

GEVANGEN IN NEDERLAND

Jolande UIT BEIJERSE en René VAN SWAANINGEN*

1. Inleiding

In de internationale criminologische literatuur staat Nederland vanouds bekend als een tolerant land: vooruitstrevend, permissief ten aanzien van druggebruik, vriendelijk voor buitenlanders en terughoudend met straf. Dit imago is inmiddels net zo achterhaald als het beeld van Nederland als een land van klompen, molens en tulpen. Het woord 'gidsland' roept tegenwoordig in het ooit zo zelfingenomen Nederland alleen nog maar schampere reacties op en de maatschappij is duidelijk conservatiever, intoleranter, xenofober en punitiever geworden. En waar 'we' vroeger vooral trots waren op de relatief goede kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen, heerst er nu een klimaat waarin de regimes aanmerkelijk versoberen en er onorthodoxe maatregelen worden getroffen om de cellencapaciteit uit te breiden. Zo is het jarenlang, soms wel bediscussieerde, maar altijd onaangetast gebleven beginsel van een eigen leefruimte voor de gedetineerde nu daadwerkelijk op de helling gezet. In december 2003 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wetsvoorstel daartoe en in de penitentiaire inrichtingen is men reeds druk doende om honderden soms nog maar kortgeleden gebouwde eenpersoonscellen in te richten als tweepersoonscellen.¹

Het doel van dit artikel is om na te gaan in welke richting het Nederlandse detentiebeleid de afgelopen tien jaar is veranderd en in hoeverre er een verband kan worden gelegd met de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in die periode. We gaan hierbij van algemeen naar specifiek. Eerst schetsen we een beeld van een aantal belangrijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en van enkele hieraan gekoppelde veranderingen binnen het veiligheidsbeleid. Onder het begrip 'veiligheidsbeleid' verstaan wij het geheel van alle preventieve en repressieve maatregelen die worden genomen om criminaliteit en onveiligheidsgevoelens het hoofd te bieden.² De gevangenis is daarin de laatste schakel. Vervolgens gaan we in op de kwantitatieve ontwikkelingen in het Nederlandse gevangeniswezen om daarna meer in detail het detentiebeleid met betrekking tot het regime

* Dr. Jolande UIT BEIJERSE is als universitair docente straf(-proces)recht en dr. René VAN SWAANINGEN als universitair hoofddocent criminologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Wij bedanken de drie referenten van dit tijdschrift voor hun constructieve commentaar.

1. Tweede Kamer 2003-04, 28979, nrs. 1-3 (wetsvoorstel en Memorie van Toelichting). Sinds oktober 2003 zijn al 450 eenpersoonscellen in zeven inrichtingen op experimentele basis geschikt gemaakt voor gebruik door twee personen en dat aantal moet worden uitgebreid naar 1 400.

2. Criminaliteit is evident niet hetzelfde als onveiligheid, laat staan als gevoelens van onveiligheid. Elders heeft een van ons gewezen op de geleidelijke vervloeiing van beide concepten in het politieke discours: H. VAN DE BUNT en R. VAN SWAANINGEN, "Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement" in E. MULLER (ed.), *Veiligheid*, Deventer, Kluwer, 2004 (nog te publiceren).

te belichten. Wij schetsen daarin een ontwikkeling waarin een versobering van het regime hand in hand gaat met het creëren van allerlei speciale regimes voor specifieke probleemgroepen.

Tot slot zullen we nader ingaan op enkele nieuwe ontwikkelingen van de afgelopen paar jaren, waarin veiligheidsbeleid en vrijheidsbeneming steeds rechtstreeks met elkaar worden verbonden. Het gaat dan om nieuwe maatregelen en regimes als de in 2001 ingevoerde maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV), de in 2002 ingevoerde Noodwet Drugskoeriers en de in december 2003 door de Tweede Kamer aangenomen maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Het gaat hier in alle gevallen om vrijheidsbeneming als 'sociaal verweer'.

2. De nieuwe politiek van de angst

Veiligheid is *het* thema dat het politieke discours in Nederland sedert de verkiezingen van 2002 domineert. Mede door de sterke opmars van de rechts-populistische Lijst Pim Fortuyn (LPF) in dat jaar is het ook meer dan eens een thema met een negatieve inzet geworden.³ Veiligheid wordt niet langer gekoppeld aan positieve idealen, zoals het voeren van een zodanig sociaal beleid dat iedereen volledig kan 'deelnemen' aan de samenleving, waardoor een aantal maatschappelijke oorzaken van criminaliteit (met name achterstand en uitsluiting) worden teruggedrongen. Het wordt momenteel vrijwel uitsluitend geïnterpreteerd als het optreden tegen personen die het veiligheidsgevoel van de burger bedreigen. Behalve mensen die anderen feitelijk belagen of beroven, gaat het hierbij ook om bedelaars, straatprostituees en 'zorgmijdende verslaafden' die door de burger in toenemende mate hinderlijk worden gevonden.⁴

Voor Nederland is het een relatief nieuw verschijnsel dat maatschappelijke problemen zo nadrukkelijk via etnische lijnen worden beoordeeld. In krantenartikelen over overlast op straat, 'jeugdbendes' of terrorisme zal een verwijzing naar de culturele achtergrond van de daders nog maar zelden ontbreken. Twee data hebben sterk bijgedragen tot het ontstaan van een dergelijk klimaat: 11 september 2001, de dag van de aanslagen op de torens van het World Trade Center in New York en 6 mei 2002, de dag van de moord op Pim FORTUYN. In de nasleep hiervan is een islamofobe houding ontstaan die bij tijd en wijle groteske vormen aanneemt. Dat varieert van scholen die zich plotseling zijn gaan beroepen op een

3. Pim FORTUYN is in de internationale pers vaak vergeleken met Jean-Marie LE PEN van het Franse Front National, met Jörg HAIDER van de Oostenrijkse Freiheitlichen en natuurlijk ook met Filip DE WINTER en diens Vlaams Blok, maar dat lijkt toch een te simpele voorstelling van de zaken, al was het alleen maar omdat FORTUYN er in vergelijking met de meeste extreem-rechtse zegslieden hyperliberale standpunten op nahield. Zie voor een eerste koppeling aan het veiligheidsvraagstuk: R. VAN SWAANINGEN, "Veiligheid, leefbaarheid en sociale rechtvaardigheid", *De orde van de dag*, 2002, 19, 23-30; voor wat gewichtiger analyses: J. CHORUS en M. DE GALAN, *In de ban van Fortuyn; reconstructie van een politieke aardverschuiving*, Amsterdam, Mets & Schilt, 2003 en D. PELS, *De geest van Pim; het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam, Anthos, 2003.

4 Zie hierover: H. VAN DE BUNT en R. VAN SWAANINGEN, 2004, *o.c.*

‘katholieke identiteit’ om meisjes met hoofddoekjes te kunnen weren, het voorstel tot een zogenaamde ‘allochtonenstop’ in Rotterdam, ‘culturele’ pleidooien om allochtone jongens die iets misdoen anders te bestraffen, tot een aantal schimmige terrorismeprocessen. Vrijwel iedere moslim maakt het wel eens mee dat hij of zij wordt aangesproken als lid van een groep waar iets niet pluis mee is en Nederlanders reageren tamelijk paniekerig wanneer de door verdachtmakingen en vernederingen getergde moslims van de weeromstuit *inderdaad* radicaliseren. In de criminologie is dit verschijnsel sinds jaar en dag bekend onder de term ‘secundaire deviatie’.

De zorg over een schijnbaar permanent hoog niveau van criminaliteit en over een afname van de burgerzin speelt natuurlijk een belangrijke rol in het publieke debat over veiligheid. Een eerste opmerkelijk punt hierbij is dat er vaak zonder enige onderbouwing wordt gesproken van *stijgende* criminaliteit en *toenemende* angstgevoelens, terwijl daar blijkens de statistieken geen sprake van is.⁵ Een ander interessant punt is dat dit direct wordt gekoppeld aan het hoge aantal allochtonen in Nederland: ‘z’j’ zouden verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de straatcriminaliteit en ‘z’j’ hebben zich nooit willen aanpassen aan ‘ons’. Dat idee heeft misschien wel wàt, maar lang niet alles met ‘de feiten’ te maken. Het wordt ook voor een flink deel veroorzaakt door een in toenemende mate negatieve beeldvorming. De wandaden van een nog altijd gering percentage van alle Antilliaanse en Marokkaanse jongens worden momenteel dusdanig uitvergroot dat we rustig kunnen spreken van een klassieke *moral panic*.⁶ Het publieke debat over onveiligheid is inmiddels volledig vervlochten geraakt met het verzet tegen de multiculturele samenleving. In de regeringsnota *Criminaliteit en de Integratie van Etnische Minderheden* uit 1997⁷ – bv. vijf jaar *vóór* FORTUYN – is er al een breed pakket aan maatregelen (van opvoedingsondersteuning van allochtone ‘probleemgezinnen’ tot specifieke op allochtone jongeren gerichte detentieregimes) voorgesteld om de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen migrantenjongeren een halt toe te roepen. In 2003 is er zelfs een parlementair onderzoek gestart naar de – inmiddels

5. Het voert in het bestek van dit artikel te ver om diep in te gaan op de vraag van de ‘stijgende’ criminaliteit in Nederland. Het WODC-rapport *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2001* (W. VAN DER HEIDE en A. Th. J. EGGEN, *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2001, WODC rapport 211*, Den Haag, Boom, 2003 – tevens on line op www.wodc.nl) biedt hiervan een goed overzicht. *Grosso modo* kunnen we stellen dat er tot medio jaren tachtig een sterke stijging was van de door de politie geregistreerde criminaliteit in Nederland, terwijl daarna een relatieve stabilisatie optrad. De laatste jaren daalt de geregistreerde vermogenscriminaliteit en schommelen de politiecijfers voor geweldscriminaliteit. Slachtoffercijfers en aangegeven onveiligheidsgevoelens laten ook op dit gebied een veel vlakker beeld zien. Het debat over de vraag of de geweldscriminaliteit stijgt of ernstiger wordt, of dat er vooral meer aandacht aan wordt geschonken in de media, waardoor de burger problemen eerder aangeeft en de politie zaken eerder kwalificeert als geweldscriminaliteit is nog lang niet uitgewoed. Zie hierover onder meer: M. M. EGELKAMP, *Inflation von Gewalt; strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 2002.

6. F. BOVENKERK, “Taboe in de criminologie”, *Proces* 2003, 242-251.

7. Tweede Kamer 1997-98, 25726.

al vrij retorisch klinkende – vraag of het Nederlandse integratiebeleid heeft gefaald.⁸ De in januari 2004 gepresenteerde conclusie dat de integratie ‘geheel of gedeeltelijk geslaagd’ is, kreeg in de Tweede Kamer harde kritiek omdat die naïef zou zijn.⁹ De nieuwe xenofobie is nog duidelijker zichtbaar in het Nederlandse immigratiebeleid: de sterk dalende lijn van het aantal asielzoekers wordt met gejuich ontvangen en het wordt Turken en Marokkanen (o.a. financieel) moeilijker gemaakt een partner of kinderen uit het moederland te laten overkomen. Asielzoekers worden in eerste instantie gezien als economische gelukzoekers en er worden de meest wilde plannen gelanceerd om hen te weren, vast te zetten in zogenaamde ‘uitzettingcentra’ en feitelijk uit te zetten.¹⁰

Al met al moeten we constateren dat Nederland in de greep is van angst, wrok en boosheid en paniekerig, ondoordacht en harteloos reageert. Een wellicht specifiek Nederlands punt hierbij is dat men zich sterk wil afzetten tegen een vermeend ‘softe’ aanpak uit het verleden, waaraan veel – zo niet alle – problemen waar wij vandaag de dag mee kampen worden geweten.

3. Van preventie naar repressie

Sinds de nota *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985 bestaat het Nederlandse veiligheidsbeleid uit repressieve en preventieve elementen. In de recent verschenen justitiële beleidsstukken zien we echter een steeds groter accent op repressie.¹¹ Over preventie wordt nog wel gesproken, maar er wordt weinig geld of menskracht meer in gestoken. Veel politieke en justitiële investeringen in achterstandswijken – zoals Justitie in de Buurt – worden bijvoorbeeld al weer teruggedraaid voordat ze goed en wel zijn geïmplementeerd. Overigens ziet vrijwel niemand meer een tegenstelling tussen punitieve, bestuurlijke en welzijnsmiddelen om overlast en criminaliteit te bestrijden. Zij worden gepresenteerd als verschillende

8. Dit debat is min of meer aangezwengeld door Paul SCHEFFER in zijn artikel “Het multiculturele drama”, in het *NRC Handelsblad* van 29 januari 2000, en natuurlijk ook door het interview met Pim FORTUYN “De islam is een achterlijke cultuur” in de *Volkskrant* van 9 februari 2002. Het Verwey-Jonker-Instituut heeft voorts een serie onderzoeken over het integratiebeleid gepubliceerd (R. RIJK-SCHROEF, J. W. DUYVENDAK en T. PELS, *Bronnenonderzoek Integratie*, Utrecht, Verwey-Jonker-Instituut, 2003), waarop vervolgens een parlementaire onderzoekscommissie (de commissie-Blok) is ingesteld.

9. “Harde kritiek uit Kamer op ‘naïef’ rapport”, *NRC Handelsblad* 19 januari 2004.

10. We willen in dit verband graag volstaan met een verwijzing naar een hieraan gewijd themanummer van *Proces* 2003, nr. 6.

11. Wij doelen in dit verband in eerste instantie op de nota *Naar een veiliger samenleving* (2002, te vinden op www.justitie.nl) van het laatste kabinet, waarin de rechts-populistische LPF samen regeerde met de christen-democraten (CDA) en de rechts-liberalen (VVD), maar ook op de voorlaatste nota *Criminaliteitsbestrijding; investeren in een zichtbare overheid* (2001, eveneens te vinden op www.justitie.nl) van het coalitiekabinet van sociaal-democraten (PvdA), links-liberalen (D66) en rechts-liberalen (VVD). Overigens moet nog worden beklemtoond dat een belangrijk adviescollege van het kabinet, de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zich in haar rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (2002, te vinden op www.wrr.nl/ne/rapporten) scherp tegen de ingeslagen weg van méér politie en méér cellen als primaire remedie tegen de criminaliteit heeft gekeerd.

middelen om eenzelfde doel te bereiken, namelijk om mensen die de burger een ‘onveilig gevoel’ geven uit het publieke domein te verwijderen.

Kijken we naar de *Justitiebegroting* voor 2003 dan valt op dat er nog bijna uitsluitend oog is voor misdragingen in de publieke ruimte, dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen criminaliteit en overlast, dat er nog nauwelijks over de aanpak van maatschappelijke oorzaken wordt gesproken en dat men ongefundeerd hoge verwachtingen heeft van ‘streng ingrijpen’. Er is vooral grote bezorgdheid over de jeugdcriminaliteit: ‘boefjes’ zouden steeds jonger worden, steeds meer afkomstig zijn uit etnische minderheden en zij zouden steeds gewelddadiger delicten plegen. Volgens het kabinet vergt dat een “stringente repressieve aanpak die krachtig, snel en effectief is.” Ook is er veel aandacht voor het hoge aantal recidivisten. Men wil recidive met name terugdringen door het verhogen van de strafmaat en door een zogenaamd ‘selectief programma’ waarin veel plegers van gewelds- en zedendelicten een intensieve behandeling krijgen. Over de analyse van de problemen kunnen we het misschien nog redelijk eens worden, maar over het idee dat repressief optreden en een hoge straf hier een oplossing voor zouden zijn, niet.

Daarnaast valt op dat het Nederlandse drugsbeleid steeds verder van de sterk op de volksgezondheid gerichte aanpak af komt staan en dat ook hier de repressieve kant sterker dan ooit wordt benadrukt. Het aantal coffeeshops is sterk teruggebracht en wanneer zij overlast voor omwonenden veroorzaken, kunnen zij met relatief eenvoudige bestuurlijke middelen worden gesloten. Er is ook (onevenredig) veel aandacht voor het stelselmatig oppakken en opsluiten van kleine drugskoeriers uit met name de Nederlandse Antillen en voor het verplicht laten afkicken van langdurig verslaafden – hier komen we nog op terug. Ook hieruit spreekt de wat naïef aandoende verwachting dat meer douane, politie en cellen de oplossing van het probleem zouden zijn.

Veel van de gelanceerde plannen om de criminaliteit te bestrijden zijn vanuit een rechtsstatelijk perspectief bovendien problematisch. Op bestuurlijk niveau wordt er geëxperimenteerd met het zogenaamd ‘preventief fouilleren’ in bepaalde uitgaansgebieden en probleemwijken, met cameratoezicht in binnensteden en andere ‘hot spots’ en er komt een algemene legitimatieplicht voor iedereen vanaf veertien jaar. Op strafrechtelijk terrein is er ook veel discussie gaande. Eind 2002 uitte LPF-minister NAWIJN – uit het eerste kabinet-BALKENENDE – in de media zijn sympathie voor de doodstraf, waarvoor hij direct hardhandig werd teruggeroepen in de Tweede Kamer. In diezelfde tijd diende een tweetal LPF-kamerleden een initiatiefwetsvoorstel in tot invoering van minimumstraffen bij bepaalde ernstige delicten, welk voorstel wel serieus werd onderzocht. Na een rechtsvergelijkend onderzoek naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Engeland, Duitsland en Wales nam de regering in september 2003 het standpunt in dat invoering in Nederland niet zinvol was.¹² Het zijn overigens niet alleen LPF-politici die ‘heilige huisjes’ omver proberen te trappen. Zo leidde een in het

12. Tweede Kamer 2002-03, 28640, nrs. 1-3 (initiatiefwetsvoorstel en Memorie van Toelichting), Tweede Kamer 2002-03, 29049, nr. 1 en bijlagen (brief, rechtsvergelijkend onderzoek en kabinetsstandpunt).

Nederlands Juristenblad gepubliceerde open brief van strafrechtgeleerden aan de Minister van Justitie waarin zij hun zorgen uitten over de afbraak van diverse rechtswaarborgen tot reacties van andere rechtsgeleerden die bereid bleken heel ver te gaan in het opofferen van rechtswaarborgen ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding. Zo werd ook een fundamenteel strafvorderlijk beginsel als het zwijgrecht van de verdachte ter discussie gesteld.¹³

Over de gehele linie is 'de Nederlander' meer van dwang gaan verwachten en veel minder van hulpverlening of gedogen. Na FORTUYN heeft vrijwel het gehele politieke spectrum een enorme ruk naar rechts gemaakt. Dit is het duidelijkst te zien bij het christen-democratische CDA: van een middenpartij is dit nu een onversneden rechtse partij geworden. Tot op zekere hoogte is dit het meest blijvende 'succes' van de LPF. Deze partij werd vooral populair omdat Pim FORTUYN als eerste precies dat vertolkte wat 'de man in de straat' al langer zei te voelen. Vooral deze partij heeft garen gesponnen bij een al veel langer onder de bevolking levend 'stedelijk revanchisme': 'moeilijke mensen' hoeven niet langer op begrip of hulp te rekenen, de burger ziet ze liefst zo snel mogelijk uit het straatbeeld verdwijnen.¹⁴

4. Meer cellen en meer straffen

Momenteel zijn er in Nederland per 100 000 inwoners circa 95 mensen gedetineerd.¹⁵ Daarmee zitten we inmiddels ver boven het Europese gemiddelde. In 1987 behoorden we met 33 gedetineerden per 100 000 inwoners nog tot de onderste regionen, terwijl in 1975 het historisch laagste niveau van 17 werd bereikt. Nederland is hiermee het land met de sterkste stijging van het aantal gedetineerden in West-Europa. Vooral vanaf 1985 is het bijzonder snel gegaan. Het aantal cellen in gevangenissen en huizen van bewaring werd in circa vijf jaar uitgebreid met de helft en steeg toen naar ruim 7 500. Inmiddels zijn er nog eens 5 500 cellen bijgebouwd, wat het geheel brengt op een totaal van 13 200 gevangencellen in 2003.¹⁶

De uitbreiding voltrok zich ook in de TBS-inrichtingen, waarin mensen zijn gedetineerd die zijn veroordeeld voor een ernstig geweldsmisdrijf, aan wie de daad niet of niet volledig kan worden toegerekend, maar die wel als een gevaar voor de samenleving worden beschouwd.¹⁷ De groei van het aantal cellen in justie-

13. Zie o.a. *NJB* 2002, 1609, 1729 en 1988-1994.

14. W. DE HAAN, "Stedelijk revanchisme", *Tijdschrift voor Criminologie* 1997, 199.

15. Dit getal is een beetje afhankelijk van welke categorieën gedetineerden men meetelt. In het *Penological Information Bulletin* (23 en 24 december 2002) van de Raad van Europa wordt het getal 95 gehanteerd.

16. Eigenlijk dienen hier nog 1 480 plaatsen voor vreemdelingenbewaring bij te worden opgeteld. De meeste in deze paragraaf genoemde cijfers komen uit: *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001 en Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose* – Beide zijn te vinden op: www.wodc.nl.

17. Het aantal TBS-plaatsen is tussen 1990 en 2002 meer dan verdrievoudigd, van ruim 400 tot ruim 1 300. Het aantal opleggingen schommelt: van 95 in 1990 tot 199 in 1994, vervolgens terug tot 151 in 1999 om voorts weer toe te nemen tot 203 in 2002.

tiële jeugdinrichtingen is in twaalf jaar verdrievoudigd.¹⁸ Naast de toename van de geregistreerde jeugdcriminaliteit is ook de toegenomen lengte van de straffen voor jeugdigen een belangrijke oorzaak van de capaciteitsuitbreiding. Door de in 1995 doorgevoerde algehele herziening van het jeugdstrafrecht werd de wettelijk toegestane maximumduur van de gevangenisstraf voor jeugdigen verlengd van zes maanden naar een jaar en voor 16- en 17-jarigen zelfs tot twee jaar.¹⁹

Bij deze cijfers moeten we ook bedenken dat Nederland, in tegenstelling tot veel andere landen, geen politiek van (collectieve) gratie kent om capaciteitstekorten weg te werken²⁰ en dat er voor gedetineerden geen mogelijkheid bestaat om door goed gedrag een voortijdige invrijheidstelling te 'verdienen'.²¹ In Nederland bestaat ook een veel uitgebreider straffenarsenaal dan in veel andere landen. Behalve van vrijheidsstraffen (50 000 in 2002) en geldboetes (120 000 in 2002) wordt er ook veel gebruik gemaakt van werk- en leerstraffen, die oorspronkelijk alleen maar konden worden toegepast als alternatief voor de gevangenisstraf, maar sinds enkele jaren als zelfstandige hoofdstraffen in de wet staan. Dit gebruik heeft sinds de opkomst daarvan in de jaren 80 een spectaculaire groei doorgemaakt. Werden er in 1983 nog slechts 1 700 van deze 'taakstraffen' opgelegd aan meerderjarigen, in 2003 was dat aantal 15 keer zo hoog, namelijk 25 500. De oplegging van taakstraffen aan minderjarigen groeide in die periode relatief nog meer: van 300 in 1983 tot 16 700 in 2003. Daarnaast worden nog eens 20 400 jongeren naar het diversieproject Halt verwezen: dat is 17 keer zoveel als in 1987, toen dat er nog geen 1 200 waren.

Het aandeel vrouwen onder de Nederlandse gedetineerdenpopulatie is het afgelopen decennium toegenomen van 4,4 % in 1993 tot 6,8 % in 2002. Een flink deel van deze stijging heeft waarschijnlijk te maken met de toegenomen politieke aandacht voor de kleinschalige invoer van cocaïne via 'bolletjesslikkers' of 'body-packers'; dat zijn namelijk relatief vaak vrouwen. Het aandeel van buitenlanders in de gevangenispopulatie bedraagt al jaren om en nabij de 50 %. Dit zegt overigens nog niet zo veel over de etnische samenstelling van de gevangenisbevolking, omdat veel allochtonen de Nederlandse nationaliteit hebben.²² Wat de etnische

18. Van ruim 800 in 1991 tot 2410 in 2003 – waarvan 1.390 plaatsen in zogenaamde 'behandelinrichtingen'.

19. Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, *Staatsblad* 1994, 528 en Wet van 12 april 1995, *Staatsblad* 1995, 227.

20. Vanwege oplopende capaciteitstekorten kregen in 2002 wel 4 211 gedetineerden strafonderbreking en 4 837 gedetineerden incidenteel versneld ontslag (IVO), maar daar is politiek veel commotie over ontstaan en er wordt met man en macht aan gewerkt om dit verschijnsel de kop in te drukken.

21. Er is op regeringsniveau wel een discussie gaande om de vervroegde invrijheidstelling na twee derde van de opgelegde straf tijd weer, net als vóór 1986, een voorwaardelijk karakter te geven.

22. Zie ook: R. VAN SWAANINGEN en G. DE JONGE, "The Dutch prison system and penal policy in the 1990s; from humanitarian paternalism to penal business management" in V. RUGGIERO, M. RYAN en J. SIM (eds.), *Western European Penal Systems; a critical anatomy*, Londen, Sage, 1995, 29. De meest gehanteerde 'officiële' definitie van 'allochtoon' is iemand van wie ten minste één van beide ouders niet in Nederland is geboren. In het publieke debat wordt het begrip gereserveerd voor mensen wier voorouders uit niet-westerse en niet-geïndustrialiseerde landen komen.

compositie betreft, kan worden opgemerkt dat de verhouding autochtone Nederlanders en mensen met een andere etnische achtergrond bijzonder scheef is: de overwegende 'kleur' van de gedetineerde is donker, al vind je dat in de statistieken dus niet terug. 'Vroeger' zou deze oververtegenwoordiging zijn verklaard als een gevolg van de selectieve werking van het strafrecht in combinatie met de kansarme positie van veel migrantengroepen. Tegenwoordig wordt veeleer aangenomen dat het een correcte reflectie is van een reële oververtegenwoordiging van deze groepen in de criminaliteit.

Wat betreft het soort delicten waarvoor gevangenisstraf wordt opgelegd kan worden vastgesteld dat het aandeel van de geweldsdelicten (33 %) dat van de vermogensdelicten (28 %) het afgelopen decennium heeft overtroffen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er momenteel meer delicten dan voorheen als geweldsdelict worden gekwalificeerd.²³ Opiumwetdelicten (19 %) blijven constant de derde plaats innemen. Kijken we naar enkele andere criteria dan doemt het beeld op van een gedetineerdenpopulatie die ook in de maatschappij een moeilijke positie had. Vrijwel iedereen heeft een laag tot zeer laag opleidingsniveau, de helft was werkloos, twee derde is verslaafd en twee vijfde heeft zijn jeugd (grotendeels) in kindertehuizen doorgebracht. Ondanks de groeiende populariteit van het beeld van de rationele, calculerende crimineel, bevestigen deze feiten toch vooral het aloude beeld van de gevangenis als vergaarbak van maatschappelijke probleemgevallen en sukkelaars.

Ondanks de enorme uitbreiding van het gevangeniswezen wordt er het afgelopen decennium voortdurend gesproken over een zogenaamd 'capaciteitstekort'. Als oorzaak van dit 'tekort' wordt steevast gewezen op een vermeend toegenomen ernst van 'de' criminaliteit en op het tot voor kort gehuldigde beginsel dat in principe slechts één gedetineerde op een cel kan worden geplaatst. Oorzaken als het opleggen van langere straffen voor dezelfde delicten, het opleggen van vrijheidsstraffen voor relatief geringe delicten of het opsluiten van grote aantallen bolletjesslikkers en vreemdelingen die vroeger 'alleen' werden uitgezet, komen in de beleidsoverwegingen nauwelijks aan de orde.²⁴ Alle problemen worden simpelweg gedefinieerd als een capaciteitstekort en er wordt nooit eens over een 'sanctioneringsoverschot' gerept. De conclusie dat het strafklimaat in Nederland het afgelopen decennium, net als de samenleving, is verhard is wellicht nog wat prematuur, maar we kunnen wel constateren dat er langer wordt gestraft en dat er continu meer cellen zijn bijgebouwd, terwijl ook het aantal vrijheidsbeperkende sancties sterk is uitgebreid.

23. EGELKAMP, 2002, *o.c.*

24. Circulaire van de Minister van Justitie van 17 juni 2002 – b.v. van het oude sociaal-democratisch liberale kabinet – over de *toenmalige* prognose van de sanctiecapaciteit.

5. Een op doelmatigheid en beveiliging gericht gevangenisregime

Als gevolg van de expansie van het gevangeniswezen heeft er ook een verschuiving plaatsgevonden in de omstandigheden waaronder de detentie plaatsvindt. Doordat de nieuwgebouwde inrichtingen voornamelijk inrichtingen met gesloten cellen zijn, is de capaciteit van de halfopen en open inrichtingen ver achtergebleven bij die van de gesloten inrichtingen. Het gaat om ongeveer 1 100 cellen, een twaalfde van de in totaal 13 200 cellen. Daartegenover bestaat er sinds 1999 voor bepaalde categorieën gedetineerden wel de mogelijkheid om deel te nemen aan een 'penitentiair programma', dat gedurende de laatste periode van de detentie buiten de muren van de inrichting plaatsvindt.²⁵ In de praktijk blijkt een belangrijke barrière voor deelname daaraan echter te zijn dat de gedetineerde dan in de meeste gevallen ook wordt onderworpen aan elektronisch toezicht.

De huidige detentieregimes vinden hun oorsprong in de beleidsnota *Werkzame detentie* uit 1994. Daarmee werd een detentiebeleid ingezet waarin naast 'menswaardigheid' zeer nadrukkelijk ook 'veiligheid' en 'doelmatigheid' als uitgangspunten werden gepresenteerd. Men achtte een breed, ongeclausuleerd aanbod aan activiteiten en faciliteiten, zoals dat tot dan toe had bestaan, niet meer passend bij de gedetineerdenbevolking die steeds meer zou bestaan uit probleemgroepen als vluchtgevaarlijken, psychisch gestoorden, verslaafden, langgestraften en gedetineerden die een beheersrisico vormen.

Allereerst werd er een zogenaamd 'standaardregime' geïntroduceerd met als belangrijkste kenmerk een hoge mate van structurering, waarin de arbeid centraal staat naast een aantal wettelijk gegarandeerde activiteiten als luchten, bezoek, recreatie en sport. Alleen voor daartoe geschikte en gemotiveerde gedetineerden zou er een zekere ruimte zijn voor basiseducatie, als aanzet naar een arbeidsplaats. Dit standaardregime werd gedefinieerd als sober, maar menswaardig.²⁶ Op dit moment zit twee derde van de voorlopig gehechten en de helft van de veroordeelde gedetineerden in dit standaardregime, dat sinds 1999 wettelijk is verankerd in de nieuwe Penitentiaire Beginselenwet en Penitentiaire Maatregel. Het dagprogramma beslaat 78 uur per week, waarvan minimaal 43 uur zijn bestemd voor activiteiten en bezoek. De resterende 90 uur van de week brengt de gedetineerde dus door in zijn cel en wanneer niet aan arbeid of andere activiteiten wordt deelgenomen, duurt het verblijf in de cel nog langer. Terwijl er vroeger tot elf uur 's avonds gemeenschappelijke activiteiten waren, is er nu geen avondprogramma en gaat men door de week vaak om zeven uur 's avonds zijn cel in en in het weekend is er in het geheel geen avondprogramma en vaak ook geen dagprogramma.

Daarnaast werden er voor de genoemde probleemgroepen aparte afdelingen ingericht, die sinds 1994 ook in aantal zijn uitgebreid en worden aangeduid met afkortingen. Voor verslaafden is er de VBA ofwel verslaafdenbegeleidingsafdeling, voorheen drugsvrije afdeling (DVA) genoemd, een afdeling die al ruim vóór

25. J. REIDNIED, "De doelgroep en doelstelling van het penitentiair programma" in M. BOONE en G. DE JONGE (ed.), *De Penitentiaire Beginselenwet in werking*, Deventer, Gouda Quint, 2001, 35-58.

26. *Werkzame detentie, beleidsnota voor het gevangeniswezen*, Tweede Kamer 1993-94, 22999, nr. 11, met name 11-17.

1994 bestond. Hier volgen verslaafden die willen afkicken een speciaal begeleidingsprogramma van zes maanden en worden ze stelselmatig onderworpen aan stringente tests op drugsgebruik. Dit geschiedt echter uitsluitend op 'vrijwillige' basis en er doet dan ook maar een klein percentage van het totale aantal drugsverslaafden in de inrichtingen aan mee. Voor gedetineerden die door constant problematisch (m.n. agressief) gedrag een beheersrisico opleveren is er de LAA ofwel landelijke afzonderingsafdeling. De gedetineerden zitten hier in principe in afzondering en gemeenschappelijke activiteiten vinden hier alleen plaats als het personeel dat verantwoord vindt en dan nog alleen in zeer kleine groepen.

Voor gedetineerden met een psychische stoornis, een groep die vanwege een gebrek aan capaciteit in psychiatrische klinieken steeds verder toeneemt, is er de IBA ofwel individuele begeleidingsafdeling. Hier vindt een relatief intensieve therapeutische begeleiding plaats en wordt een zoveel mogelijk 'prikkelarme' omgeving gecreëerd. Verder is er de BZA ofwel bijzonderezorgafdeling, voor mensen die bijzondere zorg nodig hebben, en de JOVO ofwel afdeling voor jongvolwassenen, voor jongeren van 18 tot 24 jaar.

Een bijzondere plaats wordt ingenomen door de EBI ofwel extra beveiligde inrichting, voor vluchtgevaarlijke gedetineerden. Aanvankelijk was het de bedoeling hier ook afdelingen in gevangenissen voor te maken en vanaf 1990 werd daar ook reeds mee geëxperimenteerd, maar sinds 1997 bestaat daarvoor een aparte gevangenis in Vught met 25 plaatsen. Hoewel het aantal ontvluchtelingen in 1990 al jaren dalende was²⁷, werd de aanzet daartoe gegeven door enkele spectaculaire ontsnaptingen in grote zaken en enkele gijzelingen van personeel. Omdat er ook uit de EBI's werd gevlucht, begon men in 1993 met de bouw van een aparte gevangenis.²⁸ Er is zelfs een apart wettelijk vastgesteld regime, dat bestaat uit een dagprogramma van 78 uur per week, waarbinnen slechts minimaal 18 uur aan activiteiten en bezoek worden geboden. De uren voor het dagprogramma zijn dus niet veel minder dan die in het standaardregime, maar de uren die bedoeld zijn voor activiteiten en bezoek zijn drastisch teruggebracht (van 43 naar 18 uur). De EBI wordt ook zeer kritisch bekeken en de Nederlandse regering is daarvoor zowel door de 'European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment' (CPT)²⁹ als door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de vingers getikt.³⁰

27. Het aantal ontvluchtelingen per 100 bezette plaatsen was afgenomen van 3,8 % in 1985 naar 1,4 % in 1990.

28. Van de 44 ontvluchtelingen die in 1992 plaatsvonden, waren er negen vanuit extra beveiligde inrichtingen. H. DE JONG en A. VAN VLIET, "Ontsnappingsen en andere onrust in het gevangeniswezen" in L. VAN ALMELO (ed.), *Crimineel Jaarboek 1993*, Uitgeverij Papieren Tijger, 1993, 91-107.

29. Deze commissie was bij beide bezoeken aan Nederland in november 1997 en in februari 2002 zeer kritisch over deze inrichting.

30. Case of Van der Ven v. the Netherlands, Application no 50901/99, Case of Lorse v. the Netherlands, Application no.52750/99. Twee personen die drieënhalve respectievelijk zes jaar onder dit regime gedetineerd waren geweest, beklaagden zich bij het Hof over het totale gebrek aan menselijk contact en de vele onderzoeken aan hun lichaam, kleding en cel. Het Hof oordeelde op 4 februari 2003 dat de wekelijkse onderzoeken in aansluiting op alle andere beveiligingsmaatregelen gedurende een dergelijke lange periode bijdroegen tot een onmenselijke en vernederende behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM.

Naast het standaardregime, dat op zichzelf reeds als sober werd aangeduid, is er na 1994 een nieuw regime bijgekomen, dat vanaf 1996 breed wordt toegepast voor voorlopig gehechten, kort gestraften en mensen die hun boetes niet hebben betaald. Dit is een nog beperkter regime, dat expliciet wordt aangeduid als een 'sober regime' en alleen wordt toegepast voor verblijf van korte duur, tot drie maanden. Het dagprogramma beslaat slechts 56 uur per week, waarvan minimaal 38 uur voor activiteiten en bezoek. De gedetineerde zit dus maar liefst 16 uur per dag in zijn cel. De invoering van dit regime was een gevolg van het midden jaren negentig gevoerde debat over de veiligheidsproblematiek in de grote steden. Daar had men te maken met een grote groep, vaak verslaafde plegers van relatief kleine vermogensdelicten, die vanwege een zogenaamd 'cellentekort' moest worden heengezonden. Door de bouw van goedkopere, sobere cellen kon men deze groep toch van de straat houden. Ondanks het in 1998 verschenen evaluatierapport waaruit bleek dat er niet zoveel mee werd bespaard als verwacht en dat de besparingen niet opwogen tegen het verlies aan kwaliteit van de detentie³¹, heeft het sober regime in 1999 een plaats gekregen in de nieuwe Penitentiaire Beginselenwet en inmiddels zijn er al ruim 1 000 'sobere' cellen in huizen van bewaring in gebruik. De minister heeft in juni 2001 wel toegezegd het sober regime op termijn te laten verdwijnen, maar niet voordat de capaciteitsproblemen zijn opgelost en mits er (financiële) middelen voor zijn. Gezien de omstandigheden ziet dat er voorlopig nog niet naar uit.

Al met al kan worden geconstateerd dat het regime in de gevangenissen en huizen van bewaring als gevolg van een op doelmatigheid en beveiliging gericht beleid voor een groot deel van de gedetineerden aanmerkelijk is verzwwaard.

6. Vrijheidsbeneming als 'sociaal verweer'

Hiervoor werd beschreven hoe in de inrichtingen vanuit een oogpunt van doelmatigheid steeds meer afdelingen voor zogenaamde 'probleemgroepen' zijn ingericht, zoals drugsverslaafden, vluchtgevaarlijken, gedetineerden die een beheersrisico vormen, psychisch gestoorden, de gedetineerden die bijzondere zorg nodig hebben en de jongvolwassenen. In criminologische zin kunnen we hier concluderen dat de relatie tussen selectieve onschadelijkmaking en 'risicojustitie' steeds inniger is geworden.³² In de meeste gevallen gaat het daarbij nog om afdelingen binnen de reguliere gevangenissen, maar in het geval van de vluchtgevaarlijken is er uiteindelijk zelfs een speciale gevangenis voor 'vluchtgevaarlijken' gekomen.

De EBI was daarmee een voorloper in een trend die we de laatste jaren in Nederland zien, namelijk het in het leven roepen van regimes en maatregelen voor

31. A.G. BOSCH, "Het sober regime", *Sancties* 1999, 146-154.

32. Vgl. M. MOERINGS, *Straffen met het oog op veiligheid; een onderneming vol risico's*, Oratie leerstoel penologie Universiteit Leiden, 23 september 2003, 11. Onder 'risicojustitie' verstaan wij het baseren van justitiële interventies op *vooraf* voor een bepaalde groep of categorie opgestelde niet-delictgerelateerde risicotaxaties en -profielen. Zie hierover: R. VAN SWAANINGEN, "Justitie als verzekeringsmaatschappij; actuarial justice in Nederland", *Justitiële Verkenningen* 1996, (5), 80-97.

bepaalde groepen. In 2001 werd er met de invoering van de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) voor het eerst sinds de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling in 1928, een vrijheidsbenemende maatregel ontworpen met het oog op een bepaalde groep.³³ De achtergrond van deze maatregel is overigens niet alleen gelegen in 'sociaal verweer', maar is ook ontstaan vanuit een zekere betrokkenheid bij de doelgroep en diens achterliggende problematiek. De basis werd gelegd met het Rotterdamse project Stichting Strafrechtelijke Opvang Verslaafden, waarin de drugshulpverlening, de politie, het openbaar ministerie en de gemeente naar samenwerking zochten om verslaafden die keer op keer door de politie werden opgepakt door de politie op een andere manier te benaderen. Dit project, dat net als de huidige maatregel twee jaar duurde, was echter geen dwang-, maar een drangmaatregel, waarbij de verslaafde zich 'vrijwillig' liet opnemen in het kader van een bijzondere voorwaarde waaronder de voorlopige hechtenis werd geschorst. Bij de berechting die daarna volgde, werd dan rekening gehouden met de goede afloop van het project en volgde vaak nog slechts een voorwaardelijke straf.³⁴

Met de invoering van de SOV als maatregel verdwenen de elementen die voor het project zo kenmerkend waren, zoals een zekere mate van 'eigen keuze' en 'een kans krijgen' om zich voor de rechter te bewijzen. Het gebeurt niet langer op verzoek van de verslaafde zelf en het is niet de rechter-commissaris die over de voorlopige hechtenis moet oordelen, maar de rechter ter terechtzitting die bepaalt of de maatregel wordt opgelegd. Ook drugsverslaafden die niet willen afkicken, kunnen deze maatregel dus opgelegd krijgen en dat roept tevens de vraag op hoe effectief een dergelijke maatregel, gericht op gedwongen afkicken, zal zijn. Het karakter van de maatregel heeft daarbij nog diverse andere negatieve kanten voor de verdachte. Zo wordt de tijd die in voorarrest wordt doorgebracht, niet op de totale duur van de vrijheidsbeneming in mindering gebracht, kan de rechter naast de maatregel ook nog een straf opleggen en hoeft de ingrijpendheid van de maatregel niet gerelateerd te zijn aan de ernst van het delict. Over al deze aspecten zijn vanuit juridische hoek kritische artikelen verschenen.³⁵ Daarbij richtte de kritiek zich ook op het feit dat naast het doel van resocialisatie, te weten de aanpak van de verslavingsproblematiek van de verdachte, ook 'overlastbestrijding' als een doel van deze maatregel is geformuleerd omdat dit laatste doel een vrijheidsbeneming niet zou rechtvaardigen.³⁶

De SOV-maatregel is in eerste instantie slechts in vier inrichtingen ingevoerd en de evaluatie van dit experiment is nog niet afgerond. In het afgelopen half jaar

33. J. UIT BEIJERSE, "De SOV-maatregel in uitvoering in de Rotterdamse stadsgevangenis", *Sancties* 2002, 330-339.

34. Zie over dit project o.a.: A. HOEKSTRA, "Het experiment strafrechtelijke opvang verslaafden", *Proces* 1997, (2) 26-28 en J. UIT BEIJERSE, "Eindelijk aandacht voor recidiverende drugsverslaafden? Het breekbare ideaal van de SOV", *Sancties* 1999, 217-226.

35. O.a. F.W. BLEICHRODT, "Eerherstel voor de Rijkswerkinrichting?", *Sancties* 1995, 313-317; C. KELK, "De perspectieven van de SOV", *Sancties* 1999, 208-216.

36. P.A.M. MEVIS, "Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugsbeleid", *Sancties* 1996, 208-220; T. KOOLJANS, *Op maat geregeld? Een onderzoek naar de grondslag en de normering van de strafrechtelijke maatregel*, Deventer, Kluwer, 2002, hoofdstuk 8.

zijn de eerste deelnemers in de maatschappij teruggekeerd die het hele traject van twee jaar doorlopen hebben. Daarbij blijkt het vooralsnog te schorten aan opvang en begeleiding die de gemeenten zouden moeten bieden in de laatste open fase. Echter, nog ruim voordat de eerste SOV-deelnemers de inrichtingen verlieten en dus ook ruim voor de evaluatie van dit experiment heeft de regering reeds in maart 2003 in een persbericht aangekondigd te zullen komen met een wetsvoorstel tot de invoering van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).³⁷ Dit is een soort 'uitgeklede' SOV-maatregel, waarin het doel van resocialisatie, dat er bij de SOV-maatregel nog wel was, geheel naar de achtergrond is gedrukt en het alleen nog maar lijkt te gaan om het eerder door juristen gewraakte doel van overlastbestrijding. In juli werd dit wetsontwerp aan de Tweede Kamer aangeboden en nog voordat er een discussie op gang kon komen³⁸ is het reeds in december 2003 door diezelfde Kamer aangenomen!³⁹

De snelheid waarmee dit wetsvoorstel door de Kamer is gelooft, haalt het overigens nog niet bij het razende tempo waarmee de Noodwet Drugskoeriers tot stand kwam. Op 25 januari 2002 werd het wetsontwerp in de Tweede Kamer ingediend en ruim een maand later, op 6 maart 2002, stond de wet in het *Staatsblad*.⁴⁰ Achtergrond van deze wet was de discussie die was ontstaan over de grote groepen zogenaamde 'bolletjesslikkers' die op de Amsterdamse luchthaven Schiphol werden aangehouden. Teneinde de geloofwaardigheid naar het publiek te behouden en 'een signaal af te geven' – een door politici momenteel veelvuldig gebruikte term – aan de drugskoeriers, is besloten deze mensen voortaan altijd te detineren. Met de wet, die erop neerkomt dat voor deze groep de Penitentiaire Beginselenwet buiten werking is gesteld, werd het mogelijk snel enkele detentiecentra te bouwen die qua bouw en qua regime aan minder vereisten hoeven te voldoen. Het regime bestaat uit een uiterst summier dagprogramma en geeft zelfs nog minder mogelijkheden tot luchten, bezoek en arbeid dan in het sober regime. Men wordt bij elkaar gedetineerd en ook veroordeelden en niet-veroordeelden worden niet langer van elkaar gescheiden, terwijl het personeel werd aangeworven via uitzendbureaus. In de tussentijdse evaluatie wordt een zeer negatief beeld geschetst over de bouwkundige voorzieningen, met name in het detentiecentrum in Zeist, de deskundigheid van het personeel en de beleving van de detentie. Het percentage bolletjesslikkers zou relatief gering zijn in verhouding tot andere drugskoeriers en

37. Ministerie van Justitie, Persbericht Ministerraad 21 maart 2003, Maximaal twee jaar extra cel voor stelselmatige daders.

38. Wij hebben de indruk dat die discussie ook niet echt werd gevoerd omdat de meeste deskundigen niet konden geloven dat een dergelijke maatregel het zou halen.

39. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire Beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), Tweede Kamer 2002-03, 28980, nrs. 1-3. De maatregel is op 16 december 2003 door de Tweede Kamer aangenomen. Tweede Kamer 2003-04, 37e vergadering, 2603-2604.

40. Uniek was dat de Raad van State slechts drie dagen voor een gedegen advies nodig had. P.C. VEGTER, "Nood breekt wet?", *Delikt en Delinkwent* 2002, 367-382.

het gezamenlijk in barakken detineren van lichte en zware gevallen, zou tot gevoelens van onveiligheid leiden onder zowel het personeel als de gedetineerden.⁴¹

Los van deze negatieve evaluatie over de situatie in de detentiecentra, bleek ook dat het aantal bolletjesslikkers door deze wet niet te stuiten was en er zoveel werden aangehouden dat die ook beslag legden op de capaciteit van andere inrichtingen.⁴² Ondanks alle bezwaren werd de wet in maart 2003 toch met twee jaar verlengd. De Minister van Justitie erkende weliswaar dat de wet geen resultaat had gehad, maar hij zei de wet toch nodig te hebben om greep te krijgen op de instroom. Ruim een half jaar later, in november 2003, heeft hij echter moeten erkennen dat de instroom daar niet mee wordt ingedamd en heeft hij zijn beleid met betrekking tot de aanpak van drugskoeriers herzien. De noodvoorzieningen blijven echter in gebruik en met deze noodvoorzieningen is een categorie gedetineerden geschapen waarop algemeen aanvaarde beginselen uit het detentierecht buiten toepassing worden verklaard. Het is zelfs de bedoeling om de toepassing van dit regime in 2004 uit te breiden naar andere groepen als kortgestraften en veelplegers.

De groep veelplegers lijkt de nieuwe groep waar de focus op gericht gaat worden. Vanuit criminologische hoek is met scepsis op deze plannen gereageerd. Deze 'three strikes and you're out'-benadering Nederlandse stijl zal de werklust van de rechter weliswaar wel fors terugbrengen (met ongeveer 30 %), maar het aantal cellen zal dan nog wel eens circa zeven keer (*sic!*) zo groot moeten worden, tot ongeveer 700 gedetineerden op 100 000 inwoners.⁴³

7. Conclusie

Wij komen tot een beantwoording van de in de inleiding opgeworpen vraag: in hoeverre hebben ontwikkelingen in de maatschappij ook een stempel gedrukt op het detentieklimaat in Nederland? Hoewel het detentiebeleid ook een sterk interne eigen dynamiek kent, is het bepaald niet immuun voor de verharding van de samenleving en het politieke klimaat. In het enorme accent dat momenteel wordt gelegd op 'overlast' op straat en het daaraan gekoppelde 'opjaagbeleid' ten aanzien van bedelaars, 'zorgmijdende' verslaafden en prostituees is zeker een stedelijk revanchisme te herkennen. De selectieve onschadelijkmaking van al die 'overlast' veroorzakende personen heeft ook effect op het gevangeniswezen; al diegenen die van straat worden geplukt en die niet blijvend uit Nederland kunnen worden gezet, zullen daar uiteindelijk terechtkomen.

Hoewel de argumenten hiervoor niet bijzonder sterk zijn, kan de enorme uitbreiding van het gevangeniswezen nog worden gezien als een onvermijdelijk

41. N. MAALSTÉ, E. VAN FESSUM, I. JANSSEN en A. MEIN, *Noodvoorziening drugskoeriers. Tussenrapportage van de evaluatie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers*, Den Haag, E S & E, november 2002.

42. In 2002 werden 2195 bolletjesslikkers ingesloten, waarvan er 600 terechtkwamen in reguliere cellen. Zie: Dienst Justitiële Inrichtingen, *Jaarverslag 2002*.

43. A. BLOKLAND, C. BIJLEVELD en P. NIEUWBEERTA, "Kosten en baten van de invoering van Three Strikes and You're out in Nederland: een scenariostudie", *Tijdschrift voor Criminologie* 2003, 178-192.

gevolg van een toegenomen ernst van de criminaliteit in Nederland. En op zich kan de versoering van het gevangeniswezen worden verklaard vanuit de noodzaak de kosten van het gevangeniswezen binnen de perken te houden. Bovendien blijkt uit een recente enquête die het Ministerie van Justitie heeft gehouden onder vrijwel de gehele gedetineerdenpopulatie in Nederland, dat het met het kwaliteitsverlies van ons gevangeniswezen nogal mee lijkt te vallen. De meesten blijken nog steeds best tevreden te zijn met de omstandigheden waaronder zij worden gedetineerd. Maar... die 'tevredenheid' blijkt bij nadere beschouwing toch vooral te gaan over zaken als de veiligheid binnen de inrichting, de duidelijkheid van regels en rechten en de relaties met het personeel en met andere gedetineerden. Over de aangeboden activiteiten en de resocialisatie is men veel minder tevreden: verveling is troef en het toekomstperspectief is somber. Bovendien is de non-respons vrij hoog (40 %) en is de enquête te weinig specifiek om iets te zeggen over de ervaringen van gedetineerden in de in dit artikel genoemde speciale regimes.⁴⁴

Wanneer we vaststellen dat de drijvende krachten achter zowel de uitbreiding, de versoering als de instelling van allerlei 'speciale regimes' vooral bestaan uit 'beheersproblemen', 'politieke signalen' en een simpele 'lik op stuk'-visie van de burger, terwijl zowel over rechtsbeginselen als over effectiviteitsvragen luchtig wordt heengestapt, dan moeten wij constateren dat een maatschappelijke en politieke verharding in belangrijke mate bijdraagt aan het strengere sanctiebeleid in Nederland. In zijn recente oratie heeft Martin MOERINGS vastgesteld dat 'straffen met het oog op veiligheid' "een onderneming vol risico's" is. Wij onderschrijven deze conclusie en verwachten dat de uitbreiding van het Nederlandse gevangeniswezen en de politiek van het maken van steeds meer uitzonderingen op de algemeen aanvaarde penitentiaire beginselen nog wel even doorgaat.

44. Er wordt in de enquête *Gedetineerd in Nederland 2003* (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2003, online op www.dji.nl) alleen een onderscheid gemaakt tussen huizen van bewaring, gevangnissen, zeer beperkt beveiligde inrichtingen en vrouweninrichtingen. Over EBI's, FOBA's, SOV's of 'sobere regimes' vernemen we niets, terwijl gedetineerden in isolatiecellen of vreemdelingenbewaring helemaal niet zijn geïnterviewd. Bovendien is het best mogelijk dat de non-respons van 40 % vooral bestaat uit die gedetineerden die het minste vertrouwen in Justitie hebben of die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Dit kan, samen met het soort vragen dat is gesteld, heel wel tot een te geflatteerd beeld van de werkelijkheid hebben geleid.