussen de categorie gedetineerden voor wie een sober, verplichtend regime het meest aangewezen is, en een drietal bijzondere aandachtsgroepen: verslaafden, gestoorden, en gedetineerden met perspectief op maatschappelijke integratie.

Capaciteitsnood en nieuwe executiemodaliteiten

Terwijl in de overige Westerse landen voornamelijk de sterke stijging van de criminaliteit ten grondslag lag aan invoering van alternatieve sancties, speelde deze ontwikkeling aanvankelijk in Nederland geen rol. De criminaliteitsstijging en de daarmee verbonden capaciteitsnood in het gevangeniswezen deden zich hier later voor dan in andere landen. Niet zozeer de druk op de detentiecapaciteit, maar het streven naar verdergaande humanisering van het strafrecht was hier het uitgangspunt. De alternatieve straf bezag men voornamelijk als een humaan alternatief voor de vaak als onmenselijk en primitief beschouwde celstraf.

In de jaren negentig steeg echter de criminaliteit in ons land snel en ontstond er eveneens een capaciteitsnood. De vlucht van de alternatieve sancties in deze periode hing samen met de voornoemde ontwikkelingen. Naar mate de misdaad een massaler karakter kreeg, beschouwde de rechterlijke macht de alternatieve straf meer als een volwaardige sanctie; niet als een gunst maar als een passende straf. De alternatieve straffen werden een middel om de toenemende druk op de celcapaciteit te verminderen en de kosten van strafrechtelijke sancties te drukken. Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC) uit 1993 bleek tevens dat de maatschappelijke acceptatie van alternatieve sancties groot was.

Naast de alternatieve sancties ontwikkelde de overheid ook andere executiemodaliteiten, zoals het penitentiaire programma en het elektronisch toezicht. In 1995 startte het ministerie van Justitie met twee jaar durende experiment inzake de toepassing van Elektronisch Toezicht in de arrondissementen Leeuwarden, Groningen en Zwolle. De directe aanleiding voor het starten van het experiment met de Elektronisch Toezicht was de voortdurende schaarste aan celcapaciteit. Een ander motief was debat Elektronisch Toezicht de mogelijkheid biedt tot maatschappelijke integratie van de veroordeelde te bevorderen zonder dat dit ten kost behoeft te gaan van het strafkarakter van de interventie. Bij het experiment met het Elektronisch Toezicht was de reclassering nauw betrokken.

Na beëindiging van het landelijke experiment met het elektronisch toezicht in een aantal arrondissementen en de evaluatie daarvan door de WODC, besloot de Minister van Justitie in 1997 tot landelijke invoering van het Elektronisch Toezicht. De Tweede Kamer werd hierover geïnformeerd. Het Elektronisch Toezicht wordt vooralsnog in twee juridische vormen toegepast, namelijk in het kader van detentiefasering en in de combinatie met een taakstraf. Met de inwerkingtreding van de Penitentiaire Beginselenwet 1 januari 1999 is het elektronisch toezicht als vorm van detentiefasering onderdeel geworden van het penitentiair programma.

Door de ontwikkeling van verschillende executiemodaliteiten trad ook nieuwe wetgeving in werking of was deze in voorbereiding. De complexiteit van het sanctiestelsel nam als gevolg van deze ontwikkelingen toe, terwijl tegelijkertijd de inzichtelijkheid steeds verder afnam. Hiermee kwam ook de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel ter discussie te staan, zeker bij de buitenwacht.

Taakstraffen

Ten aanzien van de alternatieve sancties introduceerde het ministerie in 1993 een nieuwe terminologie. Voortaan sprak men over 'taakstraffen'. Dit was het nieuwe verzamelbegrip voor alternatieve sancties of straffen. Aanleiding voor de introductie van deze nieuwe naam was de gedachte dat met de wettelijke regeling van de dienstverlening voor volwassenen en de wettelijke regeling van alternatieve sancties voor jeugdigen het 'alternatieve' karakter van de sanctie voorbij was. De alternatieve sancties waren inmiddels ingegroeid in het sanctiestelsel en namen naast de geldstraf en de celstraf een eigen plaats in.

Een taakstraf kan worden opgelegd als:

- een werkstraf;
- een leerstraf;
- een combinatie van beide.

In 1993 vroeg de toenmalige staatssecretaris van Justitie de OCAS om advies over een rechtspositie taakstraffen. Het rapport bevat aanbevelingen voor stroomlijning van de procedures en invoering van landelijke standaardregels ten behoeve van de tot taakstraf veroordeelden. De OCAS voegde aan haar advies een wetsvoorstel toe met wijzigingen van artikelen in het Wetboek van Strafrecht betreffende de 'onbetaalde arbeid ten algemene nutte'. Ook het rapport van de Commissie Korthals bevatte een aantal voorstellen voor het wijzigen van de wettelijke regeling van de werkstraf.

Het ministerie van Justitie en dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voerde in dezelfde tijd overleg over taakstraffen. Hierbij kwam men tot een beleidsstandpunt over de uitvoering van de Arbeidswet in verband met de uitvoering van de werkstraf. Eind 1993 wees het departement van SZW in een nieuwsbrief aan de sociale diensten opnieuw op het belang van het doorlopen van de uitkering tijdens de uitvoering van een werkstraf.

In 1996 bood de toenmalige minister van Justitie, W. Sorgdrager, de *Beleidsnota Taakstraffen. Voor straf werken en leren* aan de Tweede Kamer. In de begeleidende brief schreef de bewindsvrouw: 'Ik hecht grote waarde aan een brede toepassing van taakstraffen. Taakstraffen zijn uitermate geschikt voor de vervanging van korte vrijheidsstraffen en verbreden van de mogelijkheid voor de rechterlijke macht een gepaste sanctie op te leggen. Daarnaast hebben taakstraffen een humaan karakter en kunnen zij een positief effect hebben op de reïntegratie van delinquenten in de samenleving. Daarmee kunnen taakstraffen een bijdrage leveren aan recidivevermindering. Bovendien kan een verdere groei van taakstraffen de cellenproblematiek enigszins verminderen.'

In de *Beleidsnota Taakstraffen* wordt gesteld dat de taakstraf 'een belangrijke aanvulling op het strafrechterlijke instrumentarium' vormt. 'Zij draagt bij aan maatwerk in de sanctieoplegging, een humane benadering van veroordeelden en goede kansen voor normbevestiging en resocialisatie', aldus de nota.

In de aanbiedingsbrief sprak de minister tevens haar hoop uit om in de loop van 1996 een wetsvoorstel taakstraffen in te dienen. De *Beleidsnota Taakstraffen* kondigde een nieuwe regeling van de taakstraf aan. Daarnaast werden verschillende beleidsmatige voorstellen gedaan om de toepassing en kwaliteit van de taakstraf te verbeteren. In de praktijk bleken zich evenwel een aantal knelpunten voor te doen. De indiening van het voornoemde wetsvoorstel liet dientengevolge nog enige jaren op zich wachten.

Sturen op afstand

Sinds 1 januari 1995 is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een agentschap van het ministerie van Justitie. De DJI is organisatorisch ondergebracht bij het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties. De dienst draagt zorg voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregelen en straffen. Het leidend principe achter deze verzelfstandiging was de scheiding van beleid en uitvoering door middel van het concept 'sturen op afstand'. Jaarlijks worden met de DJI afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en de bijbehorende vergoeding. De basis voor de jaarlijkse (kader)afspraken ligt onder meer in een door het kerndepartement opgesteld meerjarenbeleidskader. In 1996 werd het eerste meerjarenbeleidskader opgesteld in samenspraak met de verschillende organisaties op het gebied van de sanctietoepassing. Voor

het agentschap DJI bleef de minister van Justitie de integrale politieke verantwoordelijkheid dragen.

Nieuwe wetgeving met betrekking tot TBS

In 1997 traden twee wetten in werking betreffende de maatregel TBS. De zogenaamde 'Wet Fokken' (Stb. 1997, 282) en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 280). Gelijktijdig met deze twee wetten trad tevens het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 217) in werking. Dit reglement geeft nadere regels die voortvloeien uit de nieuwe beginselenwet. De 'Wet Fokkens' behelst een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten. Deze wet regelt de externe rechtspositie. De Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 280) regelt de interne rechtspositie van terbeschikkinggestelden, dat wil zeggen de rechten en plichten van de verpleegden en hun klachtrecht.

Onder de reikwijdte van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 280) vallen niet alleen de terbeschikkinggestelden, maar ook de 'overige verpleegden strafrechttoepassing'. Tot deze groep worden onder meer gevangenen gerekend die in een TBS-inrichting zijn geplaatst of personen aan wie door de rechter in het kader van een TBS met aanwijzing of als bijzondere voorwaarde is bepaald dat zij zich in een TBS-inrichting moeten laten opnemen. De regels omtrent (proef)verlof zijn tevens van toepassing op terbeschikkinggestelden in niet-justitiële TBS-inrichtingen. Hun interne rechtspositie wordt geregeld in de Wet BOPZ.

De regels omtrent de interne rechtspositie van terbeschikkinggestelden, voorheen geregeld in de tijdelijke regeling, werden nu opgenomen in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 280). Daaraan toegevoegd werd het recht op telefoonverkeer en de regeling over contacten met de pers. Expliciet werd ook de zorgplicht van de TBS-inrichtingen vastgesteld. Door zijn vrijheidsbeneming is de verpleegde immers niet meer in staat voor zichzelf te zorgen en zijn eigen belangen te behartigen. De zorgplicht van de TBS-inrichting betreft vooral medische, geestelijke, sociale en materiële zorg.

Voorafgaand aan de algemene inwerkingtreding van de wet, was op 11 juli 1997 al de Regeling plaatsing veroordeelden gevangenisstraf en TBS (Stcrt. 1997, 185) in werking getreden. Binnen een termijn van zes maanden nadat de termijn van TBS was gaan lopen, moest de ter beschikkinggestelde zijn geplaatst. De minister kan deze termijn met telkens zes maanden verlengen.

Ook nieuw waren de regels omtrent het verplegings- en behandelingsplan. Het inrichtingshoofd moet voor iedere verpleegde een verplegings- en behandelingsplan opstellen en dat regelmatig evalueren. In de praktijk gebeurde dat al. Verpleging omvat handelingen gericht op:

- de bescherming van de maatschappij tegen het gevaar van de verpleegde voor de veiligheid van anderen dan de verpleegde of de algemene veiligheid van personen of goederen;
- de verzorging van de verpleegde tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf of maatregel;
- het doen van een aanbod aan de verpleegde tot en het bevorderen en vergemakkelijken van zijn behandeling.

Behandeling betreft het samenstel van handelingen gericht op een dusdanige vermindering van de uit de stoornis van de geestesvermogens voortvloeiende gevaarlijkheid van de verpleegde. Verpleging kan onder dwang worden opgelegd, dat vloeit immers voort uit het bevel tot verpleging van de rechter. Behandeling kan niet dwingend worden opgelegd maar kan slechts

met instemming van de verpleegde plaatsvinden. Het inrichtingshoofd draagt er zorg voor dat ten dienste van de behandeling en verpleging een dossier wordt bijgehouden.

Eveneens nieuw in de beginselenwet was de herintroductie van de disciplinaire straffen en de introductie van de mogelijkheid om kinderen van verpleegden in de inrichting op te nemen. Regels omtrent (proef)verlof en klachtrecht bleven grosso modo ongewijzigd. Wel werd in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Stb. 1997, 280) vastgelegd dat het inrichtingshoofd ervoor zorg dient te dragen dat er een verpleegdenraad kan worden gekozen.

Deze 'Wet Fokkens' vloeit voort uit de aanbevelingen van in het rapport van de Commissie TBS en sanctietoepassing geestelijk gestoorde delinquenten onder voorzitterschap van Fokkens. In 1993 bracht deze commissie het rapport *Sancties op maat* uit. Een viertal aanbevelingen in dit rapport leidde tot aanpassingen in de wetgeving.

TBS met aanwijzingen

Vanwege het ontbreken van sancties werd in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt van TBS met aanwijzingen. Daarom is de TBS met aanwijzingen vervangen door een TBS waarbij de rechter het bevel tot verpleging onder het stellen van voorwaarden achterwege laat. Deze TBS met voorwaarden kan alleen worden opgelegd wanneer de betrokkene verklaart alle voorwaarden te zullen naleven. Een voorwaarde kan bij voorbeeld zijn dat de ter beschikkinggestelde zich onder behandeling laat stellen van een deskundige. Tijdens de tenuitvoerlegging kan de rechter de voorwaarden veranderen, aanvullen of opheffen. Daarnaast is de omzettingprocedure van een TBS met voorwaarden naar een TBS met bevel tot verpleging vereenvoudigd.

voorwaardelijke beëindiging van de verpleging door de rechter

Voorheen kon de minister van Justitie de verpleging voorwaardelijk beëindigen. Volgens de wet Fokkens zal alleen de rechter dit kunnen, en alleen bij gelegenheid van een verlengingszitting.

afschaffing combinatie opname in een psychiatrisch ziekenhuis én TBS met verpleging.

De combinatie van verpleging in een psychiatrisch ziekenhuis en TBS met verpleging is afgeschaft. De TBS-inrichtingen hebben inmiddels voldoende voorzieningen en expertise om in de juiste behandeling te voorzien. De beginselenwet biedt daarentegen wel; de mogelijkheid om in bijzondere gevallen de terbeschikkinggestelde tijdelijk in een psychiatrisch ziekenhuis te laten opnemen.

combinatie gevangenisstraf en TBS

In het gewijzigde art. 13 Wetboek van Strafrecht en de Regeling plaatsing veroordeelden gevangenisstraf en TBS (Star. 1997, 185) is bepaald dat de veroordeelde die tot zowel gevangenisstraf als tot TBS met bevel tot verpleging is veroordeeld in beginsel na 1/3 van de gevangenisstraf zal worden geplaatst in een TBS inrichting. Naar aanleiding van regelmatige beoordeling kan de minister van Justitie van deze termijn afwijken.

Penitentiaire beginselenwet

De Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) en de Gevangenismaatregel (Stb. 1953, 238) zijn in 1999 vervangen door de Penitentiaire beginselenwet (Stb. 1998, 430) en de Penitentiaire maatregel (Stb. 1998, 111). Bij het voorbereiden van deze wet en AMVB vroeg de minister van Justitie een algemeen advies aan de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, de Vereniging van directeuren van penitentiaire inrichtingen, de Stichting Reclassering Nederland (SRN), het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Registratiekamer. Daarnaast werden de bepalingen met betrekking tot de geestelijke verzorging voorgelegd aan de Interkerkelijke Commissie voor de Geestelijke Verzorging in de Inrichtingen van Justitie, het Rooms-katholieke Kerkgenootschap en het Humanistisch Verbond.

De Penitentiaire beginselenwet (Stb.1998, 430) onderscheidt in de art. 9 tot en met 14 de volgende inrichtingen:

- 1 huis van bewaring, bestemd voor:
 - a. personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven,
 - b. personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt voor zover hun strafrestant bij het onherroepelijk worden van de veroordeling niet meer bedraagt dan drie maanden,
 - c. personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt en die in afwachting zijn van plaatsing in een gevangenis of deelname aan penitentiaal programma,
 - d. personen in vreemdelingenbewaking,
 - e. gegijzelden,
 - f. terbeschikkinggestelden ten aanzien van wie een bevel tot verpleging van overheidswege is gegeven voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is,
 - g. alle anderen aan wie krachtens een rechterlijke uitspraak of beschikking of door het openbaar gezag rechtens hun vrijheid is ontnomen, voor zover geen andere plaats voor hen is bestemd of voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is.
- 2 inrichtingen voor vrouwen en mannen.
- 3 inrichtingen waarin kinderen kunnen worden ondergebracht.
- 4 inrichtingen van verschillende beveiligingsniveaus.
Onderscheiden worden de volgende niveaus van beveiliging:
 - a. zeer beperkt beveiligd;
 - b. beperkt beveiligd;
 - c. normaal beveiligd;
 - d. uitgebreid beveiligd;
 - e. extra beveiligd.
- 5 inrichtingen voor gedetineerden die een bijzondere opvang behoeven.
De bijzondere opvang houdt verband met het delict waarvoor men is gedetineerd en kan verband houden met de leeftijd, de persoonlijkheid, de lichamelijke dan wel de geestelijke gezondheidstoestand van de gedetineerde.

Art. 10, lid 3 bepaalt dat bij AMVB de gevangenen kunnen worden onderscheiden naar de lengte van de straf of naar het strafrestant van de veroordeelden.

De Penitentiaire beginselenwet (Stb. 1998, 430) behelst tevens een aantal bepalingen omtrent penitentiaire programma's. Het penitentiaal programma is een paraplu-begrip waaronder verschillende soorten van activiteiten en vormen van behandelingen worden verstaan. Het handelt hierbij echter steeds om een wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf waarbij de gedetineerde zijn hoofdverblijfplaats niet meer in een inrichting heeft. Het programma past in de opdracht van het gevangeniswezen om de gedetineerde voor te bereiden op zijn terugkeer in de maatschappij. In de begeleiding van de veroordeelde gedurende diens deelname aan een penitentiaal programma levert de reclassering een belangrijke bijdrage. Ook de ontwikkeling van de programma's is in beginsel een taak van de reclassering. Door de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Departement van Justitie worden kaders voor nieuwe penitentiaire programma's ontwikkeld. Reeds begin 1997 heeft de SRN hiertoe een plan van aanpak opgesteld. Inmiddels is een projectorganisatie opgesteld waarin beide organisaties vertegenwoordigd zijn en die nadere uitwerking zal geven aan de ontwikkeling van penitentiaire programma's. Door de komst van het penitentiaal programma is de samenwerking tussen de DJI en SRN steeds belangrijker geworden.

In de art. 5 tot en met 10 van de Penitentiaire maatregel (Stb. 1998, 111) wordt aangegeven op welke wijze een gedetineerde aan een zogenaamd penitentiaal programma deel kan nemen. Dit is een programma waarbij een gedetineerde 'zijn hoofdverblijfplaats niet meer in een inrichting

heeft.' De activiteiten moeten gericht zijn op resocialisatie van de gedetineerden. Dientengevolge zijn de verschillende activiteiten gericht op onderwijs, arbeid of arbeidstopleiding of het aanleren van sociale vaardigheden. De *Nota van Toelichting* bij de Penitentiaire maatregel (Stb. 1998, 111) is duidelijk over het karakter van de programma's: 'Een gedetineerde heeft geen recht op deelname aan een penitentiaal programma. Het is een gunst die hij door zijn gedrag kan verdienen dan wel hem op grond van een bijzondere zorgbehoefte geboden wordt.'

In de regelgeving is bepaald dat elektronisch toezicht vaak deel uit zal maken van een penitentiaal programma. In de Erkeningsregeling penitentiaal programma (Stcr. 1998, 250) wordt het elektronisch toezicht als 'kaal' controlemiddel gekoppeld aan – ofwel onderdeel gemaakt van – het penitentiaal programma.

Hiernaast wordt het elektronisch toezicht meestal toegepast is in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf en dan in principe in combinatie met een taakstraf.

Heroriëntatie vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen

Bij de behandeling van de Penitentiaire beginselwet (Stb. 1998, 430) in de Tweede en Eerste Kamer werden vragen gesteld naar de samenhang van de vrijheidsbeperkende sancties enerzijds en de extramurale executiemodaliteiten van de vrijheidsstraffen anderzijds. De Minister van Justitie zegde toe hierover een beleidsnota te zullen opstellen. In 2000 kwam het ministerie van Justitie met beleidsnota *Sanctiesperspectief*. Hierbij is de gelegenheid aangegrepen om het sanctiestelsel voor volwassenen in zijn geheel onder de loop te nemen en te bezien hoe het een en ander meer inzichtelijk kan worden gemaakt. In deze nota worden tevens verschillende voorstellen gedaan om het sanctiestelsel eenvoudiger, inzichtelijker en consistenter te maken. Aangezien het in veel gevallen zal gaan om een wetswijziging zal de uitvoering hiervan enige jaren in beslag nemen.

Het wetsvoorstel Taakstraffen is momenteel in behandeling bij het parlement. Het debat met de Tweede Kamer vond plaats op 18 en 19 januari 2000. Het voorstel is met drie amendementen aanvaard op 25 januari 2000.

Binnen het beleidsterrein zijn de volgende actoren actief geweest:

Adviescommissie Geestelijk Gestoorde Gedetineerden
Algemene Raad voor Psychopatenzorg
Beklagcommissie
Centrale College voor de Reclassering
Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing
College van advies voor de justitiële kinderbescherming
College van regenten
Commissaris van de Koningin
Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties
Commissie Fick
Commissie Psychopathenzorg (Commissie Van der Horst)
Commissie Rechtspositie ter beschikking gestelden (Commissie Haars)
Commissie TBS en sanctietoepassing geestelijk gestoorde delinquenten (Commissie Fokkens)
Commissie van Advies voor het Gevangeniswezen
Commissie van toezicht
Directeur penitentiaire inrichting
Inspecteur geneeskundige dienst van de landmacht
Klachtencommissie bij niet- justitiële inrichting
Minister van Defensie
Minister van Justitie
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Minister waaronder Volksgezondheid ressorteert
Overleg en Adviescommissie Alternatieve Sancties (OCAS)

Penitentiare kamer
Raad voor de Kinderbescherming
Raden van Tucht rijkswerkinrichtingen Veenhuizen
Vakminister

REIKWIJDTE VAN DIT BSD

Dit BSD wordt thans ter vaststelling aangeboden voor de volgende actoren:

Actoren onder de zorg van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:
vakminister

Actoren onder de zorg van de Minister van Buitenlandse Zaken:
vakminister

Actoren onder de zorg van de Minister van Defensie:
minister van Defensie
Inspecteur geneeskundige dienst van de landmacht
vakminister

Actoren onder de zorg van de Minister van Justitie:
Adviescommissie Geestelijk Gestoorde Gedetineerden
Algemene Raad voor Psychopatenzorg
Beklagcommissie
Centrale College voor de Reclassering
Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing
College van advies voor de justitiële kindbescherming
College van regenten
Commissie Fick
Commissie Psychopathenzorg (Commissie Van der Horst)
Commissie Rechtspositie ter beschikking gestelden (Commissie Haars)
Commissie TBS en sanctietoepassing geestelijk gestoorde delinquenten (Commissie Fokkens)
Commissie van Advies voor het Gevangeniswezen
Commissie van toezicht
Directeur penitentiare inrichting
Klachtencommissie bij niet- justitiële inrichting
Minister van Justitie
Overleg en Adviescommissie Alternatieve Sancties (OCAS)
Penitentiare kamer
Raad voor de Kinderbescherming
Raden van Tucht rijkswerkinrichtingen Veenhuizen
Vakminister

Actoren onder de zorg van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:
vakminister

TOTSTANDKOMING BSD

Het BSD is gebaseerd op het institutioneel onderzoek dat bij het ministerie van Justitie door drs. G. Beks en R. te Slaa is verricht in 2001 naar het beleidsterrein Gevangeniswezen. In 1998 is door drs. T. Bachgus onderzoek verricht naar de maatregel terbeschikkingstelling. Zijn verslag hiervan is in een aangepaste versie opgenomen in het RIO *Gevangeniswezen en TBS. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling (TBS) (1945-2000)*. Het rapport is nog niet gepubliceerd.

De inhoud van het RIO is mede beoordeeld door:

- D. van Loenen, senior medewerker financieel accountsbeheer, Planning en

- Financiën, Directie Beheerszaken van het Ministerie van Justitie;
- mr. J.A.M. de Jong, juridisch adviseur Afdeling Juridische Zaken, Dienst Justitiële inrichtingen, Ministerie van Justitie;
- V. Sasburg, Hoofd Forensich Psychopatische Dienst van het Ministerie van Justitie;
- mr. J. Sparrius, juridisch adviseur Afdeling Juridische Zaken, Dienst Justitiële inrichtingen, Ministerie van Justitie.

Op basis van dit rapport is in augustus 2001 een concept-BSD opgesteld.

DRIEHOEKSOVERLEG

Aan het driehoeksoverleg werd door de volgende personen deelgenomen:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Als beleidsdeskundige:
dhr. mr. P.P. Reimer, eerste medewerker juridisch adviseur van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving.
- Als deskundige archiefbeheer
mevrouw E. van Gent, afdeling Documentatiediensten, Eenheid Document Management van de directie Communicatie en Informatie.
- dhr. J. Langezaal, afdeling Documentatiediensten, Eenheid Document Management van de directie Communicatie en Informatie

Ministerie van Buitenlandse Zaken :

- Als beleidsdeskundige;
- dhr. drs. H. Kabos, senior beleidsmedewerker van de Directie Documentaire Informatievoorziening
- Als deskundige archiefbeheer;
dhr. S.F.G. Buytendijk, beleidsmedewerker van de Directie Documentaire Informatievoorziening.

Ministerie van Defensie:

- Als beleidsdeskundige;
dhr. dr. S.B. Ybema, directeur juridische zaken.
- Als deskundige archiefbeheer;
dhr. J.M.M. Cuijpers, institutioneel onderzoeker bij het centraal archieven depot van het defensie archieven-, registratie en informatiecentrum.

Ministerie van Justitie:

- Als beleidsdeskundige;
dhr. mr. J.A.M. de Jong, senior juridisch adviseur afdeling juridische zaken bij de Dienst Justitiële Inrichtingen;
mevrouw mr. drs. L.P. Kamphaus, medewerker juridische zaken bij de Dienst Justitiële Inrichtingen;
dhr. J. Sparrius, junior juridisch adviseur afdeling juridische zaken bij de Dienst Justitiële Inrichtingen;
dhr. mr. L.J. Vogelaar, juridisch adviseur bij de Directie wetgeving.
- Als deskundige archiefbeheer
dhr. drs. G. Beks, adviseur Documentaire Informatievoorziening bij de directie Informatisering,
M. van Rijn, archiefonderzoeker bij de hoofdafdeling Documentaire Informatievoorziening van de Directie Bedrijfsvoering & Ondersteuning Bestuursdepartement,

J. Westrik, adviseur archiefbeleid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Als beleidsdeskundige
mevrouw drs. D. van der Elst, beleidsmedewerker Zorg en Omgeving van de directie Primair Onderwijs;
mevrouw mr. P. Feenstra, beleidsjuriste van de directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie;
dhr. drs. U. Teunis, beleidsmedewerker van de directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Als deskundige archiefbeheer
H. 't Hoen, medewerker Directie Informatisering/Informatiediensten.

Als vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris:

- dhr. drs. P.R. te Slaa, accountmanager Selectie en Acquisitie Nationaal Archief

Als materiedeskundige:

Voorts trad als adviseur van de vertegenwoordigers van de Algemene Rijksarchivaris op dhr. mr. JP. Heinrich.

TIJDENS HET DRIEHOEKSOVERLEG IS DE VOLGENDE PROCEDURE GEVOLGD:

Het driehoeksoverleg over de concept-selectielijst vond zowel mondeling als schriftelijk plaats in de periode augustus 2005 tot en met april 2006.

Het concept-BSD is in augustus 2005 ter beoordeling aangeboden aan alle betrokken zorgdragers en de materiedeskundige.

Hierop zijn verschillende schriftelijke reacties gekomen. Deze zijn besproken tijdens een mondelinge bijeenkomst op 24 maart 2006. Bij dit overleg waren de heer Beks en de heer Van Rijn (ministerie van Justitie) en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris aanwezig. De bevindingen van dit overleg staan weergegeven in het onderstaande inhoudelijk verslag.

Na de definitieve afronding van het overleg april 2006 is door het Nationaal Archief het verslag opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de deelnemers aan het driehoeksoverleg.

Belangen ex artikel 2, sub b en c Archiefbesluit 1995

Tijdens het opstellen van het BSD en tijdens het gevoerde driehoeksoverleg is rekening gehouden met de in artikel 2, sub c van het Archiefbesluit 1995 genoemde waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het onder sub d. van hetzelfde besluit genoemde belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- of bewijszoekenden en voor historisch onderzoek. Als uitgangspunt van het overleg gold de door de rijksarchiefdienst gehanteerde selectiedoelstelling, die inhoudt dat de belangrijkste bronnen van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig worden gesteld voor blijvende bewaring. Met het te bewaren materiaal moet het mogelijk zijn om een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid ten opzichte van haar omgeving, maar ook van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen, voor zo ver deze zijn te reconstrueren uit overheidsarchieven.

Om op basis van deze selectiedoelstelling tot een waardering van de handelingen te komen, worden zes selectiecriteria toegepast (zie volgende pagina):

Selectiecriteria	
<i>Handelingen die gewaardeerd worden met B(ewaren)</i>	
Algemeen selectie criterium	Toelichting
1. Handelingen die betrekking hebben op voorbereiding en bepaling van beleid op hoofdlijnen	Hieronder wordt verstaan agendavorming, het analyseren van informatie, het formuleren van adviezen met het oog op toekomstig beleid, het ontwerpen van beleid of het plannen van dat beleid, alsmede het nemen van beslissingen over de inhoud van beleid en terugkoppeling van beleid. Dit omvat het kiezen en specificeren van de doeleinden en de instrumenten.
2. Handelingen die betrekking hebben op evaluatie van beleid op hoofdlijnen	Hieronder wordt verstaan het beschrijven en beoordelen van de inhoud, het proces of de effecten van beleid. Hieruit worden niet per se consequenties getrokken zoals bij terugkoppeling van beleid.
3. Handelingen die betrekking hebben op verantwoording van beleid op hoofdlijnen aan andere actoren	Hieronder valt tevens het uitbrengen van verslag over beleid op hoofdlijnen aan andere actoren of ter publicatie.
4. Handelingen die betrekking hebben op (her)inrichting van organisaties belast met beleid op hoofdlijnen	Hieronder wordt verstaan het instellen, wijzigen of opheffen van organen, organisaties of onderdelen daarvan.
5. Handelingen die bepalend zijn voor de wijze waarop beleidsuitvoering op hoofdlijnen plaatsvindt	Onder beleidsuitvoering wordt verstaan het toepassen van instrumenten om de gekozen doeleinden te bereiken.

Selectiecriteria	
6. Handelingen die betrekking hebben op beleidsuitvoering op hoofdlijnen en direct zijn gerelateerd aan of direct voortvloeien uit voor het Koninkrijk der Nederlanden bijzondere tijdsomstandigheden en incidenten	Bijvoorbeeld in het geval de ministeriële verantwoordelijkheid is opgeheven en/of wanneer er sprake is van oorlogstoestand, staat van beleg of toepassing van noodwetgeving.

Belangen van de archiefbescheiden voor de overheidsorganen en de recht- en bewijszoekende burger

Bij de handelingen die zijn gewaardeerd voor vernietiging op termijn, is de termijn vastgesteld met het oog op het belang van de archiefbescheiden voor overheidsorganen en voor de recht- en bewijszoekende burger. De beoordeling en vaststelling van de maximale termijnen zijn geschied door de deskundigen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris heeft zich ervan vergewist dat zij gezien hun inbreng en functie inderdaad kunnen gelden als deskundigen.

Belangen van de te bewaren archiefbescheiden voor het historisch onderzoek

In het driehoeksoverleg heeft de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris primair de belangen van het historisch onderzoek behartigd. Daarnaast hebben ook de overige deelnemers hun gedachten laten gaan over de vraag op welke wijze het belang van de bescheiden voor later historisch onderzoek in de selectielijst tot uiting zou moeten worden gebracht. Door de deelnemers aan het driehoeksoverleg is ook de mening van de materiedeskundige gevraagd.

Ingevolge artikel 5, onder e, van het Archiefbesluit 1995 kan neerslag van bepaalde, als te vernietigen gewaardeerde handelingen betreffende personen en/of gebeurtenissen van bijzonder cultureel of maatschappelijk belang, van vernietiging worden uitgezonderd.

Inhoudelijk verslag

Algemeen

De heer Beks merkt op dat er op dit moment 240.000 PI-dossiers zijn, die vanaf 1993 gevormd zijn. Daar komen jaarlijks 50.000 dossiers bij. Het betreft hier een bestand van 4 kilometer dat in omvang met ongeveer 500 meter per jaar toeneemt.

Op grond van bepalingen in de Penitentiaire Maatregel en de Penitentiaire Beginselenwet dienen de dossiers 10 jaar na het einde van de detentie vernietigd te worden. Deze termijn wordt verlengd wanneer betrokkene opnieuw gedetineerd wordt. Ieder dossier heeft een uniek nummer en vervalt na vernietiging van het dossier.

Op grond van art. 5, onder e van het Archiefbesluit 1995 (Stb. 1995, 276) kunnen bepaalde dossiers op grond van cultureel-historisch belang van vernietiging uitgezonderd worden.

In overleg met de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris hebben de vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie een steekproef in het bestand uitgevoerd. In deze steekproef zijn een aantal dossiers van gedetineerden die betrokken waren bij gerucht makende zaken (als bijvoorbeeld de ontvoering van Heineken en Aage M.), inhoudelijk getoetst. De inhoud van deze dossiers zijn niet afwijkend van de overige dossiers en bevatten geen informatie van cultureel-historisch belang.

Op grond van deze constatering hebben de vertegenwoordigers van het ministerie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris besloten om geen afzonderlijke criteria te formuleren om zo nadere invulling te geven aan art. 5, onder e van het Archiefbesluit 1995 (Stb. 1995, 276).

Handeling 96 *(Het adviseren van de Minister over plaatsing in een justitiële TBS-inrichting van zowel veroordeelden aan wie een vrijheidsstraf en de maatregel van TBS is opgelegd als van personen aan wie alleen een vrijheidsstraf is opgelegd.)*

De oorspronkelijke formulering van deze handeling luidde: Het adviseren van de Minister van Justitie omtrent het beschikken tot (beëindiging van de) plaatsing in een justitiële TBS-inrichting van een tot gevangenisstraf of (voorlopige) hechtenis veroordeelde ter observatie of ter verdere tenuitvoerlegging van de straf.

De materiedeskundige wijst erop dat de formulering van deze handeling niet correct is. Tot voorlopige hechtenis kan men niet veroordeeld worden, aangezien men daar zit in afwachting van veroordeling. Op zijn voorstel is de formulering van de handeling gewijzigd, (zie boven).

De materiedeskundige stelt voor om deze handeling te waarderen met B5 in plaats van V 5 jaar, omdat de neerslag hiervan de mogelijkheid biedt voor reconstructie op hoofdlijnen van de uitvoeringspraktijk ter zake van TBS-gestelden. Hij acht dit van belang met het oog op het voortdurende gebrek aan TBS-plaatsen waarover in de rechtspraak en de media veel over te doen is.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stellen dat het hier adviseren over individuele gevallen betreft. De reconstructie van de uitvoering van het beleid ten aanzien van TBS-gestelden kan bovendien uit andere bronnen worden gereconstrueerd.

In gezamenlijk overleg wordt de vernietigingstermijn vastgesteld op 10 jaar na plaatsing in een justitiële TBS-plaats. De termijn van 10 jaar is gekozen in aansluiting op geldige vernietigingstermijnen in de Penitentiaire Maatregel en de Penitentiaire Beginselenwet.

Handeling 140 *(Het nemen van een besluit inzake een beroep tegen een door een raad van tucht opgelegde disciplinaire straf)*

De materiedeskundige stelt voor om deze handeling te waarderen op B5 in plaats van V 5 jaar omdat het hier concrete beroepszaken naar aanleiding van beleidsuitvoering betreft.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stellen dat er bij deze handeling geen sprake is van beleidsuitvoering op hoofdlijnen. Het gaat hier om het nemen van besluiten ten aanzien van individuele gevallen in de afzonderlijke inrichtingen. De neerslag hiervan maakt deel uit van de zogenaamde penitentiaire dossiers. Deze stukken zijn op basis van oude regelgeving en vernietigingslijsten voor een groot gedeelte reeds vernietigd.

In gezamenlijk overleg wordt besloten om de waardering te handhaven.

Handeling 160 *(Het behandelen van klachten van terbeschikkinggestelden in niet-justitiële inrichtingen)*

De materiedeskundige stelt voor om de waardering van deze handeling te wijzigen van V 10 jaar in B5. Hij stelt dat het hier gaat om beslissingen van klachtencommissie naar aanleiding van beleidsuitvoering.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris betogen dat het bij deze handelingen niet om beleidsuitvoering op

hoofdpijnen gaat, maar om besluiten ten aanzien van individuele gevallen. Om deze reden wordt besloten de waardering van de handeling te handhaven.

Handeling 210 *(Het opstellen van verslagen omtrent gedetineerden ten behoeve van de gestichtsradaad)*

Handeling 212 *(Het nemen van een besluit inzake het verzoek van een gedetineerde om een kind in de inrichting onder te brengen)*

Handeling 220 *(Het nemen van een besluit inzake het in afzondering plaatsen van een gedetineerde)*

Handeling 223 *(Het afwikkelen van de door een gegijzelde verschuldigde kosten voor het in pistole plaatsen)*

Handeling 227 *(Het bij de minister van Justitie voordragen van:*

- *schorsing van het ondergaan van de gevangenisstraf van een gedetineerde in de gemeenschap;*
- *in de gemeenschap plaatsen van een gedetineerde;*
- *onthouden van de gemeenschap aan een gedetineerde voor langer dan zes weken)*

Handeling 232 *(Het nemen van een besluit inzake de toelating tot en beëindiging van de pistole voor een onveroordeelde)*

Handeling 233 *(Het nemen van een besluit inzake het afzien van het in afzondering plaatsen van een tot militaire detentie veroordeelde)*

Handeling 242 *(Het nemen van een besluit inzake het verlenen van toestemming aan een onderwijzer of sociaal ambtenaar om zonder begeleiding vrouwelijke gedetineerden te bezoeken)*

Handeling 245 *(Het nemen van besluiten inzake het afwijken van het normale regime ten aanzien van een gedetineerde)*

Handeling 252 *(Het nemen van een besluit inzake de toelating van voorwerpen en huisdieren op de cel en in andere gewone verblijfsruimten van de gedetineerden)*

Handeling 267 *(Het nemen van een besluit inzake het vaststellen van afwijkende voorschriften over haardracht en lichamelijke reinheid van een gedetineerde vanwege gezondheidsredenen)*

Handeling 349 *(Het nemen van een besluit ten aanzien van de sociale ambtenaar omtrent het in contact treden met buiten de inrichting verblijvende relaties van een gedetineerde)*

Handeling 350 *(Het nemen van een besluit ten aanzien van de sociale ambtenaar omtrent het bezoeken van vrouwelijke gedetineerden zonder begeleiding)*

De materiedeskundige stelt voor om de neerslag van deze handelingen te bewaren, omdat zij een beeld zouden kunnen geven van de in de praktijk veranderende opvattingen over bejegening van gedetineerden.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stellen dat de neerslag van deze handelingen, die veelal tot 1953 werden verricht, onderdeel zijn van de Penitentiaire dossiers en op grond van wet- en regelgeving op termijn dien(d)en te worden vernietigd. Dit is in het verleden reeds gebeurd. Bovendien is deze informatie ook te reconstrueren uit andere bronnen.

In gezamenlijk overleg wordt daarom besloten om de waardering niet te wijzigen.

Handeling 224 *(Het nemen van een besluit inzake het afwijken van de regel dat gedetineerden 's nachts onderling worden afgezonderd)*

Handeling 229 *(Het nemen van een besluit inzake het afwijken van de regel dat gedetineerden onderling in ijzeren alkoven worden afgezonderd)*

Handeling 358 *(Het nemen van een besluit inzake het beperken van de bezoeksregeling van een gegijzelde wegens misbruik)*

Handeling 382 *(Het nemen van een besluit inzake het opleggen van eenzame opsluiting)*

De materiedeskundige stelt voor om de waardering van deze handelingen te wijzigen van V naar B5, omdat zij een beeld zouden kunnen geven van de in de praktijk veranderende opvattingen over bejegening van gedetineerden.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stellen hiertegenover dat het gaat om individuele besluiten waarvan de neerslag bovendien op basis van oude regelgeving (Penitentiaire Beginselenwet) en vernietigingslijsten reeds is vernietigd. De oorspronkelijke waardering blijft derhalve ongewijzigd.

Handeling 393 *(Het nemen van een besluit inzake klachten en klaagschriften van gedetineerden)*

De materiedeskundige stelt voor om de waardering van deze handeling te wijzigen van V 10 jaar in B5. Hij stelt dat het gaat om concrete beklagzaken naar aanleiding van de beleidsuitvoering.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stellen dat het niet om beleidsuitvoering op hoofdlijnen gaat maar om individuele besluiten. De neerslag hiervan vormt een onderdeel van de penitentiaire dossier en worden op grond van artikel 39 van de Penitentiaire Maatregel na 10 jaar vernietigd. In het BSD is deze termijn overgenomen.

Besloten wordt om de waardering van deze handeling niet te wijzigen.

Handeling 394 *(Het doen van uitspraak in een beroep van een verpleegde of een inrichtingshoofd)*

Het voorstel van de materiedeskundige is om de waardering B1/B3 te wijzigen in B5, omdat deze handeling betrekking heeft op de uitvoering van het beleid op hoofdlijnen.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris gaan akkoord met het voorstel van de materiedeskundige. De voorgestelde waardering is inmiddels overgenomen in de lijst.

Handeling 401 *(Het nemen van een besluit inzake het instellen van beroep bij de sectie gevangeniswezen tegen een beschikking op een klaagschrift)*

De materiedeskundige vraagt zich af wie het besluit op het klaagschrift neemt, waartegen de directeur van de penitentiaire inrichting in administratief beroep gaat bij de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechttoepassing. Hij gaat ervan uit dat het resultaat van de beroepsprocedures als schriftelijke neerslag van handeling 402 bewaard blijft.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris bevestigen dit.

Handeling 402 *(Het doen van uitspraak in een beroep van een directeur penitentiaire inrichting of een gedetineerde)*

De materiedeskundige stelt voor om de waardering B1/B3 te wijzigen in B5, omdat deze handeling betrekking heeft op de uitvoering van het beleid op hoofdlijnen.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris verklaren zich akkoord met het voorstel van de materiedeskundige. De waardering is inmiddels aangepast.

Handeling 405 *(Het doen van uitspraken in beroepen tegen het medisch handelen van de inrichtingsarts)*

De materiedeskundige stelt voor om de waardering B1/B3 te wijzigen in B5, omdat deze handeling betrekking heeft op de uitvoering van het beleid op hoofdlijnen.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris gaan akkoord met het voorstel van de materiedeskundige.

De materiedeskundige vraagt wat het onderscheid is tussen de handelingen 405 en 406, 394 en 395, 402 tot 409.

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie lichten toe dat er sprake van één rechtsgang is. De onderliggende stukken die bij beroep noodzakelijk zijn worden op termijn vernietigd. De uitspraak en de beroepsstukken worden bewaard. Bij de motivering van de uitspraak wordt een samenvatting gegeven van de inhoud van de documenten die in het dossier zijn aangetroffen.

Over de waarderingen van de overige handelingen waren alle betrokken partijen het eens.

Het verslag is in april 2006 ter goedkeuring voorgelegd aan de deelnemers aan het driehoeksoverleg. Allen hebben zich akkoord verklaard met het voorgelegde verslag.