



## TOELICHTING

### Algemeen

#### 1. Inleiding

Persoonsgerichte detentie, zoals beschreven en vormgegeven in het beleidskader Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat<sup>1</sup>(DBT), vormt een belangrijk onderdeel van Modernisering van het gevangeniswezen (MGW). Dit beleidskader maakt het mogelijk dat gedetineerden die eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun detentie en die een bestendig positief gedrag tonen, deelnemen aan meer en andere activiteiten en vrijheden dan gedetineerden die dergelijk gedrag niet vertonen. De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde krijgt vorm in het systeem van promoveren en degraderen. Van een gedetineerde wordt een eigen inzet verwacht voor zijn terugkeer in de samenleving. Interne vrijheden en re-integratieactiviteiten kunnen worden verdiend als de gedetineerde heeft aangetoond dat hij kan omgaan met verantwoordelijkheden en zich wil inzetten voor gedragsverandering. Het gaat hier steeds om een persoonsgerichte aanpak.

Op deze wijze wordt een gedetineerde bewust gemaakt van de noodzaak om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn re-integratie. Hiervan gaat een stimulans uit om bij ontslag uit detentie niet in recidive te vervallen.

Over onderhavige wijziging is de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (de Raad) om advies gevraagd. De Raad adviseert bij brief van 14 augustus 2013 om af te zien van invoering van het systeem van promoveren en degraderen, zoals omschreven in het wijzigingsvoorstel. Indien onverkort wordt vastgehouden aan invoering van dit systeem, dan doet de Raad aanbevelingen om het systeem meer in overeenstemming te brengen met het resocialisatiebeginsel. Over dit advies is overleg gevoerd met de Raad.

In mijn brief van 12 november 2013 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal<sup>2</sup> is uiteengezet waarom ik het uiteindelijke advies van de Raad niet overneem. Tevens is aangegeven op welke onderdelen deze toelichting wordt aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad. Korthedshalve verwijst ik naar deze brief.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het standpunt om (preventief) strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000<sup>3</sup> uit te sluiten van het systeem van promoveren en degraderen, heroverwogen. De argumenten van de Raad hebben mij overtuigd om deze groep alsnog in het systeem van promoveren en degraderen op te nemen. Dit geldt voor zowel de preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen als de veroordeelde strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Wel zal voor hen een normenkader gelden voor de toetsing van goed gedrag dat is toegespitst op de specifieke situatie van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden thans geplaatst in het Detentiecentrum Schiphol. Dit Detentiecentrum heeft de bestemming van huis van bewaring. Veroordeelde strafrechtelijk gedetineerden worden thans geplaatst in PI Ter Apel. Deze inrichting heeft de bestemming van gevangenis.

Tevens is een aantal onvolkomenheden in onderhavige Regeling aangepast.

#### 2. Detentie- en re-integratieplan

Algemeen wordt het belang van een goede voorbereiding van de gedetineerde op zijn terugkeer in de samenleving onderstreept. Een succesvolle terugkeer in de samenleving vraagt allereerst de inzet van de gedetineerde zelf. De nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, zijn gedrag en zijn motivatie. Met elke gedetineerde wordt binnen 13 dagen een concept detentie- en re-integratieplan opgesteld dat binnen vier weken na binnenkomst in een huis van bewaring of een gevangenis in het multidisciplinaire overleg (MDO) wordt besproken en vastgesteld. Het detentie- en re-integratieplan is een dynamisch document dat wanneer nodig wordt aangepast en aangevuld. De afspraken over de re-integratie en over wat er in dit kader van de gedetineerde wordt verwacht, worden in het detentie- en re-integratieplan vastgelegd. De doelen die in het detentie- en re-integratieplan worden gesteld, zijn zoveel mogelijk opgesteld in overleg met de gedetineerde, afkomstig van ketenpartners of van het MDO in de inrichting.

De gedetineerde stelt zelf een persoonlijk plan op om te stoppen met criminaliteit; dit plan dat het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011–2012, 29 270, nr. 61.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 24 587, nr. 568.

<sup>3</sup> Hierna wordt deze groep aangeduid als strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.



resultaat is van de training *Kiezen voor Verandering*, wordt opgenomen in het detentie- en re-integratieplan. De reclassering kan worden gevraagd te adviseren over onder andere noodzakelijke gedragsinterventies. Ook het personeel kan doelen en acties toevoegen tijdens het MDO. Het uiteindelijke detentie- en re-integratieplan wordt besproken met de gedetineerde en in het MDO vastgesteld.

In elk huis van bewaring en elke gevangenis functioneert het MDO. Ofschoon de organisatie van het MDO per inrichting kan verschillen, maken de volgende medewerkers in ieder geval onderdeel van het MDO uit: een medewerker van de afdeling detentie en re-integratie, een vertegenwoordiging van de arbeid (als dit onderdeel is van het dagprogramma), het hoofd van de leefafdeling als voorzitter van het MDO, een penitentiaire inrichtingswerker, zo mogelijk een medewerker van de afdeling BOS (Bibliotheek, Onderwijs, Sport en kunstzinnige vorming) en een medewerker van de medische dienst. Een psycholoog kan onderdeel uitmaken van het MDO. Wanneer het MDO verbonden is aan de afdeling Extra Zorgvoorziening of de inkomstenafdeling, dan maakt de psycholoog verplicht onderdeel uit van het MDO. De Raad stelt in zijn advies van 14 augustus 2013 voor om altijd een psycholoog toe te voegen aan het MDO gelet op het belang van het promoveren. Ik acht een dergelijke verplichte toevoeging niet noodzakelijk, omdat het MDO zeer wel in staat is om psychologische kennis in te roepen indien dit in individuele gevallen noodzakelijk is.

Elke gedetineerde in het basisprogramma zal één keer per zes week worden besproken in het MDO. Indien er een noodzaak is om een gedetineerde vaker te bespreken, zal dit gebeuren. De taak van het MDO is de directeur te adviseren over het detentie- en re-integratieplan alsook over het promoveren en het degraderen van gedetineerden. De directeur beslist over promotie en degradatie.

De organisatie van de inrichting waar preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen – thans het Detentiecentrum Schiphol – worden geplaatst, is anders vormgegeven dan die in een huis van bewaring en gevangenis. In dit Detentiecentrum is geen MDO. In een afzonderlijke instructie zullen richtlijnen worden gegeven omtrent de samenstelling van het team dat het gedrag van een gedetineerde vreemdeling beoordeelt en de directeur in adviserende zin bijstaat bij het nemen van het besluit tot promotie of degradatie.

De PI Ter Apel waar veroordeelde strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden geplaatst, heeft dezelfde organisatiestructuur als elke andere inrichting.

Voor de beslissing tot promoveren en degraderen is het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie doorslaggevend. In dit kader draagt de directeur er zorg voor dat het relevante gedrag van een gedetineerde schriftelijk wordt vastgelegd in het detentie- en re-integratieplan.

### **3. Basisprogramma en het plusprogramma**

Alle gedetineerden die niet zijn uitgezonderd op grond van artikel 1b, vangen hun detentie aan in het zogenaamde basisprogramma. Het basisprogramma heeft tot doel om een gedetineerde te motiveren om te stoppen met criminaliteit, om het detentie- en re-integratieplan op te stellen en toe te werken naar promotie. Elke gedetineerde krijgt een mentor toegewezen die de gedetineerde bijstaat, motiveert en hem terugkoppeling geeft op zijn gedrag. Het dagprogramma wordt gevuld met de activiteiten die voortvloeien uit hoofdstuk VIII van de Penitentiaire beginselenwet. Het basisprogramma bestaat naast het wettelijk minimum aan activiteiten voorts uit nazorg en enkele terugkeeractiviteiten die gericht zijn op het verkrijgen van motivatie voor een succesvolle re-integratie. Terugkeeractiviteiten vinden plaats op de vijf leefgebieden, te weten: werk en inkomen, zorg, huisvesting, schulden en identiteit. In het basisprogramma wordt geen avond- en weekendprogramma aangeboden. In de tijdspanne tussen de activiteiten van het basisprogramma worden de gedetineerden ingesloten.

Ook in het basisprogramma wordt geïnvesteerd in re-integratie. Re-integratieactiviteiten zijn voor gedetineerden in dit programma nog beperkt tot motiverende activiteiten zoals de 'Reflector' en de module 'Kies voor verandering'<sup>4</sup>. Wanneer een gedetineerde aangeeft niet te willen deelnemen aan het basisprogramma, gaat de mentor met hem daarover in gesprek en zal hem stimuleren om alsnog deel te nemen. Motiverende bejegening is hierbij het uitgangspunt. Door af te zien van deelname aan deze modules laat de gedetineerde zien niet gemotiveerd te zijn en komt hij niet voor promotie in aanmerking.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zij hier nadrukkelijk opgemerkt dat het basisprogramma 43 uur aan activiteiten omvat, hetgeen overeenkomt met de omvang van het huidige dagprogramma en inclusief arbeid is. De omvang van dit activiteitenprogramma gaat ruim boven de minimumnorm van 18 uur per week die hiervoor is gesteld in artikel 3 van de Penitentiaire maatregel. Bij wijziging van 6 november 2013 van onderhavige regeling in verband met het samen plaatsen van arrestanten,

<sup>4</sup> Re-integratieactiviteiten zijn de Reflector, trainingsmodule Kies voor Verandering, voorlichting en beperkt internetgebruik.



is aangegeven dat de aard van detentie zich verzet tegen het aanbieden van arbeid aan arrestanten, nu deze gedetineerden geen verantwoordelijkheid nemen voor hun detentie door geen gehoor te geven aan een oproep zich te melden. Voor arrestanten geldt dat in hun dagprogramma geen arbeid wordt aangeboden.<sup>5</sup> Daarmee wordt gebruikt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 47, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet om geen arbeid aan te bieden aan gedetineerden omdat de aard van detentie zich daartegen verzet.

Het basisprogramma wordt aangeboden in zowel huizen van bewaring als inrichtingen met de bestemming gevangenis als inrichtingen waarin strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstitel verblijven. Bij de laatste groep gaat het om zowel preventief gehechte als veroordeelde gedetineerde vreemdelingen. Wel geldt voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen dat hun detentie niet zozeer op re-integratie maar op terugkeer naar het land van herkomst is gericht.

Het plusprogramma omvat 48 uur aan activiteiten per week. Dit programma heeft tot doel om de gedetineerden extra te ondersteunen bij hun re-integratie. Het plusprogramma bestaat uit dezelfde onderdelen als het basisprogramma waarbij bepaalde onderdelen minder gericht zijn op motivatie en meer op vaardigheden (terugkeeractiviteiten, onderwijs, arbeid) en gedragsverandering (interventies) die nodig zijn voor een goede re-integratie. Daarnaast worden sommige activiteiten in het plusprogramma vaker aangeboden. Zo kan de arbeid in een plusprogramma van een hoger niveau zijn of meer vrijheden bevatten in vergelijking met arbeid in het basisprogramma en kan onderwijs toegepast zijn op het vinden van een baan. Hierbij kan worden gedacht aan het onderhouden van de groenvoorziening van de inrichting. Eveneens kunnen gedetineerden in het plusprogramma hun voorkeur opgeven op welke momenten zij in de week bepaalde activiteiten wensen te doen. Ze krijgen hier waar mogelijk wat meer keuzevrijheid. Afhankelijk van onder meer het strafrestant kunnen gedetineerden in het plusprogramma – met uitzondering van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen – worden geplaatst in (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen of afdelingen.

De inhoud van het basisprogramma en het plusprogramma wordt geregeld in de huisregels op grond van artikel 3 van de Penitentiaire maatregel. Een daartoe dienende wijziging zal door de directeur van elke inrichting moeten worden vastgesteld. Voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen geldt een afzonderlijk basis- en plusprogramma. Zoals hierboven reeds is aangegeven, ligt het speerpunt van de detentie van deze groep gedetineerden op vertrek uit Nederland en terugkeer naar het land van herkomst. De directeur van de inrichting waar deze strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden gedetineerd, zullen deze specifieke dagprogramma's in de huisregels opnemen.

Anders dan de Raad stelt in zijn advies van 14 augustus 2013, is er geen sprake van een verregaande versoering van het regime in de huizen van bewaring en gevangenis als gevolg van invoering van onderhavige wijziging. Het dagprogramma voldoet zowel in het basisprogramma als in het plusprogramma ruimschoots aan de wettelijk gestelde eisen. Er is in mijn ogen dan ook geen strijd met de in artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet en diverse internationale richtlijnen neergelegde resocialisatie-doelstelling. Ook is er geen strijd met het algemene uitgangspunt dat gedetineerden zo min mogelijk in hun vrijheid dienen te worden beperkt (artikel 2, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet), zoals de Raad stelt.

#### **4. Promoveren en degraderen**

Om het basisprogramma te verlaten en te promoveren naar het plusprogramma dient de gedetineerde aan te tonen dat zijn motivatie en inzet om zijn re-integratiedoelen te verwezenlijken bestendig zijn. Tot promotie en degradatie is de directeur van een inrichting vanuit zijn beheersbevoegdheid bevoegd. In het MDO wordt de motivatie en de inzet van elke gedetineerde besproken. Bij een beslissing over promotie en degradatie betreft de directeur het MDO en zal zich door dit overleg laten adviseren. Hierboven is reeds opgemerkt dat voor het Detentiecentrum Schiphol in een afzonderlijke instructie richtlijnen worden samengesteld omtrent het team dat het gedrag van de preventief gehechte strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen beoordeelt.

Doorstromen van basis- naar plusprogramma geschiedt op basis van de motivatie van de gedetineerde voor re-integratie en zijn gedrag. Om dit op een eenduidige wijze te meten is een toetsingskader met een werkwijze ontwikkeld om het promoveren of het degraderen te onderbouwen. Met de Raad ben ik van mening dat duidelijke richtlijnen met betrekking tot het gewenste gedrag gedetineerden houvast geven en motiverend kan werken. Hier zij verwezen naar bijlage 1: Stimuleren en ontmoedigen en bijlage 2: Stimuleren en ontmoedigen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen.

<sup>5</sup> Wijziging van 6 november 2013 houdende wijziging van de Spog in verband met het samen plaatsen van arrestanten, Stcrt. 29 november 2013, nr. 33232.



gen zonder rechtmatige verblijfstitel. In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van goed gedrag (groen), 'dit kan beter' gedrag (oranje) en ongewenst gedrag (rood). Elk gedrag kent dezelfde onderdelen: veiligheid en beveiliging, zorg en begeleiding en re-integratie en resocialisatie. Per onderdeel worden voorbeelden van gedragingen beschreven.

In beginsel moet een gedetineerde op alle onderdelen van goed gedrag (groen) gedurende zes weken positief scoren, wil hij promoveren naar het plusprogramma. Deze termijn vangt aan vanaf het moment dat de gedetineerde in de penitentiaire inrichting is ingesloten en niet nadat het D&R-plan is vastgesteld. De termijn van zes weken vindt de Raad te lang. Ik ben echter van mening dat deze termijn juist in het voordeel is van een gedetineerde omdat op deze wijze naar het structurele gedrag wordt gekeken en een gedetineerde niet op een incidentele gedraging wordt beoordeeld. Voor degradatie komt een gedetineerde in aanmerking indien hij op een van de onderdelen van goed gedrag (groen) verzaakt. Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de directeur om te bepalen wanneer de gedetineerde degradeert. In de beide bijlagen is 'dit kan beter-gedrag (oranje gedrag)' beschreven. In beginsel levert dit gedrag in sporttermen 'een gele kaart' op en dient te worden opgevat als een waarschuwing. Nogmaals oranje gedrag vertonen na een eerdere waarschuwing kan leiden tot degradatie. Ook ongewenst gedrag wordt in de bijlagen vastgelegd. Dergelijk gedrag leidt in beginsel tot onmiddellijke degradatie. Het is aan de directeur om het gedrag van een gedetineerde te beoordelen en hieraan consequenties te verbinden. Als een directeur tot het oordeel komt dat de gedetineerde nog niet aan de norm voldoet, wordt in het MDO besproken hoe de gedetineerde kan worden ondersteund om het gewenste gedrag te laten zien. De mentor heeft hierbij een belangrijke begeleidende taak. Ook het overige personeel dat de gedetineerde bij activiteiten begeleidt, heeft hier een rol.

Tegen een beslissing tot degradatie staat beklag bij de beklagcommissie open (artikel 60 van de Penitentiaire beginselenwet). Ook over een besluit tot promotie kan een gedetineerde zich beklagen maar dat zal in de praktijk zich niet gauw voordoen. Tegen de uitspraak van een beklagcommissie kunnen beide partijen in beroep gaan bij een door de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming geïnstalleerde beroepscommissie (artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet). Ingevolge artikel 70, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet heeft het indienen van een beroepschrift tegen een uitspraak van de beklagcommissie geen opschortende werking. Wil een van de partijen de werking van de uitspraak van de beklagcommissie schorsen, dan zal hij zich dienen te wenden tot de voorzitter van de beroepscommissie met het verzoek de uitspraak van de beklagcommissie geheel of gedeeltelijk te schorsen (artikel 70, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet). Nu tegen het besluit tot degradatie twee beroepsgangen – beklagcommissie en een door de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming ingestelde beroepscommissie – openstaan, zijn daarmee voldoende waarborgen tegen willekeur gecreëerd.

De Raad stelt in zijn advies van 14 augustus 2013 een ander systeem voor. Iedere gedetineerde wordt geplaatst in het plusprogramma en degradeert bij slecht gedrag. Deze systematiek is volgens de Raad in overeenstemming met de resocialisatie-doelstelling. Met dit advies gaat de Raad voorbij aan de opvatting dat belonen beter werkt dan straffen. Op het punt van strijd met het resocialisatiebeginsel verwijs ik naar hetgeen hierboven reeds is opgemerkt.

## **5. Het beveiligingsniveau en -regime**

### *Beveiligingsniveau*

Artikel 15 van de Penitentiaire beginselenwet bepaalt in welke soort inrichting of afdeling een persoon wordt geplaatst ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast. Artikel 13 van voornoemde wet kent daarbij vijf soorten beveiligingsniveaus met een toenemende mate van beveiliging: zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd of extra beveiligd.

Gedetineerden worden ingevolge artikel 4 van onderhavige regeling geplaatst in een normaal beveiligde inrichting of afdeling, tenzij aanleiding is hen te plaatsen in een inrichting met een ander beveiligingsregime. In een normaal beveiligde inrichting of afdeling worden zowel het basisprogramma als het plusprogramma aan gedetineerden aangeboden. Op grond van hun gedrag tijdens detentie wordt beoordeeld of gedetineerden in aanmerking komen voor promoveren. Promoveren is een voorwaarde voor plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting of afdeling naast een aantal andere voorwaarden.

### *Beveiligingsregime*

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet vindt executie van een gevangenisstraf plaats in algehele *dan wel* beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is. Uit dit artikel blijkt een nevenschikkende keuzevrijheid tussen algehele of beperkte gemeenschap. Het derde lid van voornoemd artikel 19 behelst dat de Minister criteria bepaalt waaraan



gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in de verschillende regimes in aanmerking te komen.

In de reactie op het advies van de Raad heb ik de Tweede Kamer medegedeeld dat tot het moment van sluiting (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen blijven aangewezen als inrichtingen waar een regime van algehele gemeenschap geldt. In zoverre is artikel 8 van onderhavige Regeling aangepast en niet geschrapt. Op grond van deze aanpassing zal alleen in bovengenoemde inrichtingen een regime van algehele gemeenschap gelden.

Op grond van de regeling, zoals deze luidde voor inwerkingtreding van onderhavige wijziging, was de persoonlijkheid en/of het gedrag van de gedetineerden doorslaggevend om te bepalen in welk beveiligingsregime – algehele gemeenschap, beperkte gemeenschap of individueel regime – een gedetineerde wordt geplaatst. Hierin treedt geen wijziging op. Wel wordt thans plaatsing in het beperkte regime het uitgangspunt tenzij plaatsing in een individueel regime is geïndiceerd dan wel de gedetineerde voor plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting in aanmerking komt. De reden om het toepassingsbereik van de algehele gemeenschap anders vorm te geven is een logisch gevolg van de persoonsgerichte aanpak waarbij binnen afdelingen een per gedetineerde gedifferentieerd programma moet kunnen worden aangeboden. Dit verhoudt zich niet met een regime van algehele gemeenschap waarin gedetineerden afdelingsgewijs een gelijk aanbod ontvangen. In het nieuwe regime is het zeer wel mogelijk dat binnen een afdeling van een normaal beveiligde inrichting zowel gepromoveerde als niet gepromoveerde gedetineerden worden geplaatst. Dit is geen bezwaar: uit de plaatsing van deze groepen in één afdeling kan een stimulerende werking uitgaan voor (nog) niet gepromoveerde gedetineerden om het groene gedrag te laten zien. Het gedrag blijft bepalend voor toekenning van extra vrijheden binnen het beperkte regime: gedetineerden die promoveren, krijgen binnen het beperkte regime meer vrijheden waardoor hun positie te vergelijken is met hen die waren geplaatst in algehele gemeenschap voor de wijziging van onderhavige regeling.

#### ***6. Positie van de preventief gehechte gedetineerde en preventief gehechte strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling***

Er wordt voor gekozen om in huizen van bewaring geen plusprogramma in te voeren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de focus in de preventieve fase, naast de rechtsgang, ligt op motiveren, het beoordelen of de gedetineerde kan promoveren na veroordeling en de begeleiding naar promotie en het opstellen van een goed detentie- en re-integratieplan.

Gezien de grote doorstroom van gedetineerden in huizen van bewaring is dit een realistische doelstelling. Het uitvoeren van dit plan gebeurt na veroordeling op de afdelingen in gevangenissen waar gedetineerden worden geplaatst. In dit kader leidt goed gedrag, dat wil zeggen groen gedrag, zoals beschreven in de beide bijlagen, gedurende een periode van zes weken tot een promotiebesluit. Op het moment dat de voorlopig gehechte wordt veroordeeld en hij het goede gedrag na het verstrekken van het besluit tot promotie vasthoudt, zal hij overgeplaatst worden naar een gevangenis en zal hij op basis van zijn promotie direct worden geplaatst in het plusprogramma. Uit de definitie van plusprogramma in onderhavige wijziging (artikel 1, aanhef en j) blijkt dat een dergelijk programma alleen in gevangenissen wordt aangeboden en dus niet in huizen van bewaring. Veelal zal de voorlopige hechtenis langer duren dan zes weken. Indien de voorlopig gehechte na het besluit tot promotie negatief gedrag (dit kan beter gedrag: oranje gedrag, of ongewenst gedrag: rood gedrag) laat zien, kan de directeur besluiten om het besluit tot promotie ongedaan te maken door middel van een besluit tot degradatie.

Het bovenstaande geldt mutatis mutandis ook voor inrichtingen waar preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen worden geplaatst met dien verstande dat gepromoveerde preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen bij overplaatsing naar een gevangenis (thans PI Ter Apel) in het plusprogramma worden geplaatst.

#### ***7. Positie van gedetineerden met een verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis of een verslavingsproblematiek***

Gedetineerden die het vereiste gedrag niet kunnen laten zien door een verstandelijke beperking of een ernstige ziekelijke stoornis (waaronder gedetineerden met meer of minder zware verslavingsproblematiek), zullen terecht komen op een afdeling met extra zorgvoorziening, in een Justitieel Medisch Centrum (JMC), een Psychiatrisch Penitentiaal Centrum (PPC) of in de Geestelijke Gezondheidszorg. Hier zullen zij de juiste zorg en begeleiding krijgen om toe te groeien naar een delictvrije toekomst. De gedetineerden die zijn geplaatst in een JMC of een PPC, zijn op grond van artikel 1e, aanhef en onder c, van onderhavige wijziging uitgesloten van promotie. Het plusprogramma is voor hen niet beschikbaar. Voor hen geldt een afzonderlijk dagprogramma.



Gedetineerden met problematiek waarvoor zorg is vereist die op gewone afdelingen kan worden geleverd, zullen deze passende zorg krijgen, los van het promoveren en degraderen. Met deze ambulante zorg en met motiverende bejegening en begeleiding vanuit het Psycho-Medisch Overleg worden ook deze gedetineerden ondersteund in het meewerken aan hun detentie- en re-integratie en het ontwikkelen van het gewenste positief gedrag. Het Psycho-Medisch Overleg kan de directeur gevraagd en ongevraagd adviseren. Indien er vermoedens zijn dat er sprake is van een verstandelijke beperking, ziekelijke stoornis of een verslavingsproblematiek bij een gedetineerde, zal de directeur het Psycho-Medische Overleg om advies vragen.

In de beleidsvorming rondom DBT is extra zorg besteed aan de positie van gedetineerden met een stoornis, waaronder verslaving of een gebrekkige ontwikkeling in huizen van bewaring of gevangenis. Voor hen wordt in onderhavige wijziging bepaald dat dergelijke gedetineerden niet positief hoeven te scoren op het onderdeel zorg en begeleiding om voor promotie in aanmerking te komen. Wel dienen deze gedetineerden bereid te zijn tot verbetering op dit onderdeel. Het is aan de directeur om te besluiten of een dergelijke gedetineerde zich in voldoende mate coöperatief opstelt en blijft opstellen op het onderdeel zorg en begeleiding. Indien hij aanvankelijk deze bereidheid wel toont maar dit gedrag niet kan volhouden, kan besloten worden tot degradatie van deze gedetineerde. Hier zij verwezen naar artikel 1d, vierde lid, van onderhavige wijziging.

### **8. Positie van zelfmelders**

Bij besluit van 29 augustus 2013 tot wijziging van onderhavige regeling, Stcrt. 2013, nr. 25079, is de positie van zelfmelders gewijzigd. Zij worden niet meer geplaatst in een beperkt beveiligde inrichting. In de toelichting op deze wijziging is uiteengezet dat zelfmelders op een andere wijze worden beloond. Zij worden rechtstreeks geplaatst in het plusprogramma. Zelfmelders geven immers aan dat zij verantwoordelijkheid tonen voor hun gedrag en met name voor de executie van hun gevangenisstraf. Daarmee laten zij 'groen gedrag' zien. Zij worden daarvoor beloond door hen direct bij aanvang van hun detentie te promoveren naar het plusprogramma. Dit wordt geregeld in artikel 1d, vijfde lid, van onderhavige wijziging. Zelfmelders hoeven daardoor niet zes weken groen gedrag te laten zien alvorens zij in aanmerking komen voor promotie. Daarmee komen zij sneller dan niet zelfmelders in aanmerking voor plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Wel moeten zelfmelders ook voldoen aan de overige vereisten voor plaatsing in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Indien daarvoor geen capaciteit beschikbaar is, blijven zij in afwachting van een overplaatsing in een normaal beveiligde inrichting of afdeling.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Onderdeel A**

Dit onderdeel ziet op de wijziging van artikel 1 van de onderhavige regeling waarin definities worden gegeven. De wijzigingen spreken voor zich en zijn reeds in het algemene gedeelte van de toelichting aan de orde gekomen.

#### **Onderdeel B**

Met dit onderdeel wordt een nieuw hoofdstuk aan onderhavige regeling toegevoegd. Dit hoofdstuk kent vier artikelen: de artikelen 1b, 1c, 1d en 1e.

Artikel 1b regelt dat zogenaamde ISD-ers van rechtswege zijn uitgesloten van hoofdstuk 1A en dus van het basis- en het plusprogramma en van promoveren en degraderen. Het gaat hier om de stelselmattige daders: gedetineerden aan wie door de rechter de maatregel ex artikel 38m Wetboek van Strafrecht is opgelegd. Deze groep van gedetineerden is in de periode van vijf jaar voorafgaand aan hun veroordeling, reeds drie maal veroordeeld. Daarmee staat vast dat zij niet openstaan voor gedragsverandering. Voor het uitsluiten van ISD-ers van het bepaalde in hoofdstuk 1A is geen afzonderlijk besluit van de directeur nodig. Een mededeling aan de gedetineerde dat zijn uitsluiting een rechtstreeks gevolg is van de regeling, volstaat. Voor deze groep geldt dat op grond van hoofdstuk 9A van de Penitentiaire Maatregel aparte programma's zijn ontwikkeld en een verblijfplan wordt opgesteld. Het is de bedoeling dat het verblijfplan zoveel mogelijk aansluit bij de systematiek van het detentie- en re-integratieplan.

Artikel 1c ziet op de formele aspecten van de totstandkoming van een detentie- en re-integratieplan en de beslissing tot promoveren en degraderen. Op de directeur rust de inspanningsverplichting om zorg te dragen dat binnen vier weken na binnenkomst van de gedetineerde in een inrichting een detentie- en re-integratieplan is opgesteld en door het MDO zoveel mogelijk in overleg met de gedetineerden wordt vastgesteld. Een beschrijving van het gedrag van de gedetineerde in detentie wordt ingevolge het derde lid aan het plan toegevoegd.



In artikel 1d worden de grondslag gegeven voor de toetsing van het gedrag van gedetineerden ten behoeve van promotie en degradatie. De criteria staan vermeld in de bijlagen bij deze regeling: Stimuleren en ontmoedigen (bijlage 1) en Stimuleren en ontmoedigen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstitel (bijlage 2).

Het detentie- en re-integratieplan, inclusief de beschrijving van het gedrag in detentie, vormt de basis voor het besluit van een directeur om een gedetineerde te promoveren of te degraderen. Aangezien dit plan de directeur de onderbouwing van zijn beslissing geeft, is het noodzaak dat het relevante gedrag van een gedetineerde daarin wordt vastgelegd. In het algemene gedeelte van de toelichting is reeds uiteengezet op grond van welke criteria een gedetineerde voor promotie en degradatie in aanmerking komt.

In het derde lid wordt de bevoegdheid aan de directeur geboden om na degradatie de periode vast te stellen hoe lang een gedetineerde opnieuw goed gedrag moet laten zien om voor promotie in aanmerking te komen. De vaststelling van de periode houdt verband met de ernst van het gedrag waardoor de gedetineerde is gedegradeerd. Is dit gedrag meer structureel van aard, dan ligt in de rede om de maximale termijn, te weten zes weken, op te leggen. De directeur beslist hiertoe en maakt de periode bekend in zijn besluit tot degradatie.

De positie van de gedetineerde met een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis, waaronder verslaving, is hierboven reeds in paragraaf 7 aan de orde gekomen.

In artikel 1e wordt geregeld welke groepen van gedetineerden zijn uitgezonderd van promoveren en dienstengevolge niet in het plusprogramma kunnen worden geplaatst. Ook hier gaat het om uitsluitingen van rechtswege.

In geval van uitsluitingen gaat het om de volgende groepen:

- Voorlopig gehechte gedetineerden die bekend staan als veelplegers en waarvan het openbaar ministerie plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders bij de strafrechter vordert, worden van promotie uitgesloten (artikel 1e, aanhef en onder a).  
Deze groep voorlopige gehechten blijft in het basisprogramma voor de duur van de voorlopige hechtenis. Zijdelings zij opgemerkt dat in het huis van bewaring, waaronder een inrichting voor preventief strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, ingevolge artikel 1, aanhef en onder j, geen plusprogramma wordt aangeboden.
- Uitgesloten van promotie zijn die gedetineerden die zich tijdens hun detentie schuldig maken aan het (mede)plegen van misdrijven en daarvoor worden vervolgd en veroordeeld (artikel 1e, aanhef en onder b).  
Het is evident dat deze gedetineerden niet het juiste gedrag vertonen. Zijn betrokkenen reeds gepromoveerd op het moment van het (mede)plegen van het misdrijf dan worden zij teruggeplaatst naar het basisprogramma. Dit rechtsgevolg vloeit voort uit artikel 1e. Tegen de mededeling van de directeur tot terugplaatsing staat geen beroep open.
- Eveneens zijn uitgesloten van het plusprogramma die gedetineerden die zijn geplaatst in een JMC als bedoeld in artikel 19 en een PPC als bedoeld in artikel 20c van deze regeling (artikel 1e, aanhef en onder c).  
Voor deze gedetineerden geldt een apart dagprogramma.
- Ook gedetineerden die zijn geplaatst in een uitgebreid beveiligde inrichting of afdeling (artikel 5 van onderhavige regeling), extra beveiligde inrichting (artikel 6 van onderhavige regeling) of een Terroristen Afdeling (artikel 20a van onderhavige regeling) zijn uitgesloten van promoveren en het plusprogramma (artikel 1<sup>o</sup>, aanhef en onder c).  
Voor deze groepen gedetineerden geldt het basisprogramma. Het plusprogramma met zijn grotere mate van vrijheden verhoudt zich niet met deze aard van detentie.

### **Onderdeel C**

In dit onderdeel worden de cumulatieve voorwaarden opgesomd op grond waarvan gedetineerden afhankelijk van de beschikbare capaciteit in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling kunnen worden geplaatst. Toegevoegd aan deze opsomming is de voorwaarde dat de gedetineerde gepromoveerd is naar een plusprogramma.

In het tweede lid wordt geregeld welke gedetineerden zijn uitgesloten van plaatsing in een zeer beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Toegevoegd zijn de gedetineerden die zijn geplaatst in het basisprogramma dan wel ten aanzien van wie een besluit tot degradatie van het plusprogramma naar het basisprogramma is genomen. Als een gedetineerde wordt gedegradeerd vanuit een (zeer) beperkt beveiligde inrichting, betekent degradatie tevens een overplaatsing naar een normaal beveiligde inrichting of afdeling. Vanuit deze positie zal de gedetineerde wederom goed gedrag moeten laten zien gedurende een periode van maximaal zes weken. In beginsel begint de gedetineerde dan met een schone lei: bij de beoordeling van zijn gedrag gedurende deze periode zal de degradatie als zodanig geen rol spelen.

Eveneens komen die gedetineerden niet in aanmerking voor plaatsing in een zeer beperkt beveiligde



inrichting of afdeling indien zij niet mee willen werken dan wel geen gevolg geven aan een door de strafrechter of het Openbaar Ministerie opgelegde ontnemingsmaatregel, sanctie of geldregeling ter betaling van een boete of een geldbedrag. In dit kader moet worden gedacht aan:

- de schadevergoedingsmaatregel op grond van artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht;
- de ontnemingsmaatregel op grond van artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht en
- de sanctie van verhaal op grond van artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Van belang is het in dit kader om te benadrukken dat het hier gaat om 'het niet mee willen werken'. Deze uitsluitingen zien niet op die gedetineerde die geen financiële mogelijkheden heeft maar wel de intentie laat zien mee te werken aan een betalingsregeling.

Omdat deelname aan het programma Terugdringen Recidive een verplichtend onderdeel is om in het plusprogramma te komen, is het weigeren deel te nemen aan dit programma als afzonderlijk onderdeel geschrapd in het tweede lid.

Elektronische detentiehuisen kent het gevangeniswezen niet meer. Het vierde lid vervalt daarom.

### **Onderdeel D**

Zoals hierboven reeds is aangegeven, komen elektronische detentiehuisen niet meer voor. Artikel 2a kan daarom vervallen.

### **Onderdeel E**

In artikel 3, eerste lid, wordt aangegeven welke gedetineerden in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling kunnen worden geplaatst. Ook hier gaat het om cumulatieve eisen. Een nieuwe voorwaarde is de promotie van een basisprogramma naar een plusprogramma. Uitgesloten van plaatsing in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling zijn gedetineerden die zijn (terug)geplaatst in een basisprogramma. Degradatie betekent dus ook hier een overplaatsing naar een normaal beveiligde inrichting of afdeling. Dit wordt geregeld in het tweede lid. In dit lid is eveneens bepaald dat het niet mee willen werken aan een door een strafrechter of het Openbaar Ministerie opgelegde betalingsregeling inzake ontnemingsmaatregel, sanctie of geldregeling ter betaling van een boete of een geldbedrag tot gevolg heeft dat deze gedetineerden niet worden geplaatst in een beperkt beveiligde inrichting of afdeling. Hier zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op onderdeel C.

### **De onderdelen F en G**

Deze onderdelen zijn hierboven in paragraaf 5 al toegelicht.

### **Onderdelen H, I en J**

De inrichtingen voor de bijzondere opvang van psychologisch onvolwassenen (JOVO) en het Penitentiair Selectie Centrum (PSC) bestaan niet meer als zelfstandige organisaties. Derhalve kunnen de artikelen 16 en 18 vervallen. Artikel 17, tweede lid, onder c, is kennelijk niet aangepast aan de in 2008 ingevoerde voorwaardelijke invrijheidstelling die de vervroegde invrijheidstelling verving.<sup>6</sup> Onderhavige wijziging past dit artikel op dit punt alsnog aan.

### **Onderdeel K**

In het zevende lid van artikel 25 is het regionalisatiebeginsel bij plaatsing van gedetineerden geregeld. Uitgangspunt is dat de gedetineerde wordt geplaatst in het arrondissement van vestiging. Voor regionale plaatsing is het noodzakelijk dat binnen het arrondissement een gevangenis waar de veroordeelde gedetineerde na ontslag uit detentie zich zal vestigen, is aangewezen en zo ja in de gevangenis celcapaciteit beschikbaar is. Is er geen gevangenis binnen dit arrondissement dan wel geen celcapaciteit beschikbaar, dan kan de gedetineerde daar niet worden geplaatst. Hij zal dan in een gevangenis in een aanpalend arrondissement worden geplaatst. Met onderhavige wijziging wordt een rangorde aangebracht. Daarbij is losgelaten de voorwaarde van een strafrestant van vier maanden. In de praktijk was deze eis moeilijk uitvoerbaar. Indien de celcapaciteit in een (aanpalend) arrondissement niet voldoende is om alle gedetineerden te plaatsen, hebben gedetineerden in het plusprogramma voorrang.

De Raad stelt voor beslissingen tot regionale plaatsing te laten afhangen van individuele omstandigheden als bijvoorbeeld ziekte van een familielid. Individuele omstandigheden kunnen inderdaad betrokken worden bij regionale plaatsing indien de capaciteit daartoe toereikend is. Met onderhavige wijziging wordt geenszins beoogd individuele omstandigheden uit te sluiten. Derhalve is het niet

<sup>6</sup> Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatsblad 2007, 500.





---

noodzakelijk het zevende lid van artikel 25 aan te passen. Gedetineerden in het plusprogramma hebben voorrang boven hen die nog niet zijn gepromoveerd. Individuele omstandigheden gaan niet zover dat deze volgorde wordt doorbroken.

### **Artikel II en artikel III**

In deze artikelen worden de inwerkingtreding van onderhavige wijziging en het overgangsrecht geregeld. De wijziging treedt op 1 maart 2014 ingevolge artikel III in werking. Daarmee wordt voldoende tijd aan inrichtingen geboden om de uitvoering van DBT ter hand te nemen en de inhoud van het basis- en plusprogramma in de huisregels vast te leggen.

Omdat deze regeling op 1 maart 2014 ingaat, zal er op dat moment een tweedeling moeten worden gemaakt tussen gedetineerden die wel en niet in een plusprogramma worden geplaatst. Het is namelijk niet wenselijk om gedurende de eerste zes weken van na in werkingtreding van onderhavige regeling (de periode waarover gedetineerden groen gedrag moeten laten zien) geen gedetineerden in het plusprogramma te hebben omdat hiermee het avond- en weekendprogramma in één keer zou zijn afgeschaft en na plaatsing van gedetineerden weer zou moeten worden ingevoerd. Dit leidt tot grote administratieve lasten bij gevangenis. Daarom is ervoor gekozen om algemene criteria vast te stellen voor gedetineerden die op 1 maart 2014 in een plusprogramma worden geplaatst. Als deze gedetineerden vervolgens het groene gedrag niet kunnen tonen, kan de directeur besluiten tot degradatie.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven*